

SANDRO TRESCASTRO BERGUE

GESTÃO  
ESTRATÉGICA  
DE PESSOAS NO  
SETOR PÚBLICO

2ª EDIÇÃO

FÓRUM

---

Esse material estará disponível para download, até 23h59 do dia 30/05/2020 e é protegido por direitos autorais sendo vedada a reprodução não autorizada, gratuita ou onerosamente, sob pena de ressarcimento, em caso de infração desses direitos.

É permitido citar os excertos em petições, pareceres e demais trabalhos, desde que seja informada a fonte, garantidos os créditos dos autores da obra, do órgão emanador da decisão ou informação e da publicação específica, conforme a licença legal prevista no artigo 46, III da Lei nº 9.610/1998.

GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS  
NO SETOR PÚBLICO



SANDRO TRESCASTRO BERGUE

# GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

2ª edição

Belo Horizonte

**FORUM**

CONHECIMENTO JURÍDICO

2020

© 2014 Editora Atlas Ltda.

© 2019 2ª Edição Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriane de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto ( <i>in memoriam</i> )	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

# FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012  
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949  
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do *e-mail* [editorial@editoraforum.com.br](mailto:editorial@editoraforum.com.br) para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

B499g	Bergue, Sandro Trescastro
	Gestão estratégica de pessoas no Setor Público / Sandro Trescastro Bergue. 2. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2020.
	396p.; 14,5cm x 21,5cm ISBN: 978-85-450-0714-2
	1. Administração Pública. 2. Direito Administrativo. 3. Políticas Públicas. I. Título.
	CDD 341.31 CDU 351

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão estratégica de pessoas no Setor Público*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 396p. ISBN 978-85-450-0714-2.

*Aos meus filhos, Lucas e Nicole.*

*Aos meus pais, João e Marilaine.*

*Aos meus irmãos, Cristianini e Graziela.*





## SUMÁRIO

---

INTRODUÇÃO.....	13
-----------------	----

### PARTE 1

GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO .....	17
--	----

1	Governança e administração pública: a perspectiva da gestão de pessoas.....	17
2	Administração pública e gestão estratégica.....	22
3	Administração pública: contornos do seu escopo para a gestão de pessoas.....	24
4	Influência do pensamento clássico na administração pública contemporânea .....	31
5	Política e técnica na gestão de pessoas no setor público: a dicotomia aparente.....	32
6	Administração: especificidades dos contextos público e privado .....	38
7	Competência conceitual e reflexiva: imperativo para a transformação substantiva na gestão de pessoas .....	42
8	Definindo gestão estratégica de pessoas no setor público.....	44

### PARTE 2

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO DA GESTÃO DE PESSOAS .....	53
--	----

1	Gestão de pessoas próximas da alta administração.....	55
2	Compartilhamento da terminologia e linguagem próprias da organização .....	56
3	Desenvolvimento de uma função integradora da organização.....	57
4	Assunção de funções estratégicas .....	57
5	Coprodução de valor público .....	59
6	Função indutora do processo de reflexão .....	60
7	Planejamento estratégico e gestão de pessoas no setor público .....	61

7.1	Definindo estratégia para o setor público .....	64
7.2	Fundamentos conceituais da estratégia.....	68
7.2.1	Teoria dos recursos .....	70
7.2.2	Teorias baseadas nos <i>processos de mudança e inovação</i> .....	74
7.2.3	Teoria das <i>competências dinâmicas</i> .....	75
7.3	Planejamento estratégico como projeto político.....	77
8	Gerenciamento da estratégia: o <i>balanced scorecard</i> na gestão de pessoas .....	81
8.1	Definições essenciais do <i>balanced scorecard</i> para o setor público .....	84
8.2	Adoção do BSC nas organizações públicas.....	88
8.3	BSC na administração pública com ênfase nas pessoas .....	90

### PARTE 3

#### PENSAR A GESTÃO DE PESSOAS SISTEMICAMENTE.....97

1	Gestão de pessoas no setor público sob as lentes da complexidade .....	98
2	Pensando as pessoas em parâmetros sistêmicos.....	105
3	Gestão de pessoas como compromisso de todos.....	119
4	Liderança e relações de poder nas organizações públicas .....	120
4.1	Definindo liderança no contexto do setor público .....	125
4.2	Política e relações de poder nas organizações públicas.....	126
4.3	Tipologia de dominação em Max Weber .....	128
4.4	Fundamentos do poder para gestão de pessoas.....	130
4.5	Perspectiva da dependência: o elemento tradicional do poder .....	132
4.6	Liderança e equipes de trabalho no serviço público .....	133
5	Centralização e delegação de poder.....	144
6	Comunicação organizacional.....	146
7	Controle como dimensão central da gestão de pessoas.....	149
8	Modelo do agente – principal: liderança e controle na gestão de pessoas .....	152
9	Motivação das pessoas no serviço público: modelos analíticos .....	161
9.1	Modelo teórico da hierarquia das necessidades humanas – Abraham Maslow .....	165
9.2	Modelo teórico dos dois fatores – Frederick Herzberg.....	167
9.3	Modelo teórico da expectativa – Victor Vroom .....	169
9.4	Modelo teórico da equidade – J. Stacy Adams .....	170
9.5	Modelo teórico X e Y – Douglas McGregor .....	173
9.6	Comportamento e racionalidade: Herbert Simon.....	175

10	Consultoria interna em gestão de pessoas nas organizações públicas.....	178
----	---	-----

#### PARTE 4

	PESSOAS NO CENTRO DA ORGANIZAÇÃO E DA SOCIEDADE.....	183
1	As pessoas são a organização.....	185
2	As pessoas e os sistemas de gestão nas organizações.....	194
3	Racionalidades instrumental e substantiva.....	196
4	Síndrome comportamentalista: comportamento e ação .....	198
5	As pessoas e a dimensão informal das organizações .....	201
6	Cultura organizacional no setor público.....	204
7	Mudança organizacional no setor público.....	208
8	Aprendizagem e transformações nas organizações públicas.....	211
9	Resistência à mudança: especificidades da organização pública .....	220
10	Estratégias de interpretação: o formalismo, o jeito e o cerimonial .....	224

#### PARTE 5

	PESSOAS E GERAÇÃO DE VALOR PÚBLICO.....	233
1	Produção de valor público: centralidade das pessoas.....	233
2	As pessoas e os processos de trabalho na administração pública .....	234
3	Divisão do trabalho e especialização do servidor público.....	235
4	Gestão por processos no setor público .....	237
5	Análise dos processos de trabalho no serviço público .....	241
5.1	Processos de trabalho e a teoria das restrições .....	242
5.2	Análise das perdas nos processos de trabalho.....	244
5.3	Análise de custos com pessoal nos processos de trabalho.....	247
6	Carreiras estratégicas na administração pública .....	249
6.1	Regimes jurídico e previdenciário.....	251
6.2	Pressupostos fundamentais de desenho de cargos e carreiras.....	255
6.3	Desenho de cargos e empregos públicos: definições e aspectos práticos.....	257
6.4	Definição de carreiras.....	261
6.5	Concurso interno como estratégia de promoção em classes.....	267
6.6	Criação de cargos públicos e projeção de impacto orçamentário e financeiro .....	268
7	Redesenho de cargos e carreiras: aspectos práticos .....	270
7.1	Transformação de cargos e empregos públicos.....	274

7.2	Reenquadramento de servidores .....	277
7.3	Alcance do redesenho de cargos e carreiras .....	282
7.4	Convênios e impacto sobre a estrutura de pessoal.....	284
7.5	Impacto do redesenho de cargos e carreiras na despesa com pessoal .....	290
8	Cargos em comissão e funções de confiança .....	291
8.1	Política de designação de pessoas para CCs e FCs.....	292
8.2	Desenho de cargos em comissão e de funções de confiança.....	294
9	Desvios de função e de finalidade dos cargos públicos.....	299
10	Gestão do desempenho: desenvolvimento, mensuração e remuneração.....	301
10.1	Fundamentos culturais e conceituais da gestão de desempenho ...	303
10.2	Formação histórica e meritocracia no Brasil .....	308
10.3	Contexto da nova administração pública e valores gerenciais emergentes.....	310
10.4	Fundamentos constitucionais e legais da gestão do desempenho...	316
10.5	Gestão do desempenho: rupturas, continuidades e inflexões .....	318
10.6	Indicadores de desempenho e de resultados.....	325
10.7	Gestão de desempenho e controle: o panóptico e o desafio da transparência .....	331

## PARTE 6

PERSPECTIVA DE GESTÃO DE LONGO PRAZO .....	333
1 Horizonte temporal de longo prazo .....	333
2 Rotatividade de pessoal .....	335
3 Descontinuidade administrativa e gestão de pessoas.....	337

## PARTE 7

CONHECIMENTO: ELEMENTO ESSENCIAL DE PRODUÇÃO DE VALOR PÚBLICO .....	341
1 Treinamento, desenvolvimento e educação nas organizações públicas – TD&E.....	341
2 Gestão por competências no setor público.....	343
2.1 Definindo <i>competências</i> no contexto da administração pública .....	344
2.2 O processo de transposição da gestão por competências para o serviço público.....	347
2.3 Gestão por competências como tecnologia gerencial.....	350
3 Gestão do conhecimento e escolas de gestão em organizações públicas .....	364

3.1	Definições e formato estrutural das escolas de gestão.....	367
3.2	Esfera de abrangência e eixos de atuação das escolas de gestão pública.....	369
3.3	Processo de oferta de ações de educação corporativa .....	371
3.4	Investimento e retorno em ações de educação: reflexões e perspectivas .....	375
PARTE 8		
CASOS DE ENSINO E APRENDIZAGEM.....		379
	Caso de Ensino e Aprendizagem 1 – Clima organizacional: tratamento de resultados .....	380
	Caso de Ensino e Aprendizagem 2 – Mudanças de governo: lotação de servidores .....	381
	Caso de Ensino e Aprendizagem 3 – Gestão do desempenho: desafio do <i>feedback</i> .....	382
REFERÊNCIAS.....		385



## INTRODUÇÃO

A finalidade essencial deste texto reside na proposição de uma abordagem da gestão de pessoas com *significado* efetivo para o peculiar campo da administração pública e para além dos discursos, da retórica e dos modismos gerenciais. Ainda, a administração pública é compreendida para além da definição convencional que se limita à estrutura de órgãos e entidades que compõem o aparelho do Estado.

Nesses termos, não se limita às fronteiras de qualquer das esferas federadas – União, estados ou municípios –, senão assume a administração pública como *una*; portanto, interdependente. Não se pode, assim, pensar de forma efetiva políticas de gestão de pessoas isoladamente. Estende o olhar sobre a Administração para uma definição que alcance também, além da dimensão formal, registrada nos arranjos normativos de todas as ordens, aquela estrutura de relações que se estabelecem entre seus membros e entre estes e a sociedade tomada em sua multiplicidade de expressões. Igualmente, assume relevo a dimensão cultural, assim entendida a composição de valores e crenças que se projeta interna e externamente aos órgãos, influenciando as relações com a sociedade. Mais, o reconhecimento de que esta administração pública, a despeito dos seus esteios mais rígidos e perenes de conformação, é transpassada por uma expressão subjetiva decorrente de uma teia de interpretações que lhe conferem um caráter de organismo fluido e em contínua transformação. E essas mudanças constantes se processam simultaneamente em distintos ritmos, intensidades e lugares, exigindo que seja mais bem compreendida à luz das abordagens da complexidade e do caos e menos a partir dos referenciais estreitos do mecanicismo clássico.

A organização é um sistema de significados construídos e compartilhados pelas pessoas. É inegável a centralidade do tema da gestão

peças no estudo das organizações, na medida em que tudo nelas se processa por meio delas. Mais destaque assume o tema quando pensado no contexto da administração pública, na medida em que nesse setor parte substantiva da geração de valor público, materializada em bens e serviços públicos, tem sua produção intensiva em pessoas. São exemplos a educação, a saúde, a assistência social, a segurança, a justiça, entre outros. Não é por outro motivo que a rubrica de pessoal constitui o principal elemento de despesa da administração pública, nos três níveis de governo. A propósito, a expressão tomada por esta função de gestão no contexto do dispêndio público afeta sobremaneira outros segmentos sensíveis de gasto, tais como os investimentos.

A gestão de pessoas na sua expressão estratégica assume relevo também na medida em que contribui para explicitar, promover ajustes e, por conseguinte, legitimar o gasto com pessoal no setor público. A adoção de boas práticas de gestão de pessoas, tanto na formulação das políticas, quanto na sua implementação e posterior ou concomitante avaliação, opera a interface de transparência da administração pública não somente nesse, mas com reflexos em todos os demais quesitos que chamam a atenção da sociedade nas ações de exercício da cidadania e do controle social.

Nesse contexto, impõe-se trazer o tema da gestão estratégica de pessoas para o centro da administração pública, abordando os assuntos de forma integrada a partir de um olhar consistente com o serviço público e capaz de promover nos agentes públicos a produção de significado que facilite a apropriação dos conceitos estruturantes desse relevante referencial do conhecimento gerencial.

Aborda-se a gestão de pessoas a partir de eixos estruturantes do pensar estratégico no campo da administração pública, com ênfase nas noções de: alinhamento estratégico; do pensar as pessoas sistemicamente; da tomada das pessoas como dimensão central das organizações e da sociedade; do reconhecer as pessoas como elemento essencial e o conhecimento como recurso fundamental para a produção de valor público; e da assunção de um horizonte temporal de longo prazo para a condução dos negócios públicos. Esses elementos direcionadores não são estanques da gestão estratégica, senão intensamente relacionados e interdependentes, revelando-se, por vezes, inseridos uns nos outros. Relevante assinalar também que a abordagem estratégica não exclui a dimensão operacional, tampouco afasta a atenção de aspectos que tradicionalmente moldam o contexto da administração pública. Assim, temas como a estabilidade, a reduzida ingerência dos gestores na formação



das equipes, os limites de seleção de pessoas baseada em competências que o instituto do concurso público impõe, a descontinuidade da gestão, nesse caso, em particular, os movimentos de mudanças de equipe e as subsequentes realocações de pessoas em atividades de menor *status*, que desqualificam ou implicam ineficiência na mobilização de competências de servidores – que mais recentemente assume feições de assédio moral no trabalho – entre outros, são todos elementos transversais à gestão estratégica. São transversais porque suas raízes alcançam questões culturais, notadamente o patrimonialismo, o clientelismo e o personalismo. A gestão estratégica de pessoas, em essência, é a gestão em uma perspectiva de elevada amplitude em termos organizacionais e no tempo, assentada nas pessoas.

Reconhecidamente complexo, o tratamento do tema encerra sempre um recorte que implicará perdas na abordagem de diferentes e relevantes aspectos, tanto em amplitude quanto em aprofundamento. A fim de escapar das armadilhas que a tendência à reprodução de arquiteturas bibliográficas já existentes no campo impõe, trata-se a gestão de pessoas a partir de três dimensões principais e articuladas, quais sejam: a gestão de pessoas como *área da organização* (visão funcional); a gestão de pessoas como *função gerencial* (visão de processos); e a perspectiva que deposita sobre as *pessoas* – os agentes públicos – o valor central da organização pública. Nessa mesma perspectiva, a tradicional diferenciação entre administração de *pessoal*, administração de *recursos humanos* e gestão de *pessoas* não é reconhecida como uma sucessão de momentos estanques, mas como dimensões de gestão da dimensão humana da organização que se desenvolvem em crescentes e concêntricas esferas de abordagem que ampliam percepções e inovam em conceitos.

Outra dimensão central da análise aqui empreendida é o reconhecimento da influência na administração pública dos conceitos e das tecnologias de gestão de pessoas produzidos originariamente em outros contextos, seja no *exterior*,<sup>1</sup> seja mais precisamente no *setor privado*, com especial destaque para as especificidades e implicações que esse processo encerra.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Acerca da influência da produção científica estrangeira, ver WOOD JR.; TONELLI; COOKE (2011).

<sup>2</sup> Para desenvolvimento do tema da apropriação e assimilação de conceitos e tecnologias de gestão no setor público, ver o processo de *redução gerencial* em BERGUE, 2011.

Por fim, é de destacar que o texto não pretende uma abordagem prescritiva, mas contribuir para a construção de um referencial analítico capaz de subsidiar a descrição e compreensão de fenômenos transversais à organização pública. Sendo assim, não se esgota em fontes referenciais da área de gestão de pessoas ou da administração, senão captura de outros campos do conhecimento, tais como a sociologia, a ciência política, a economia, o direito, elementos que ofereçam suporte conceitual para a ação gerencial.

## GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

Pensar gestão estratégica no setor público requer, inicialmente, pensar a gestão pública em seu contexto, reconhecendo seus valores e elementos culturais mais essenciais e estruturantes, assumindo sua construção histórica e especificidades, além da complexidade e necessária transversalidade que envolve o mais aparentemente singelo de seus objetos. Qualquer esforço de transformação da administração pública e de suas organizações que não coloque em relevo esses aspectos provavelmente contenha em si o germe do insucesso.

### 1 Governança e administração pública: a perspectiva da gestão de pessoas

De que modo o conceito de governança pode oferecer subsídios à compreensão e ao desenvolvimento de uma gestão estratégica de pessoas no setor público? *Governança* é um termo polissêmico que exige especial cuidado na definição de seus contornos em razão do contexto e dos propósitos de sua adoção (LYNN, 2012).<sup>3</sup> Pensado em relação à administração pública, o conceito de governança pode oferecer uma perspectiva mais ampla de reconhecimento das relações em sociedade. Particularmente, sob a perspectiva da gestão de pessoas no setor público, o conceito igualmente oferece referências importantes na medida em que as relações construídas e definidoras da boa gestão pública são estabelecidas pelas pessoas – os agentes públicos.

---

<sup>3</sup> Mais sobre origem e alcance do termo governança, ver Villanueva (2006) e Kissler e Heidemann (2006).

Que arranjos de governança são possíveis para a formação de ambientes colaborativos capazes de suportar uma gestão estratégica de pessoas? A gestão de pessoas é, por definição, um espaço de relações fluidas e marcadas pela instabilidade decorrente de sua complexidade. Diante disso, a área de gestão de pessoas, por seus profissionais, é, por excelência, articuladora dos arranjos de governança organizacional, estimulando a formação de espaços de interação compatíveis com a fluidez que o tema exige para a mobilização de interesses e potencialidades que identificam cada ente sociopolítico.

Sendo as estruturas de governança espaços em que múltiplos interesses e forças se autorregulam, é possível reconhecer que a noção de governança avança em relação à dimensão econômica da ação do Estado para alcançar também as dimensões social e política da gestão pública, ressaltando a forma mediante a qual o poder é exercido (meio) para a consecução dos fins públicos da ação estatal (resultados econômicos). Desse modo, sob a perspectiva das organizações do setor público, a governança aborda não somente os resultados da ação dos órgãos que constituem o arranjo do aparelho do Estado (perspectiva econômica), mas a forma como o poder de administração e governo é exercido de modo articulado com os deveres de agir orientado para a promoção do interesse público e de prestar contas, ou, em sentido mais amplo, de *accountability*, aqui entendido como o senso de obrigação de ser transparente e de prestar contas (dimensões política e social) (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013; PETERS, 2014). A transparência dos atos de gestão é requisito basilar para a conformação de redes que se auto-organizam pela via da manifestação, escuta e síntese de posições e interesses entre os atores.

Percebe-se, então, que a adoção do conceito de governança pública requer a assunção da arena política como espaço legítimo de envolvimento dos diferentes atores sociais em torno do processo decisório nos vários momentos do ciclo de produção das políticas públicas (criação de valor público). Nesse contexto, a transparência – interna e externa – é meio não somente para a viabilização da prestação de contas, como também elemento de envolvimento e engajamento de diferentes atores sociais no processo de planejamento das ações de governo, mormente na formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

A governança pública orienta-se para a sociedade. Desloca o foco do Estado, e da dimensão econômica de sua ação, para alcançar a sociedade de modo mais amplo estendendo-se também para ampliar a percepção das esferas política e social. Com isso, sobressai o imperativo

de fortalecer e trazer efetivamente a sociedade para o centro do processo de decisão política, promovendo a boa administração assentada no interesse público. Relevante perceber que, nesse processo, as pessoas – os agentes públicos – estão em posição central, pois são eles, agentes políticos e servidores, que levarão a efeito os atos de governança, para o que se exige a formação e a mobilização de competências específicas, de conteúdo técnico e político.

A noção de governança não somente transcende a esfera pública convencional (aqui tomada em sentido estrito como os limites da administração pública como estrutura administrativa de Estado), como extrapola a dimensão formal das relações desses órgãos e entidades em relação à sociedade. Uma nova configuração de relações se impõe como requisito de legitimidade da ação estatal (KLIJN, 2005). Implica reconhecer nesse conceito as percepções e envolvimento também informais e por vezes marginalizados pela perspectiva tradicional de administração pública. A governança pública exige também a fluidez e a permeabilidade das fronteiras institucionais, fazendo do reforço das relações interinstitucionais seu espaço de efetivação.

Pensar o conceito de governança pública significa também reconhecer, à luz do pensamento sistêmico, que a organização focal precisa ser percebida menos como uma estrutura formal e mais como a resultante das interações que estabelece com diferentes atores da sociedade. É na força dos enlaces que conformam essas cadeias de relações que reside a consistência e a legitimidade do sistema. O estabelecimento desses laços sistêmicos requer, entretanto, capacidade de comunicação, e não somente de informar e menos ainda de disponibilizar dados à sociedade. É imperativo que os demais atores estejam em condições de *informarem-se*, para poderem *conhecer* e, então, efetivamente *agirem*. A relação se estabelece em sentido duplo, influenciando-se e conformando-se mutuamente.

Nesse contexto, a área de gestão de pessoas, em particular a de desenvolvimento de pessoas, assume especial destaque. A orientação levada à sociedade para qualificá-la a agir em seu próprio nome, em seu contexto e junto às instituições – propósito também das escolas de governo nas ações levadas a efeito nas ações de educação para a cidadania e para o engajamento social –, deve ser percebida como esforços que as instituições empreendem orientados para o esclarecimento, que têm como finalidade o reforço de mecanismos de envolvimento na formulação, na execução, na correção da trajetória e do aperfeiçoamento das políticas públicas e ações de governo.

O exercício do poder legítimo, no concerto da governança pública, advém mais da capacidade de coproduzir produtos públicos, e menos dos cercamentos e reforços dos monopólios especializados de poder das instituições e demais atores sociais. A capacidade de articular e de promover a ação coletiva orientada para o interesse público é, portanto, fonte principal de legitimidade desses atores. Ínsita à governança está, então, a autoridade legítima dos atores. Essa legitimidade é construída pelos atores – instituições (órgãos e entidades públicas, associações, conselhos, sociedade, empresas, indivíduos, e outros), mediante instrumentos de articulação e cooperação, tais como audiências públicas, ações cooperadas, representações, ações de educação, qualificação de portais institucionais interativos, mídia, redes sociais, etc.

É imperativo, assim, o estabelecimento de novas interfaces e a consolidação de relações de interação tendentes ao alcance de mais elevados níveis de engajamento de outros atores da sociedade com a administração pública, reforçando a dimensão política desses enlacs. Importante perceber, também, que a boa administração pública, sob as lentes do amplo conceito de governança pública, busca menos evidenciar os atributos que conformam os polos das articulações institucionais, e mais a força dos enlacs de cooperação que são construídos entre esses atores.

Também fundamental nesse novo arranjo de exercício de poder, e que contrasta com nossas raízes culturais historicamente erigidas, é o pressuposto da confiança. O estabelecimento de relações de confiança e de presunção de legitimidade das ações e motivações dos atores sociais constitui aspecto a ser valorizado na coprodução de valor público. Esse valor da confiança opera como solvente de crenças e atitudes que se assentam no predomínio da postura autoritária e opaca no exercício do poder, lembrando sempre que a legitimidade emerge da sociedade e não pode ser sobre ela imposta.

Relevante assinalar que do conceito de governança pública podem advir diferentes modelos específicos de gestão. Tais modelos são as operacionalizações que o conceito autoriza, observadas as especificidades de cada contexto, incluído aqui o correspondente momento histórico. Entre os principais fios condutores da construção dos modelos de governança pública está o bom delineamento do problema público (aquele que justifica e orienta a produção de determinada política pública e em cotejo com o qual esta será avaliada).

A partir da noção de transformação de um *Estado Ativo* para um *Estado Ativador*, as organizações do setor público em geral, Poderes e Órgãos autônomos devem assumir esse papel de estimulador de boas práticas de gestão, com ênfase em suas competências institucionais. Esse arranjo de atores e a ativação das correspondentes forças – interesses, perspectivas de mundo e saberes – constituirá o modelo de governança da organização, sempre construído a múltiplas mãos, e sistematicamente reconstruído (fluido, portanto), partindo de um *diagnóstico fundamental* – o cenário problema; avançando para a formulação dos *eixos de resposta institucional*; seguindo-se a identificação dos *atores sociais envolvidos* e dos correspondentes *mecanismos de atuação*.

Pensando a dimensão da gestão de pessoas no setor público, a construção de um modelo de governança para a organização não pode prescindir da análise do contexto e das relações possíveis envolvendo as pessoas e suas potencialidades e limites de desenvolvimento e mobilização de competências. Esse diagnóstico, por certo, exigirá no seu recorte atenção à dimensão fiscal e seus reflexos sobre a expansão de estrutura humana. Crises de legitimidade institucional decorrentes de organizações pouco conhecidas e de acentuadas feições formais também podem delinear essa situação problema. Esse esforço de delineamento, que se aproxima dos esforços de análise de contexto que se produz nos processos de planejamento estratégico, requer a coleta e reflexão a partir das perspectivas de contribuição de diferentes atores.

Entre as respostas institucionais podem ser referenciadas: a formação e o aperfeiçoamento de servidores; o fomento à transparência (interna e externa); o reforço da comunicação institucional (interna e externa); o estabelecimento de instrumentos de ouvidorias; a realização de audiências públicas, entre outras.

O compartilhamento de conhecimentos e de ações de cooperação em um modelo de governança pública para a organização pode ter como atores sociais órgãos autônomos, entidades da administração indireta, secretarias, ministérios, associações, conselhos, veículos de comunicação, escolas, universidades, entre outros. Os mecanismos de governança também podem ser desenvolvidos em regime de ações interinstitucionais (conjuntas), assinatura de termos de cooperação técnica para compartilhamento de informações e conhecimento, oferta de cursos de capacitação a esses atores, institucionais e da sociedade, inclusive audiências públicas, seminários e encontros. São também canais relevantes para o fomento da governança os portais institucionais qualificados, a utilização das redes sociais. Sob uma perspectiva que

alcance a dimensão intraorganizacional, em particular no tocante à gestão de pessoas, o conceito de governança se efetiva a partir da adoção de comissões ou comitês estratégicos, comissões de gestão de pessoas, de promoções, comitês de ética, publicações de dados e informações sobre a gestão de pessoas da organização (senso de transparência interna), normatizações de programas e ações, instrumentos de comunicação interna, entre outros.

Nesse contexto, entre os desafios que se impõem aos administradores públicos estão: a promoção da autonomia e da cidadania; a adoção de uma postura transparente de gestão; o fortalecimento da dimensão ética e orientação para o interesse público; a busca da aprendizagem contínua e da profissionalização das equipes de trabalho; o desenvolvimento da cultura do planejamento na administração pública.

Em suma, merece registro o fato de que não se trata aqui de modismo gerencial transplantado para a administração pública, pois a essência conceitual da governança é inerente ao estado de coisas que conformam a sociedade contemporânea, dentro da qual se configura o seu correspondente modelo de Estado. Governança, portanto, não é um conceito que surge como formulação teórica abstrata, mas o imperativo de uma emergente e complexa configuração de sociedade, no seio da qual se molda o marco de um novo Estado. Também são evidentes as relações do conceito de governança pública com a noção mais ampla de administração pública e as aproximações com os conceitos que delineiam a gestão estratégica no contexto do setor público.

## 2 Administração pública e gestão estratégica

É vasta em amplitude e profundidade a literatura sobre estratégia, com farta produção teórica e tecnológica. Ainda assim, há múltiplos significados atribuídos ao conceito de gestão estratégica, em especial no setor público. Gestão, em uma perspectiva bastante singela e processual, de inspiração predominantemente neoclássica, pode ser definida a partir do fluxo cíclico, virtuoso e recursivo das funções gerenciais de *planejamento*, *organização*, *direção* e *controle*; ou de forma ainda mais simples, como *planejar*, *executar* e *avaliar* (ou controlar).

A estratégia é conteúdo que se materializa no planejamento estratégico. Tem-se, então, que o planejamento estratégico está mais intensamente associado a um dos elementos do processo de gestão – o



planejamento. Portanto, produzir planejamentos estratégicos não é sinônimo de *gestão estratégica*.

É requisito para a formulação da estratégia e, por conseguinte, de um planejamento estratégico, o que se denomina *pensamento estratégico*. Não há gestão estratégica, tampouco planejamento estratégico, sem que se instale e cultive entre os membros da organização um *pensamento estratégico*. Pensar estrategicamente no contexto da administração pública implica assumir algumas dimensões essenciais, dentre as quais se destacam as seguintes:

- a formulação de ideias conscientes, engajadas e consistentes com o interesse público. Isso implica assumir que a ação administrativa deve assentar-se na firme ciência dos propósitos institucionais da organização e ser orientada pela sistemática reinterpretação de suas competências constitucional ou legalmente estabelecidas;
- a noção de um pensamento de *topo* – ou seja, um modelo de pensamento gerencial que, por ocasião da formulação dos objetivos institucionais, alcance o efetivo envolvimento da alta administração para além da perspectiva individual ou setorial conformadora dos espaços de poder na organização;
- a produção de uma compreensão que alcance o *todo* da organização – considerando o arranjo de pessoas e suas relações a partir de uma visão integral que assuma a organização como um sistema complexo e caótico, inserida em um contexto moldado por um conjunto de relações que transcendem os limites institucionais, estendendo-se para a interação com outros órgãos ou entidades que configuram a administração pública. É preciso pensar a organização como resultante da interação dos diferentes organismos, áreas, segmentos e atores sociais; níveis, interesses, tensões e perspectivas de análise. Nesse componente em particular, os referenciais da complexidade da teoria dos sistemas são modelos analíticos fundamentais;
- a capacidade de identificar e potencializar o que é *essencial para a produção de valor público* a ser emanado da organização – implicando que seus membros compartilham uma aceitação acerca do que são os elementos ou processos essenciais para a geração daquilo que efetivamente caracteriza e legitima a organização como tal perante a sociedade. Em relação ao componente *valor*, é importante reconhecer como indissociável o conceito de interesse público. Por *essencial* pode-se entender

- o que é crítico, o que não pode ser substituído com facilidade, o que é mais valioso e imperativo à realização da função institucional;
- um olhar sustentável orientado para o *longo prazo* – que antecipa elementos conformadores de cenários futuros e estabelece, para o curto e o médio prazo, condições para transformá-los. O horizonte temporal de longo prazo é essencial no pensamento estratégico, o que implica, além de estabelecer projeções a partir dos parâmetros existentes e valorados no presente, também perceber e considerar tanto elementos não explicitados na agenda e considerados na pauta de decisões atuais, quanto reflexos futuros diretos e indiretos das ações gerenciais do momento.

Gerenciar é, antes de tudo, *pensar*; para o que os conceitos assumem centralidade. *Gestão estratégica* é pensar de forma contextualizada a organização como um todo, em todas as suas instâncias e dimensões e com foco no que lhe é essencial para a produção de valor público sustentável orientado para o longo prazo. É preciso compreender esse objeto – a estratégia – em seu contexto – a administração pública – explicitando e reconhecendo suas especificidades e contrastes com os modelos de análise comumente adotados na gestão no campo das relações privadas. Destacam-se, nesse particular, em especial no que concerne ao propósito da gestão de pessoas, o tratamento transversal de temas como o escopo da administração pública, as relações entre as esferas do público e do privado, e das dimensões política e técnica no âmbito da administração pública.

### 3 Administração pública: contornos do seu escopo para a gestão de pessoas

Delinear os traços predominantemente mecanicistas da administração pública e suas implicações para a gestão das políticas públicas contribui para a compreensão dos fenômenos organizacionais transversais à gestão de pessoas no setor público. Para isso, é relevante destacar, inicialmente, a distinção entre *administração pública* e *organização pública*. A *administração pública*, para além do emprego convencional do termo para designar fundamentalmente o aparelho estatal e suas relações, diz também com a *função gerencial*, mais orientada para a noção de administrar a coisa pública (processo), ao passo que

a *organização*, a despeito da inarredável interdependência, mais se aproxima do senso de instrumento (estrutura).

A administração pública encerra um conteúdo predominantemente *substantivo*, informado pelo conceito de Estado em suas múltiplas expressões e significados. A definição de administração pública é fortemente influenciada por sua orientação para a sociedade e para o interesse público, de forma geral. A organização pública, de outra parte, é determinada pela administração pública, mas tem sentido mais estrito, envolvendo uma expressão de inclinação mais *instrumental*. Nesses termos, o conceito de *organização pública* orienta-se para um senso geral de *organização* compartilhando pressupostos estruturantes em larga medida. A organização pública, em sua expressão formal, é em parte significativa, traduzida e representada pelo correspondente *sistema de gestão*. A organização é a expressão predominantemente instrumental da administração pública, explicitando o modo de compreender e organizar pessoas e suas relações formais e informais, observada uma multiplicidade de objetivos em movimentos de acomodação, cultura, tecnologias, processos e recursos das demais ordens.

Como se disse, a organização pública é carregada pelo conteúdo da administração pública, o que a faz diferente em muitos aspectos, alcançando mesmo seus elementos mais substantivos. O senso de continuidade, a extensão e formas do poder, a reserva de espaço de atuação em termos de oferta de bens e serviços públicos, os objetivos, entre outros, são aspectos da *administração pública* que se projetam nas *organizações públicas* e definem diferenças importantes em seus contornos. A organização pública é a *resultante possível* de tensões, conflitos e contradições sociais, políticas e econômicas dinâmicas, temperada com modelos de gestão que lhe são necessários ao funcionamento.

O propósito aqui reside em estabelecer os contornos de uma definição para administração pública, a fim de que se possa pensar de modo mais consistente a gestão estratégica de pessoas nesse contexto. Um dos eixos fundamentais em torno dos quais se pode buscar a definição de administração pública reside nos esforços de contraste desse campo com os elementos que especificam a administração privada. White (1929) é um dos precursores dessa abordagem.

Public administration is the management of men materials in the accomplishment of the purposes of the state. This definition emphasizes the managerial phase of administration and minimizes its legalistic and formal aspect. It relates the conduct of government business to the conduct of the affairs of any other social organization,

commercial, philanthropic, religious, or educational, in all of which good management is recognized as an element essential to success (...). The objective of public administration is the most efficient utilization of the resources at disposal of officials and employees. These resources include not only current appropriations and material equipment in the form of public buildings, machinery, highways and canals, but also the human resources bound up in the hundreds of thousands of men and women who work for the state. (...) (WHITE, 1929, p. 2).

White (1929, p. 4) sintetiza: “Public administration is, then, the execution of the public business; the goal of administrative activity the most expeditious, economical and complete achievement of public programs”. É relevante assinalar, neste ponto, o escopo restrito da definição de administração pública, com foco na *gestão* e notadamente convergente com o valor dominante daquele período histórico – a eficiência. Também relevante é perceber na atualidade a permanência e reforço desses valores, em particular nas tecnologias gerenciais transversais à gestão de pessoas.

González (2001, p. 192) reconhece a posição de Leonard White, como precursor intelectual da adoção do termo *management* em administração pública, destacando a perspectiva desse pioneiro “al asumir que ella debe descansar más en el management que en el fundamento de la ley”. Lynn Junior (2010), passando pela perspectiva de Leonard White, faz consistente revisão conceitual sobre o tema, encaminhando, em particular, uma distinção entre administração e gestão; o que aqui não se reforça, pois para os fins visados por este texto, administração e gestão são tomadas como sinônimos em sua essência.

Amato (1971), ao revisar as perspectivas de definição da administração pública como campo de estudo, revelando os limites próprios das proposições teóricas pioneiras, também aproxima a leitura de White daquelas abordagens fragmentadas produzidas por outros teóricos clássicos como W. Wilson e Luther Gulick, por exemplo.

A administração se destina a fazer coisas, a realizar objetivos definidos. A ciência da administração é, portanto, o sistema de conhecimento com o qual os homens podem desenvolver relações, predizer efeitos e influir sobre os resultados, em qualquer situação em que haja pessoas trabalhando conjuntamente, de forma organizada, para u fim comum. A Administração Pública é a parte da ciência da administração que se refere ao governo, e se ocupa por isso, principalmente, do Poder Executivo, onde se faz o trabalho do governo, ainda que haja evidentemente problemas administrativos que se relacionem aos Poderes

Legislativo e Judiciário. A Administração Pública é, pois, uma divisão da Ciência Política e uma das ciências sociais. (GULICK, 1937 *apud* AMATO, 1971, p. 6-7)

Até aqui se percebe ainda uma perspectiva bastante limitada acerca do que se entende por administração pública – circunscrita à função gerencial em sentido estrito. Nesse particular, a administração pública (reconhecendo, por óbvio o estágio nascente da administração como ciência) é reduzida ao que mais propriamente se poderia denominar de *sistemas de gestão organizacional*. Essa perspectiva bastante particular acerca da definição de administração pública, com se percebe, vai impactar substantivamente na definição dos contornos das políticas públicas, em especial no que tange à distinção entre *políticas governamentais* e *políticas públicas*.

A partir de um ponto de vista essencialmente positivista de ciência (que, entre outros elementos, pressupõe tanto da neutralidade da ciência, quanto a possibilidade de um posicionamento de suspensão por parte do pesquisador, em relação ao fenômeno organizacional), Simon (1965) procurou definir a ciência administrativa nos limites da possibilidade de atribuir falsidade ou veracidade a uma proposição referente a processos administrativos, ou seja, acentuando sua expressão factual.

Pensa-se, comumente, que tendo em vista o uso freqüente das palavras “bom” e “mau” no que escrevem os estudiosos da administração, a ciência da administração contém um elemento essencialmente ético. Se isso fosse verdade, a existência de uma ciência da administração seria inviável, pois é impossível escolher empiricamente entre alternativas de natureza ética. Felizmente isso não ocorre. Sempre que os termos “bom” e “mau” são usados num estudo de administração, raramente possuem um sentido puramente ético. Os métodos são considerados “bons” sempre que levam à consecução de objetivos especificados, e “maus” sempre que falham nesse intuito. A avaliação de sua eficiência ou ineficiência é puramente uma questão de fato, e é esse elemento factual que constitui o verdadeiro substrato de uma ciência administrativa. (SIMON, 1965, p. 292)

Ora, quando se pensa em administração pública, esse componente ético, no processo de tomada de decisão, tende a assumir posição de maior destaque e contornos mais substantivos. Em se tratando de gestão pública, portanto, essa redução de abordagem da racionalidade

administrativa não pode ocorrer. Não sem comprometer o significado de administração pública em sua essência.

As abordagens envolvendo as questões de Estado e de administração pública no Brasil estão histórica e fortemente vinculadas ao campo das ciências jurídicas. A administração pública tem sido em geral definida especialmente a partir da matriz valorativa e conceitual emanada do direito constitucional e administrativo, e essa tende a ser a perspectiva de análise e o referencial dominante de conformação dos limites de compreensão dos fenômenos que se desenvolvem no setor público. É, a administração pública, no espaço de produção e difusão do conhecimento que define essas áreas do direito, bem e reiteradamente conceituada, em face do que, nesses termos e nas perspectivas analíticas, dispensam-se aqui maiores reflexões, impondo-se tão somente sua reprodução. Di Pietro define administração pública nos seguintes termos:

- a) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **peças jurídicas, órgãos** e **agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente** ao Poder executivo (DI PIETRO, 1999, p. 54, grifos do autor)

Também dos campos do direito constitucional e administrativo, busca-se não somente os contornos de suas dimensões estruturais direta e indireta, nesta a definição de seus entes constituintes, mas, com destaque, também aos princípios gerais expressos informadores dos atos do agente público, contidos no *caput* do art. 37 da Constituição da República, quais sejam: o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.<sup>4</sup> Os princípios de administração pública, a propósito, bem representam uma convergência com os pressupostos clássicos do pensamento administrativo.

Apenas mais recentemente tem se assistido a uma produção nascente de abordagens de análise a partir de outros referenciais, mas

<sup>4</sup> Esses conceitos conformadores da definição de administração pública são amplamente estudados nos campos de origem e pouco acrescentam à perspectiva da gestão em sentido mais estrito, objeto de análise desta abordagem. Por esse motivo são desbordados.

que não descuidam do vínculo com a abordagem jurídica, ao mais preciso estilo delineado na formação histórica do país. Busca-se aqui explorar outras perspectivas desse conceito – *administração pública* –, a fim de que se possa compreendê-la a partir de outros parâmetros analíticos. Lynn Junior (2010) destaca a amplitude da literatura e a multiplicidade de abordagens. Para Denhardt (1999, p. 90), “En términos generales, la administración pública se ocupa de manejar el cambio en búsqueda de valores sociales públicamente definidos. En la definición del campo están implicadas profundas cuestiones teóricas”.

Os teóricos que operam no campo das políticas públicas e das ciências sociais tendem a deslocar o foco de análise para a administração pública como um fenômeno social, de onde se extrai a noção antes referenciada de valor social publicamente construído. Definir mais precisamente os contornos da administração pública encaminha a compreensão de suas aproximações e os distanciamentos em relação aos organismos que compõem o que se denomina setor privado. Então, importa também conhecer os limites de fronteira entre a administração pública e as organizações do setor privado – não somente empresas –, caso se pretenda doravante entender seus modelos de gestão e sobre eles promover esforços de transformação. Ramió (1999) diferencia a administração pública segundo os parâmetros que seguem:

- a) a organização pública é uma organização complexa. Não pela dimensão ou pelo tamanho, mas pela diversidade funcional e estrutural;
- b) há profunda interdependência entre política e administração, em qualquer dos níveis organizacionais;
- c) não existe correlação direta entre as atividades da administração pública e o aporte de recursos orçamentários e financeiros. Isso impacta na dificuldade de medir a eficiência ou o rendimento da ação administrativa. Além disso, a definição dos parâmetros de resultados se subordina à intensa ingerência política;
- d) a dinâmica organizacional está fortemente limitada pelos padrões normativos, notadamente no que diz respeito à gestão de recursos humanos;
- e) diferentemente das empresas privadas, que competem por recursos no mercado, as organizações públicas têm certa garantia de financiamento;
- f) é difícil identificar com precisão o produto da ação governamental e construir indicadores para medir eficiência e eficácia da produção da administração pública;

g) em face das múltiplas funções que perfazem a administração pública, coexistem diferentes categorias profissionais, que requerem diferentes processos e estruturas.

Esses são atributos diferenciadores das organizações públicas e privadas, que afetam em diferentes níveis de intensidade a *gestão* e os *sistemas de gestão* das organizações. Mas há uma dimensão mais substantiva que se impõe destacar quando se pretende delimitar melhor o campo da administração pública. Denhardt (1999), após cuidadosa análise envolvendo o estado da produção teórica em administração pública, sinaliza a agenda futura e os limites de estudo no campo.

En mi opinión, la administración pública ha estado limitada por dos posiciones importantes, profundamente arraigadas en la historia de la disciplina: a) una noción de la responsabilidad moral y política concebida en términos jerárquicos, según la responsabilidad de las agencias ante los funcionarios elegidos, y b) una transposición de los valores empresariales, o por lo menos de los valores gerenciales, a la conducta de las agencias públicas. (DENHARDT, 1999, p. 117)

Aqui outro elemento fundamental para a compreensão da gestão de pessoas no setor público segundo uma expressão estratégica, a apropriação de conceitos e valores gerenciais originariamente concebidos no campo privado. O enfrentamento dessa questão remete à reflexão acerca de que impactos essas transposições têm, entre outras expressões, sobre os sistemas de gestão das organizações e sobre a *boa gestão pública*. A propósito, o que é uma boa administração pública? Ao passo que um executivo de empresa busca maximizar resultados para o acionista, extraindo as maiores margens possíveis de rendimento dos recursos produtivos disponíveis, impõe-se, por outro lado, questionar: como essa relação ocorre na administração pública, assumindo que, do ponto de vista instrumental e funcional a esta, não deixa de ser um concerto de organizações? Essa relação faz algum sentido na administração pública? Que feições têm, por exemplo, as relações laborais no setor público em termos de expropriação do valor do trabalho? Como se medem resultados em segmentos centrais da ação do Estado, tais como saúde, educação, justiça, exemplificativamente? Como se avalia a gestão tributária? E o desempenho da fiscalização nesse campo da gestão? E no campo do controle da administração pública? Essas são questões em aberto, mas que merecem um esforço de resposta.

As respostas a essas questões não são triviais e demandam a produção de interfaces entre diferentes campos de estudo, entre



os quais, além da administração, a ciência política, a sociologia, a filosofia, ao melhor estilo da abordagem da complexidade. Bem assim, imperativo se faz perceber os distintos momentos históricos, e os paradigmas dominantes – não estanques – que influenciaram os arranjos institucionais vigentes em diferentes momentos.

#### 4 Influência do pensamento clássico na administração pública contemporânea

Compreender a administração pública contemporânea em seus fenômenos e expressões implica reconhecer as diferentes influências no transcurso de sua trajetória histórica. As influências culturais, políticas e econômicas de nações dominantes ao seu tempo contribuem para explicar certa convergência nos paradigmas conformadores da administração pública em diferentes países e hemisférios. Diferentes autores, que por certo se influenciam mutuamente, convergem para uma categorização de paradigmas.

Henry (1989) refere os seguintes momentos paradigmáticos: **Paradigma 1** – A dicotomia entre política e administração (1900-1926); **Paradigma 2** – Os princípios de administração (1927-1937); **Paradigma 3** – Administração pública como ciência política (1950-1970); **Paradigma 4** – Administração pública como gestão (1956-1970); **Paradigma 5** – Administração pública como administração pública (a partir de 1970).

Sob uma perspectiva brasileira, mas não divergindo em demasia, Keinert (1994) propõe os seguintes paradigmas: **Paradigma 1** – Administração pública como ciência jurídica (1900-1929), convergindo para a aproximação identificada por Wahrlich (1978) entre a ciência administrativa e as ciências jurídicas na América Latina nesse mesmo período; **Paradigma 2** – Administração pública como ciência administrativa (1930-1979), este dividido em dois períodos: o correspondente ao *Estado administrativo* (1930-1945), o período da *Administração para o desenvolvimento* (1946-1964), e, por fim, o *Intervencionismo estatal* (1965-1979); **Paradigma 3** – Administração pública como ciência política (1980-1989); **Paradigma 4** – Administração pública como administração pública (a partir de 1989).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Outra interessante e bastante ampla categorização de momentos paradigmáticos da administração pública é proposta por Procopiuck (2013).

Em suma, menos a coincidência de termos e momentos cronológicos, importa mais destacar a influência das sucessões de estágios, notadamente em seus conteúdos, promovendo transformações coerentes em distintos lugares, a despeito de algum retardo temporal. É importante perceber que esses paradigmas se expressam também sob a perspectiva da formulação teórica voltada à descrição e à explicação do fenômeno organizacional da administração pública. Clifford Dwight Waldo identificou três estágios de desenvolvimento da teoria organizacional, as abordagens: *clássica*, *neoclássica*; e *moderna teoria organizacional* (FRY; RAADSCHELDERS, 2008).

Resgatando o modelo clássico, destaca-se também das proposições de Waldo cinco características distintivas fundamentais da *abordagem clássica* da administração pública, quais sejam: a) a assunção da **dicotomia política/administração**; b) uma **orientação gerencial genérica** (que pressupõe a possibilidade de serem aplicadas no setor público tecnologias gerenciais oriundas do setor privado); c) a busca por **princípios de administração** mediante análise científica; d) a **centralização** das atividades executivas; e) um compromisso com a **democracia**.

Interessante perceber, portanto, que do pensamento clássico muito se tem reproduzido no mundo contemporâneo, revelando-se imperativo reconhecer não somente as virtudes, mas os limites desse paradigma teórico. Convergem as ideias pioneiras, conformadoras da nascente disciplina da administração pública do final do século XVIII e início do século XIX, em especial a visão dicotômica entre política e administração, os sentidos de racionalidade e de neutralidade da ciência, em particular das ciências jurídicas e das ciências administrativas, e os consequentes valores do mecanicismo e da racionalidade instrumental como categorias proeminentes.

Poucos aspectos têm assumido tão acentuado espaço no debate transversal à gestão de pessoas nas organizações públicas quanto o alardeado conflito entre técnica e política. Esse é um tema transversal a muitas abordagens que enfocam desafios impostos aos gestores no âmbito da administração pública e que precisa constituir objeto de reflexão profunda.

## 5 Política e técnica na gestão de pessoas no setor público: a dicotomia aparente

Abordar um fenômeno complexo, sob a ótica de uma dicotomia, por si já constitui uma limitação de análise. Uma dicotomia, por definição,

“é uma distinção entre duas opções adversativas” (BAGGINI; FOSL, 2008, p. 117). É fato, contudo, que no contexto atual da administração pública em geral convivem em conflito os temas *administração, política e técnica*. No centro dessa discussão estão, fundamentalmente, duas categorias de agentes públicos: o agente político (eleito ou designado em caráter de confiança) e o servidor público (concursado). A natureza e as perspectivas de mundo, que caracterizam essas duas formas de ascensão a postos na administração pública, têm promovido discussões, no mais das vezes estéreis.

O tratamento desse tema é essencial para a gestão de pessoas não somente porque são as pessoas que produzem esses conceitos e seus significados, mas pelo fato de que a sua reprodução afeta o contexto de emergência e de tratamento de questões fundamentais, tais como, a liderança, a gestão de carreiras, as definições de cargos, os padrões de remuneração, a comunicação, o clima organizacional, entre outros fenômenos de alta relevância. A reflexão em torno do tema e a dissolução da falsa dicotomia entre técnica e política constituem, portanto, aspectos essenciais.

Algumas questões que devem orientar o tratamento desse debate são: o que se entende por administração? O que se entende por política? Qual é sua alçada? O que se entende por técnica? Política e técnica são incompatíveis? Existem cargos técnicos e cargos políticos? Quando um técnico assume um cargo político continuará pensando e agindo estritamente como técnico? Por quê? Mas a questão fundamental é: o que é, e qual é a natureza da administração pública?

Como se viu nas seções anteriores, a administração pública tem seus contornos influenciados não somente pelas contingências sociais de cada período histórico, mas, não dissociado disso, pelos ciclos de pensamentos dominantes em cada momento. A influência da ciência política e do pensamento gerencial clássico em ascensão, sobretudo, forjou as bases para a valorização de estruturas profissionais para a administração pública, opondo-as ao plano político, este representado, essencialmente, pelos reflexos da busca dos interesses pessoais desses atores assentados em valores patrimonialistas e clientelistas. Tomados de forma restrita os limites e propósitos da profissionalização, embebidos em um caldo cultural peculiar, instalam-se no Brasil os fundamentos para uma oposição entre a política e a técnica.

Outro aspecto tão ou mais danoso à boa administração pública se refere à identidade atribuída entre *técnica* e *administração*. A administração não pode ser reduzida a técnica, tampouco no particular espaço

da administração pública. São, por certo, distintas a administração das empresas e a administração da coisa pública, mas ambos os campos do conhecimento integram um campo de alcance ainda mais amplo ou comum – o da *administração* – que não existe por si, tampouco simplesmente se divide naquelas duas áreas (pública ou privada), senão empresta-lhes elementos constitutivos essenciais.<sup>6</sup>

A administração é constituída de uma dimensão técnica, instrumental, utilitarista, e outra política, envolvendo o poder e os interesses em conflito, de fundo essencialmente substantivo que se integram e conformam-se mutuamente. Reduzir administração aos seus elementos de aplicação e ferramentas de ação, desprezando a dimensão conceitual que conforma seu referencial de suporte reflexivo, não só evidencia compreensão limitada desse campo das ciências sociais aplicadas, como restringe as possibilidades de transformação que o seu conteúdo e expressão substantiva encerram.

A administração pública, pelo fato de constituir espaço de convergência de múltiplos interesses, em distintos graus de legitimidade, e precisar dar conta de respostas, é essencialmente política. A técnica é instrumental à administração pública, que é substantivamente política. Não pode a técnica, nem o técnico, suplantam a dimensão política da administração pública sob o pretexto de ser *melhor*.

Nessa linha, na qualidade de crítico da abordagem clássica, cujos fundamentos filosóficos assentam-se no pragmatismo, no utilitarismo e no positivismo, Waldo destaca-se como uma das referências da denominada abordagem da *Administration-as-Politics* (administração como política). Negando, portanto, a dicotomia entre política e administração (mais precisamente, *técnica*),

Waldo denies that politics and policy considerations can be excluded from administration. Moreover, facts cannot be separated from values. Consequently, administration is inevitably both art and science, and perhaps more art than science. Also, since administration cannot be separated from politics, Waldo argues that public administration is different from private administration, being distinguished by the political environment in which the public administrator must operate. Our objective, argues Waldo, should not be to keep administrators out of policy and political matters but to encourage cooperation between the

<sup>6</sup> Advindo de seu próprio conceito, elementos do ciclo de gestão como o *planejamento* e o *controle* transcendem as fronteiras dos campos público e privado.

political and administrative domains and to discover ways in which we can benefit from the creative potential and substantive contributions of administrative officials. (FRY; RAADSCHELDERS, 2008, p. 303)

É importante assinalar que esse debate é antigo, tanto na literatura nacional quanto na internacional, assumindo diferentes perspectivas de tratamento e desdobramentos (MARTINS, 1997; 1998; LEARMONTH, 2005; FREDERICKSON; SMITH, 2003; ROUBAN, 2010). Os elementos fundamentais delineadores do debate estão concentrados no que se pode entender como esferas de atuação, notadamente no que diz respeito aos objetivos e meios. Nesse particular, Frederickson e Smith (2003, p. 17-18), também minimizando o senso de dicotomia, representam um compartilhamento entre política e administração, em diferentes níveis de intensidade, do foco em objetivos e meios. Não se trataria, portanto, de uma divisão mais rígida de competências em “caixas”, mas, interagindo em um mesmo ambiente, a coexistência e o compartilhamento dessas funções, com distintas intensidades em termos de definição de diretrizes para as políticas públicas e sua condução.

A distinção entre política e administração como propósito que transcende o analítico, ou seja, que busca estabelecer limites de atuação entre as esferas de poder político e da ação gerencial, é algo que emerge a partir da segunda metade do século XIX. Entre as raízes dessa aparente dicotomia está a influência do pensamento norte-americano, em especial ilustrado pelo texto produzido por Thomas Woodrow Wilson em junho de 1887, o qual, posteriormente, tornou-se presidente dos Estados Unidos.

O campo da administração é um campo de negócios. É separado da azáfama e da disputa da política; em muitos pontos mantém-se à parte mesmo do terreno controvertido do estudo constitucional. É uma parte da vida política apenas como os métodos do escritório são uma parte da vida da sociedade; apenas como a maquinaria é parte do produto manufaturado. Mas, ao mesmo tempo, eleva-se muito acima do nível comezinho do mero detalhe técnico, mercê do fato de que através de seus mais altos princípios está diretamente ligado às duradouras máximas da sabedoria política, às permanentes verdades do progresso político.

O objetivo do estudo administrativo é salvar métodos executivos da confusão e alto custo do experimento empírico e baseá-los em fundamentos firmemente arraigados em princípios estáveis.

É por essa razão que precisamos encarar a reforma do serviço civil em seus presentes estágios como apenas o prelúdio de uma mais ampla reforma administrativa. (...)

Deixem-me ampliar um pouco aquilo que disse referente ao campo da administração. De maior importância para se observar é a verdade sobre a qual tanto e com tanta felicidade têm insistido os nossos reformistas do serviço civil; isto é, que a administração acha-se fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política estipule as tarefas para a administração, não se toleraria que manipulasse os seus escritórios.

Esta é uma distinção do mais alto alcance; eminentes autores alemães investem nela como evidente. Bluntschli, por exemplo, recomenda que separemos a administração tanto da política como da lei. Política, diz êle, é atividade do estado “em coisas grandes e universais”, ao passo que “administração, por outro lado”, é “a atividade do estado em coisas individuais e pequenas. A política é assim a área de interesse especial do homem de estado, a administração a do funcionário técnico.” (...). (WILSON, 1966, p. 91-92)

É grande a influência dos termos desse texto no arranjo contemporâneo de administração pública. Conforme já assinalado, é comum referências a essa “dicotomia” como pressuposto nos relatos e nas práticas de agentes públicos de todos os níveis organizacionais. Essa alegada oposição entre as expressões *técnica* e *política* da gestão faz parecer que a expressão racional da organização deve ser maximizada. A organização, no entanto, não se esgota na sua dimensão racional; é, pois, um arranjo social, e, como tal, a ela são inerentes as relações de poder – assim entendidas as tensões que moldam a dimensão política da organização. Desse modo, não se pode definir claramente as fronteiras entre a técnica e a política. Ao gerenciar uma equipe, ou um conflito entre pessoas, o gestor precisa negociar interesses, reconhecer distintas perspectivas de compreensão das situações em cena, se posicionar, fazer escolhas, e buscar a convergência de esforços orientada para um propósito que seja aceito como comum aos atores. Em uma perspectiva mais ampla, as decisões estratégicas de posicionamento institucional são essencialmente pautadas por uma sensibilidade e um olhar político, assim entendido aquele que busca a constituição e manutenção de uma teia de relações que não isole a organização, senão a integre no arranjo institucional. Esses movimentos, no entanto, nem sempre correspondem a decisões e ações estritamente racionais, senão por vezes aparentemente incongruentes se tomados tão somente sob as lentes tecnicistas. É importante ter em mente que a racionalidade que ampara e transpassa essas ações e decisões em nível estratégico considera um conjunto de variáveis não convencionais e é de fundo essencialmente político, tão somente temperado ou revestido por traços de elementos técnicos.

A estabilidade institucional, fundamento para a legitimidade, e, por conseguinte, a sobrevivência da organização, não admite contrastes mais perenes em relação ao contexto. Nesse particular, Bryner (2010, p. 315) refere que “a administração é política: escolhas políticas são endêmicas à administração e é preciso compreender que as burocracias públicas estão aninhadas no interior de uma rede de atores políticos”.

Para fins de gestão de pessoas em particular, refere-se, ainda, que a expressão política da organização está presente em todos os seus níveis, de modo que a oposição entre os componentes *técnico* e *político* revela-se, de fato, uma crença idealizada, com pouco ou nenhum suporte no plano da realidade. São duas dimensões distintas, mas não excludentes, que coexistem, e se influenciam mutuamente. Rigorosamente, a ideia de que as organizações públicas precisam valorizar a dimensão técnica e minimizar a influência política é, em si, um discurso de acentuado conteúdo político. De fato, esse argumento constitui uma das expressões da disputa por espaços de poder nas organizações.

Merece registro, ainda, outra perspectiva da relação entre política e administração, qual seja, a *politização* da administração pública. Rouban (2010) destaca o fenômeno em três expressões distintas: a) a politização como *participação do servidor público no processo de tomada de decisão política*; b) a politização como *controle de nomeações e designações*; c) a politização como *envolvimento político dos servidores públicos*.

Assumindo a política como um conceito estritamente relacionado com o de Estado e com o esforço de busca, manutenção e exercício do poder, e o processo político como moderador das relações e dos interesses entre os diferentes segmentos sociais, a primeira expressão da politização referenciada sugere:

A politização da administração pública é, nesse caso, sinônimo de participação na autoridade política. Nesse sentido, todos os servidores públicos são “políticos” porque exige-se que tomem decisões políticas, adaptem-nas e expliquem-nas, em outras palavras, que realizem um trabalho de natureza política que obviamente não está limitado à mera aplicação de normas jurídicas ou econômicas. O fato de que os servidores públicos são seres pensantes impede considerá-los como máquinas que não têm nenhuma liberdade de julgamento. (ROUBAN, 2010, p. 337)

Quanto mais próximo do nível operacional de gestão, maior é o grau de vinculação do agente com a tarefa, com as normas ou com

os padrões de operação, resultando, portanto, menores (e por vezes reduzidas, senão ausentes) as possibilidades de esse ator organizacional expressar sua vontade na consecução do trabalho. Por outro lado, quanto mais próximo do topo da organização, mais ampla é a perspectiva analítica do agente, mais fluidas são as normas que regulam sua ação e mais variáveis passam a interferir na sua equação de decisão. Portanto, maior tende a ser o seu espaço de discricionariedade; logo, maior é sua liberdade para exercer seu poder de influência e direcionar a organização conforme sua perspectiva particular de gestão.

Em síntese, a ânsia de setores da sociedade, pelo fortalecimento da burocracia, pode ser explicada por um conjunto de fatores que se influenciam mutuamente; entre os quais o desgaste das instituições políticas, em especial dos políticos. É preciso atentar, no entanto, para o fato de que a ditadura da técnica é potencialmente mais danosa em relação aos complexos e caóticos arranjos a que as instituições democráticas conduzem. Esta última alternativa – crescentemente qualificada –, portanto, parece ainda ser a opção mais indicada. Solver essa dicotomia é, portanto, condição fundamental para a transformação das relações no contexto do Estado da administração pública.

## 6 Administração: especificidades dos contextos público e privado

Em matéria de gestão de pessoas é comum a transposição de conceitos e tecnologias do setor privado para o setor público. O dinamismo e os desafios que movem as empresas para a produção de soluções para mediar os conflitos entre as pessoas e os interesses corporativos fazem dessa área da gestão um campo fértil tanto para a produção de soluções gerenciais criativas, quanto para a redefinição de velhas propostas. Um fato evidente é que as organizações públicas têm bebido dessa fonte, e isso inspira alguns cuidados.

A reafirmação da dicotomia política/administração influencia, entre outros aspectos, a forma como o conhecimento produzido no campo da administração é percebido e apropriado pelas organizações do setor público, tanto em sua forma teórica (teoria das organizações), quanto tecnológica (tecnologias gerenciais). Nesse sentido, impõem-se algumas reflexões para melhor delinear as fluidas e movediças fronteiras entre a administração de organizações no campo privado e a administração pública, especialmente para os fins de transposição



das teorias (análise organizacional) e das tecnologias de gestão (ação gerencial) entre esses distintos campos. Diferenciar em sua natureza as empresas e as organizações públicas é essencial para levar a efeito os processos de adoção de práticas de gestão de pessoas do campo empresarial por parte das organizações do setor público

Essas distinções entre os campos revelam-se, em diferentes níveis de intensidade, segundo múltiplas perspectivas possíveis. O que se destaca é o imperativo de o gestor ser sensível e observar, em cada caso, especificidades dos campos. Por exemplo, na organização empresarial, a despeito de todos os esforços, notadamente da área de gestão de pessoas, em minimizá-lo, ocultá-lo, ou de dar-lhe outras feições e interpretações, está presente o conflito entre capital e trabalho, que é inerente ao modo de produção capitalista. De outra parte, na organização pública, esse conflito não existe, ou não tem os mesmos contornos, aspecto fundamental conformador de sistemas e de modelos de gestão que destaquem uma distinta convergência ética e moral entre a dinâmica das pessoas (relações sociais inter e intraorganizacionais de distintas ordens) e a produção de valor público, orientado pelo mais genuíno interesse público. Valor público, é importante assinalar, não está aqui tomado com a acepção proposta por Bozeman (2007, p. 13), que entende os *valores públicos*, distinguindo-os do *interesse público*, como aqueles decorrentes de um consenso sobre direitos, benefícios, prerrogativas e obrigações dos cidadãos para com a sociedade, o Estado e o semelhante, além dos princípios sobre os quais se assentam as políticas públicas.

Ao tratar o tema da distinção entre administração pública e privada, Amato (1971) refere os seguintes:

1. o governo existe para atender interesses da sociedade, ao passo que as empresas visam os interesses individuais (acionistas, sócios, membros, etc.);
2. entre todas as instituições, o governo é a que detém a autoridade política suprema;
3. o Estado detém o monopólio do uso legítimo da força (construção apoiada na formulação conceitual de Estado proposta por Max Weber);
4. a responsabilidade do governo deve corresponder à natureza e à dimensão de seu poder.

São indicados também por Lynn Junior (2010) como elementos distintivos fundamentais da gestão pública em relação à privada:

1. o interesse público difere do privado;

2. as autoridades públicas, por exercerem o poder soberano do Estado, devem necessariamente atender aos valores democráticos em detrimento dos interesses de qualquer grupo ou material em particular;
3. a Constituição exige o tratamento igualitário das pessoas e descarta o tipo de seletividade que é essencial para sustentar a lucratividade.

Ao relacionarem atributos diferenciadores de organizações públicas e privadas, Christensen *et al* (2007) compartilham o primeiro aspecto distintivo acima citado e acrescentam:

1. os dirigentes de organizações públicas prestam contas aos cidadãos e aos eleitores, e não a um grupo específico;
2. as organizações públicas exigem grande ênfase em abertura, transparência, tratamento isonômico, imparcialidade e previsibilidade.

Organizações públicas diferem em aspectos de finalidade e assemelham-se em termos de fundamentos de seus sistemas de gestão. Há interdependência (mútua influência) entre os contornos do sistema de gestão e a natureza da organização, certamente, mas os fundamentos conceituais e pressupostos de organização são intercambiáveis. Nos aspectos todos relatados anteriormente, são diferentes, por certo. Mas os sistemas de gestão são uma dimensão instrumental da organização, que independe em larga medida de sua finalidade, logo, podem ser considerados compatíveis em sua expressão gerencial.

- Análise de políticas públicas: requer referenciais distintos;
- Análise de sistemas de gestão: admite os mesmos referenciais teóricos com seus elementos devidamente ressignificados.

Organizações públicas e privadas diferem essencialmente em objetivos e se aproximam em meios (sistemas de gestão). Do ponto de vista substantivo, portanto, as organizações públicas e privadas exigem modelos de gestão diferentes, pois distintos são seus pressupostos de organização, orientação, funcionamento e propósitos e, portanto, diferentes devem ser os parâmetros de aferição desses resultados (ROUSE, 1997). Nessa linha,

Waldo falls at the other end of the spectrum, arguing that public administration is different from private administration and that, even if private organizations are more efficient, quality is not the primary criterion by which public organizations should be judged. Criteria such as representativeness, responsiveness, due process, fairness, and equity would be more important for Waldo (FRY; RAADSCHELDERS, 2008, p. 346-347)

No que diz respeito à apropriação da ciência da administração na administração pública, Wilson ressalta o que segue:

(...) Não; os escritores americanos até agora não tomaram qualquer parte importante no avanço desta ciência. Ela encontrou seus doutôres na Europa. Não é de nossa fabricação; é uma ciência estrangeira, falando muito pouco a linguagem dos princípios ingleses ou americanos. Ela emprega somente línguas estrangeiras; externa somente o que, para as nossas mentes, são ideias estranhas. Suas metas, seus exemplos, suas condições, são quase exclusivamente fundamentados nas histórias de raças estrangeiras, nos precedentes de sistemas estrangeiros, nas lições de revoluções estrangeiras. Foi desenvolvida por professôres franceses e alemães, e, conseqüentemente, é em todas as suas partes adaptada às necessidades de um estado compacto, e feitas para se ajustar a formas altamente centralizadas de governo; enquanto que, para corresponder aos nossos propósitos, deve ser adaptada, não a um estado simples e compacto, mas complexo e multiforme, e feita de molde a se ajustar às formas altamente descentralizadas de govêrno. Se a quizermos utilizar, temos que americanizá-la, e isso não apenas formalmente, na linguagem somente, mas radicalmente, em pensamento, princípio e alvo, igualmente. Ela tem que aprender decor nossas constituições; tem que expulsar de suas veias a febre burocrática, tem de inalar muito do livre ar americano. (WILSON, 1966, p. 87).

É importante assinalar que o texto de Wilson é contribuição original da segunda metade do século XIX – junho 1887 – impondo-se reconhecer que naquele contexto histórico os Estados Unidos da América do Norte experimentavam um momento de transformação e transição da administração pública, que visava a combater traços personalistas e patrimonialistas, que imperavam no arranjo do Estado.

A contribuição referenciada expõe, também, entre outros aspectos, a preocupação com a contextualização do conhecimento produzido além das fronteiras que delimitam um determinado arranjo cultural, no caso os Estados Unidos em relação a nações da Europa. Alerta, especialmente, para o imperativo de conferir significado local ao conteúdo entrante, sem desprezá-lo. Conferir coloração e substância local ao conhecimento produzido em outros espaços revela-se como interesse recorrente de importância central, a fim de que o conteúdo estrangeiro não seja tomado de modo superficial e destituído de significado no contexto local.

## 7 Competência conceitual e reflexiva: imperativo para a transformação substantiva na gestão de pessoas

Há muito se experimentam na administração pública tecnologias gerenciais importadas ou inspiradas em práticas do setor privado esperando-se mudanças significativas em um curto período de tempo. Ao tempo em que se fala da complexidade que envolve a gestão de pessoas no setor público também são colocados em prática projetos de inovação que buscam transformações radicais neste campo, tais como a gestão de desempenho e a gestão por competências, para citar as mais recentes. Ocorre que as mentes envolvidas nesses processos nem sempre modificam seus referenciais conceituais e valorativos a fim de ajustá-los aos pressupostos em que se sustentam as inovações pretendidas. Prevalece, em suma, o pensamento cartesiano, formal, linear, redutor e reprodutivista. Esta reorientação de pensamento requer *reflexão* em relação aos pressupostos que subjazem às ações; e esta, por sua vez, a capacidade de compreender o mundo segundo as diferentes lentes conceituais. O esteio das transformações substantivas está na competência da *ação reflexiva* – para o quê o domínio dos *conceitos* é essencial –, e não na prática acrítica e replicadora de experiências levadas a efeito alhures.

Sendo a gestão de pessoas um processo *complexo* – em que as políticas e ações são *tecidas conjuntamente* em relação a tudo o mais na organização, significando também dizer: amplo, dinâmico, multidimensional, fluido e envolto em certa expressão de caos, entre outros aspectos, pode-se afirmar também que não existem “*receitas*” passíveis de resultados certos. É preciso reconhecer que as pessoas não somente são diferentes entre si, como, em relação a si próprias, transformam-se ao longo do tempo, variando e oscilando em seus propósitos, comportamentos, interesses e expectativas por diferentes fatores pessoais, profissionais, relacionais, ambientais, entre muitos outros aspectos.

Nesses termos, é incompatível esperar um comportamento determinístico na dinâmica de pessoas. A gestão de pessoas como campo de estudo e de prática na administração pública encerra especificidades que derivam da natureza, dos propósitos, da estrutura formal e informal e do modo de funcionamento que particularizam as organizações, além dos componentes culturais que moldam as práticas de gestão e os comportamentos – ações e reações das pessoas no ambiente do serviço

público. Logo, estudar gestão de pessoas pouco se presta para antecipar padrões idealizados de como proceder ou moldar comportamentos, e mais se destina a *qualificar os agentes públicos a compreenderem em seu contexto a dinâmica de comportamento das pessoas no ambiente de trabalho*, reconhecendo que este é também fortemente influenciado pelas demais dimensões da vida (BERGUE, 2019).

Na perspectiva de desenvolvimento de competências analíticas, Denhardt (2012) destaca a importância da capacidade conceitual e reflexiva como diferencial para a boa gestão.

A diferença entre um bom gestor e um gestor extraordinário está não em sua habilidade técnica, mas no senso – que se pode derivar somente por meio da reflexão atenta, por meio da teoria – que ele tem de si mesmo e de suas circunstâncias. (DENHARDT, 2012, p. 287)

A ação de gestão tem, portanto, como condição anterior a análise e a compreensão da situação devidamente contextualizada, sendo a partir desta praticada a ação gerencial, sempre contingencial. É importante reconhecer que molduras teóricas todos têm e que estas delimitam o alcance da ação das pessoas nas organizações, consciência central para a prática da gestão, notadamente em gestão de pessoas.

Todo mundo, e não somente os acadêmicos, teoriza sobre as causas e consequências do mundo social e age com base nisso. A maioria das práticas operacionaliza alguma teoria, por mais implícita, vaga e contraditória que ela possa ser. De fato, “prática” é um construto teórico e a teorização é, em si mesma, uma prática. (MARSDEN; TOWNLEY, 2001, p. 31)

Merece destaque também o fato de que essa malha de *conceitos* é, em distintos níveis de intensidade, compartilhada pelos demais membros da organização, o que submete o gestor a um desafio ainda maior por ocasião das suas intervenções tendentes a modificar comportamentos ou promover mudanças de um modo geral (BERGUE, 2019). Maturana e Varela (2001, p. 34) nesta linha se pronunciam:

Uma explicação é sempre uma proposição que reformula ou recria as observações de um fenômeno, num sistema de conceitos aceitáveis para um grupo de pessoas que compartilham um critério de validação. (MATURANA; VARELA, 2001, p. 34)

Assim, cada caso demandará uma ação, e esta dependerá (será contingencial) da leitura (compreensão) que o gestor será capaz de formular em relação ao contexto naquele momento. A competência analítica está associada, portanto, à capacidade de compreender, de explicar, de descrever, e, mesmo, de, por vezes, predizer um fenômeno. Conforme Frederickson e Smith (2003, p. 5), “Como uma teoria pode ser utilizada? A validade ou utilidade de qualquer teoria depende da sua capacidade de descrever, de explicar, e de predizer”. Esta dimensão conceitual das competências, em suma, se destaca para fins de gestão em relação à técnica, esta de natureza mais instrumental (“ferramenta”, instrumento ou tecnologia de gestão) que é posterior.

## 8 Definindo gestão estratégica de pessoas no setor público

A organização pública contemporânea – estruturas, processos e relações – é, em muito, reflexo do pensamento gerencial de inspiração clássica. A gestão de pessoas – dimensão essencial da organização – também reflete esses valores: mecanicismo, hierarquia, divisão do trabalho, especialização, formalização, padronização, em especial a redução da dimensão humana – as pessoas – a uma expressão funcional, de alcance menor. Nesse contexto, tem-se predominantemente nas organizações do setor público, a gestão de pessoas em sua expressão tradicional: funcional (área de gestão de pessoas, com as funções de cuidar das pessoas e das matérias afetas “*a pessoal*” na organização).

Entre os desafios iniciais para a consecução de transformações significativas na gestão de pessoas no setor público brasileiro está a necessária redefinição dos contornos deste conceito: gestão de pessoas. Um dos aspectos essenciais é assumir que *gestão de pessoas* não é uma área (departamento, unidade, secretaria, etc.) somente, mas, fundamentalmente, um *processo*. É preciso superar a visão departamental para alcançar a gestão de pessoas como função que *se verifica em toda a organização*, e o tempo todo. Não se pode esquecer que a gestão é, essencialmente, gestão de pessoas. Os processos e resultados das ações de gestão e de governo, de atividades meio ou finalísticas, independentemente da esfera de governo que se analise, necessariamente envolvem pessoas, e estas produzem o valor público esperado.

Nesses termos, a gestão de pessoas precisa de um novo olhar. Uma compreensão que se desloque na *unidade funcional* – herança do modelo clássico de estruturação organizacional, de inspiração

taylorista – para as *peessoas*, notadamente a relação entre todas as lideranças e os demais membros das equipes e das organizações.

A propósito, assinala-se a importância de ter presentes os conceitos teóricos, e a consciência de que eles moldam a ação, para subsidiar os processos de transformação.

Pode acontecer que todas as teorias estejam parciais e que estejamos sujeitos às teorias do passado – mas ao menos – se tivermos consciência das teorias que nos mantém prisioneiros delineando nossa forma de pensar e agir, teremos a chance de entender as amarras que nos refreiam e, talvez, transformá-las de maneira favorável. (CLEGG *et al.*, 2011, p. 36)

Essa desconstrução tem implicações envolvendo o significado que se atribui à gestão de pessoas nas organizações, uma vez que essa unidade funcional passa a ser apenas parte de um conceito mais complexo. A área de gestão de pessoas é, portanto, parte dessa dimensão da gestão, estabelecendo-se como órgão importante da estrutura organizacional, e atuando como ativador da formulação, da execução e da avaliação de políticas de gestão de pessoas, entre outras tantas atribuições a serem desenvolvidas sempre que possível em regime de colaboração com os demais atores da organização. O *departamento de gestão de pessoas*, ou denominação correlata, é, então, uma parte da gestão de pessoas.

A gestão de pessoas assume uma extensão muito mais ampla e multifacetada que a expressão funcional sugere, sendo, portanto, necessária a superação da ideia de que gestão de pessoas constitui monopólio de uma área. Nessa mesma perspectiva, a gestão de pessoas não compete somente ao gestor de cada área ou equipe de trabalho. Sendo uma *relação*, o processo de gestão de pessoas envolve tanto o gestor como cada membro da equipe.

Nesses termos, em especial no contexto do serviço público – dada a condição especial do servidor relativamente ao empregado em uma empresa –, os desafios de desempenho na gestão de pessoas apresentados pela liderança não somente podem, mas devem ser também objeto de preocupação e enfrentamento por parte dos demais membros das equipes. Presente aqui um componente ético; um imperativo de agir em busca do melhor resultado do trabalho. É incompatível com o senso de serviço público, portanto, a inércia do agente sob o argumento de incompetência da liderança em matéria de gestão de pessoas. O servidor público tem o dever de agir tendo em vista o interesse coletivo. A sociedade não tolera passividade.

Em suma, cada agente pratica gestão de pessoas e é, portanto, parte dessa complexa e difusa teia de relações que moldam esse processo de gestão. Decorrência direta disso é que, se todos são coprodutores dos resultados; todos também são responsáveis, seja pela qualidade da relação e do ambiente, seja pelo resultado do trabalho.

Seguindo, a proposta de definir *gestão estratégica de pessoas* passa por dizer ao que ela não se restringe – o que isoladamente não é – evidenciar o contexto que autoriza sua emergência como processo delineador de um conjunto de práticas contrastantes com o posicionamento funcional recorrente nas organizações públicas, e explicitar algumas dimensões explicativas dessa perspectiva alternativa – dita estratégica – para a gestão de pessoas nesse peculiar espaço de gestão. Definir gestão estratégica de pessoas, portanto, é definir um modelo de gestão que contraste com esse. Essa delimitação conceitual passa por reconhecer a gestão estratégica de pessoas como um modelo complexo, que não se esgota pela presença de um ou outro elemento constitutivo, entre os mais comuns:

- a adoção do termo “*estratégico*”, simplesmente, preservando-se a essência tradicional da função gestão de pessoas na organização. A banalização da adoção do termo *estratégico* é uma expressão dos modismos que povoam o campo da gestão;
- a implementação de *tecnologias de gestão de pessoas* (gestão por competências, gestão do desempenho, gestão do conhecimento, etc.), ou desconectadas entre si, ou não integradas (em seus valores e conceitos essenciais) ao sistema de gestão da organização. As tecnologias gerenciais são instrumentos de operacionalização da estratégia, mas que por si só não garantem a existência de uma gestão estratégica de pessoas efetivamente.<sup>7</sup> Podem constituir sim, observada a forma e propósitos de sua adoção, etapas importantes e necessárias orientadas para a construção de uma gestão estratégica de pessoas;
- a participação da área de gestão de pessoas no processo de planejamento estratégico da organização;

<sup>7</sup> O Decreto Federal nº 5.707, de 2006, que inicialmente estabeleceu a *Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal* assentada no conceito de competências, constituiu diretriz fundamental para o estabelecimento de uma gestão de pessoas de natureza estratégica, mas por si só não garante a instituição da gestão estratégica de pessoas na Administração Pública Federal. Atualmente, a *Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas* da administração pública federal direta, autárquica e fundacional é estabelecida pelo Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019.



- a participação de representante da área de gestão de pessoas nas reuniões da alta administração;
- o posicionamento da área de gestão de pessoas nos estratos mais elevados do organograma.

São todos aspectos importantes, mas que isoladamente não configuram essa expressão da gestão de pessoas, tampouco se levados a efeito em caráter estritamente instrumental ou formalístico. Também relevante é reconhecer que a transição da gestão tradicional para uma gestão estratégica de pessoas não se processa por rupturas de padrões de pensamento e ação, senão percorre uma trajetória de transformação das feições convencionais para a formação de traços delineadores de uma gestão com feições crescentemente estratégicas. Esse processo desenvolve-se segundo um conceito que, coerente com a complexidade de seu objeto e contexto – a gestão de pessoas no setor público –, apresenta diversas dimensões e interfaces de análise. Compreender a gestão estratégica de pessoas implica poder reconhecer a existência de múltiplas condições que moldam a forma de pensar na organização e que se projetam no seu modelo de gestão.

É necessário, de início, definir gestão de pessoas no contexto da administração pública e, após, os aspectos que remetem à sua expressão estratégica. Uma definição possível para gestão de pessoas no setor público é: *a articulação de esforços de gestão orientados para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas observados os valores culturais – de natureza social, política, jurídica e econômica – que moldam as condições do contexto em que se inserem as organizações públicas.*

A organização são as pessoas e as interpretações compartilhadas das suas relações. E especialmente no que se refere aos processos envolvendo as funções de manutenção e desenvolvimento nas organizações públicas, os desafios que se impõem aos gestores são muito grandes em razão de seu elevado nível de fluidez e complexidade. Nesse contexto, a *gestão estratégica de pessoas* pode ser definida a partir dos seguintes elementos:

- a adoção de uma perspectiva *sistêmica, complexa e contextualizada* de análise dos fenômenos organizacionais;
- a *inserção qualificada* dos profissionais da área de gestão de pessoas no *processo da estratégia*;
- uma gestão de pessoas *alinhada com a estratégia* da organização. As pessoas na organização são pensadas em termos estratégicos;
- a *função* gestão de pessoas (não necessariamente a *área*) próxima à alta administração;

- os agentes públicos (servidores e agentes políticos) no *centro da organização* e da sociedade;
- a gestão de pessoas como *compromisso de todos* os gestores;
- a gestão de pessoas como *função legitimada* no contexto organizacional;
- o reconhecimento das pessoas como elemento *fundamental na produção de valor público* e de *continuidade da organização*;
- um modelo erigido sobre *políticas de gestão de pessoas* assumida uma perspectiva de *longo prazo*;
- a existência de um *suporte normativo formal* não somente para a atuação da área, mas para a gestão de pessoas em sentido amplo. Essa infraestrutura normativa não somente sustenta no plano da legalidade as políticas e práticas, como potencializa a continuidade das ações.

Seguindo esse exemplo de apropriação da perspectiva *estratégica*, a gestão estratégica de pessoas no contexto do setor público implica, inicialmente, que a organização compartilhe – traduzindo em ação, e não somente no plano do discurso – a ideia de que a *gestão de pessoas* e tudo o que lhe seja afeto sejam *elementos considerados efetivamente nas decisões da alta administração*. Pecando pela redução, mas no intuito de que isso favoreça o início de um processo de compreensão da mensagem, gestão estratégica implica que as pessoas sejam um *valor* sempre posto entre as categorias centrais de decisão e considerada política de estado.

Isso remete à ideia de reconhecer as *pessoas* – servidores efetivos, comissionados, agentes políticos, terceirizados, estagiários – como *elemento central* na organização. Em que pese a aparente obviedade disso, impõe-se ao gestor buscar compreender a dinâmica que exclui as pessoas dessa posição central, ou seja, os motivos pelos quais essa diretriz não se efetiva.

Outro elemento fundamental da gestão estratégica de pessoas na administração pública, que por vezes contrasta com as práticas cotidianas dessas organizações, é a noção de que o gerenciamento de pessoas é *compromisso de todos os gestores* do órgão ou da entidade. Nessa perspectiva, pensar estrategicamente a gestão de pessoas pressupõe, entre outros aspectos, deslocar a crença de que os temas relacionados a *pessoal* são *problemas da área de RH* (presente e explícita aqui a perspectiva funcional de arranjo organizacional).

Assume destaque também a noção de que gerenciar pessoas em uma perspectiva estratégica implica reconhecer a organização como

um *sistema social em permanente interação com seu contexto* – tempo e espaço. Em transformação, portanto. Essas interações, a propósito, não podem ser analisadas à luz de marcos teóricos convencionais, de inspiração essencialmente cartesiana, ainda que sob aparente roupagem contemporânea e inovadora, incapazes de explicar a multidimensionalidade e fluidez desse objeto. Sendo assim, os referenciais que se assentam nos pressupostos que informam a abordagem da complexidade, em particular nesse campo, tendem a reclamar especial atenção.

Essa percepção de interdependência é, rigorosamente, agregadora dos demais atributos e coerente com a noção de *todo* a que o conceito de estratégia remete. Pensar assim encaminha, por exemplo, a possibilidade de admitir que, se as pessoas são potencialmente capazes de se desenvolver continuamente ao longo de sua trajetória na administração pública, então as fronteiras organizacionais não devem constituir limites para as carreiras. Nesse sentido, conceber estruturas de carreira alternativas ao modelo vigente constitui um entre tantos desafios para a gestão de pessoas no setor público sob uma perspectiva estratégica. Admitir que além de possível, pode mesmo ser desejável que servidores atuem em organismos outros da administração pública que não aquele para o qual *prestou concurso* originalmente. Essa possibilidade de aplicação alternativa das competências das pessoas orientada para a ampliação (otimização) da geração de valor público é algo a ser pensado. Nesse sentido, as organizações públicas não podem constituir jaulas de aprisionamento profissional e pessoal; não podem se transformar em cofres de competências, especialmente se essas competências admitem alocação mais eficiente em outro ponto da administração pública – o sistema maior cuja orientação fundamental é o interesse público.

Por fim, mas não menos importante, o senso de *longo prazo*, que pode ter como uma de suas traduções no plano concreto a ideia de que as pessoas constituem o componente de continuidade, seja na sua expressão de memória organizacional, seja como estoque ou fluxo de conhecimento sobre o trabalho. Também, a gestão estratégica de pessoas deve, tanto quanto possível, se assentar em *políticas de gestão* que não cuidam somente de pessoas, mas que, baseadas em um senso de continuidade orgânica, integram as pessoas às áreas e funções da organização com o propósito de gerar valor público.

A gestão estratégica de pessoas, em suma, é um processo em constante elaboração (e não uma condição a ser alcançada) que contrasta

com as práticas convencionais de gestão de recursos humanos com foco estritamente operacional. É algo passível de ser perseguido, observadas as condições de contexto, por qualquer organização pública do nível municipal, estadual ou federal. Afirma-se isso, porque se assume a organização em sua substância como resultante da interação entre as pessoas, operando em um contexto que requer o desenvolvimento e a mobilização de competências crescentes em complexidade, atuando em processos produtivos e contextos dinâmicos nos quais as práticas inovativas, a flexibilidade e a multifuncionalidade são atributos basilares. O desenvolvimento de uma gestão estratégica de pessoas, então, depende menos de estrutura e da dimensão da organização, e mais da intensidade com que conceito se afirma e é traduzido em ação pelos gestores.

É imperativo afirmar que a implementação de uma gestão estratégica, independentemente da dimensão que pense, tem como principais vetores de implementação: a *alta administração*; a *área de gestão de pessoas*; e os *líderes em geral*. É fundamental o apoio da alta administração no patrocínio das ações, imprimindo parcela substantiva de legitimidade a gestão de pessoas. Esse componente de legitimidade assenta-se no pressuposto da hierarquia. A área de gestão de pessoas – em especial no conjunto de competências técnicas e gerenciais de seus profissionais – constitui outro importante vetor de fomento ao desenvolvimento de um pensamento estratégico em gestão de pessoas. A atuação da área de gestão de pessoas em capturar do ambiente os conceitos emergentes capazes de potencializar a produção de valor público e a tradução e ressignificação desses objetos culturais para o contexto da organização é essencial para o desenvolvimento de uma gestão estratégica. Além disso, a operacionalização desses conceitos inovadores – em forma ou conteúdo – depende de uma consistente atuação sistêmica, seja sob a forma de assessorias internas em gestão, seja em ações de educação orientadas para o desenvolvimento técnico e gerencial.

Nesse movimento de desenvolvimento de um pensamento estratégico que autorize a edificação de uma gestão estratégica de pessoas o papel da liderança em todos os níveis e áreas funcionais merece especial destaque. São esses os atores capazes de traduzir estratégia em ação, bem como de apropriar-se de conhecimentos novos e traduzi-los de modo significativo para os membros de suas equipes. Dotar os gestores em geral de competências técnicas e gerenciais necessárias para essa atividade de constante produção de um pensamento estratégico é um desafio que se impõe também aos demais

ateres destacados – alta administração e os profissionais da área de gestão de pessoas.

Em suma, essa lacuna de gestão – entre o estratégico e o operacional – é preenchida a partir da formação de um pensamento estratégico em matéria de gestão de pessoas. E não deverá ser tão somente por desejo ou por impulso dos gestores, mas antes por um imperativo do contexto em que a administração pública contemporânea se constrói. Dito isso, impõe-se aos gestores dos diferentes organismos e níveis da administração pública uma reflexão sobre as práticas vigentes e os valores que as suportam. A atenção à dimensão conceitual é condição inicial desse movimento de transformação por meio da interpretação e da resignificação desses elementos para a realidade da administração pública.



## ALINHAMENTO ESTRATÉGICO DA GESTÃO DE PESSOAS

A gestão estratégica de pessoas é inerente à gestão estratégica. Não há como pensar gestão estratégica sem que se passe pelas pessoas. São pessoas que *formulam*, que *executam*, que *avaliam* e *aperfeiçoam* a estratégia. Nesse sentido, as pessoas, tanto quanto possível, em diferentes graus de intensidade e envolvimento, são *pensadores estratégicos*. A gestão deve facilitar a produção colaborativa da estratégia entre as pessoas. Ademais, é imperativo deixar explícito e ver assimilada a noção de que as pessoas estão em todos os processos. São transversais a todas as áreas funcionais da organização e partícipes essenciais de toda a produção de valor.

Inicia-se a gestão estratégica de pessoas com o envolvimento e, portanto, comprometimento das pessoas com a estratégia, a partir da sua mobilização no ciclo da gestão estratégica. Esse, a propósito, pode inspirar-se nas feições do ciclo de gestão das políticas públicas.

Do ponto de vista da área de gestão de pessoas, quando esta se insere e estimula as pessoas – demais atores organizacionais – a se engajarem no processo de planejamento estratégico, tende a tornar-se mais significativa a estratégia. Por conseguinte, as diretrizes de trabalho, os objetivos estratégicos e as metas de resultados alcançarão maior grau de legitimidade entre as pessoas. A área de gestão de pessoas, por suas competências nos processos de comunicação e mobilização das pessoas na organização, constitui importante parceiro das áreas de planejamento. O só fato de a área de gestão de pessoas, inclusive pela articulação promovida por seus profissionais, participar dos ciclos de formulação, execução e avaliação da estratégia permite a esses agentes conhecer melhor a organização e atribuir significado mais preciso aos

programas, projetos, objetivos e metas institucionais e setoriais, além de facilitar a promoção das interfaces entre os setores e áreas.

É preciso reconhecer que entre os obstáculos ou aspectos fragilizadores da implementação da gestão estratégica de pessoas está a precariedade do processo de planejamento estratégico nas organizações públicas. Não há como pensar em gestão estratégica de pessoas, tampouco em alinhamento estratégico, se o processo de planejamento é deficiente, ilegítimo, formalístico ou não se integra com o sistema de gestão da organização. Alinhar consistentemente a gestão de pessoas à estratégia tem a existência desta como condição.

Pressuposta uma estratégia formulada a partir de um processo de planejamento consistente, são dimensões do alinhamento estratégico da gestão de pessoas, em especial no setor público: a) a gestão de pessoas próxima da alta administração (presente); b) compartilhamento da linguagem; c) desenvolvimento de uma função integradora da organização; d) assunção de funções estratégicas (elevado impacto na geração de valor público para a organização); e) coprodução de valor público (parceria das diferentes áreas); f) existência de políticas e práticas de gestão de pessoas focadas nos objetivos organizacionais; g) a atuação indutora da reflexão e da inovação; e h) a institucionalização da dimensão humana nos processos, documentos e sistemas de gestão estratégica da organização: planejamento estratégico e *balanced scorecard* – BSC.

Todos esses fatores têm como fundamento comum a assunção da dimensão política da gestão como essencial. A dimensão política aqui não se resume, por óbvio, aos aspectos político-partidários, senão ao reconhecimento de que a organização pública, na consecução dos seus propósitos – produção de políticas públicas que gerem bens ou serviços públicos – uma multiplicidade de interesses se fazem legitimamente presentes. Essa complexidade de tensões gerada por múltiplos e dinâmicos interesses de distintos atores (dos quais os partidos e os políticos são exemplos) precisa ser resolvida segundo o interesse público. Eis uma das expressões da função política.

Na administração pública, a dimensão política deve ser explicitada. Ao contrário da gestão nas organizações privadas, na qual a dimensão política é deliberadamente afastada do modelo de gestão, no setor público ela constitui o espírito da administração. Porque administração é pública, os diversos atores e interesses precisam ser mediados pela função política. É esse componente que, em última instância, legitima a administração pública. Pensar estratégia no setor



público contornando esse aspecto do poder é condená-la a permanecer na condição de prática formalística.

A gestão de pessoas é o campo da administração em que a interface com a temática do poder é mais intensa e aparente. Assim, a gestão estratégica de pessoas no setor público não pode se afastar do desafio de integrar às dimensões técnicas da gestão o componente do poder em suas diferentes expressões.

## 1 Gestão de pessoas próximas da alta administração

Entre as crenças dominantes sobre o tratamento de uma função gerencial como estratégica, destaca-se o aspecto da posição do correspondente órgão na estrutura hierárquica da organização (organograma). É comum dizer que uma área estratégica é aquela que se posiciona próxima ao topo de uma organização, junto à esfera de influência direta da autoridade máxima. A *proximidade* aqui, entretanto, assume necessária e essencialmente o significado de *presença*. Presença esta que não se limita à dimensão física ou estrutural.

O fator determinante do caráter estratégico de uma função ou área gerencial reside mais intensamente no fato de essa área ou função estar entre as prioridades, ou seja, estar “na cabeça”, ou na agenda, da autoridade máxima. São sinalizadores de que a alta administração legitima a gestão de pessoas como estratégica quando:

- representante da área de gestão de pessoas frequenta as reuniões estratégicas;
- a área de gestão de pessoas participa do processo de tomada de decisão estratégica;
- a alta administração manifesta efetivo interesse pela dimensão humana da organização;
- as questões referentes à realização de processos admissionais, lotação, capacitação, gestão do desempenho, entre outros temas, são ouvidos e tratados com atenção pela alta administração;
- o tempo e o envolvimento dedicado ao tratamento de questões relativas à gestão de pessoas é compatível com a sua relevância e proporcional àquele dedicado ao tratamento de outros temas de relevância para a organização.

Presentes esses elementos com regularidade e consistência, então se pode atribuir à área de gestão de pessoas um caráter estratégico nessa dimensão da proximidade com a alta administração, independentemente da posição ocupada no gráfico de representação

do arranjo organizacional. Outros aspectos podem também indicar, a depende da sua consistência, a efetiva presença da gestão de pessoas na agenda dos membros da alta administração, tais como: o domínio dos conceitos e o emprego da terminologia; as ações que valorizam a área e as pessoas na organização; os investimentos em pontos que refletem a importância da gestão de pessoas.

## 2 Compartilhamento da terminologia e linguagem próprias da organização

Não é incomum a área de gestão de pessoas contrastar com as unidades finalísticas – ou de negócio – nas organizações públicas. Isso tem diversos fatores de explicação, muitos dos quais de fundo histórico e preconceituoso. Entre esses é possível destacar: a complexidade envolvida na compreensão e no tratamento do comportamento das pessoas; a percepção como atividade-meio, portanto, de menor visibilidade e impacto sobre a missão institucional da organização; os reflexos do núcleo convencional de atividades tradicionalmente conferido à área (folha de pagamento, assentamentos funcionais, registros formais de diferentes ordens); a natureza minuciosa, de fundo essencialmente legalista, que as atividades de “administração de pessoal” encerram; e, mais recentemente, a formação acadêmica predominante e, por conseguinte, a produção teórica e técnica mais vultosa em matéria de gestão de pessoas (com raízes mais marcantes nos campos da psicologia e da sociologia). Todos esses, em distintas medidas, são fatores que influenciam o distanciamento com o qual as áreas de gestão de pessoas atualmente convivem e enfrentam.

Seja em parte como consequência dos demais, seja na condição de outra especificidade, o fato é que a terminologia e a linguagem em sentido mais amplo, aqui incluindo as formas de operacionalização da comunicação, constituem fator que fortemente contribui para o isolamento da área de gestão de pessoas. A apropriação de conceitos que subjazem à terminologia própria da organização em seus diferentes espaços (áreas meio e finalística) deve constituir esforço mútuo entre gestores de todas as áreas. A terminologia da área de gestão de pessoas deve ser cuidadosa e efetivamente disseminada, observadas as metodologias de aprendizagem adequadas, respeitados os níveis de interesse e relevância que marcam cada área. Bem assim, é importante que se evitem excessos na demonstração de erudição técnica ou abusos no emprego de neologismos, postura essa que, sabidamente, mais

contribui para o distanciamento das pessoas em relação à área que para aproximá-los e eventualmente legitimar a gestão de pessoas como um elemento estratégico para a administração pública.

### 3 Desenvolvimento de uma função integradora da organização

Se a organização são as pessoas e suas relações estruturantes de significados e ações, então, é preciso reconhecer que a sua divisão funcional em departamentos não pode superar a essência da instituição. Aos gestores, especialmente, impõe-se o trânsito pelas diferentes áreas da organização, mas aos agentes e gestores da área de gestão de pessoas, sob a bandeira do alinhamento estratégico, cabe circular sistematicamente pela organização aprendendo e ensinado, não somente sobre pessoas, mas sobre aquilo que as pessoas e demais gestores precisam. A *área* de gestão de pessoas deve converter-se em *função*. Tanto quanto não deve reduzir-se a atividades essencialmente operacionais, tais como folha de pagamento, manutenção de registros de assentamentos funcionais, e atos correlatos (ainda que importantes), não pode também encastelar-se e auto-orientar sua atuação.

Os gestores e agentes de gestão de pessoas devem reconhecer como atividade essencial a construção e o fortalecimento de laços de relacionamento com pares e outros segmentos da organização, mormente aqueles com os quais mantém maior identidade e interdependência funcional. Novamente, é preciso reconhecer, no mínimo, os agregados naturais de atividades no âmbito da organização, aqueles que, em geral inspirados em valores tayloristas, são segmentados em setores para fins essencialmente racionalizantes do arranjo e fluxo de trabalho.

### 4 Assunção de funções estratégicas

Elevar de modo sustentável a gestão de pessoas ao *status* estratégico exige a construção do necessário grau de legitimidade dessa função e práticas gerenciais no seu contexto institucional. Esse cenário de legitimação não se limita à organização, mas alcança também outros atores do ambiente de interação, entre os quais se pode destacar as universidades, as empresas de consultoria, os demais órgãos e entidades do setor público, ou seja, organizações outras que produzem, difundem e adotam conhecimento de gestão, e são potencialmente capazes de

se reconhecerem como espaços de promoção de boas e consistentes práticas e inovações em matéria de gestão de pessoas.

Ao assumir responsabilidades e desenvolver atividades de elevado impacto na produção de valor no contexto da organização, a gestão de pessoas eleva-se à condição de função relevante e reconhecida como indispensável por parte dos demais atores organizacionais. Nesse rumo, não sofre questionamentos em relação à sua atuação, seja no que diz respeito à alocação de pessoas nessa área específica, seja em sentido mais amplo, ao oferecer resposta à sociedade sobre a produção de valor público como o retorno do gasto com pessoal; esse talvez um dos componentes mais questionados em termos de alocação de recursos.

As pessoas como ativo gerador de valor e a sua gestão tornam-se estratégicas na medida em que, além das atividades operacionais tais como gestão da folha de pagamento, realização de assentamentos funcionais, e manutenção de controles de pessoal, entre outros aspectos, passam a também assumir e desenvolvem funções como:

- participar das decisões da alta administração e contribuir com informações e conhecimento relevante para subsidiar a tomada de decisão estratégica. São exemplos de dados dessa natureza: perfil da força de trabalho, projeções de aposentadoria de pessoal; potenciais perdas de competências pessoais que sejam essenciais à organização concentradas em servidores em vias de aposentadoria; tendências inerciais de evolução dos gastos; comparativos de remunerações praticadas pela organização em relação às demais e a outros níveis de governo; diagnósticos de lotação e necessidades de pessoal; impacto de tecnologias emergentes nos processos de trabalho; novas práticas de recrutamento e seleção de servidores.
- identificar sua contribuição na geração do valor público produzido e explicita isso em indicadores estratégicos da organização;
- cooperar com as demais áreas e atores organizacionais no redesenho de processos e de mapeamento de competências individuais;
- contribuir no processo de planejamento estratégico com leituras consistentes em matéria de gestão de pessoas, notadamente no que diz respeito aos componentes de análise ambiental – oportunidades, ameaças, forças e fraquezas;
- estimular a formação continuada atuando na capacitação dos servidores diretamente ou em interface com o órgão educação

- corporativa – escola de governo – desde o diagnóstico das lacunas de competências e das necessidades prioritárias de promoção de ações de educação. Nesse particular, especial incidência sobre o processo de elaboração do plano anual de educação corporativa da organização;
- operar como ator essencial nos processos de aprendizagem e gestão do conhecimento na organização;
  - representar a organização em ações de cooperação, parcerias, convênios e outras formas de integração com organismos e atores que conformam o contexto institucional;
  - promover intercâmbios e visitas técnicas entre organizações em busca de compartilhamento de saberes;
  - estimular ações de envolvimento social;
  - conferir suporte ou consultoria interna (inclusive sob os diferentes formatos contemporâneos de *coaching*, *mentoring*, entre outros) aos gestores de todos os níveis da organização;
  - produzir conhecimento sob a forma de pesquisa e publicações, e representar a organização em seminários, encontros, congressos e afins, divulgando diagnósticos, boas práticas, aspectos a serem evitados e potencializados;
  - promover a cultura da organização e potencializar elementos desse agregado de valores, crenças e símbolos em prol das pessoas, com vistas à geração de maior valor público;
  - desenvolver e difundir tecnologias e boas práticas de gestão de pessoas atentando para a assimilação crítica dos conceitos que lhes são estruturantes.

É importante ressaltar que essas não são atividades comumente desenvolvidas pelas áreas de gestão de pessoas, mas o que se pretende é evidenciar que essas podem ser transversais à área e, em diferentes níveis de intensidade, contar com o envolvimento dos profissionais de gestão de pessoas. Ainda, contribuir para que os demais gestores, no curso das atividades que impliquem a consecução dessas funções, atentem para a dimensão humana da organização.

## 5 Coprodução de valor público

O senso de *parceria com as áreas de negócio* (atividades finalísticas) comumente assinalado como característica da gestão estratégica de pessoas assume também na administração pública a noção de orientação

para a coprodução de valor público. O alinhamento – cooperação – com as diferentes áreas e demais funções de gestão nas organizações públicas é condição de legitimidade da gestão de pessoas em sua expressão estratégica.

O envolvimento da área de gestão de pessoas e, em sentido mais amplo, o posicionamento das pessoas em lugar de destaque nos processos transversais de produção de valor público contribuem para dar um caráter mais estratégico para a gestão de pessoas. Note-se que não se trata essencialmente da *área de gestão de pessoas*, mas da *função* gestão de pessoas, que cometida a todos, tem como propósito a mobilização das pessoas para a produção de valor. Sob outra perspectiva, os profissionais de gestão de pessoas atuam como potencializadores da criação de valor.

Condições para a coprodução de valor público no contexto institucional:

- domínio da linguagem (terminologia);
- capacidade de comunicação e atitude de buscar a integração com as outras áreas;
- possuir conhecimento técnico próprio das áreas de negócio da organização;
- saber inserir-se (momento e intensidade) nos processos de trabalho.

A coprodução de valor público é um processo cíclico que se alimenta fundamentalmente de legitimidade e conhecimento. A legitimidade da área advém dos seus profissionais e do conhecimento que têm sobre gestão de pessoas e sobre o negócio. Ambos são condições para inserção qualificada, ao tempo que também são resultados geradores de sucessivos enlaces virtuosos de desenvolvimento para a organização.

## 6 Função indutora do processo de reflexão

Uma área de gestão de pessoas em posição estratégica deve buscar a sistemática promoção do processo de reflexão, em especial nos níveis diretivos da organização. Na qualidade de área ou função centrada nas pessoas, e sendo estas tomadas como ativos estratégicos essenciais, a gestão de pessoas implica a promoção da aprendizagem contínua, inclusive em ações de educação que provoquem a sistemática reflexão sobre posicionamento, função institucional, modelo de trabalho valores institucionais.

Provocar desconforto em relação aos elementos de cultura que se materializam em estruturas e processos organizacionais é também função inerente à gestão de pessoas. Nesse sentido, fazer-se ouvido e com isso provocar o repensar de crenças e valores que subjazem às práticas gerenciais convencionais é mister que compete à gestão estratégica de pessoas.

São instrumentos que os profissionais de gestão de pessoas podem adotar para promover a reflexão:

- *análises críticas consistentes nas reuniões estratégicas*. Manifestações que demonstrem também questões efetivamente preocupantes e aspectos realistas acerca da gestão, não se preocupando em descrever cenários agradáveis que destaquem essencialmente as feições positivas. É possível que parcela da responsabilidade pela reduzida atenção dispensada à gestão de pessoas decorra da ocultação deliberada dos problemas com o propósito de preservação;
- ações de educação na categoria de *desenvolvimento* técnico e gerencial. Criação de ambientes não convencionais de discussão e compartilhamento de ideias;
- *diálogos com os demais gestores* sobre temas específicos de gestão de pessoas e de interesse das áreas de negócio.

Distantes das práticas convencionais, sim, mas factíveis dependendo de um alinhamento de atitudes envolvendo a alta administração, profissionais de gestão de pessoas e demais gestores.

## 7 Planejamento estratégico e gestão de pessoas no setor público

A constituição de uma gestão estratégica de pessoas em organizações do setor público tem com um de seus desafios essenciais a institucionalização da dimensão humana nos processos, nos documentos e nos sistemas de gestão estratégica da organização. Antes disso, como se viu, é imperativa a existência de uma *estratégia consistente*. Entre os instrumentos usuais de gestão da estratégia em voga no setor público estão o planejamento estratégico e o *balanced scorecard* – BSC.

Abordar o *planejamento estratégico* a fim de estabelecer relações com a gestão de pessoas requer, inicialmente, reconhecer seus fundamentos, ou seja, que se trata de um instrumento que formaliza (estrutura)

o conceito de *estratégia*<sup>8</sup> e cujas diretrizes estruturantes originais se assentam sobre pressupostos racionalistas, utilitaristas e positivistas que se estendem até a atualidade. As origens do conceito de planejamento como função administrativa podem ser encontradas nas obras de Taylor (1987), de Fayol (1981)<sup>9</sup> e Barnard (1979), autores clássicos do pensamento administrativo. Para Taylor (1987), considerando sua perspectiva (prescritiva) e objeto de análise (o trabalho), com foco no processo produtivo, o planejamento estava entre os *elementos do mecanismo* da administração científica, formulação moderna de gerência na qual se revelava, entre outros aspectos, a “(...) – necessidade duma seção ou sala de planejamento” (TAYLOR, 1987, p. 119). A noção de planejamento nesse caso, bastante incipiente e internamente orientada, está intensamente relacionada com a concepção do trabalho.

Foi lembrada aqui, várias vezes, a necessidade de instruir o homem, sistematicamente, em como realizar o trabalho da melhor maneira. Parece razoável, entretanto, explicar mais detalhadamente como este ensino deve ser feito. No caso duma oficina que é dirigida de acordo com o sistema moderno, instruções escritas, minuciosas, a respeito do melhor processo de fazer cada tarefa são preparadas previamente na seção de planejamento. Estas instruções representam o trabalho combinado de vários homens no planejamento, cada qual com uma especialidade ou função particular. (TAYLOR, 1987, p. 114)

Para Fayol (1981), administrar “é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar”. O planejamento emerge no campo da ciência administrativa, portanto, com feições de *previsão*: “Prever é perscrutar o futuro e traçar o plano de ação” (FAYOL, 1981, p. 26). O que se retende destacar aqui é o valor mecanicista, de inspiração positivista da função planejamento e perceber sua perpetuação nas práticas contemporâneas.

<sup>8</sup> MACHADO-DA-SILVA; VIZEU (2007). O conceito de estratégia se populariza a partir da década de 60, já associado ao planejamento, que em sua expressão estratégica surge em um contexto onde “as grandes organizações sentiram a necessidade de aperfeiçoar seus processos de planejamento e gerência e manter-se alerta para possíveis modificações futuras” (MOTTA, 1991, p. 85). Nas suas feições pioneiras, nasce em um momento de ascensão do pensamento sistêmico e contingencial, os quais respondiam às sinalizações de esgotamento de aspectos conformadores do pensamento clássico de orientação mecanicista, tanto nos campos da economia quanto da administração. Contrastando com isso, todavia, pode-se perceber nos modelos convencionais de planejamento estratégico uma substância de influência mecanicista (FARJOUN, 2002).

<sup>9</sup> Gulick (1937 *apud* MOTTA, 1991, p. 90) propõe o POSDCORB – Planejamento, Organização, Direção, Coordenação, Informação e Orçamento.



Barnard (1979), embora não o refira explicitamente, assinala o imperativo da noção de planejamento como *função do executivo*, ao destacar “a formulação de propósitos e objetivos” (BARNARD, 1971, p. 226). Vasconcelos (2007) reconhece a função *planejamento* na obra de Barnard (1971) quando este “ênfatisa a ação do executivo como líder que deve desenhar fluxos de comunicação e facilitar a constituição de uma comunidade de propósito (*community of purpose*) na organização” (VASCONCELOS, 2007, p. 3). Relacionando mais explicitamente estratégia e processo decisório, Ramos (1966) define *administrar* como:

(...) pôr em prática a estratégia, tanto no nível microssocial como no nível macrossocial. Administrar é escolher entre alternativas, entre possibilidades objetivas. Em qualquer situação, o administrador tem diante de si uma gama de possibilidades objetivas. A qualidade perita de seu desempenho é demonstrada pelo acerto de sua escolha, isto é, pela adequabilidade, ao objetivo que tem em vista, da possibilidade objetiva que decidiu objetivar. A estratégia concerne a toda modalidade de ação que induz, permanentemente, da experiência imediata a sua orientação e seus critérios. (...) A decisão, categoria cardinal da administração, essencialmente é vista aqui como estratégia, escolha de uma entre várias alternativas. Estas, no entanto, jamais são totalmente apreendidas pela consciência. A observação de Simon<sup>10</sup> é capital. A consciência ou a percepção do administrador, necessariamente limitada, só alcança uma parcela das alternativas que objetivamente estão diante dele. (...) Administração é um agir por comparações, tentativas e aproximações. (RAMOS, 1966, p. 205-206)

É importante assinalar, nesse particular, o alerta de Herbert Simon em relação ao senso de *racionalidade limitada*. Esse aspecto impacta fortemente na compreensão dos limites que se deve reconhecer no processo de elaboração da estratégia a partir dos modelos convencionais de planejamento estratégico, e em particular a forma como esse movimento afeta a dinâmica das pessoas envolvidas nesse processo.

O planejamento como atividade integrante e indissociável do ciclo administrativo pode ser definido, de forma sintética, como o esforço de antecipação de cenários e estabelecimento dos correspondentes

<sup>10</sup> Conforme Simon (1965, p. 95), a *racionalidade objetiva* do indivíduo promove o seu ajustamento ao sistema a partir do seguinte processo: “a) da visão panorâmica das alternativas de comportamento antes da tomada de decisão; b) da consideração de todo o complexo de conseqüências que advirão de cada escolha; e c) da escolha, tomando o sistema de valores com critério, de uma alternativa entre todas aquelas disponíveis”.

objetivos organizacionais. A isso se segue a definição dos estágios e trajetória de consecução desses objetivos, estruturados segundo diferentes horizontes de gestão. Constitui-se como processo complexo e contingente que exige a devida adaptação das suas fases e ações, observados os diferentes períodos e as realidades organizacionais. Não há, portanto, um modelo de planejamento ideal passível de utilização para qualquer tipo de organização; constituindo-se, sim, em um ciclo contínuo, essencialmente interior, articulado nos níveis operacional, tático e estratégico, de construção e desenvolvimento do pensamento e da ação gerencial, intimamente integrado ao ambiente.

## 7.1 Definindo estratégia para o setor público

Administrar não é um processo estritamente técnico, pois envolve relações de poder. A administração pública, portanto, é essencialmente política, pois envolve uma pluralidade de interesses que podem ser tão legítimos quanto conflitantes. Pensar administração estratégica implica admitir não somente o multifacetamento do interesse público, mas das disputas entre grupos pela assunção e manutenção do poder. O senso de competição está presente, portanto, no pensamento estratégico no contexto da administração pública como arena de disputa entre grupos de interesse. O objetivo para o qual a estratégia vem servindo não raro tem mais fortemente se orientado para garantir o alcance do poder, e menos para equacionar os tão ou mais legítimos interesses em disputa no seio da coletividade.

O conceito de estratégia no Brasil se desenvolve a partir dos anos 60 do século passado sob influência norte-americana, em especial das escolas de negócios como a de Wharton (final do século XIX) e a de Harvard (início do século XX), por transposição direta da disciplina de *business policy* em *política de negócios*.<sup>11</sup> Desde sua origem, portanto, as abordagens de estratégia estiveram influenciadas por fontes neoclássicas do pensamento econômico e gerencial, notadamente no que tange aos pressupostos mecanicistas, apoiados no racionalismo e determinismo

---

<sup>11</sup> No curso de graduação em Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, a disciplina foi incorporada com a denominação de *Diretrizes Administrativas* (denominação extinta com o tempo), e da Universidade de São Paulo, como *Política de Negócios*. Em seu formato, esses cursos eram “fac-símiles dos correspondentes ensinados em escolas norte-americanas, especialmente pelo fato de o material ser norte-americano e os professores terem tido treinamento nos Estados Unidos” (BERTERO; VASCONCELOS; BINDER, 2003, p. 49).

econômico. (WHIPP, 2004; MACHADO-DA-SILVA, 2004). Essa vertente do pensamento estratégico é dominante no que Heijden (2009) denomina de paradigma racionalista da estratégia. Esses atributos constituintes das concepções pioneiras de estratégia, a propósito, se projetam em parcela substancial dos modelos contemporâneos de planejamento estratégico, inclusive aqueles mais comumente adotados na administração pública no nível organizacional.

No campo da gestão e adjacências, a noção de estratégia está bastante assentada sobre os pressupostos da ciência econômica, especialmente construídos a partir dos enunciados pioneiros na área da economia industrial. A estratégia, nesse sentido, está intensamente vinculada à busca de uma vantagem competitiva, situação que destaca uma organização frente às demais e contribui para a geração de uma performance superior. Coerente com isso, algumas abordagens pioneiras da estratégia assumem-na como o esforço de inserir uma organização em um nicho (noção de posicionamento e de proteção) em seu ambiente de atuação, bem como identificar as tendências e os cenários de mudança. Sob a perspectiva econômica, quatro são as correntes teóricas fundamentais que contribuem para a melhor compreensão desse fenômeno: a teoria do posicionamento estratégico; a teoria dos recursos; as teorias baseadas nos processos de mercado (mudança e inovação); e as teorias de competências dinâmicas (VASCONCELOS; CYRINO, 2000).<sup>12</sup>

O planejamento estratégico é um proeminente formato de institucionalização do conceito de estratégia que ganha espaço no setor público a partir da década de 1990. Esse processo de institucionalização está fortemente relacionado à articulação dos conceitos desenvolvidos no campo acadêmico, com as práticas empresariais, nas quais se destacam as atuações das empresas de consultoria, que sempre figuram como fortes referências normativas.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Outras categorizações são possíveis e já estabelecidas (MINTZBERG *et al.*, 2000; MINTZBERG *et al.*, 2006; HEIJDEN, 2009).

<sup>13</sup> “Ao que parece, a capacidade de Bruce Henderson [da *Boston Consulting Group* – BCG] em decodificar a nascente abordagem acadêmica da estratégia para os práticos do mundo empresarial foi fundamental. (...) captar talentos e em traduzir o conhecimento acadêmico para o meio empresarial, por meio de simplificações úteis para a prática gerencial. (...) o sucesso da BCG e das outras firmas de consultoria em estratégia deve-se mais à sua capacidade de simplificação dos novos conceitos e práticas revelados pelo meio acadêmico do que pelo potencial das idéias em si mesmas” (MACHADO-DA-SILVA; VIZEU, 2007, p. 93).

A despeito de suas limitações para o contexto do setor público, notadamente em se tratando de políticas públicas, a razão instrumental tem sido um pressuposto subjacente às abordagens convencionais de estratégia. Também no setor público a ação gerencial que se projeta nos processos de planejamento assume o propósito de “descortinar, gradual e sistematicamente, esses limites com a finalidade de descobrir mecanismos que possam minimizá-los, ampliando o escopo de domínio da racionalidade” (MACHADO-DA-SILVA, 2004, p. 252). Com isso, percebe-se que a despeito não somente dos limites da racionalidade, mas do emergente discurso da complexidade, da subjetividade entre outras dimensões, esse pressuposto da racionalidade instrumental tem se mantido e reforçado nos modelos convencionais de planejamento estratégico, uma vez que a pretensão tem sido, essencialmente, a de identificar objetivos finalísticos, desdobrá-los em metas intermediárias seguidas da racional alocação de recursos e acompanhamento da sua consecução.

A premissa de racionalidade está presente, também, nos instrumentos de planejamento tipicamente relacionados à administração pública – o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e a lei orçamentária anual (LOA) – não somente como pressuposto do planejamento enquanto função gerencial, mas inerente à *lei*, atributo fundamental delineador da burocracia. Os reflexos dos pressupostos de fundo mecanicista sobre a concepção e a prática do planejamento no setor público apresentam-se em diferentes oportunidades, desde a crença no planejamento como uma prescrição superior, dado que instituída por ato legal, até a percepção de que o planejamento constitui antes, e preponderantemente, um instrumento de controle dos atos do administrador público. Os instrumentos tradicionais de planejamento governamental desempenham, nesse contexto restrito de interpretação, um papel preponderantemente associado à imposição de limites à ação gerencial, vinculando-a aos parâmetros orçamentários.

Também merece destaque o conceito de vantagem competitiva, elemento essencial da noção de estratégia. Buscando identificar e explorando uma vantagem competitiva, tomada a partir de diferentes perspectivas – posicionamento, recursos, processos internos, competências, etc. – que uma organização, notadamente no plano das relações privadas, assenta sua estratégia. Note-se que aqui subjaz a ideia de competição.

Na administração pública, essa noção de competição assume, necessariamente, outros contornos.<sup>14</sup> E essas distintas feições se destacam se tomada a administração direta como contexto de análise. Nesse campo, sob a perspectiva técnica, os espaços de atuação das diferentes instituições que nele operam estão, em linhas gerais, definidos em sede constitucional e regulamentados na legislação complementar e ordinária, além de seus desdobramentos normativos.

No espaço discricionário da ação gerencial, todavia, onde os atos administrativos revelam, sobretudo, sua expressão simbólica, é que se pode com mais propriedade realizar uma análise mais profícua em relação à noção de competição entre os órgãos interagentes nesse campo, e, por conseguinte, encontrar a possibilidade de explorar o conceito de vantagem competitiva. Coerente com a perspectiva teórica de inspiração institucional, essa competição no campo não se processa em bases técnicas, mas essencialmente simbólicas.

Assumindo que as competências institucionais desses organismos estão dadas no contexto em que se estabelecem os próprios elementos e as diretrizes estruturantes do Estado – a Constituição Federal –, tem-se que a sobrevivência técnica (definida pelas eficiências técnica e econômica) não constitui o eixo principal de preocupação em termos de gestão. Sendo assim, a dimensão simbólica emerge como elemento dinâmico da gestão, e é nesse mesmo sentido e direção que podem convergir os processos de adoção de tecnologias gerenciais, como recursos de diferenciação capazes de alçar a organização a uma posição de vantagem simbólica no campo, com potenciais reflexos em termos de legitimidade, que se projetam, entre outros, na arena orçamentária.<sup>15</sup> Não raro os administradores públicos adotam o termo estratégia apenas simbolicamente, assim como os processos de apropriação do planejamento estratégico também ocorrem formalisticamente.

Em suma, considerando a hipótese de opção dos gestores por apropriar o conceito de competitividade na administração pública, esse

---

<sup>14</sup> É de se notar que a noção de *competição administrativa* é explicitada por Pereira (1999b, p. 8) como elemento intrínseco da *administração pública gerencial*.

<sup>15</sup> Pode-se ampliar a noção de arena orçamentária para incorporar, não somente a *fatia* do orçamento que cada organização da administração pública é capaz de reservar para si, em virtude do prestígio de que desfruta no contexto das relações que se estabelecem entre os poderes constituídos (notadamente, os que se envolvem diretamente na realização e aprovação da proposta orçamentária), mas dos reflexos dessa condição nas políticas de remuneração de seus membros e servidores, na constituição (ampliação e manutenção) da sua estrutura física, na ampliação ou manutenção (reafirmação) do seu espaço de poder, entre outros aspectos.

processo, com múltiplas implicações, demandaria, de início, em esforço de ressignificação conceitual para esse especial contexto. Esse processo de conferir significado a uma expressão produzida em um ambiente, e segundo uma perspectiva, constitui ponto fundamental para que o intento alcance alguma efetividade e possa proporcionar eventual ganho no processo gerencial, ou para que, no mínimo, os agentes públicos compreendam o sentido que se pretende e não oponham a natural resistência advinda da estranheza do termo.

A *competitividade* é um conceito que, em geral, nos modelos de gestão estratégica em voga, a partir do final da década de 1980, é adotado em conjunto com os de *produtividade* e de *qualidade*. São, no entanto, a despeito de inter-relacionados, conceitos substantivamente distintos. Todos estão associados à noção mais ampla de sobrevivência das organizações (justificativa de sua manutenção, permanência, etc.) em um ambiente típico de competição. Enquanto a produtividade, conforme já se abordou, está relacionada à noção de eficiência, a qualidade está relacionada com o sentido de alcance de objetivos reconhecidos pelos destinatários das políticas públicas: eficácia e efetividade. A convergência desses conceitos contribui para a aceitação e legitimação da ação governamental. O senso de *legitimidade das políticas públicas*, portanto, encaminha a abordagem da ressignificação do conceito de competitividade na administração pública.

## 7.2 Fundamentos conceituais da estratégia

A busca dos fundamentos do pensamento estratégico revela que o desenvolvimento teórico em torno do conceito de estratégia,<sup>16</sup> além da herança advinda do campo militar, está bastante assentado nos pressupostos da *ciência econômica*, especialmente construídos a partir dos enunciados pioneiros na área da economia industrial. A estratégia, nesse sentido, está intensamente vinculada à busca de uma *vantagem competitiva*, situação que destaca uma organização frente às demais

---

<sup>16</sup> Mintzberg *et al.* (2006) assinalam o caráter multidimensional da estratégia, identificando-a como plano, como pretexto, como padrão, como posição, e como perspectiva. A noção de estratégia como plano pressupõe a *antecipação* de determinados cenários e a *ação consciente* em busca de sua efetivação. Derivando dessa noção de plano, pode-se perceber a estratégia também como um *pretexto*, assim entendida como uma *manobra*. Vista como um *padrão*, a estratégia pressupõe *consistência*. Como *posição*, a estratégia pressupõe a noção de *nicho*. Por fim, a noção de *perspectiva*, cujo pressuposto subjacente reside em um determinado *ponto de vista* sobre o ambiente (MINTZBERG, 2006).

e contribui para a geração de uma performance superior. Coerentes com isso, algumas abordagens pioneiras da estratégia assumem-na como o esforço de inserir uma organização em um *nicho* (noção de *posicionamento* e de *proteção*) em seu ambiente de atuação, bem como identificar as tendências e os cenários de mudança (NOGUEIRA, 2007, p. 182-183).

É possível destacar três correntes teóricas originárias do campo das ciências econômicas referenciadas por Vasconcelos e Cyrino (2000) capazes de contribuir para a melhor compreensão da gestão estratégica de pessoas no setor público: a teoria dos *recursos*; as teorias baseadas nos *processos de mudança e inovação*, e as teorias de *competências dinâmicas*.

A escola de organização industrial<sup>17</sup> assume a *indústria* como unidade de análise e desloca a *firma* (organização) para a condição de elemento constituinte do sistema, cujas diferenças entre si restringem-se aos aspectos de *tamanho e posicionamento* no contexto da indústria. Essa perspectiva aparece nos modelos de gestão estratégica, em especial o de planejamento estratégico que enfoca a *organização* (o Poder executivo, uma autarquia, uma fundação, etc.), ainda que inserida no arranjo da administração pública. É importante referir e conhecer os principais elementos da economia neoclássica, pois nestes residem os fundamentos de escolas de estratégia (teorias), com origem no campo das ciências econômicas, notadamente a teoria dos *recursos*; as teorias baseadas nos *processos de mercado* (mudança e inovação), e as teorias de *competências dinâmicas*.

A condição atomizada da organização, nessa perspectiva neoclássica, advém do modelo demasiadamente simplificado que assume a interação das organizações (firmas) com seus ambientes (mercados e indústrias). Assumindo como pressuposto a tendência ao equilíbrio, promovida especialmente pelos mecanismos de mercado (oferta e demanda, livre circulação dos recursos, objetividade, racionalidade perfeita, certeza, entre outros), a *vantagem competitiva* passa a ser considerada uma excrescência, algo perturbador, indesejado. Por isso, a noção de *estratégia*, especialmente baseada em *vantagem competitiva* (condição de desequilíbrio momentâneo que garante performance diferenciada à organização) não tem sentido no campo da economia neoclássica.

<sup>17</sup> Importante assinalar que, em economia, o conceito de *indústria* refere-se ao conjunto de empresas que operam na mesma cadeia produtiva ou mercado.

Na perspectiva neoclássica, as relações intraorganizacionais (aquelas que se processam no interior das fronteiras organizacionais) têm relevância secundária. A racionalidade, outra premissa desse modelo teórico, pressupõe que os gestores são considerados capazes de compreender de forma plena e objetiva todos os aspectos que possam ser considerados importantes do ambiente (indústria) e, a partir de variáveis definidas, tomarem decisões otimizantes.

Em suma, a perspectiva neoclássica não considera os limites à conversão de recursos, pois admite o pressuposto da fluidez plena; desconsidera as especificidades de ativos e as particularidades tecnológicas, assim como as diferentes formas de interação organizacional. Percebidas as suas limitações, bem como reconhecidas as profundas transformações no ambiente geral de interação organizacional, a partir da década de 1970 passaram a surgir escolas de *pensamento estratégico* (no contexto da nova organização industrial, ou *new industrial organization*)<sup>18</sup> que, não obstante a influência dos pressupostos da economia neoclássica, passaram a incorporar novas perspectivas e dimensões de análise, com especial destaque para o alcance das *vantagens competitivas*, fundamento da noção de estratégia no campo empresarial (de mercado, privado, concorrencial). Essas escolas de pensamento estratégico permitem a análise das pessoas nas organizações públicas: a) como recursos (humanos); b) como agentes de mudança e inovação; e c) como elencos de competências em constante transformação e passíveis de mobilização.

### 7.2.1 Teoria dos recursos

O elemento essencial dessa corrente teórica reside na crença de que a vantagem competitiva de uma *firma* (organização) reside fundamentalmente no domínio dos recursos e das competências desenvolvidos e controlados pela organização e, em caráter subsidiário, no seu posicionamento na estrutura da *indústria* em que se insere. As organizações são consideradas *feixes de recursos*,<sup>19</sup> ou como

<sup>18</sup> Vale buscar paralelos com o *new public management*, ou nova administração pública, que emerge também no final da década de 1970.

<sup>19</sup> PENROSE, Edith T. *Facteurs, conditions et mécanismes de la croissance de l'entreprise*. Neuilly-sur-Seine: Editions Hommes et Techniques, 1959/1963. Citada por VASCONCELOS; CYRINO, 2000.



conjuntos de competências e de capacidades.<sup>20</sup> Esses recursos, além de heterogêneos, são tais que, sejam eles tangíveis ou intangíveis, precisam ser considerados raros, de imitação e substituição difícil e custosa na estrutura de uma organização. No campo da gestão de pessoas esse conceito ganha destaque no caso dos servidores detentores de competências específicas, notadamente em termos de conhecimentos e habilidades especializadas. A noção de competência como recurso raro, desejado e capaz de promover diferenciais de resultado na produção de valor público, inspira o campo da *gestão por competências*.

Também a sociologia contribuiu fortemente para essa corrente teórica da economia – a da teoria dos recursos –, que está nas bases do pensamento estratégico. E uma das formulações originárias produzidas naquele campo do conhecimento foi a de p. Selznick, já referenciado como pioneiro no campo do *institucionalismo*. Segundo essa corrente sociológica, as organizações constroem recursos específicos e distintivos, de fundo essencialmente simbólico. Nessa perspectiva, o desempenho organizacional deriva não somente de fatores externos, mas de *recursos de difícil acesso (raros) e diferenciadores disponíveis internamente*; “feixes” de recursos estes que, efetivamente, influenciam as condições de expansão e transformação da organização em busca de uma diferenciação como *vantagem competitiva* (condição de sobrevivência). São, em síntese, premissas e conceitos básicos da teoria dos recursos sob a perspectiva da gestão de pessoas: as pessoas e suas competências (recursos) determinam diferenciais de resultado entre as organizações; as organizações apresentam especificidades em termos de disponibilidade de pessoas e suas interações que as distinguem (coleções de recursos); as pessoas são combinações heterogêneas de competências; e há uma ênfase na aprendizagem organizacional e destaque para a produção, mobilização (inclusive difusão) do conhecimento.

Ainda em termos de tecnologias e ferramentas gerenciais, dispõe-se da denominada matriz SWOT, que estrutura uma relação bidimensional entre aspectos *internos* e *externos* à organização: a) aspectos internos – as *potencialidades* (pontos fortes, ou *strengths*); as *fragilidades* (pontos fracos, ou *weaknesses*); b) aspectos externos – as *oportunidades* (*opportunities*); as *ameaças* (*threats*). Novamente, nesse

<sup>20</sup> ANDREWS, K.R. *The concept of corporate strategy*. New York: Richard. D. Irwin, 1980. PRAHALAD, C.K.; HAMMEL, G. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, v. 68, n. 3, p. 79-91, Mai/June, 1990. Citados por VASCONCELOS; CYRINO, 2000.

particular, a dimensão humana da organização merece olhar cuidadoso em termos de diagnóstico.

Essa formulação tem também origem no campo da economia, mais precisamente na escola do *design* estratégico no contexto da *teoria dos recursos e das competências*. Retomando os elementos da matriz SWOT, tem-se que as condições dos componentes internos – *potencialidades e fraquezas* – correspondem ao quadro dos *recursos* e das *competências* da organização, ao passo que os componentes externos – *oportunidades e ameaças* – são fortemente influenciados pelos conceitos informadores da análise estratégica clássica, que se funda em vetores de tensão com origem no ambiente (mercado). Oferta e interesse dos profissionais em relação às carreiras na administração pública, condições de atratividade do serviço público em relação ao setor privado e a outras organizações do setor público são, por exemplo, aspectos que requerem atenção na análise da organização em relação ao seu contexto de inserção.

Resgatando os elementos da *teoria da contingência* para fins da análise ambiental, a partir do modelo SWOT, pode-se perceber que aspectos como o grau de estabilidade do ambiente externo (mais ou menos dinâmico) e o tipo de tecnologia (manual, automática ou informacional) podem ser tomados como referência para a compreensão dos processos que afetam a dinâmica da organização. Nota-se aqui que a finalidade da orientação estratégica, concebida originariamente no contexto concorrencial das *firmas*, também recai sobre a busca da sobrevivência por meio de uma *performance* fortemente influenciada pela *diferenciação*. E a manutenção dessa condição de diferenciação assenta-se especialmente na conquista e no isolamento de recursos, cuja substituição no curto prazo se mostra inviável – com uma *oferta inelástica* –, como pode ser o caso dos recursos humanos em segmentos do setor público. O ganho das organizações residiria, portanto, preferencialmente na redução da capacidade de transferência de conteúdos (recursos) entre ela e as demais. A manutenção de um fluxo imperfeito de recursos entre as organizações afirma-se, então, como propósito dessa vertente da estratégia. Em se tratando de gestão estratégica de pessoas no setor público, contudo, assumida uma perspectiva sistêmica, um dos desafios reside justamente na capacidade de construir pontes de relacionamento entre organizações. Tornar mais permeáveis as fronteiras organizacionais permite a fluidez de competências individuais entre organizações, facultando diferentes combinações de mobilização dessas competências com o propósito de garantir maiores níveis de

eficiência técnica na utilização dos recursos e efetividade sistêmica na geração de valor público.

Quando se pensa em análise do contexto de inserção da organização, em termos de ameaças e oportunidades, especial destaque assume a compreensão dos limites que envolvem a *leitura* desse *ambiente externo*. Nesse sentido, é de se resgatar elementos da teoria dos sistemas, em especial quando se referencia a perspectiva interpretativista da organização, que conduz ao conceito de organização como um *sistema fechado* proposto por Humberto Maturana (MORGAN, 1996). É importante atentar, no particular, para o fato de que o dito *ambiente externo*, quando descrito pelos membros da organização, é, em larga medida, resultado de uma interpretação particular e compartilhada da perspectiva dos atores organizacionais, uma leitura interna do ambiente externo, que se dá conforme os valores da organização, os conceitos e as expectativas dos seus integrantes. Em suma, o ambiente externo que os atores organizacionais enxergam é tão somente aquele que as suas próprias lentes conceituais (valorativas) autorizam.

A *teoria dos recursos* também assume o pressuposto do *monopólio*, como fundamento da vantagem competitiva, assim como a *teoria do posicionamento*. Essa heterogeneidade (diferencial monopolístico) é mantida pelos mecanismos de *imitabilidade imperfeita* (recursos difíceis de imitar) e de *substituibilidade imperfeita* (recursos nem sempre disponíveis a todos a qualquer momento). Ademais, os recursos funcionam integrados entre si, o que dificulta sobremaneira sua transferibilidade, seja pela impossibilidade de transferir o sistema como um todo, seja pelas limitações resultantes da transferência de suas partes ou elementos. Nesses termos, a teoria dos recursos inverte o sentido do vetor da análise estratégica clássica (e da teoria do posicionamento), colocando a origem do processo da estratégia no interior da organização. Mas em se tratando de gestão de pessoas, estas tomadas sob a perspectiva de recursos, não podem ser percebidas como prisioneiras das fronteiras organizacionais.

Em suma, seriam esses pressupostos de diferenciação – essencialmente baseados na noção de busca do monopólio, segundo uma lógica privatista – válidos para uma organização pública que, em geral, a despeito de sua inerente orquestração sistêmica, opera em uma condição de monopólio? Em que medida a assunção dos pressupostos dessa vertente teórica de estratégia – fundada na noção de *competição* e da preservação da heterogeneidade – pode ser coerente com a perspectiva sistêmica que tende a pautar a estrutura e o funcionamento das organizações públicas, na sua orientação para o interesse público?

A redução da possibilidade de transferência de recursos entre organizações públicas não contribuiria para o fortalecimento da lógica mecanicista, fragmentada, geradora de *feudos*, *ilhas* ou *silos* organizacionais na administração pública? Note-se que o sentido de planejamento estratégico nesse caso é outro, diverso daquele que se pretende para o setor público, especialmente em sua perspectiva finalística. Como os recursos diferenciadores, que porventura possua uma organização pública, em particular as pessoas, podem ser empregados de modo a favorecer todo o sistema – a administração pública? Que mecanismos de transferência precisariam ser estimulados a fim de permitir o livre trânsito das competências entre pessoas, carreiras, organizações? Quais são as possibilidades de atuação de servidores além dos limites institucionais formais de um órgão ou ente, segundo uma configuração de gestão de pessoas não convencional em busca da produção de valor público inspirada em conceitos do pensamento sistêmico. Ainda, sob uma perspectiva mais ampla, que diferenças essenciais existem em termos de planejamento estratégico de um município (ênfase no desenvolvimento de uma sociedade; em situação limite admite a possibilidade de competição, especialmente pela alocação de investimentos privados – e a assim denominada “guerra fiscal” é uma expressão concreta disso – e o conseqüente cômputo de dividendos políticos) e o planejamento estratégico de um ministério (órgão de uma estrutura administrativa que, em tese, não admite a possibilidade de competição, nem mesmo por recursos no campo do orçamento)?

### 7.2.2 Teorias baseadas nos *processos de mudança e inovação*

Uma segunda expressão de análise da vantagem competitiva como recurso estratégico advém da escola austríaca de economia, que enfatiza os processos de mudança e inovação. Nessa perspectiva, as mudanças e inovações constituem as principais fontes de vantagem competitiva, não sendo consideradas anomalias de um modelo de equilíbrio, mas fenômenos esperados em um modelo que admite e considera as diferenças de *performance*. Aqui se assume o *desequilíbrio* como *normal*, e que por isso mesmo gera vantagens competitivas. À luz dos postulados dessa corrente de pensamento econômico, então, admite-se o ambiente como um espaço em constante processo de descoberta interativa, que mobiliza conhecimentos dispersos em torno dos esforços de inovação orientados para a busca de desempenhos superiores.

É possível perceber também nos fundamentos dessa proposição teórica alguns elementos essenciais da noção de *estratégia* como processo *emergente*. (MINTZBERG, 1985; 2006). Em se tratando de tecnologias gerenciais, pode-se trazer à tona um dos conceitos centrais dessa escola teórica, qual seja, a noção de *destruição criadora* formulada por Joseph Schumpeter, para quem o desenvolvimento econômico e, por analogia, o desenvolvimento da organização advêm de inovações que desequilibram a relação de forças em um dado ambiente, oferecendo a possibilidade de uma performance diferenciada ao agente inovador (criativo, empreendedor). A inovação, necessidade imposta pela concorrência, em busca de diferenciação, é percebida como a mobilização pioneira de recursos segundo um novo arranjo econômico levado a efeito por uma atitude empreendedora.

São considerados requisitos para a inovação: uma *abordagem científica baseada em conhecimento* e a *ação contextualizada*. Note-se que, nesse ponto reside o fundamento conceitual para as práticas de gestão empreendedora no setor público. Tal esforço inovativo não se restringe a rupturas radicais, senão mais comumente aos esforços adaptativos por imitação, motivados pela percepção de práticas exógenas, entre as quais se podem destacar a adoção de tecnologias gerenciais.

Destaca-se, ainda, coerente com essa linha de pensamento econômico, que as especificidades organizacionais e de contextualização histórica impedem a apropriação integral do conteúdo inovativo exógeno, impondo-se, em busca da manutenção de vantagem competitiva, a incidência de ciclos contínuos e virtuosos de inovação, especialmente pautados em fatores intangíveis, *inobserváveis*, de natureza essencialmente subjetiva.

A consecução desse propósito requer a utilização de dois tipos de conhecimento: a) abordagem científica e conhecimentos explícitos; b) elementos contextuais relacionados às particularidades locais. Percebem-se aqui fundamentos do conceito gerencial de *benchmarking*, bem como a relação com os conceitos de *adaptação criativa*, de *recombinação criativa*<sup>21</sup> e de *singularidade*.

### 7.2.3 Teoria das *competências dinâmicas*

Essa abordagem pretende explicitar e aprofundar a análise dos processos organizacionais que explicam a acumulação e a configuração

<sup>21</sup> Ver a respeito ABRAHAMSON, 2006.

das bases de recursos das organizações (formação, conservação e destruição de recursos). Pensado no contexto das organizações do setor público, as fontes de diferenciais para as organizações podem ser identificadas em quatro eixos fundamentais: a) *acesso privilegiado a recursos únicos*; b) *capacidade de transformação dos fatores de produção em produtos demandados*; c) *alavancagem de recursos e capacidades*; d) *regeneração de recursos e capacidades*.

No setor público há organizações que se diferenciam em *status* institucional, seja pelo poder ou pela tradição que têm (Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça, Ministério Público, etc.), e, por conseguinte, tendem a compor carreiras mais atrativas que acabam recebendo também o rótulo de *carreiras estratégicas de Estado*. Essas carreiras e órgãos tendem a atrair, manter e desenvolver recursos (pessoas e competências) que se revestem de relativa raridade, e, portanto, valor.

Esses mesmos organismos estatais, pelo elenco de competências institucionais que reservam, pelo valor das pessoas que congregam em seus quadros funcionais, pelo prestígio institucional que guardam, pela fatia do bolo orçamentário que garantem, entre outros fatores, são capazes não somente de legitimar sua atuação, mas de inovar em suas práticas, ampliando por reconhecer a elasticidade potencial dos contornos de sua atuação institucional. Essa perspectiva de fluidez das fronteiras institucionais conjugada com o domínio dos meios de produção de valor público contribui sobremaneira para a crescente capacidade de conversão de recursos em elementos garantidores de legitimidade institucional. Essa capacidade deliberada para transformar o estoque de recursos e competências em novas investidas institucionais pela via do aperfeiçoamento e da recombinação desses recursos existentes, que, de fato, contribui para a geração de novos resultados organizacionais, deve ser também analisada criticamente a partir do modelo *garbage can*.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> O *garbage can model* – ou “modelo da lata de lixo” – é aquele que explicita que soluções são constantemente produzidas e, paralela ou posteriormente, são procurados problemas para justificarem a adoção dessas soluções. O modelo da lata de lixo (local em que as soluções são estocadas, aguardando problemas que as mobilizem) bem ilustra alguns movimentos de mudança, projetos, programas previamente concebidos que aguardam a oportunidade da assunção do poder para serem implementados. Isso sem que o problema seja efetivamente reconhecido como de enfrentamento prioritário, mas que se justifica pelo desejo do detentor do poder de adotar a solução já existente guardada na lata de lixo e registrar sua passagem.

Nessa perspectiva está, portanto, criação de um fluxo contínuo de inovações decorrentes do desenvolvimento de competências superiores relacionadas à própria competência de gerar novas competências e recursos diferenciadores. Esse enfoque centrado nos processos organizacionais confere flexibilidade a essa linha teórica em relação às abordagens de fundo predominantemente economicista. A ênfase recai na aprendizagem organizacional como fonte de produção de valor público, notadamente na capacidade da organização de antecipar-se às novas condições de contexto.

Em suma, o propósito da explicitação dessas correntes teóricas é o de demonstrar como elemento fundamental da estratégia das organizações, desde a origem do pensamento estratégico, a noção de busca e manutenção de elementos que garantam a diferenciação entre as organizações. Implícito, portanto, o valor economicista da competição entre as organizações, seja na arena orçamentária, seja na esfera dos concursos para selecionar políticas de retenção de pessoas e competências. Reside aqui um desafio de gestão que é transversal à gestão de pessoas.

Reconhecer esses conceitos e pressupostos contribui para a análise e a avaliação dos *modelos de planejamento estratégico* disponibilizados à administração pública como ferramentas de gestão, seja sob a forma de literatura especializada de consumo, seja sob a forma de serviços de consultoria. Assim, é importante assinalar que, desde os processos de apropriação e assimilação, até a inserção da dimensão humana nesses modelos gerenciais, tem-se a presença essencial das pessoas.

### 7.3 Planejamento estratégico como projeto político

A despeito da trajetória do *planejamento* segundo uma perspectiva ampla e de longo prazo no setor público, e dos instrumentos já consolidados (art. 165 da Constituição Federal e LC nº 101/2000), o *planejamento estratégico* inspirado em conceitos empresariais tem figurado como referência emergente e inovadora. De fato, a administração pública ainda tem como desafio a integração dos conceitos de *planejamento estratégico* com os valores do *pensamento estratégico* que subjazem ao plano plurianual – PPA e seus desdobramentos, a lei orçamentária anual – LOA e sua norma estruturante fundamental, a lei de diretrizes orçamentárias – LDO.

O fato de esses instrumentos de planejamento – PPA, LDO e LOA – ainda terem no setor público uma larga margem para desenvolvimento e institucionalização contrasta com o imperativo legal de sua existência. Se no campo das relações empresariais privadas o planejamento pode ser uma faculdade, no setor público é uma obrigação do gestor planejar segundo os diferentes horizontes temporais, em atenção, de início, aos princípios da legalidade, da garantia da continuidade da prestação dos serviços públicos, e do interesse público em última instância. Planejar é requisito de responsabilidade fiscal – equilíbrio sustentável ante receita e despesa – e evidência de respeito ao dinheiro público.

A gestão pública estrategicamente orientada implica a articulação entre as ações de diversas áreas de inserção – saúde, educação, obras, administração, etc. Sendo assim, essa peça de planejamento integra os objetivos globais e setoriais definidos pelo ente ou órgão, especialmente na definição de programas (administrativos e finalísticos) e metas de gestão correspondentes orientadas para a adição de valor público. Assim, ganham relevo as noções de planejamento sob a perspectiva estratégica como um processo de arranjo estrutural sistêmico e contendo diretrizes gerais macro-orientadas, conceito que, no setor público, tem apresentado algumas importantes experiências na esfera local de governo.<sup>23</sup>

O planejamento estratégico é, nesses termos, aquele desenvolvido segundo um horizonte de longo prazo, contendo macro-objetivos organizacionais; que captura os reflexos mútuos entre as diferentes áreas advindos de cenários futuros projetados e desejados pela administração pública. É, por conseguinte, concebido com o intuito de transcender governos ou gestões, e focalizado em ações de desenvolvimento das estruturas organizacionais orientadas pelos objetivos institucionais, por sua vez, decorrentes do interesse público. Impõe-se ao gestor identificar analiticamente as necessidades de recursos nas diferentes áreas coerentes com as diretrizes finalísticas que orientam os programas de governo, não somente destacando as áreas de obras, educação, saúde e saneamento, fiscal, etc., mas, especialmente, fortalecendo os relacionamentos e a forma de inserção de cada área na implementação da estratégia organizacional, conferindo, assim, caráter sistêmico ao processo.

<sup>23</sup> Para aprofundamento desses temas e experiências, ver REZENDE, 2012; GOUVÊA, 2007; REZENDE; CASTOR, 2005; POISTER; STREIB, 1997.



O planejamento estratégico é um projeto político estruturado tecnicamente. É fundamento para o planejamento estratégico a capacidade de pensar estrategicamente, o que, por sua vez, implica a capacidade de conectar, perceber a organicidade e a interdependência das dimensões política (governo) e técnica (gestão) da administração. A boa administração pública é aquela capaz de integrar os projetos de poder – projetos políticos – aos padrões normativos estruturantes do Estado de direito orientados para o multifacetado interesse público.

Administração pública é *pensar* a sociedade, que fundamentalmente se concentra nos poderes Executivo e Legislativo, é *implementar* políticas públicas (Executivo), e *avaliar* essas ações (controlar), o que, novamente, se concentra predominantemente nos poderes Legislativo e Executivo. Esse é o *ciclo da gestão pública*. Nesses termos, todo o agente político é governante, e, portanto, gerencia.

O *planejamento* na administração pública é, essencialmente, o *pensar*. Não por outro motivo cabe ao Executivo elaborar a proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do Parlamento. Também não é por outro motivo que compete a este – o Parlamento – promover o controle externo do poder Executivo, a quem, sobre si próprio compete exercer o controle interno integrado com o externo. Desenvolve-se, assim, um ciclo virtuoso de gestão.

Na administração pública brasileira o cenário é, em regra, de escassez, cabendo ao administrador – aos agentes políticos – tomar decisões críticas sobre a alocação de recursos. As vinculações constitucionais, a elevação qualitativa e quantitativa das demandas sociais, em especial nas esferas subnacionais de governo, têm conduzido os gestores a práticas como: a) buscar mais recursos (via tributação e programas federais); b) reduzir gastos correntes e promover cortes de investimentos. O esgotamento dessas alternativas faz emergir o imperativo do *planejamento* para a alocação de recursos mais eficiente (racional) e efetiva (socialmente impactante e convergente com o interesse público).

O requisito da *efetividade*, em particular, advém da assunção da perspectiva estratégica de planejamento. É imperativo não somente planejar os programas e os projetos delineadores da ação governamental segundo o que é essencial e impactante, mas construir *soluções consistentes*.

Enquanto para as empresas o planejamento estratégico orienta-se para a garantia de *melhores resultados* a fim de atender aos interesses dos acionistas, na administração pública essa expressão do planejamento tem como fundamento político garantir a *legitimidade* das ações de

governo – em perspectiva estrita, a sustentação política de um projeto de poder. Ações de governo, ainda que não sejam ações de Estado, não podem variar tanto e tão substantivamente entre gestões a ponto de justificar mudanças bruscas ou rupturas em programas ou políticas públicas. Em geral, a lógica incremental tende a presidir as práticas mais consistentes de gestão do ciclo das políticas públicas. Evidencia-se, então, a importância dos diagnósticos.

Enquanto na perspectiva política da administração tradicional o órgão (ministério ou secretaria) ou ente (município, estado ou organismo da administração indireta) é visto sob as lentes de um feudalismo institucional, na gestão política contemporânea maior disponibilidade de informação tem promovido maiores níveis de conhecimento e, por conseguinte, mais ação. Nesse cenário, onde em contraste com orçamentos escassos se destacam crescentes níveis de cobrança por bens e serviços públicos de melhor qualidade, assume relevo o *compartilhamento de responsabilidades*. O planejamento estratégico – essencialmente o *pensar* estratégico – é instrumento de compartilhamento de responsabilidades.

Planejar estrategicamente requer a construção de soluções compartilhadas pela via do empenho de esforços técnicos e a mais qualificada atuação política em busca de legitimidade social para as ações de governo. Assume-se por princípio que a conversa tende a conduzir a soluções melhores. Consome-se mais tempo e energia, há maior desgaste, mas as soluções são, em geral, melhores.

Planejamento estratégico exige um *pensar* a partir do topo da organização, olhando para:

- o todo;
- o longo prazo;
- o que é essencial para a produção de valor público;
- os propósitos balizados pelo plural interesse público;
- um contexto reconhecido como dinâmico.

Em suma, o planejamento estratégico governamental pode ser pensado segundo duas dimensões interdependentes:

- dimensão *social* – cujo propósito é o *interesse público*;
- dimensão *política* – cujo propósito é a *legitimidade*.

Um dos principais elementos de sustentação de um bom planejamento estratégico é sua capacidade de traduzir anseios legítimos, ou seja, ser um instrumento de governo em que os diferentes atores, observadas as suas cargas institucionais, se reconheçam contemplados. Para isso, a construção de uma visão de objetivos compartilhados é essencial, impactando na percepção de descontinuidade administrativa.

O planejamento estratégico não mitiga a descontinuidade porque vincula os administradores, pois a mudança de rumos é legítima e, por vezes necessária. Mas reduz perturbações de gestão porque reduz a instabilidade, em relação ao que as pessoas tendem a ser mais sensíveis. Reduz-se, então, a instabilidade pela maior constância de propósitos.

Por fim, planejar, assim como qualquer outra função gerencial, não requer a existência de especialistas, necessariamente. O planejamento depende primeiramente de pessoas que disponham de apoio institucional e político, e que se proponham a estudar e a fazer.

## 8 Gerenciamento da estratégia: o *balanced scorecard* na gestão de pessoas

Produzir um planejamento estratégico que contemple as pessoas entre os elementos centrais é fundamental, mas não basta. É imperativo que o ciclo da estratégia – formulação, implementação e avaliação – seja gerenciado, e é nesse particular que o *balanced scorecard* – BSC empresta sua contribuição. O BSC é uma das tecnologias gerenciais em ascensão na administração pública brasileira contemporânea. Conhecer esse instrumento e compreender seus elementos conceituais essenciais são condições para a sua efetiva implementação no contexto do setor público.

De modo geral, a implantação do BSC nas organizações públicas tem se processado em níveis variáveis de ortodoxia relativamente ao modelo original proposto por Kaplan e Norton. Essa característica pode revelar uma baixa intensidade de apropriação crítica do modelo para o setor público e para a organização em particular.

O conceito do *balanced scorecard* passou por um processo de refinamento, convertendo-se, por ampliação de escopo, de um sistema de mensuração do desempenho em um referencial organizacional do sistema gerencial estratégico. A finalidade maior da adoção dos conceitos do *balanced scorecard* é a possibilidade de melhor gerenciamento da estratégia. Assim, uma das noções mais diretamente associadas ao BSC é justamente a possibilidade de *mensuração* do grau de execução da estratégia e de envolvimento das pessoas, equipes e áreas com as diretrizes gerais da organização. Outros aspectos que merecem destaque na compreensão dos elementos conceituais dessa tecnologia gerencial são a noção de *múltiplas perspectivas* de análise e a noção de *relação equilibrada* (*balanced*), que se propõem a estabelecer e manter entre essas diferentes *perspectivas* de análise e os *objetivos estratégicos*.

Merece destaque, ainda, o fato de que esse *desenvolvimento equilibrado da organização* está contido no campo do *pensamento sistêmico* (cujas ideias centrais derivam da *teoria dos sistemas*), com especial destaque para os conceitos de *relacionamento*, de *interdependência*, de *influência mútua* entre as partes que compõem o sistema organizacional. Nesse aspecto, o *BSC* constitui-se em uma ferramenta integradora das funções administrativas de *planejamento*, de *organização*, de *direção* e de *controle*, que passa a permitir a efetiva retroalimentação de cada uma dessas fases, para produzir um ciclo gerencial virtuoso.

Não se pode, portanto, pensar em avançar no esforço de ressignificação dos conceitos afetos ao *balanced scorecard* na administração pública, sem focar na noção de que a gestão das organizações públicas não pode ser empreendida sob a perspectiva estritamente financeira. O orçamento público, portanto, e os padrões de gasto e de custo, então, não podem constituir o referencial único de tomada de decisão. Por vezes esse pode não ser sequer o principal fator a ser ponderado, notadamente em áreas centrais da atuação do Estado, como podem ser os casos da segurança, da educação e da saúde; ou em segmentos estratégicos como são os casos da pesquisa científica e do meio ambiente, por exemplo.

A dimensão financeira certamente é categoria central na gestão pública, mormente porque se trata de recursos que são extraídos da sociedade e em nome dela impõe-se que sejam aplicados. Mas o gasto público e seu eventual contingenciamento não podem ser linearizados, o que implicaria assumir uma posição demasiadamente simplificadora e redutora de gestão. A boa gestão pública implica opções ponderadas, balanceadas, que acolham também as atuações deficitárias, bem como perspectivas outras de impacto da ação governamental. Também, o significado que se atribui à dimensão financeira nas organizações privadas (resultados financeiros) é distinto daquele que se poderia pensar nas organizações públicas (dimensão do financiamento das ações de governo – o gasto público e aspectos de mensuração de custos).

Entre os instrumentos mais úteis para a comunicação da estratégia em uma organização está o *mapa estratégico*. A produção de um mapa estratégico que permita a consolidação de perspectivas integradas de gestão e os grandes objetivos e indicadores institucionais constitui desafio que se impõe ao administrador público, pois exige não somente o repensar da função institucional do órgão e definição de seus objetivos de longo prazo em relação ao contexto social em que se

insere, mas, principalmente as dimensões de gerenciamento balanceado da estratégia (perspectivas).

Em suma, gestão da estratégia em uma organização pública depende menos da adoção de uma tecnologia de gestão como o BSC em sua forma, e mais intensamente da capacidade de desenvolver uma solução gerencial a partir dos conceitos essenciais estruturantes, por exemplo, do *balanced scorecard*. Entre esses elementos conceituais essenciais pode-se destacar:

- os conceitos orientam-se para a gestão da estratégia organizacional. O *balanced scorecard* é um instrumento de gestão da estratégia;
- adoção de múltiplas perspectivas para a gestão da estratégia;
- a gestão da estratégia como um processo cíclico e virtuoso, que relaciona fases como a formulação, a implementação e a avaliação;
- a gestão do desempenho a partir de indicadores integrados, que respondem sistemicamente às ações e decisões de gestão;
- as perspectivas estruturantes do mapa estratégico podem, e no caso de organizações públicas, por vezes, devem, ser distintas, inclusive em número, de organização para organização; e podem variar no tempo em uma mesma organização. Isso porque, se o contexto está em constante transformação, assim está, também, a estratégia (e, portanto, sua gestão);
- as dimensões ou perspectivas conformadoras do mapa estratégico são conjuntos de indicadores que devem ser analisados sistemicamente (de forma equilibrada ou balanceada);
- o compartilhamento (elaboração, execução e avaliação) e a comunicação da estratégia a todos os atores organizacionais é fundamental no contexto da gestão;
- a existência de um sistema que consolide e comunique o desempenho, e que opere como uma das referências para o suporte à tomada de decisão na organização;
- a legitimidade das ações de gestão e dos atos de governo exige a explicitação de indicadores de resultado por meio de instrumentos de transparência.

Tendo-se em vista essas noções basilares associadas ao núcleo essencial de conceitos que estrutura o *balanced scorecard*, pode-se perceber que a tecnologia é capaz de oferecer, desde que devidamente apropriada, contribuições à gestão de pessoas inserida no contexto mais amplo de gestão pública, tanto em termos de avaliação de impacto das

ações, quanto ao gerenciamento nas suas fases de execução (medição de resultados e correção dos rumos de atuação). Assim, as organizações públicas não precisam (nem devem), necessariamente, adotar o *balanced scorecard* em sua forma original, ou mesmo adaptada, como tecnologia para a gestão da estratégia. Podem, sim, a partir das suas propriedades conceituais essenciais, desenvolver soluções tecnológicas de gestão endogenamente orientadas, erigidas a partir de suas reais necessidades e coerentes com sua identidade e estágio de maturidade gerencial. Não é incomum encontrar organizações que importam essa tecnologia gerencial, em adaptações quase diretas, a partir de ajustes de superfície, realizados com suporte em consultorias externas e com baixo grau de envolvimento efetivo de membros a administração. Adoções cerimoniais tendem a ser comuns, gerando elevados níveis de formalismo.

## 8.1 Definições essenciais do *balanced scorecard* para o setor público

Quando a organização desenvolve e incorpora um *pensamento estratégico*,<sup>24</sup> pode, então, instituir um processo de *planejamento estratégico* (tecnologia gerencial que operacionaliza o pensamento estratégico, construindo e reformulando a *estratégia*), impondo-se as seguintes questões:

- Como transformar essa *estratégia organizacional* em ação efetiva?
- Como traduzir esses elementos mais abstratos, cuja formulação envolve mais intensamente os agentes da cúpula organizacional, em um conteúdo que faça sentido para cada membro da organização, nos seus diferentes níveis?
- Como acompanhar e avaliar o desempenho da organização segundo os parâmetros da estratégia desenvolvida (reconhecendo aqui o senso de estratégia emergente)?
- Como preparar pessoas e processos para assimilar os resultados das avaliações, criticá-los, propor e implementar ações capazes de reconfigurar saberes, estruturas e processos, e traduzi-los em nova formulação de estratégia.

<sup>24</sup> Pensamento estratégico como um sistema de crenças, valores e conceitos que assume a necessidade de pensar a organização em uma perspectiva integral, relacional e de longo prazo, reconhecendo a dimensão humana como essencial à produção de valor público.

Importante assinalar que esses aspectos todos são não somente implementados, mas assentados fundamentalmente em pessoas. Diante disso, preparar pessoas – implica dizer desenvolver e mobilizar competências – para responder a essas questões constitui desafio estratégico das organizações públicas.

Do ponto de vista das soluções gerenciais, uma ferramenta que responde a essas necessidades é o *balanced scorecard*. Não se trata da única, tampouco se fala de sua adoção segundo seu formato ortodoxo.<sup>25</sup> O *balanced scorecard* é um instrumento de gestão organizacional, capaz de fornecer um referencial de análise da estratégia, sob múltiplas perspectivas, orientado para a criação de valor futuro para a sociedade, observadas a diversidade e a complexidade que reveste a administração e o interesse público.

Para gerenciar é necessário acompanhar e medir o desempenho da estratégia adotada. Sabe-se também que a gestão das organizações – sobretudo se tomada a sua expressão estratégica – não pode ser reduzida aos parâmetros financeiros de desempenho, pois assumida uma visão sistêmica da organização, é preciso reconhecer que múltiplos fatores afetam a consecução da estratégia e, por conseguinte, o seu desempenho.

No caso da administração pública, a adoção de parâmetros e indicadores de desempenho financeiros e orçamentários proporciona uma visão ainda mais estreita da gestão em face da complexidade dos componentes de decisão, interesses e relações que interferem no funcionamento das organizações.

Sensíveis a isso, e com um olhar centrado em organizações do setor privado, Robert Kaplan e David Norton sugerem que o gerenciamento da estratégia exige um processo cíclico e virtuoso de *análise, diagnóstico e tomada de decisão* (ação) estratégica que contemple e se oriente por um conjunto de indicadores que reflitam, além da expressão

<sup>25</sup> Monahan (2001) assinala que, contemporânea à proposição original do BSC por Kaplan e Norton, no início da década de 1990 (edição de janeiro de 1992, da *Harvard Business Review*), Karl Sveiby introduziu o conceito de *Intangible Assets Monitor* (IAM), algo como *monitoramento de patrimônio intangível*. Esse modelo IAM apresenta três perspectivas ou dimensões: *people's competence assets* (educação, experiência, valores, habilidades individuais de atuar em diferentes situações), *internal structure assets* (conceitos, modelos e sistemas de TI ou administrativos criados pelos funcionários e apropriados pela organização observando elementos culturais), e *external structure* (relacionamentos com consumidores e fornecedores, marcas, reputação, imagem). O IAM, segundo se percebe, propõe que indicadores *não financeiros* são mais relevantes para a gestão que os *financeiros* (que não são excluídos) sendo estes últimos reflexos dos primeiros. Nesse modelo, tanto quanto na proposição mais difundida de Kaplan e Norton, as *peçoas* têm lugar de destaque.

financeira do desempenho organizacional – a dimensão que, em última instância, mais interessa aos acionistas de uma empresa, por exemplo –, e avance para outras perspectivas que igualmente se revelem importantes para a sobrevivência e reprodução da organização. Frente a esse desafio, os autores propõem um modelo (e que nessa estrita condição deve ser compreendido) de estruturação da gestão estratégica.

O modelo original do *balanced scorecard* estrutura-se segundo quatro diferentes perspectivas (KAPLAN; NORTON, 2000): a) **financeira**, que envolve a estratégia de crescimento, de rentabilidade e de risco, sob a ótica do acionista; b) **cliente**, importando na estratégia de criação de valor e diferenciação, sob a perspectiva do cliente; c) **processos de negócio internos**, que enfoca as prioridades estratégicas de vários processos de negócio, que criam satisfação para os clientes e acionistas; e d) **aprendizado e crescimento das pessoas**, alcançando as prioridades para o desenvolvimento de um clima e de condições propícias para a mudança organizacional, a inovação e o crescimento.

Essas quatro dimensões (ou perspectivas) são relacionadas entre si a partir da estratégia organizacional, que lhes dá organicidade, coerência e interdependência. Apesar de não serem rígidas – admitindo outras configurações especialmente em se tratando de organizações públicas –, as dimensões do BSC, propostas no modelo básico original, têm a finalidade de explicitar o imperativo de uma gestão que observe a noção de equilíbrio, de *balanceamento* entre diferentes funções ou processos da organização. Essa contribuição, é importante assinalar, encerra em si, de fato, uma combinação de conceitos de inspiração tanto clássica quanto sistêmica.

Para Robert Kaplan e David Norton, a mensuração do desempenho transcende o relato de eventos pretéritos, orientando-se para o futuro e operando como mecanismo de difusão e *comunicação* da estratégia. Sendo assim, mais relevância assume, para fins de gestão, a percepção de condicionantes capazes de interferir na definição de potenciais cenários futuros, em detrimento de leituras assentadas mais intensamente em séries históricas – que encerram desempenhos pretéritos –, produto de configurações estruturais e condições ambientais sabidamente pertencentes ao passado.

Em relação aos aspectos da *cultura organizacional* e à *comunicação* no ciclo de gestão da estratégia, assume especial destaque a função gestão de pessoas. A estratégia é produto fortemente influenciado pela cultura da organização e a comunicação, em todas as fases do ciclo – formulação, implementação e avaliação – é fator de elevado impacto.



Sob o ponto de vista da estrutura das organizações, pode-se inferir, ainda, que esse modelo de gestão estratégica abandona a configuração de cunho essencialmente funcional, que incentiva a criação de *silos*, *ilhas* ou *feudos* organizacionais. A visão funcional conduz a perspectivas limitadas da organização, impondo obstáculos à gestão pelas deficiências no processo de comunicação e de integração, podendo gerar padrões de gestão específicos, que não raras vezes apresentam-se divergentes em relação à orientação estratégica institucional.

Emerge, assim, convergente com o modelo do *BSC*, um arranjo gerencial pautado pelo conceito de processos organizacionais, no qual assume especial destaque a atuação de equipes orientadas pela estratégia cuja composição e ações transcendem as fronteiras departamentais. Nessa abordagem prevalece o senso de integração de atividades, enfatizando os relacionamentos orientados para a consecução da efetiva finalidade pública dos processos, qual seja, a geração de um produto público (bem ou serviço) desejado pelos usuários, destinatários da ação governamental. Nesse cenário, a perspectiva do destinatário do produto público (usuário) assume posição preponderante, não somente para fins de planejamento, organização e direção dos atos de gestão, mas fundamentalmente para fins de aferição da aderência dos resultados alcançados em relação às necessidades e expectativas do seu demandante.

A primeira aproximação com o modelo do *BSC* sob a perspectiva da gestão de pessoas tende a ensejar um esforço de apropriação concentrado na dimensão do *"aprendizado e crescimento das pessoas"*. O componente sistêmico dessa tecnologia gerencial revela-se, no entanto, na sua *abordagem integral* da organização, quando assinala as noções de fluidez e do imperativo de reconhecer a dinâmica das organizações a partir do senso de *equilíbrio dinâmico* e de *adaptabilidade* da estratégia às tensões de contingência percebidas nos ambientes interno e externo. Sobressaem valores do pensamento sistêmico também quando o modelo assume a *perspectiva de processos* e quando confere ênfase aos *relacionamentos* da organização em seus elementos internos e com os demais atores do *ambiente*, explicitando elementos que revelam uma sensibilidade em relação ao *contexto*. Sendo assim, o olhar sobre o *balanced scorecard* sob a perspectiva das *pessoas*, e não especificamente a partir da *gestão de pessoas*, passa também e prioritariamente por conferir centralidade à dimensão humana na organização.

## 8.2 Adoção do BSC nas organizações públicas

A adoção do BSC no contexto da administração pública tem como ponto fundamental a identificação dos seus conceitos e pressupostos. Abaixo são indicados alguns dos conceitos essenciais e pressupostos instrumentais inerentes ao BSC, os quais devem ser conhecidos e compreendidos, como condição de enfrentamento do processo de transposição:

Quadro 1 – Conceitos e pressupostos essenciais ao BSC

Conceitos essenciais	Pressupostos instrumentais
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Múltiplas perspectivas</i></li> <li>• <i>Visão sistêmica</i></li> <li>• <i>Equilíbrio dinâmico (balanceamento)</i></li> <li>• <i>Eficiência</i></li> <li>• <i>Eficácia</i></li> <li>• <i>Efetividade</i></li> <li>• <i>Divisão do trabalho</i></li> <li>• <i>Formalização</i></li> <li>• <i>Valorização e envolvimento das pessoas</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Neutralidade</i></li> <li>• <i>Controle</i></li> <li>• <i>Racionalidade instrumental</i></li> <li>• <i>Equilíbrio e regularidade</i></li> <li>• <i>Hierarquia</i></li> <li>• <i>Objetividade</i></li> <li>• <i>Prescrição</i></li> <li>• <i>Determinismo</i></li> </ul>

Coerentemente com os cuidados que a adoção de tecnologias gerenciais impõe, notadamente no que diz respeito à relação com os agentes de consultoria envolvidos no processo, reputa-se da mais elevada importância a observância dos seguintes aspectos: a) a criação de uma relação de *envolvimento efetivo de membros da organização* com os consultores, no contexto do projeto e sua relação com a organização; b) a *comunicação do processo*, desde sua concepção, sendo condição para isso, que desde o início, os propósitos e objetivos de introdução da tecnologia estejam claros e sedimentados (o que não afasta, obviamente, seu repensar e sua reorientação no curso do processo). Pensar esses conceitos no contexto da administração pública de modo a conferir significado legítimo é um dos desafios da gestão que se pretende articulada e sensível às potencialidades que as diferentes tecnologias gerenciais são capazes de oferecer.

No caso da gestão de pessoas, sabidamente um fenômeno sistêmico na organização, o BSC pode contribuir para a articulação entre as diversas ações e programas. O BSC pode facilitar a compreensão e o gerenciamento articulado das políticas públicas, explicitando, entre outros aspectos, os reflexos sobre a estrutura e necessidades de pessoas, os processos de trabalho, as lacunas de competências e as necessidades de capacitações a serem desenvolvidas, e os parâmetros

de avaliação de desempenho, entre outros aspectos. Nas suas diferentes dimensões podem ser visualizadas e gerenciadas de forma sistêmica e balanceada as atividades e o desempenho das pessoas no contexto das políticas públicas, permitindo a redefinição de aplicações de recursos, de objetivos, etc., também no que diz respeito ao valor da transparência que vem assumindo posição de destaque como diretriz de legitimidade no campo da administração pública.

Pressupondo o intento da boa administração e como fim último o interesse público, a transparência dos programas, dos atos de gestão e dos resultados intermediários e finalísticos alcançados, evidenciados a partir dos conceitos que subjazem o BSC, tem-se como consequência possível o compartilhamento da gestão com os demais atores institucionais. Compartilhar, nesse contexto, significa comunicar intenções e os limites para a ação administrativa. Implica dar conhecimento mais amplo e encontrar apoio pela distribuição da responsabilidade sobre uma base institucional mais larga. Significa estender o protagonismo da ação gerencial e, via de consequência, minimizar cobranças posteriores e a inércia dos demais atores. Isso remete ao senso de envolvimento. A lógica inerente ao *balanced scorecard*, quando transposta para o contexto da administração pública, é capaz de alcançar o intento de envolver mais atores no processo de produção, de implementação e de avaliação das políticas públicas, convergindo para a efetivação do conceito de governança pública. O senso de participação se destaca nesse momento, mobilizando pessoas para a consecução de um propósito de interesse maior. Ainda que esse envolvimento acarrete um custo maior em termos de recursos – tempo, orçamento, desgastes políticos, etc. –, o processo tende a gerar resultados mais consentâneos com o interesse público. Entre as consequências possíveis do envolvimento está o comprometimento com os projetos e objetivos.

Um reflexo ainda pouco explorado da transparência dos atos de gestão é também a confiança. A desconfiança é um pressuposto da gestão pública tradicional, em larga medida influenciada pelos valores intrínsecos ao pensamento gerencial clássico de inspiração taylorista. É contra o pressuposto da desconfiança que opera o conceito de autonomia, o qual, por sua vez, se ampara no conceito de participação. Parte-se do pressuposto de que se houver participação, um maior número de atores tenderá a se envolver na gestão e, em particular, no controle mais amplo (social) dos processos. Impõe-se, portanto, a não necessidade de desconfiança ou, no mínimo, a redução de sua incidência. A desconfiança dá ensejo ao controle hierárquico e à

centralização. Como se viu, no modelo clássico de administração, que tende a gerar o estilo de liderança definido por Douglas McGregor como Teoria X, está clara a incidência da hierarquia e do controle, como mecanismos de garantia de bom funcionamento da gestão. Sendo assim, é razoável reconhecer que o esforço de comunicar e de compartilhar intenções, ações e resultados tende a contribuir para a redução do nível de desconfiança em relação à gestão. A aceitação, por conseguinte, é reflexo; e com ela eleva-se a percepção de legitimidade em relação à gestão.

### 8.3 BSC na administração pública com ênfase nas pessoas

Adotado em organizações do setor público com ênfase no segmento produtivo, o BSC tem se mostrado uma importante ferramenta gerencial de orientação da ação administrativa em relação aos fins estratégicos da organização, permitindo a quantificação do desempenho e seu cotejo com os objetivos visados. A partir desse núcleo conceitual, pode-se inferir a possibilidade de aplicação desse modelo gerencial – efetuado o devido processo de transposição – às organizações do setor público em geral, inclusive aquelas integrantes da *administração direta*.

O BSC caracteriza-se como modelo de gestão estratégica que opera, sob a perspectiva conceitual, com especial ênfase sobre as funções *planejamento* e *controle*, que, operando em um ciclo virtuoso, alimentam a função *direção* (tomada de decisão e ação gerencial). No ciclo administrativo, e não poderia ser diferente em um modelo de gestão pautado na estratégia organizacional, o *controle* constitui fator crítico para o *planejamento*. Tomadas essas funções gerenciais como processo, tem-se que os produtos das ações de controle são insumos essenciais do processo de planejamento, pois as informações advindas das medidas e do acompanhamento de desempenho deverão indicar eventual necessidade de ação corretiva por parte da administração pública.

Nessa ação indicativa de correção de desvios completa-se (mas não se encerra) o ciclo do processo de planejamento. As ações de controle devem retroalimentar o processo com vistas à formulação de uma nova versão do plano (que contempla a estratégia), indicando a necessidade de ajustes em razão de outras condicionantes do ambiente, objetivos, etc.

As dimensões ou perspectivas do *balanced scorecard* conformadoras do mapa estratégico são a forma mais explícita que caracteriza a adoção dessa tecnologia nas organizações públicas. A escolha dessas dimensões de gerenciamento da estratégia varia de organização para organização,

desde o extremo da adoção direta daquelas propostas no modelo original de Kaplan e Norton até a resultante de um profundo processo de reflexão que identifique, efetivamente, os referenciais de análise coerentes com a organização e seu contexto. Estágios intermediários são os mais comuns, resultantes da *adaptação* das perspectivas originais do modelo para o caso da organização em particular.

Pensar as perspectivas do BSC implica também a articulação da organização com os demais atores do seu campo institucional. Exige que se pense a organização em seu contexto cultural e momento histórico. Parte de um processo de profundo e sistemático repensar de sua função institucional no concerto do Estado contemporâneo em relação aos diferentes segmentos da sociedade (missão). Partindo dessa “missão”, as pessoas devem ser capazes de erigir uma “visão” de organização devidamente contextualizada, segundo um marco conceitual e valorativo de administração pública e Estado. Nesse processo impõe-se, logicamente, que sejam observados, articulados e, se necessário, reinterpretados, os referenciais constitucionais e legais, os imperativos da sociedade e as diretrizes gerais de governo. O estabelecimento das perspectivas do BSC deve partir de um processo de reflexão, discussão e compartilhamento acerca do que é efetivamente importante para gestão da organização em termos estratégicos. O senso de estratégia na administração pública transcende na noção de governo ou de projetos de poder, orientando-se para uma perspectiva de Estado. A definição das dimensões do BSC, portanto, não deve ser um processo em si, mas o resultado do agrupamento de diferentes indicadores, segundo sua natureza.

Monahan (2000) propõe, para organizações do setor público, as seguintes perspectivas de gerenciamento da estratégia por meio do *balanced scorecard*: *public governance*; *operational*, *supporting*; *clientele*. Assinala-se que essas perspectivas são intensamente influenciadas pelo contexto de produção desses conceitos e por um arranjo de serviço público transpassado por uma cultura particular – o norte-americano. Nesses termos, devem ser pensados e submetidos ao devido filtro crítico. Monahan (2000) também refere as perspectivas indicadas por R. Kaplan para o setor público, quais sejam: *learning and growth*; *internal process*; *cost of providing services* (including social cost); *value/benefit of service* (including positive externalities); *support of legitimizing authorities* (legislative and voters/taxpayers. Também aqui é preciso reconhecer que as perspectivas que dizem respeito à expressão interna (organizacional) são preservadas em relação ao modelo original

(*aprendizagem e crescimento e processos internos*). Esse aspecto remete a uma segunda consideração, qual seja, a de que a despeito da formação e notável inserção acadêmica de Robert S. Kaplan, o domínio das especificidades da organização pública e, por conseguinte, dos reflexos dessa percepção sobre a organização e sua função no contexto em que se insere tendem a se revelar como desafios do gestor público. O olhar externo proposto por Kaplan em suas dimensões alternativas é bem mais rico e complexo.

Apesar de interessantes as proposições, ambas padecem de um mal, pressupõem que todas as organizações públicas, tão somente pelo fato de serem públicas, poderiam adotar esse modelo (pressuposto da *neutralidade* do objeto cultural). É importante assinalar, contudo, que cada organização do setor público deve envolver-se no processo de pensar suas perspectivas para fins de gestão da estratégia de forma equilibrada, ou balanceada, orientada para a consecução da visão e da missão institucional.

Com vistas à sua utilização em organizações do setor público, notadamente em organismos integrantes da administração direta, portanto, o modelo básico do BSC exige a observância de algumas premissas, quais sejam:

- a) o foco do esforço deve estar nos conceitos de **planejamento**, de **controle** e de **estratégia**;
- b) observar as **diretrizes institucionais já existentes** (crítica e adaptação) e as interações entre as ações;
- c) as dimensões gerenciais propostas no BSC tradicional devem ser tomadas como uma **orientação básica** para a composição de um modelo (também geral) para a administração pública, incorporando os devidos desdobramentos e as transformações das dimensões estratégicas originais;
- d) cada organização pública deve **transformar o modelo e traduzi-lo** em sistemas corporativos aderentes à sua realidade e necessidades gerenciais. As dimensões de análise podem variar de organização para organização.

Outro desafio que se impõe à gestão estratégica na administração pública é o de envolver a sociedade na gestão dessa estratégia, ou seja, esclarecer que a sociedade, por seus membros, tem responsabilidades compartilhadas com o gestor público em relação a aspectos importantes da gestão, tais como o gasto público, a manutenção de bens públicos, entre outros elementos. Nesse particular, destaca-se o papel dos esforços e instrumentos de *transparência*.

A transparência na administração pública é uma atitude de gestão e que tem no BSC uma ferramenta de apoio em face da sua simplicidade, do apelo visual que o mapa estratégico encerra, da noção essencial de indicadores articulados, que facilita a compreensão da administração da organização em uma perspectiva sistêmica (fundamental para o olhar externo).

A concepção de um modelo de gestão pública orientado para resultados, pautado, portanto, por uma atuação eficiente, eficaz e efetiva, impõe sua ênfase sobre as noções de ação planejada, devidamente alicerçada em informações consistentes e uma postura gerencial comprometida com resultados. Soma-se a isso uma postura estratégica, em especial no que se refere a um horizonte de longo prazo.

Em se tratando de organizações governamentais, ainda, impõe-se considerar que parcela substancial de seus objetivos, definidos com maior ou menor clareza, já está estabelecida nos planos constitucional e legal, fator capaz de gerar substanciais limitações à reorientação estratégica. É imperativo assinalar, nesse contexto, que o diagnóstico institucional é essencial, daí podendo resultar, inclusive, propostas de alteração de tradicionais componentes da estrutura normativa vigente.

Tendo-se em vista que as dimensões estratégicas do BSC constituem um padrão básico de referência, e não uma norma hermética e inflexível, a sua *adaptação a cada segmento de atuação ou organização estatal* é necessária. Importante ainda que sejam evidenciadas, por ocasião da concepção do modelo estratégico, as dimensões significativas intervenientes no processo de gestão, a fim de permitir a clara fixação de parâmetros para a aferição dos resultados dos programas governamentais em termos de eficiência, eficácia e efetividade. Nesse particular, é importante considerar que a administração pública possui uma conformação estrutural e um modelo de gestão orientado por propósitos institucionais e um padrão de valores culturais afetos a práticas gerenciais sensivelmente diferenciados em relação a organizações da esfera privada.

A concepção de gerenciamento orientado pela estratégia, com o auxílio de ferramentas de gestão como o BSC, tem elevado impacto sobre a gestão de pessoas no setor público não somente em virtude das transformações na organização do trabalho, mas na medida em que a adoção de programas governamentais, que observem os parâmetros claramente definidos e avaliados, exige dos agentes públicos um nível de qualificação mais elevado. Essa exigência diferenciada não se aplica, portanto, de forma restrita à consecução dos programas, mas

mais precisamente à sua concepção, formulação detalhada, condução, acompanhamento e avaliação das correspondentes estratégias gerenciais.

A comunicação é outro aspecto fundamental da gestão de pessoas que, no setor público, ganha respaldo com a adoção do BSC. Levar a estratégia ao conhecimento dos membros da organização e envolvê-los na sua gestão é essencial para a gestão engajada. Fazer com que cada gestor, de cada área e nível da organização, esteja ciente dos reflexos da sua ação no sistema contribui para o envolvimento na gestão da estratégia e na promoção do comprometimento dos membros de sua equipe.

Nesse particular, merece registro um aspecto cultural de acentuada relevância inerente aos agentes na administração pública e sua *relação* com o planejamento, qual seja: a resistência à definição de metas ou objetivos de ação em razão do infundado temor relacionado às consequências de eventual frustração da trajetória planejada ou meta de resultado prevista. Pretende-se dizer com isso que parte das limitações impostas pelos gestores à ação planejada no setor público pode estar associada ao impacto potencial dos insucessos na avaliação dos superiores, dos eleitores, dos diferentes segmentos políticos, dos organismos de controle, etc. Gestores influenciados por uma perspectiva tradicional tendem a resistir em divulgar planos ou metas por temerem a *cobrança*, sob diferentes formas ou intensidades. Em tempos em que a transparência das ações de governo constitui valor essencial emergente da boa administração pública, no entanto, resistir ao compartilhamento de informações públicas não somente contrasta com diretrizes constitucionais e legais, mas afasta a prática de gestão desejável capaz de fomentar o engajamento das pessoas na organização e da sociedade em sentido mais amplo.

De modo geral, os agentes públicos assumem que uma vez estabelecidas as metas, estas devem ser atingidas a qualquer custo. Essa crença, entretanto, não resiste ao conceito de planejamento. De fato, a ação planejada orientada pela estratégia não pressupõe resultados exatos, porque a gestão é uma ciência social e não uma ciência exata. A gestão é uma relação social complexa; um processo de expressivo conteúdo caótico e sujeito a inúmeras contingências. Portanto, exige, sim, que, no caso da ocorrência de desvios, estes sejam objetos de análise com vistas à explicitação de suas causas e à adoção das medidas corretivas. As resistências dos gestores ao planejamento se assentam em fragilidades que alcançam desde o desconhecimento sobre como



planejar, até a dificuldade de adoção das necessárias medidas corretivas dos desvios de curso na execução do plano, passando pelas limitações envolvendo a quantificação das ações, o acompanhamento e a medição do desempenho dos programas de governo.

É essencial a definição de objetivos globais e setoriais, complementados pelo estabelecimento de metas por equipes e individuais. Indispensável, também, a aferição dos resultados seguida do devido tratamento dos desvios em busca de resultados globais consistentes. Nessa tarefa, como se viu, as ferramentas de alinhamento estratégico ganham espaço para sua adaptação e desenvolvimento na administração pública, tendo em vista a emergência do conceito de estratégia e das tecnologias gerenciais capazes de colocá-la em prática, com destaque para o *balanced scorecard* – com potencial emprego no gerenciamento de programas complexos, onerosos, identificados com a satisfação de demandas sociais enfrentadas com escassos recursos.



## PENSAR A GESTÃO DE PESSOAS SISTEMICAMENTE

A organização é uma teia de relações que se estabelecem por meio das pessoas. A gestão das organizações se processa, portanto, sempre a partir das pessoas. Os diferentes enlaces que se constroem entre os seus membros precisam ser reconhecidos a partir de modelos teóricos que se sustentem nos valores da complexidade. Não há, a propósito, um pensamento sistêmico – condição inarredável para a gestão estratégica – sem o suporte de lentes teóricas multidisciplinares consistentes que habilitem o gestor a compreender a organização e suas interfaces e complementaridades em relação ao contexto social, político e econômico que molda a sociedade contemporânea.

A complexidade da dinâmica organizacional, notadamente nas organizações do setor público, não pode ser capturada tão somente a partir de referenciais de inspiração cartesiana e de orientação predominantemente mecanicistas. Esses referenciais ofereceram importante contribuição para o desenvolvimento da ciência da administração e ainda são capazes de entregar sua parcela de contribuição para a análise organizacional. Mas é preciso reconhecer seus limites, que se acentuam quando se estende o olhar para a dimensão humana das organizações públicas. As pessoas e suas relações sociais são sempre fenômenos que só podem ser compreendidos em seu contexto, motivo pelo qual as noções de *complexidade* e *caos* têm se revelado marcos conceituais potentes para o diagnóstico e a ação em matéria de gestão de pessoas.

Os emergentes referenciais da complexidade e do caos podem oferecer aos gestores lentes de elevado potencial analítico que explicitem e permitam a compreensão dos fenômenos tais como efetivamente são: complexos e caóticos. Notadamente, em se tratando de gestão de

pessoas, sinalizam um conjunto de *insights* que explicam por que não raro os eventos organizacionais apresentam comportamentos *incompatíveis* com o *esperado*.

Sob essa perspectiva sistêmica de gestão, assume destaque o papel da liderança, esta não centrada na pessoa do líder, mas na sua função. A liderança como fator de mobilização de competências para um olhar complexo da organização, reconhecendo suas múltiplas dimensões e promoção de um pensamento criativo em busca de inovações que possam dinamizar a produção de valor público. Elementos como a comunicação, a motivação e os processos de mudança em suas distintas perspectivas de interpretação são também inerentes e constitutivos do pensar sistêmico da gestão de pessoas nas organizações do setor público.

## 1 Gestão de pessoas no setor público sob as lentes da complexidade

A gestão de pessoas é um tema que não admite abordagens especializadas, fundadas no paradigma cartesiano de análise e intervenção sobre os fenômenos da organização. O tratamento do tema gestão de pessoas nas organizações públicas tem convencionalmente assumido um formato departamental – o *setor de pessoal*, o *departamento de recursos humanos*, a *coordenação de gestão de pessoas*. Essa visão funcional da gestão de pessoas não condiz com as necessidades emergentes desse campo da gestão no contexto das organizações públicas contemporâneas que se veem com demandas crescentes em complexidade, quantidade e qualidade. Essa diferenciação nas demandas por serviços públicos, nas esferas federal, estadual e municipal, passa a exigir atuação compatível das pessoas em termos de desenvolvimento e mobilização de competências.

A gestão de pessoas nas organizações do setor público não é atribuição de uma área, mas de todos os agentes públicos. Também não se restringe aos gestores, mas a cada membro de equipe. Isso porque a compreensão da gestão não pode ser reduzida ao modelo mecanicista, de inspiração taylorista, baseado na divisão do trabalho (líderes e liderados) e na especialização de conhecimentos e tarefas (competências para chefiar e competências para executar atividades de trabalho), no exercício da autoridade assentada na hierarquia. A gestão de pessoas é um exercício colaborativo, de compartilhamento de saberes e que se

traduz em uma relação de mútuo envolvimento com os propósitos da equipe e da instituição em sentido mais amplo.

No serviço público, trata-se com um conjunto heterogêneo de pessoas detentoras de competências, em geral, bastante superiores àquelas requeridas para a investidura e desempenho do cargo. Esse entre outros tantos fatores, por si só, já imprime elevado grau de complexidade às relações no ambiente de trabalho.

A complexidade do comportamento humano requer a adoção de uma perspectiva de leitura integradora das diferentes dimensões do indivíduo – técnica, política, afetiva, pessoal, profissional –, sensível a diferentes olhares e que considera a possibilidade de interferência de múltiplos fatores de análise. É preciso interpretar a gestão, em especial a que se orienta para a dimensão humana da organização no contexto do setor público a partir do paradigma da complexidade, admitindo os limites descritivos e de interpretação que a expectativa de objetividade encerra. É preciso reconhecer que a organização é uma relação social, espaço de interação este em que assume destaque a dimensão subjetiva do comportamento e da ação das pessoas.

A teoria da complexidade questiona o reducionismo e a simplificação que marcam a ciência moderna e as práticas de gestão tradicionais que a partir dela foram erigidas e que, em larga medida, ainda se reproduzem, inclusive, em matéria de gestão de pessoas.

À luz da complexidade, os objetos de estudo – no caso particular, as *pessoas* e suas *relações* na organização –, não podem ser assumidos como elementos objetivos, exteriores aos sujeitos, senão produtos da percepção desses sujeitos mediada pelos conceitos, crenças e valores.

Ele não é o objeto puro, mas o objeto visto, percebido e co-produzido por nós. O objeto do conhecimento não é o mundo, mas a comunidade nós-mundo, porque o nosso mundo faz parte da nossa visão do mundo, que faz parte do nosso mundo. Em outras palavras, o objeto do conhecimento é a fenomenologia e não a realidade ontológica. Essa fenomenologia é a nossa realidade de seres no mundo. (MORIN, 2010, p. 205)

Também quando se pensa a gestão estratégica de pessoas no setor público como aquela perspectiva de gestão que alcança uma visão do todo, ou da organização como um todo, assenta-se que as conexões que as pessoas formam na consecução de seus processos de trabalho conformam uma estrutura que não admite fronteiras departamentais. Os fluxos de energia e relacionamentos que se estabelecem entre as pessoas em especial nas organizações do setor público não permitem

isolar um conjunto de competências gerenciais (conhecimentos, habilidades e atitudes) em uma área específica. A gestão de pessoas, a exemplo de uma de suas expressões mais comuns – a liderança –, constitui feixe de competências que são requeridas, necessariamente, de todos os membros da organização, ainda que em diferentes níveis de intensidade.

A noção de fronteiras institucionais pode ganhar novos contornos interpretativos quando se admite também que as pessoas – os agentes públicos – têm competências que podem – ou devem – ser mobilizadas na administração pública em sentido amplo – além dos limites da organização, portanto. É preciso reconhecer que as pessoas estão inseridas em processos complexos que transcendem as fronteiras organizacionais. Restringir a atuação de um servidor aos estritos limites da organização a que pertence pode significar a subutilização de um feixe de competências que poderiam ser multiplicadas em outras realidades da própria administração pública (ou mesmo de organizações outras à luz do conceito de governança). Isso é especialmente interessante quando se pensa as possibilidades de atuação de um servidor como educador em uma escola de governo, por exemplo.

A teoria da complexidade tem conexões com a abordagem sistêmica, notadamente quando enfatiza a noção de relacionamentos na conformação de uma percepção particular acerca do significado atribuído ao *todo*. A complexidade avança em relação à teoria dos sistemas ao propor que o *todo é mais e menos que a soma de suas partes*. É *mais* na medida em que combina competências e esforços, permite a complementaridade, enfim. É *menos* porque a organização implica a imposição de limites à ação das pessoas. Ilustra esse enunciado o fato de que o trabalho produzido por uma equipe, uma comissão, enfim, tende a ser melhor (mais completo em amplitude e profundidade) que o resultado da soma das eventuais produções individuais de cada um de seus membros. É o efeito sinérgico do trabalho compartilhado.

Outro aspecto digno de destaque em matéria de gestão de pessoas sob uma perspectiva sistêmica é o imperativo do engajamento com a organização. O nível de comprometimento das pessoas com o trabalho capaz de conduzir ao engajamento institucional não se constrói senão a partir da percepção de significado do trabalho realizado. Esse significado emerge da percepção de inserção e de contribuição da atividade para a consecução dos propósitos institucionais da organização, mormente quando percebido no contexto maior do serviço público.

Também sob a perspectiva da complexidade, os elementos que compõem a organização – as pessoas ou as unidades de gestão – não poderão atuar na plenitude de suas capacidades o tempo todo. As organizações, em qualquer nível de complexidade, constituem-se sobre arranjos normativos, portanto, restritos estão os espaços de ação. Esse, a propósito, constitui ponto de destaque para a gestão de pessoas, em especial no que concerne aos temas da gestão por competências e gestão de equipes. As pessoas são, em geral, bem maiores que seus cargos e têm vida além da organização. Reconhecer isso é fundamental para a gestão. Assumir a complexidade das pessoas é admitir que as pessoas têm outras competências, necessidades e aspirações fora das fronteiras institucionais da organização – são professores, escultores, escritores, músicos, pais etc.

Ainda entre os enunciados fundamentais dessa formulação conceitual que sinaliza um olhar mais amplo sobre as pessoas na organização, com maior aderência explicativa ao contexto da administração pública, destacam-se a refutação das certezas e a oposição às perspectivas fragmentadas da realidade, em particular a organizacional. O reconhecimento e a apropriação desses elementos ao referencial de análise e de ação do administrador público tendem a contribuir para a percepção dos limites do pensamento mecanicista, dos modelos de gestão e das tecnologias gerenciais nele assentados.

Em se tratando de administração pública, notadamente em um contexto sociopolítico e econômico dotados das diversidades que qualificam a realidade brasileira, é interessante trazer uma distinção abordada por Cilliers (2000) relativamente a *sistemas complexos* e *sistemas complicados*. Complicado é o sistema que, mesmo envolvendo um elevado número de elementos ou variáveis, permite a sua compreensão, ainda que restrita a especialistas. São exemplos os motores, os computadores, que para um leigo é complicado, mas para o especialista, apesar de desafiador e da dificuldade que se domínio impõe, é possível estabelecer uma exata descrição e compreensão de funcionamento. São, portanto, previsíveis.

Sistemas complexos, de outra parte, além de envolverem um elevado número de elementos, caracterizam-se pela não linearidade e pela possibilidade de formação de circuitos de retroalimentação que os tornam imprevisíveis em termos de funcionamento e de resultados, mudando o tempo todo. Conhecer essas variáveis é necessário, mas não suficiente para explicar, tampouco prever o funcionamento desses sistemas. As pessoas, as equipes e a organização, em sentido

mais amplo, são sistemas complexos. As pessoas, e em equipe isso é potencializado, variam suas competências, suas expectativas, suas necessidades, seus humores, em maior ou menor escala de tempo.

A resposta convencional para lidar com *sistemas complexos*, como é o caso da gestão de pessoas no contexto público, foi o desenvolvimento de modelos de gestão de pessoas (instrumentos de ação) e seus correspondentes modelos analíticos (teorias), que são simplificações da realidade complexa para fins instrumentais e analíticos. Entre os fenômenos complexos relacionados à gestão de pessoas está o tema da motivação, com seus modelos teóricos explicativos, e correspondentes técnicas de abordagem e enfrentamento.

Quando se pensa o contexto da administração pública à luz do pensamento complexo, notadamente quando essa abordagem recai sobre a gestão de pessoas, são evidentes os limites da abordagem analítica, que destrói o fenômeno que procura explicar em sua complexidade de relações e interfaces, impedindo, por conseguinte, que seja remontado. É sabido que não resistiria ao mais singelo esforço de contraste com a realidade a tentativa de explicar a sociedade contemporânea e os fenômenos sociais, políticos e econômicos que nela se manifestam a partir de uma perspectiva disciplinar ou reduzida. Na mesma linha estão os fenômenos afetos à gestão de pessoas. Os problemas com os quais a administração pública se defronta, em especial no tocante à dimensão humana das organizações, são transversais e multidimensionais. Não são, portanto, passíveis de compreensão e enfrentamento, a partir de uma visão que fragmenta o conhecimento em disciplinas, tampouco reduz o fenômeno a poucas variáveis explicativas.

Os desafios que a gestão de pessoas impõe no contexto da administração pública não se restringem às fronteiras da organização, tampouco as departamentais. Se os problemas assumem alcance e implicações mais amplo, saberes especializados, compartimentados e fragmentados em disciplinas não são capazes de compreendê-los a contento; por conseguinte, não habilitam os gestores a sobre eles atuarem efetivamente.

A visão fragmentada de mundo é uma herança cultural de inspiração cartesiana, que exerceu forte influência sobre a sociedade a partir do Renascimento. Não desconsiderando a influência dessa doutrina no substantivo desenvolvimento do pensamento científico moderno, é preciso admitir que essa perspectiva de análise não é capaz de suportar a complexidade dos objetos de análise, por menor que possam parecer, no campo da administração, mormente o âmbito da gestão de pessoas.



Explicitar no nível do discurso a complexidade e o olhar sistêmico que se impõem no tratamento do tema da gestão de pessoas e não levá-los a efeito por ocasião das ações não somente compromete o caráter estratégico da gestão como deslegitima o administrador.

No que diz respeito à crítica à visão fragmentada de mundo, é de se destacar a forte interação entre as partes e o todo como um processo circular de produção de sentido. Assim, não se pode conhecer o todo sem conhecer as partes, como também não se pode conhecer as partes sem conhecer o todo. A compreensão de um fenômeno, nesses termos, deriva de um esforço cíclico, virtuoso e constante de conhecimento das partes para o todo e do todo para as partes – recursividade.

A organização recursiva é a organização cujos efeitos e produtos são necessários a sua própria causação e a sua própria produção. É, exatamente, o problema de autoprodução e de auto-organização. Uma sociedade é produzida pelas interações entre indivíduos e essas interações produzem um todo organizador que retroage sobre os indivíduos para co-produzi-los enquanto indivíduos humanos, o que eles não seriam se não dispusessem da instrução, da linguagem e da cultura. Portanto, o processo social é um círculo produtivo ininterrupto no qual, de algum modo, os produtos são necessários à produção daquilo que os produz. (MORIN, 2010, p. 182)

O senso de *recursividade* afasta a linearidade do pensamento, que é uma simplificação, uma idealização do processo, não condizente com a descrição da realidade, portanto; e admite um processo que se reinventa e redefine suas *etapas* a cada momento. Ciente de que crescentemente se convive com visões especializadas da realidade, mais se destaca o imperativo de reconhecer a fragilidade das *certezas*. Nesse particular é interessante perceber, em caráter ilustrativo, os limites que tem o gestor ao emitir um juízo de valor em relação ao desempenho de um servidor. É preciso admitir que a avaliação de desempenho de um servidor será formada a partir de um agregado de percepções sobre a sua atuação, que jamais revelará o seu *real* desempenho.

Assim, entre os enunciados de destaque na teoria da complexidade, está o que se pode, no máximo, em relação ao qualquer evento, elaborar *descrições aproximadas*, jamais a certeza. Isso é especialmente válido quando se observa no campo da administração pública a dinâmica das pessoas nas organizações e suas interfaces.

Entre as expressões do mais elevado nível de consciência que esse referencial autoriza, está o reconhecimento da compreensão limitada

que o conceito de *meta* de gestão assume na administração pública. Sob as lentes do pensamento mecanicista, a meta de gestão é assumida como um propósito a ser alcançado a qualquer custo. A partir disso, todos os esforços tendem a ser empregados para a consecução da meta, a fim de que a unidade gerencial, equipe ou pessoa não seja reconhecida como aquela que *falhou* em cumpri-la. Nesse processo, a *quantidade*, por vezes, suplanta a preocupação com *qualidade*, como se sabe.

O impacto mais nocivo, entretanto, recai sobre o *processo de gestão*, em especial na relação entre gestores e suas equipes, que perderão a oportunidade de ter no processo de gestão do desempenho a oportunidade de aprendizagem e de desenvolvimento virtuoso. Sob a perspectiva da complexidade e do caos, de outra parte, a meta é reconhecida como um norte a ser perseguido pelo sistema organizacional. Todo o desvio da trajetória (reconhecidamente caótica), nesse contexto iluminado pelo referencial da complexidade, deve ser entendido como algo a ser explorado, explicado e como tendo suas causas identificadas e tratadas – antes de tudo, visto como uma oportunidade de aprendizagem e de desenvolvimento do sistema (unidade, equipe ou pessoas). A forma como o gestor público se posiciona e percebe a meta informa, portanto, sobre o referencial teórico que privilegia (possui e adota). Como consequência, sinaliza, além de sua visão de mundo, aspectos de suas atitudes e, em alguma medida, alguns resultados de sua gestão.

Alia-se à abordagem da complexidade, com elevado potencial explicativo para fenômenos afetos à gestão de pessoas, mormente em sua expressão estratégica, a teoria do caos. Esse marco teórico tem em Edward Lorentz um de seus expoentes e refuta um dos pressupostos sobre os quais se assentam as abordagens teóricas convencionais, de inspiração cartesiana: o *equilíbrio*. A noção ou expectativa de que as organizações orientam-se para uma situação de equilíbrio constitui uma das limitações da teoria convencional. De fato, as organizações jamais alcançam um estado de equilíbrio, ou de estabilidade. Momentos de equilíbrio, se existirem, são exceções da dinâmica organizacional.

Outra premissa limitadora das abordagens tradicionais, denunciada pela teoria do caos, é a tendência à redução de uma realidade complexa a modelos determinísticos não raramente desenhados a partir de relações de causa e efeito. É importante registrar, por oportuno, que não se desconhece o valor dos modelos analíticos de gestão precursores. Não se advoga que não tenham sido, ou que não sejam úteis; mas se pretende ressaltar, com o destaque dado à abordagem do caos, os limites

do referencial mecanicista, em particular, no denso e dinâmico campo da administração pública.

Mais grave ainda, em termos de limites para a gestão em ambientes complexos, no entanto, segundo essa perspectiva conceitual, são as expectativas alimentadas em relação à capacidade do gestor de identificar essas relações e de sobre elas exercer algum controle mais efetivo. Ao contrário, a teoria do caos reconhece nos eventos e nos sistemas os atributos da aleatoriedade, do desequilíbrio e da imprevisibilidade.

A teoria do caos pressupõe que cada fenômeno é resultante da interação de indefiníveis movimentos, que por isso mesmo não podem ser mapeados, tampouco controlados. A prática gerencial dominante encaminha soluções simplificadoras que reduzem a explicação de um evento a um conjunto de variáveis consideradas *mais importantes*. O enunciado ora em evidência sugere, contrariamente, que pequenos eventos ou movimentos podem produzir encadeamentos tais que, no final, são capazes de gerar reflexos muitas vezes mais intensos.

## 2 Pensando as pessoas em parâmetros sistêmicos

Consoante já referenciado, a ação gerencial, no contexto do setor público, depende intensamente da efetiva compreensão da natureza e das propriedades da dinâmica organizacional, nesse particular espaço de interações institucionais. A sociedade contemporânea dá ensejo a um Estado substantivamente diverso daquele existente na primeira metade do século XX, momento em que os postulados do pensamento clássico conformaram o aparelho da administração pública nos moldes que se estendem até o momento atual. Naquele contexto, e modelo dominante de pensamento, o Estado e a sociedade são vistos como estruturas distintas e mediadas por um aparelho administrativo que se convencionou associar à administração pública. No estágio contemporâneo, coerente com o conceito de governança, tem-se uma imagem de Estado que está contido na sociedade, esta com limites conformadores bastante fluidos e revestida de um caráter orgânico – em constante transformação. Nesse ambiente, o Estado apresenta contornos também orgânicos, mais permeáveis e transparentes, cujos traços são mutuamente influenciados pelas tensões e valores que se manifestam na sociedade a cada momento. Nessa relação, a administração pública também passa a ter elementos definidores mais flexíveis, dotados de

múltiplas dimensões e facetas, e sensíveis a interesses heterogêneos. Nesse cenário emergente, a competência política assume maior relevo.

Seria correto afirmar, portanto, que, nesse cenário, as lentes teóricas oferecidas pelas abordagens convencionais precedentes também encontram limitações em termos de capacidade descritiva e explicativa. Já na segunda metade do século passado, a partir da apropriação de elementos da Teoria Geral dos Sistemas, começa a se formar um referencial mais amplo, capaz de explicar sob uma perspectiva mais completa que a oferecida pela abordagem até então existente, a dinâmica das organizações. As organizações, nesse modelo de pensamento, passam a ser compreendidas como inseridas em um ambiente, influenciando-o e sendo por ele influenciadas.

A literatura especializada converge para a identificação de uma das bases do pensamento sistêmico na obra de Karl Ludwig von Bertalanffy, intitulada *Teoria geral dos sistemas*. Nessa obra, além de apresentar a sua proposição, o faz sob a perspectiva de diferentes campos do conhecimento, desde a biologia até a psicologia e psiquiatria, passando pelo *conceito de sistema nas ciências do homem*.

A aplicação prática, na análise e engenharia de sistemas, da teoria dos sistemas aos problemas que surgem nos negócios, governo, política internacional demonstra que este enfoque “funciona”, conduzindo ao mesmo tempo à compreensão e à predição. Mostra essencialmente que o enfoque dos sistemas não se limita às entidades materiais em física, biologia e outras ciências naturais, mas é aplicável a entidades que são parcialmente imateriais e altamente heterogêneas. (BERTALANFFY, 2008, p. 250-251)

Entre os principais conceitos da *teoria dos sistemas*, para os fins específicos de análise organizacional referente à gestão de pessoas, destacam-se: o próprio conceito de *sistema*; a noção de *sistema aberto*; o conceito de *ambiente*; o de *subsistemas*; o de *diferenciação*; o de *equifinalidade*; o de *entropia*; o de *homeostasia*; o de *processo* ou *ciclo de eventos*; e o de *retroalimentação* ou *feedback*.

Um *sistema organizacional* pode ser definido como um todo resultante da interação de elementos formadores interdependentes entre si, e em interação com outros organismos que moldam seu entorno, ou ambiente. Uma equipe de trabalho – pessoas em interação – constitui um sistema em interação, conformando e sendo influenciada pelas relações que travam com o contexto em que se inserem esses atores. Cada pessoa em si, a propósito, constitui um sistema integrado

de subsistemas que se inter-relacionam e produz um todo que se projeta na pessoa (subsistemas cultural, emocional, racional, físico, etc.). Percebe-se, então, que o próprio conceito de *sistema* sugere a noção de fronteira entre a organização (a secretaria, a área, a equipe) e o *ambiente*, o que conduz a uma segregação que pode ser admitida tão somente para fins de análise. Isso porque essas fronteiras não podem ser bem-delimitadas (ainda que se assuma o senso de permeabilidade desses limites organizacionais). Esse debate remete ao conceito de sistema aberto.

O conceito de *sistema aberto* encerra a noção de permeabilidade das fronteiras organizacionais, aspecto que permite a ocorrência de trocas contínuas e de adaptações mútuas e constantes entre a organização e o ambiente. Ludwig Von Bertalanffy (2008) define um sistema aberto, como aquele que:

Mantém-se em contínuo fluxo de entrada e de saída, conserva-se mediante a construção e a decomposição de componentes, nunca estando, enquanto vivo, em um estado de equilíbrio químico e termodinâmico, mas mantendo-se no chamado estado estacionário, que é distinto do último. (BERTALANFFY, 2008, p. 65)

As organizações são sistemas sociais, portanto *abertos*, que transformam o ambiente em que se inserem, ao mesmo tempo em que experimentam modificações estruturais e de desempenho, a partir das tensões geradas no ambiente. Esse processo contínuo e sistemático de transformação do ambiente deve-se ao fato de que as organizações capturam do ambiente recursos de produção (insumos), neles operando modificações (agregam valor) e lançando ao ambiente produtos segundo as necessidades de seus usuários.

Também, quando a organização percebe no ambiente algum movimento de transformação, busca reconhecê-lo para fins de adaptação ou reação. Percebe-se aqui, ainda que se tome uma perspectiva mais ampla de análise (que alcance um espectro mais amplo de atuação da organização, incorporando a noção de ambiente), que prevalece uma abordagem objetivista e determinística da ação organizacional. Um dos limites da abordagem e constituindo-se, justamente, em um desafio ao pensamento sistêmico mais estrito, está a assunção do ato de que são as pessoas, os membros da organização, que interpretam essas tensões do ambiente.

Nesse sentido, Humberto Maturana sustenta que, de fato, as organizações são *sistemas fechados* (MORGAN, 1996). Afirma que, apesar de a organização interagir com o *ambiente* que a circunda e no qual se insere, os fenômenos desse ambiente são interpretados segundo a perspectiva dos atores organizacionais. Trata-se, portanto, de uma leitura do ambiente externo, a partir de um olhar interno, que se dá conforme os valores da organização, os conceitos e as expectativas dos seus membros. É importante reconhecer que a assunção desse ponto de vista da organização, como “sistema fechado” pode afetar sobremaneira a validade das *análises ambientais* promovidas pelos gestores, por ocasião da realização dos planejamentos estratégicos, por exemplo.

A noção de *ambiente*, portanto, assume diferentes significados, dependendo da perspectiva de análise que se adote – objetivista ou interpretativista. Em sentido estrito, o ambiente é o espaço que envolve a organização. O ambiente é o ecossistema em que o organismo se insere e com o qual interage, afetando-o e sendo por ele influenciado. O ambiente também pode ser percebido como uma instância de análise, o que é bastante comum perceber, em especial nos já referenciados modelos mais convencionais de planejamento estratégico, que procuram mapear o ambiente externo em termos de ameaças e oportunidades, como se propõe a fazer a análise com suporte na assim denominada Matriz SWOT – como elementos dados objetiva e externamente aos sujeitos que as produzem. Nessa perspectiva de *ambientes objetivos*, que independem da organização, a estratégia assume-se “como um esforço racional de adequação entre ‘organização’ e ‘ambiente’” (VASCONCELOS, 2007, p. 25).

Deriva, ainda, do conceito de sistema a própria noção de *subsistemas* organizacionais. Os subsistemas podem ser reconhecidos como aquilo que, no pensamento clássico, seria identificado como *partes*. Ou seja, um sistema é resultante da interação de partes, de organismos menores interdependentes, e que por isso não podem ser tomados isoladamente, senão em interação (não em conjunto).

Tomado o Poder Executivo como um sistema, exemplificativamente os ministérios ou as secretarias poderiam ser considerados os subsistemas. Assumindo a perspectiva organizacional sistêmica, é importante perceber que a análise de um ministério isoladamente não faz sentido institucionalmente, senão em interação com os demais. Os ministérios, como subsistemas, são interdependentes na consecução do interesse público; e, mesmo para a realização das suas funções institucionais, cada um depende da existência e da atuação de outros

(rigorosamente, cada subsistema está relacionado a cada um dos demais, por menor que seja o vínculo de interdependência). Uma das consequências diretas desse enunciado, então, é o fato de que cada ação, em qualquer dos elementos conformadores do sistema, provoca repercussões em diferentes graus de intensidade sobre os demais, afetando, portanto, o todo – o sistema.

A *diferenciação* é outro conceito central na perspectiva da teoria dos sistemas e que tem relação com a noção de subsistemas. Os sistemas orgânicos, vivos e abertos tendem, em face de suas características evolutivas, à especialização de suas funções. Esse fenômeno – a diferenciação – constitui objeto de estudo de Lawrence e Lorsch (1972). Esse conceito, no campo da gestão de pessoas no setor público, informa a percepção das equipes ou os servidores que se especializam em atividades, mas que só se integram em sistemas quando essas especializações operam organicamente contribuindo para a formação do todo. As especializações em si não fazem sentido, na medida em que o sistema é definido pela interação e relacionamentos. É importante assinalar, entretanto, que a especialização é consequência de, basicamente, dois fatores: a) do *pensamento mecanicista de inspiração cartesiana*; e b) do *processo de crescimento e de complexificação das estruturas*. No primeiro caso, a assimilação dos referenciais do pensamento sistêmico (teorias dos sistemas, contingência, complexidade e caos) constitui ponto de partida para uma mudança de percepção em relação à organização – condição básica para a posterior ação consistente. No segundo caso, a fim de minimizar os efeitos negativos da especialização provocada pela diferenciação no arranjo do trabalho, impõe-se o requisito do mesmo referencial como fundamento para o repensar das estruturas de relações e fluxos de produção de valor.

O conceito de *equifinalidade* também assume posição relevante para fins de análise organizacional no setor público, pois sugere que os subsistemas organizacionais cooperam orientados para a consecução de uma *mesma finalidade*.

Em qualquer sistema fechado o estado final é inequivocamente determinado pelas condições iniciais. (...) Se as condições iniciais ou o processo forem alterados o estado final também será modificado. Isso, porém, não é o que acontece nos sistemas abertos. Nesses o mesmo estado final pode ser alcançado partindo de diferentes condições iniciais e por diferentes maneiras. É isto que se chama equifinalidade e tem significativa importância para os fenômenos da regulação biológica. (BERTALANFFY, 2008, p. 65)

Essa noção é, em sua perspectiva formal, um valor essencial da administração pública. Ou seja, a administração pública existe para a consecução do *interesse público*, sendo que todos os seus órgãos e entidades, tomados como subsistemas organizacionais, têm em comum a finalidade de atender ao interesse público.

A *entropia* constitui a tendência que as estruturas têm à desorganização ou ao caos. Esse conceito é interessante para análise organizacional, mormente em estruturas da administração pública, pois o fenômeno entrópico auxilia na descrição e compreensão da tendência à desorganização dos processos e das estruturas. Expressões concretas desses fenômenos podem ser exemplificadas a partir de normas que não mais condizem com a realidade que procura regular; de processos que não observam as fases ou os procedimentos inicialmente previstos; as estruturas ou equipes de trabalho desarticuladas, deficientes em pessoal, ou de equipamentos necessários ao cumprimento de suas atribuições, entre outros. A *entropia negativa*, portanto, refere-se aos esforços de reação ao processo entrópico, em busca da manutenção da organização.

A influência do pensamento sistêmico nos estudos organizacionais, abrandando a rigidez mecanicista e aparando arestas dessa abordagem, que se revelam desconfortáveis à organização contemporânea, relativiza também o senso de *equilíbrio* que suporta o pensamento tradicional. Como consequência disso, a abordagem sistêmica introduz, na teoria das organizações, mas ainda baseado naquele pressuposto, o conceito de *equilíbrio dinâmico*, ou *homeostasia*. Nesse particular, Motta e Pereira (1981) fazem referência ao biólogo russo Alexander Bogdanov, que, em 1912, publicou o livro *Tectologia: a ciência universal da organização*; obra com a qual rompe com o materialismo dialético leninista e apresenta uma abordagem convergente e com muitos pontos em comum em relação à posterior *Teoria geral dos sistemas*, de Ludwig Von Bertalanffy.

Para Bogdanov os sistemas podiam ser maiores, iguais ou menores que a soma de seus componentes, dependendo exclusivamente do nível de organização do sistema, de suas atividades integradoras ou desintegradoras. A homeostase ou equilíbrio dinâmico e a morfogênese eram os estados mais comuns do equilíbrio sistêmico. Muito menos frequentes eram os sistemas com equilíbrio estável. O nível de organização do sistema, tão importante nesse tipo de visão, era em grande parte função de sua abertura, isto é, de sua capacidade de receber a diversidade de insumos ambientais (...). (MOTTA; PEREIRA, 1981, p. 210)



Por fim, uma das expressões instrumentais do conceito de sistema é a definição de *processo*, conceito que tem relação com o de *ciclo de eventos*: entradas (importação) – transformação (adição de valor) – saídas (exportação) – retroalimentação. O ciclo de eventos de um sistema organizacional no setor público pode ser exemplificado como a identificação de uma necessidade, a previsão orçamentária, a produção do bem ou serviço público e o retorno em termos de satisfação da sociedade ou de alcance do interesse público. Sob uma perspectiva mais estrita, no caso de uma obra pública, por exemplo, os insumos (entradas) poderiam ser identificados como os tributos recolhidos pelo cidadão convertidos em contratações e compras, a execução das atividades pelos agentes públicos e empresa contratada (transformação), o atendimento de uma demanda mediante a geração do bem público e, por fim, o retorno sob a forma de avaliação da parcela da sociedade atendida pela execução da obra.

Entre os conceitos da teoria dos sistemas que mais são explicitados na gestão de pessoas está o de *feedback* (ou retroalimentação do sistema). No campo da gestão, a ideia se traduz nos retornos que as pessoas entregam umas às outras nas relações de trabalho. Em geral, pensado na relação entre chefia e subordinados, o *feedback* de fato ocorre (ou deveria ocorrer) para garantir a virtuosidade dos sistemas. As equipes e cada indivíduo que as integram são também sistemas produtivos, que recebem insumos, processam e geram resultados. A percepção de qualidade do destinatário em relação a esses resultados faz surgir o imperativo de retorno para quem produz, a fim de que possa haver o desenvolvimento. Essa retroalimentação é o esforço de manutenção e desenvolvimento do sistema (*feedback*), que contribui para a garantia da homeostasia.

Desde já se percebe que o *feedback* é conceito fundamental da gestão do desempenho, caracterizando-se por uma relação envolta por um conjunto de fatores que exigem condições específicas de tratamento. O primeiro aspecto a considerar é o fato de que as mensagens envolvidas em um processo de *feedback* são sempre percepções dos atores, e que estes podem ter leituras distintas de cada fenômeno objeto da relação. Dito isso, aspectos como o momento, o ambiente, a disponibilidade de tempo, o conteúdo e sobretudo a forma de transmitir e receber somam-se às competências de comunicação dos atores, em especial da liderança, para desenvolver uma relação de desenvolvimento mútuo.

O *feedback* deve constituir uma prática, e não ato isolado, a fim de que não cause estranheza e para que se constituam valores de

desenvolvimento de pessoas. Auxilia nesse processo a existência de planos de trabalho, metas de produção predefinidas e de critérios e parâmetros de desempenho que possam pautar a conversa.

Uma característica bastante relevante das organizações públicas, tomadas como sistemas administrativos, é a tendência de, em diferentes graus de intensidade, orientar o consumo de parcela de esforço gerado (energia) para a autopreservação ou o desenvolvimento interno, em detrimento de seu emprego orientado para a consecução de objetivos institucionais efetivos (demandas oriundas do ambiente). Esse fenômeno assinala, em maior ou menor grau de intensidade, o conflito de objetivos individuais e institucionais, que é próprio das organizações quando tomadas como espaços ou arenas de poder.

No que concerne a esse aspecto em particular, merece destaque o fato de que as organizações em geral, mas com especial ênfase, as pertencentes ao setor público (e entre essas, mais intensamente, os organismos que integram a administração direta), tendem a apresentar um comportamento de inclinação à hipertrofia de áreas ou segmentos específicos, como decorrência de interesses associados a indivíduos ou grupos.

A eliminação, ou a minimização dos efeitos desse, entre outros traços que à luz de uma perspectiva funcionalista de gestão seriam considerados disfuncionais, mas que são inerentes às organizações quando tomadas como espaços de interação humana, portanto, arenas de poder (não somente do setor público), apresenta-se como grande desafio imposto ao gestor; e vetor preponderante de atuação, com vistas a esse intento, é a administração de pessoas.

Dentre os aspectos que podem distinguir o referencial sistêmico em relação ao pensamento clássico, destaca-se a ênfase nos relacionamentos e nos objetos, respectivamente. O pensamento sistêmico desloca o foco de análise dos *objetos* para os *relacionamentos* entre esses elementos constituintes do sistema. Ainda que não se desconsidere que o sistema comporta elementos (objetos), a tônica de análise recai sobre as relações que se estabelecem. Assim, mais relevante que a atuação e o desempenho de dois ministérios ou secretarias (objetos de uma estrutura organizacional tipicamente linear) é a natureza das relações que estes conseguem estabelecer entre si. Essa relação qualifica-se pelo foco não em cada uma das *partes*, mas no arranjo de enlaces resultantes da interação conformadora do *todo*.

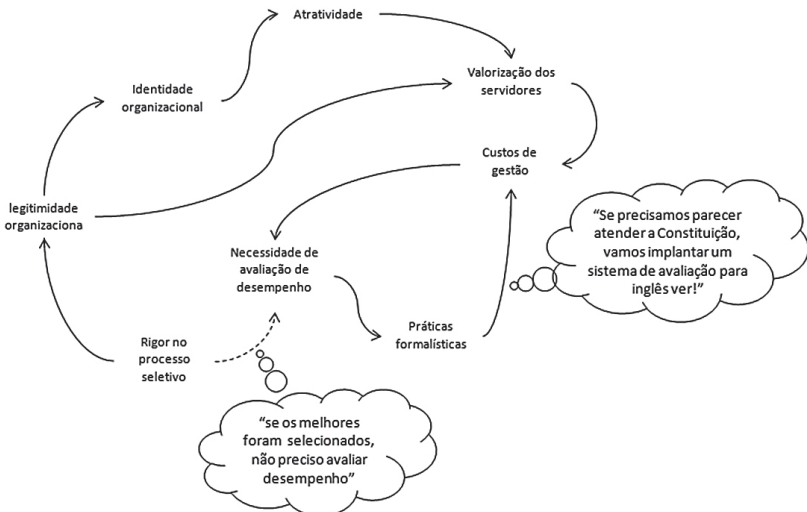
Assume também destaque, no referencial sistêmico, a noção de *circularidade dos fluxos e das relações* relativamente ao senso de

*causalidade linear*, que decorre do pensamento cartesiano. O pensamento cartesiano sugere um formato linear contemplando um ou mais fatores explicativos de um fenômeno. Exemplo: remuneração e desempenho como elementos diretamente relacionados.

O que predomina nessa estrutura de pensamento é a *relação de causa e efeito*. O que falta, essencialmente, é considerar que os diferentes fatores determinantes, quando explorados em profundidade, apresentam entre si relações de interação. Esse conjunto de relacionamentos de mútua influência, para fins explicativos da complexidade de um fenômeno, exige a construção de um mapa sistêmico. A construção desse *mapa sistêmico* de relacionamento está assentada na *linguagem sistêmica*. Outras ferramentas que podem auxiliar nesse processo são o diagrama de Ishikawa (gráfico *espinha de peixe*), os “5 porquês”, os mapas cognitivos.

Incorporando esse aspecto, a *estrutura de relações explicativas sistêmicas* assumiria o seguinte formato, por exemplo, a explicação acerca das limitações em relação à adoção da avaliação de desempenho em organizações públicas:

Figura 1 – Representação de uma estrutura de relações sistêmicas



A estrutura sistêmica (mapa) delineada tem como propósito explicitar elementos e relações: assim, tomando como foco da estrutura a *avaliação de desempenho*, tem-se que essa categoria central é influenciada por fatores como *legitimidade organizacional*, que influencia diretamente a *identidade da organização* e a *valorização dos servidores*. Quanto maior a identidade organizacional, maior a *atividade* do órgão ou da entidade, que, por sua vez, influencia na proporção direta a *valorização dos servidores*. Organizações com esse perfil tendem a apresentar elevados custos de gestão (orçamentos elevados), o que sugere a necessidade de uma avaliação de desempenho mais efetiva.

Origor no *processo seletivo*, se por um lado influencia positivamente a *legitimidade organizacional*, por outro, pode significar a crença na não necessidade de uma avaliação de desempenho mais efetiva (perceber o modelo mental associado). A tensão constitucional por avaliações de desempenho pode induzir a implementação de *práticas formalísticas*, as quais, por sua vez, implicam elevação dos *custos de gestão*.

Aspecto importante desse esforço de estruturação de relações é o *compartilhamento* da estrutura sistêmica, ou seja, o reconhecimento, por parte dos demais atores da organização (notadamente os envolvidos com a situação complexa de interesse em análise), de que a representação gráfica reflete satisfatoriamente o fenômeno.

Outro aspecto de destaque reside no conceito de *estruturas em rede*, que se sobrepõem às *estruturas hierarquizadas* ou lineares. O conceito de redes organizacionais evidencia os sentidos de horizontalidade e, por conseguinte, de minimização das relações de autoridade. Assumir o conceito de estrutura em rede, no contexto do pensamento sistêmico, remete ao repensar das estruturas de interpretação das realidades organizacionais.

Pensar estruturas sem hierarquia (redes) e segundo uma perspectiva de circularidade dos fluxos relacionais (não linear) encaminha um modo alternativo de reconhecer fenômenos sociais e admitir interpretações diversas da convencional. Por exemplo, de início, parece razoável admitir a noção de que é imperativo estabelecer a existência de pré-requisitos de disciplinas na estrutura curricular de um curso. Isso é compatível com uma perspectiva linear de formação, que pressupõe uma ordem de conteúdos encadeados e, em especial, que as pessoas possuem estruturas cognitivas e respondem a processos de aprendizagem semelhantes. Se observado à luz do pensamento sistêmico, esse imperativo de ordem e pré-requisitos pode não ser sempre necessário. Isso porque nada garante que as pessoas, em face das suas

especificidades constitutivas, já não detenham as condições para o enfrentamento dos novos desafios de produção do conhecimento, ou mesmo que responderiam de forma idêntica a esses processos cognitivos.

Como o pensamento sistêmico pode aperfeiçoar a gestão de pessoas nas organizações do setor público? As organizações são sistemas abertos, constituídas de subsistemas, e inseridas em um ambiente, com o qual interagem, influenciando e sendo por ele influenciadas. Esse ambiente, por sua vez, é um espaço complexo em que opera um significativo número de variáveis (exógenas), que afetam direta ou indiretamente, em diferentes níveis de intensidade, a dinâmica da organização e em particular a sua dimensão humana. Pensar estrategicamente a gestão de pessoas implica reconhecer que esse contexto de inserção da organização não somente tem as pessoas como vetores de troca de energia, mas é uma produção de significado socialmente construído e compartilhado por essas mesmas pessoas.

Uma organização pública municipal, por exemplo, não obstante o fato de operar na esfera local, sofre sensíveis influências de legislações expedidas nas órbitas federal, estadual; do movimento de empresas; dos deslocamentos de contingentes humanos (movimentos setoriais, de grupos indígenas, etc.), entre outros fatores dinâmicos do ambiente externo. Nesse cenário, o ente municipal, por meio da ação integrada de seus poderes – que constituem uma organização –, opera, de fato, sensíveis transformações, especialmente no ambiente local. Faz isso, não somente a partir da oferta de bens e serviços públicos, mas mediante o exercício da regulação no espaço local (disciplinamento do uso do espaço em geral, tributação, etc.). Em contrapartida, o aparelho estatal é, também, bastante afetado pelas tensões oriundas do ambiente, notadamente nos casos de exigências advindas da coletividade em relação a níveis mais elevados de qualidade e quantidade dos bens e serviços públicos produzidos. Mas essas tensões dependem da forma como os membros da organização as percebem, ou mesmo *se* percebem.

Coerente com uma perspectiva de atuação sistêmica da administração pública, de seus órgãos, poderes e seus membros – os servidores, gestores, vereadores, secretários, ministros, prefeitos, etc. –, está o estabelecimento de redes. A atuação administrativa e política dos Poderes é sistêmica, pois baseada em redes de relacionamentos *formais* (institucionais, legais, etc.) e *informais* (pessoais, afetivas, etc.).

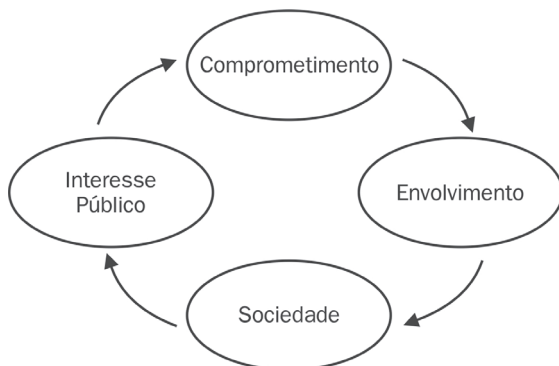
Nesses termos, a assunção de uma efetiva postura estratégica por parte da administração pública decorreria:

- da transposição dessas *redes informais* para *canais institucionais*;
- do *aperfeiçoamento dos mecanismos formais* de atuação em rede;
- da preparação dos diferentes atores sociais (cidadãos, destacadamente, os membros dos Poderes Legislativo e Executivo, servidores públicos, representantes de setores organizados da sociedade civil, de universidades, partidos políticos, entre outros) para operarem em regime de cooperação nesse ambiente;
- da eliminação de fronteiras (barreiras) institucionais de diferentes ordens, que prejudiquem a interação e o alcance do interesse público, entre outras atitudes.

E nesse cenário de mudança, os gestores e agentes dos distintos poderes assumem papel de máxima relevância. No caso do Poder Legislativo, por exemplo, essa linha de ação se destaca não somente porque constitui importante elo entre a sociedade e a administração pública, mas pela pluralidade de competências e interesses que encerra, pela multiplicidade de agentes que possui, e pela fluidez de trabalho que é capaz de empreender no caminho do envolvimento de outros segmentos da sociedade com a administração pública.

É de se destacar que envolvimento implica comprometimento com a administração pública e, por conseguinte, com interesse público, o que fecha com enlaces de reforço positivo um ciclo de pensamento sistêmico.

Figura 2 – Ciclo sistêmico de envolvimento social



As formas segundo as quais esses relacionamentos têm sido efetivados em geral refletem-se em conselhos, comissões, grupos de estudo, etc., todos com a finalidade de pensar estrategicamente soluções de gestão pública viáveis e aderentes à realidade em que a administração se insere, baseadas em um diagnóstico produzido segundo múltiplas perspectivas e de alternativas de enfrentamento dos problemas gerados a partir de diferentes contribuições e segmentos de origem.

Essa noção sistêmica é, ainda, de extrema relevância em razão do impacto que as variáveis exógenas provocam no sistema organizacional. São exemplos de variáveis exógenas à organização pública dos níveis estadual ou local:

- a *legislação* – notadamente a federal – que disciplina limites máximos e mínimos para gasto com pessoal ou para a aplicação de recursos em determinadas áreas de atuação do Poder Público (ex.: saúde, educação, etc.);
- a *tributação* e seus reflexos na composição das receitas públicas;
- os *programas intergovernamentais*, em especial no que diz respeito às transferências de recursos para seu financiamento, tais como a Estratégia de Saúde da Família (ESF), por exemplo;
- os impactos significativos na política de remuneração, decorrentes da condução da *política econômica*, especialmente no nível federal de governo;
- a *regulamentação das profissões* pelos correspondentes organismos de classe;
- as condições de oferta e demanda nos *mercados locais e regionais de recursos humanos*, etc.

Essas são tensões próprias do ambiente externo à administração pública, que interferem diretamente na gestão.<sup>26</sup> Nesse particular, embora possa parecer óbvio, é imperativo que o gestor público reconheça e considere o fato de a administração estar constantemente à mercê de variáveis que estão fora de sua alçada de influência direta.

Nessa mesma linha, além de as organizações estarem inseridas em um ambiente complexo e dinâmico, cujas variáveis determinam em grande medida seu desempenho, as organizações podem ser caracterizadas também como sistemas vivos. Uma organização vista como um sistema vivo, ou orgânico, implica admitir a antítese da perspectiva

<sup>26</sup> Por exemplo: o deslocamento de um grupo de pessoas para um município impacta, necessariamente, seja de forma temporária ou mais perene, na demanda por serviços de saúde, educação etc.

mecanicista. Sendo um sistema orgânico – porque dinâmico e instável em razão de sua sensibilidade a variações de comportamento –, as estruturas administrativas efetuam trocas constantes com o ambiente por intermédio dos servidores, por exemplo. Essas interações – comunicação – promovem alteração do estado de equilíbrio dinâmico do sistema, promovendo mudanças e adaptações nas suas estruturas e processos e, por conseguinte, no seu nível de desempenho.

A fim de melhor compreender como a noção de sistemas pode auxiliar na compreensão da dinâmica da administração pública, tome-se como exemplo o caso de um município. O município, como se sabe, integra a federação brasileira, conforme arts. 1º e 18 da Constituição Federal, e possui autonomia político-administrativa e financeira. Como ente da Federação, o município tem crescido enormemente em importância, tanto na oferta direta de bens e serviços públicos, quanto na promoção da cidadania, aperfeiçoando e acentuando as diferentes práticas de participação da sociedade na administração pública.

Além dessa dimensão política, o município tem ocupado também papel de destaque na promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões, especialmente mediante a assunção de *diferentes formas organizacionais*, com ênfase para a formação de convênios, consórcios, programas, entre outras formas de atuação com forte orientação sistêmica. Essa orientação sistêmica pressupõe:

- uma ênfase nas relações de cooperação de municípios entre si e com os demais entes da Federação;
- uma visão do município como organismo integrado e dependente dos demais em seu entorno, e não como um ente isolado e dotado de independência absoluta;
- como estrutura complexa composta por elementos internos, que são forças vivas do município, entre os quais a administração pública (e os poderes constituídos), as entidades representativas dos interesses empresariais, associações e entidades profissionais, a Igreja e outros representantes do terceiro setor;
- que as fronteiras entre esses subsistemas institucionais são bastante permeáveis, implicando reconhecer as influências mútuas historicamente existentes (e que ora se acentuam), não como algo inerentemente disfuncional, mas como fonte potencial de recursos para a gestão. O conceito de participação está imerso nesse contexto, em que se verifica crescente substituição de um padrão patrimonialista de comportamento por uma gestão integradora complexa e multifacetada.



É importante destacar que essa noção de atuação sistêmica pressupõe uma oposição ao pensamento fragmentado, inflexível, rígido, demasiadamente especializado e fechado em *silos* ou *feudos* organizacionais, entre outros aspectos que caracterizariam a visão tradicional de administração pública, fortemente baseada em um modelo burocrático-patrimonial e paternalista.

Nesse contexto, as pessoas assumem posição de destaque como o principal vetor de integração da organização com seu ambiente. São as pessoas que trazem do exterior para o interior da organização suas necessidades, aspirações e expectativas individuais. São também as pessoas que levam para além das fronteiras da organização seu produto (bens e serviços públicos), informações que modificam o ambiente (valores de tarifas públicas, relatórios gerenciais sobre desempenho institucional, etc.). Isso sem destacar o fato de que são as pessoas que operam a transformação – a adição de valor – nos processos produtivos.

### 3 Gestão de pessoas como compromisso de todos

A gestão estratégica de pessoas, sob a perspectiva sistêmica (integradora), também se caracteriza, em contraste com a visão mecanicista (diferenciadora), como uma função que compete a todos os membros da organização. Destaca-se que é de *todos*, e não somente dos *gestores*, tampouco exclusivamente da *área de gestão de pessoas*.

Deslocando a ênfase de análise de uma *lógica departamental* (Área de Gestão de Pessoas) para uma *lógica de processos*, a gestão de pessoas com vocação estratégica precisa ser reconhecida como desafio cuja efetividade a todos compromete. A gestão de pessoas é transversal à organização. São os dirigentes de cada setor que gerenciam as – e com as – pessoas; constituindo-se em referenciais de liderança de primeira instância. Nessa condição, são os atores responsáveis por conduzir o processo de construção do significado local (setorial) dos elementos da estratégia.

Articular saberes para a formulação e posterior ou concomitante realização e avaliação da estratégia junto às pessoas da equipe – observadas as peculiaridades de cada membro – é incumbência de cada detentor de posição de chefia. Também ocupam importante papel nesse processo as lideranças informais. Essas contribuem para a conexão da liderança com os membros da equipe. A gestão de pessoas não é vetor unidirecional, mas uma relação que se constrói a partir da mútua influência entre os atores – líder e equipe.

Sendo a gestão uma relação, a responsabilidade pela boa gestão de pessoas não recai exclusivamente sobre a chefia, senão se estende para os membros da equipe, partícipes do processo. Presente esse valor, assentado está outro elemento catalisador da gestão estratégica de pessoas.

A assunção da gestão de pessoas como um compromisso de todos não exige ou diminui a área de gestão de pessoas que, nessa orientação estratégica, passa a constituir-se como agente facilitador desse processo. Prover o suporte necessário aos dirigentes de todas as instâncias para a condução integrada dos processos de gestão é uma das funções básicas assumidas pelos profissionais de gestão de pessoas. A dinamização dos processos de gestão de pessoas – aqui tomada como relações que alcançam o dirigente e cada membro da equipe – exige sólida fundamentação conceitual e boa articulação metodológica.

#### 4 Liderança e relações de poder nas organizações públicas

A liderança é um tema complexo e de feições dinâmicas de tratamento. Em matéria de liderança nas organizações públicas pode-se identificar muito discurso e pouca ação transformadora. Houvesse a prática de pequena parcela do que se fala e escreve sobre liderança no setor público, resultariam organizações melhores, pessoas mais saudáveis e felizes, e serviços públicos de melhor qualidade e com maior eficiência.

Entre os fundamentos da continuidade das práticas de liderança está a manutenção do poder e o temor de perdê-lo. Podendo ser percebido sob diferentes graus de amplitude, desde as relações no âmbito das equipes, até o nível das relações entre chefes de estado representando os interesses de suas nações no contexto das relações internacionais, as competências afetas ao exercício da liderança emergem de uma combinação peculiar de fatores contextuais, pessoais, circunstanciais, influenciados por valores, crenças e competências.

Em face desses atributos conformadores, os saberes que envolvem o tema são por vezes de difícil replicação ou mesmo de sistematização. O que se pretende nessa seção é menos uma abordagem prescritiva de técnicas e mais uma discussão de temas conceitualmente fundamentados que, no contexto da administração pública, podem oferecer ao gestor, em matéria de gestão de pessoas, elementos que qualifiquem essa função no âmbito das organizações.

Parte-se da ideia de que liderança é exercício de poder. É essencial no campo da gestão de pessoas e, em particular nas organizações do setor público, não pode ser reduzida em importância ou omitida a dimensão das *relações de poder*. O tema da liderança é abordado também segundo as seguintes perspectivas: *foco na liderança* (função gerencial) e *não somente no líder* (pessoa); a *liderança* – elemento essencial da gestão de pessoas – *está distribuída por toda a organização*; a *liderança é fator essencial da transformação substantiva*, o que se dá pelos processos de aprendizagem e de comunicação.

A liderança é assunto recorrente e vem ganhando espaço no campo da gestão pública. Nessas organizações, em face da emergência e consolidação de um ambiente de maior complexidade percebida, assumindo-se a noção de que as organizações públicas não mais operam em ambientes estáveis e as equipes de trabalho estão sob crescentes exigências em termos de resultados, de maior produtividade, de qualidade, e que os meios para a consecução desses propósitos não podem mais passar pelo aumento de estrutura e de quantitativos de pessoal, o papel do gestor na mobilização das pessoas tem assumido destaque.

Esse movimento tem se orientado de forma mais recorrente para a busca e desenvolvimento de gestores com competências técnicas e gerenciais coerentes com esse novo cenário. No contexto de uma gestão estratégica de pessoas, entretanto, onde a estratégia da organização está no centro do modelo de gestão, a ênfase da liderança precisa se deslocar da *pessoa do líder* para a *estratégia*. A boa liderança, portanto, é aquela que gera pessoas autônomas guiadas pela estratégia; deslocando o foco da pessoa do *líder* e assentando sobre a *liderança* tomada como a capacidade de articular competências e mobilizá-las para a consecução da estratégia.

Nos momentos de crise, tende-se a buscar referenciais de suporte, seres iluminados, com perfis pessoais e profissionais ideais, quase inatingíveis. Idealizados de tal forma que, por vezes, frustram os gestores aos serem expostos a esses referenciais por ocasião de palestras, cursos e literatura de inspiração *pop management*. Na administração pública, o exercício da liderança é marcado por peculiaridades que merecem destaque:

- as gerências de áreas técnicas especializadas de nível operacional e intermediário são, em geral, selecionadas entre técnicos. Nesses casos, por vezes, se evidencia o já célebre fato de perda de um bom técnico e emergência de um péssimo gestor.

A designação para a função de chefia, nesse caso, decorre do intuito de reconhecer e premiar o bom desempenho pretérito; - as gerências superiores e das atividades de suporte (meio) combinam o recrutamento interno e o externo – esses designados na forma de cargos comissionados.

Um dos cuidados necessários ao tratamento da liderança é não confundir com paternalismo. O cuidado com as pessoas, a orientação, entre outros fatores, estão contidos na função liderança, mas não a esgotam.

Não se pode esperar que na administração pública o líder seja a pessoa que tenha seguidores. O senso de servidor público é, fundamentalmente, assentado na noção de agente que serve ao Estado, instituição esta que, entre outros aspectos, representa o interesse público. Subjacente, portanto, o senso de *autonomia relativa dos agentes públicos*, que se pautam em primeiro lugar pelos estatutos regentes da sua relação de direitos e obrigações para com o interesse público. Sob a perspectiva de governança pública, a propósito, essas noções de autonomia e de balizamento pelo interesse público ganham maior relevo. A liderança nas organizações públicas deve ser sensível a esses valores, o que contrasta com as práticas de exercício e submissão ao poder hierárquico de inspiração personalista; à adoção de uma perspectiva de serviço público estritamente departamental, à auto-orientação das ações, ao reprodutivismo, à inércia e acomodação, entre outros traços que marcam um arranjo de relações de trabalho tradicional.

A ideia de que o líder é aquele que *indica o caminho*, ou aquele que *diz o que é bom e o que deve ser feito* pode ser percebida em suas implicações a partir do conceito de *gatekeeper* – guardião do portão. É preciso contrastar essa percepção com a noção de líder que se necessita nas organizações públicas contemporâneas. O líder não deveria ser entendido – por ele próprio e pelos demais componentes da equipe – como aquele que concentra o poder de decidir sobre o que entra ou não na organização, o que pode ser feito pela via da tradução de conceitos ou visões do mundo exterior.

Mary Parker Follett foi uma das precursoras do estudo da liderança nas organizações. Chester Barnard também lançou bases importantes para a compreensão do fenômeno da liderança. Ambos os autores convergem para a *legitimidade do dirigente* como fonte de autoridade e, portanto, como fundamento da aceitação das orientações do líder. Entre outras contribuições, Follett propôs a denominada *lei da situação*. Segundo essa diretriz, é a situação concreta que definirá o

que deve ser feito. Essa situação do momento é que orientará as ordens e a atenção que as pessoas darão a essas deliberações. Nesse sentido, segundo Follet, “uma pessoa não deve dar ordens a outra pessoa, mas ambas devem concordar em receber ordens da situação” (LODI, 1984, p. 81). Daqui elementos centrais da liderança podem ser extraídos: concordância, convencimento, comprometimento, comunicação, cooperação.

A cooperação, a propósito, é elemento central na abordagem de Chester Barnard.

A coordenação de esforços, essencial para um sistema de cooperação, exige, como vimos, um sistema de comunicações na organização. Tal sistema de comunicações implica em centros ou pontos de interconexão e só podem operar se esses centros estiverem ocupados por pessoas que recebem o nome de “executivos”. Poder-se-ia dizer, então, que a função dos executivos é a de servir como canais de comunicação, na proporção em que as comunicações têm de passar através de posições centrais. Mas, desde que o objetivo do sistema de comunicação é a coordenação de todos os aspectos da organização, segue-se que as funções dos executivos se relacionam com todo o trabalho essencial à vitalidade e duração de uma organização, na extensão, pelo menos, em que ele deve ser realizado através da comunicação formal. (BARNARD, 1979, p. 213)

Na organização pública contemporânea, os perfis e papéis dos dirigentes estão em processo de transformação, convergindo em muitos aspectos de comportamento em termos de atitudes relacionadas à postura convencional frente às atitudes emergentes. A liderança orientada para a estratégia significa pensar as ações do líder no contexto dos membros da equipe sempre coerente com os objetivos da organização. Nessa perspectiva, a liderança deve, preponderantemente:

- promover a compreensão do significado do trabalho desenvolvido;
- dar aos membros da equipe motivos para se orgulhar do trabalho;
- relacionar competências profissionais e pessoais a oportunidades inovadoras de trabalho, novos processos ou seu aperfeiçoamento. As competências pessoais são, para fins dessa abordagem, aquelas que as pessoas têm apesar de não serem formal e convencionalmente necessárias para a atividade regular desenvolvida. São competências, em geral, trazidas de outras dimensões da vida (experiências anteriores, dons,

- vocações, preferências, etc.) ou que as pessoas manifestem interesse em desenvolver;
- fazer as pessoas sentirem que são consideradas importantes no trabalho. Valorizar as aptidões, as competências e os resultados;
  - estabelecer conexões entre o trabalho e os resultados alcançados no nível da equipe com os objetivos estratégicos da organização e a convergência com o interesse público;
  - promover a formação de redes de relacionamentos entre as pessoas das diferentes áreas, contribuindo para um clima organizacional qualificado;
  - saber valorizar os *acertos* e os *erros* como oportunidades de aprendizagem.

Em síntese, entre os desafios da liderança está o de permitir a experiência, a ação, e não dizer o que deve ser feito, fomentando a autonomia pela criação de oportunidades e condições para que as competências das pessoas sejam utilizadas. A função da liderança nesse processo é fomentar a sinergia de esforços, e não a competição estéril. Nesse particular, o desafio do equilíbrio entre a promoção da *competição* e da *cooperação* entre os membros da equipe. É importante observar que aspectos da cultura brasileira como a cordialidade, o patrimonialismo e o personalismo influenciam a conformação de processos e arranjos de trabalho e devem ser objeto de atenção por parte das lideranças. Atitude interessante é não se posicionar na condição de pessoa que sabe sempre exatamente o que quer. Por vezes, é desejável não solicitar um trabalho específico, mas pedir para ser surpreendido com um resultado.

A liderança implica a capacidade de promover estímulos e despertar os mecanismos de motivação intrínseca das pessoas em relação ao interesse público explicitado na estratégia. O líder, além de um agente influenciador – o que faz a partir da implementação de ações baseadas na compreensão dos diferentes referenciais que explicam os mecanismos de motivação humana –, tende a ser entendido como um ícone de comportamento e desempenho para as pessoas. Atributos éticos e de postura pessoal e profissional também constituem o substrato essencial da personalidade do líder como um indivíduo confiável.

Sobressai, nesse contexto, como postura desejável de liderança a função de educador, ou seja, a liderança como facilitadora do processo de transformação (produção de valor) baseado na aprendizagem constante. Na condição de indutor dos processos de aprendizagem, a liderança não se preocupa em mostrar o caminho, mas em fazer as

peças reconhecê-lo; não se propõe a ensinar, mas em fazer aprender e saber; não anda, portanto, à frente ou acima, mas ao lado.

A conformação do perfil de um líder não é tarefa simples, talvez nem mesmo desejável, especialmente pelo fato de não admitir padrões absolutos. Os traços e os estilos de liderança são contingenciais, ou seja, são ditados pelo momento histórico, ambiente, nível organizacional, condições e características do grupo e da atividade (trabalho). De outra parte, a despeito dessas variações possíveis e necessárias de perfil, podem ser identificados traços comuns aos líderes, em termos de habilidades e competências pessoais e profissionais, independentemente da incidência das variáveis organizacionais antes referidas, quais sejam: capacidade de reflexão; capacidade política e de relacionamento interpessoal; capacidade de percepção e leitura do ambiente de competência; capacidade de comunicação, em especial de ouvir; conhecimento do negócio; comportamento estável; capacidade de delegação; capacidade de gerar confiança; capacidade de decisão e de assumir riscos; entre outras.

Reconhecendo os limites das abordagens que enfocam os traços, os estilos de liderança, entre outras, é importante destacar que as lideranças podem ser formadas. Os servidores são matérias-primas para a produção de líderes.

#### 4.1 Definindo liderança no contexto do setor público

As organizações, na sua dimensão técnica – *estruturas e processos* – só operam, passando a existir de fato, quando nelas interagem as *peças* – sua dimensão social. As pessoas, então, dão *vida* à organização, fazendo delas estruturas que são sistemas abertos, ou seja, em constante processo de troca de energia com o ambiente em que se inserem. Nessa perspectiva, a dimensão humana das organizações – seus componentes e relações – tende a ocupar espaço de destaque no elenco de prioridades de alocação de energia e esforços, tornando-se de suma importância o desenvolvimento da capacidade de compreender os mecanismos e a dinâmica do comportamento humano nas organizações públicas.

O *gestor* é a pessoa detentora de determinada parcela de poder e conhecimento, destes advindo um correspondente grau de autoridade que garante a sustentação de determinado nível de legitimação perante o grupo subordinado. Além dessa dimensão técnica – conferida pelo *status* normativo e pelo conhecimento –, o exercício da gerência exige

de seu agente uma qualidade normalmente definida como potencial de *liderança*.

O que é liderança? A liderança será sempre uma resposta contingente ao contexto. Sendo assim, inviabilizada a produção de fórmulas ou padrões generalizáveis. Não há mesmo como dizer que a postura autoritária seja sempre descabida. Em algumas situações – ainda que raras – pode ser necessária em face das condições do momento.

Liderança admite como definição a capacidade de fazer com que um grupo, ainda que sob circunstâncias adversas, responda positivamente à indicação de um rumo de ação, por reconhecê-la como viável e necessária. Liderar, portanto, é influenciar legitimamente pessoas. Liderar também envolve a promoção de processos de aprendizagem baseados na reflexão. Em suma, um líder exerce seu poder sobre um grupo, dominando seus integrantes individualmente. É de se registrar que nesse esforço de definição, acerca do que se entende como liderança pode surgir diferentes conceitos que, em suas acepções estritas, encerram diferentes conteúdos: poder, dominação, autoridade, disciplina, coerção e influência.

O conceito de dominação, no âmbito do estudo da liderança, mantém relação, também, com o conceito de influência. Liderar, em larga medida, significa influenciar pessoas a agirem de determinada forma e orientadas para determinado objetivo. Sob outra perspectiva de análise reconhece que **influência** é uma relação entre agentes (indivíduos, grupos, organizações, etc.), em que um destes “induz outros a agirem por uma forma que de outra maneira não agiriam” (DAHL, 1970, p. 63).

## 4.2 Política e relações de poder nas organizações públicas

A gestão não pode prescindir de uma abordagem de análise sob a perspectiva da ciência política, especialmente no que tange à necessidade de compreender os mecanismos de exercício de poder nas organizações em geral, mas de forma bastante especial na administração pública. Nesse espaço organizacional específico, figura uma complexa rede de demandas setoriais que não apresenta paralelo em organizações privadas (não pelo volume de pessoas que envolve, mas pelos contornos que se pode atribuir aos interesses em conflito, em larga medida como decorrência das idiosincrasias desses organismos).

Uma perspectiva de análise das organizações do setor público permite sugerir a convivência de dois distintos segmentos dinâmicos de



poder, cuja compreensão das particularidades, apesar de não dispensar uma leitura integrada, exige a devida identificação e distinção de seus elementos componentes. Um dos campos de interesse é aquele resultante do *arranjo de tensões que se estabelece entre pares* (âmbito do aparelho administrativo); e o outro, aquele que *compreende as relações que invadem a órbita de atuação do governante* (poder político em sentido estrito). Essas duas dimensões de análise das relações de poder, inerentes ao arranjo organizacional, é necessário destacar, desenvolvem objetivos diferentes, não necessariamente divergentes ou antagônicos, mas, em geral, sem identidade absoluta entre si; e é à luz desses objetivos que seu comportamento deve ser examinado. Essa conjugação de propósitos setoriais está, ainda, imersa em um caldo cultural heterogêneo, composto de diferentes crenças, valores e simbolismos, que são, em parte, fruto das condicionantes históricas de formação de cada um desses grupos de atores.

Sob uma perspectiva ampla, portanto, as organizações públicas podem ser definidas como um ambiente complexo onde interagem pessoas e grupos em constante disputa por espaços. Nessa linha, a compreensão da natureza das relações de poder constitui uma importante e consistente perspectiva de análise dos fenômenos corporativos, pois, conforme já referenciado, a administração pública é um espaço onde interagem setores de interesse bastante heterogêneos.

De fato, são muitas as formas e os enfoques possíveis para abordar a temática das relações de poder nas organizações públicas. Nenhuma delas, no entanto, dispensa o tratamento conceitual básico acerca do que se pode entender por *poder*, para o que se impõe seja retomado o conceito em Weber em sua relação com a dominação, a partir da abordagem da burocracia.

Max Weber abordou o fenômeno da *dominação* na sociedade de sua época como uma expressão particular do *poder*. O *poder* pode ser definido como “toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistência, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 2000, p. 33).

Depreende-se daí que a noção de poder em Weber está intensamente associada ao uso da força de um agente sobre outro, ou outros.<sup>27</sup> Trata-se, portanto, de um exercício de força não legitimado,

---

<sup>27</sup> Convém referir que a definição de Estado para Weber está relacionada à reserva do monopólio do uso legítimo da força.

ou seja, não reconhecido. Outra importante definição para a análise e compreensão das relações de poder em uma organização pública é a de *dominação*. Segundo Weber (2000, p. 33), *dominação* é a “probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”.

O exercício da *dominação*, segundo Weber (2000, p. 139), depende de um “certo mínimo de vontade de obedecer, isto é, de interesse (externo ou interno) na obediência”. Esse fenômeno se verifica, portanto, nas situações em que há uma percepção de ganhos mútuos, caracterizando a situação típica de alguém que obedece não somente pela via da coerção, mas pela crença na legitimidade do exercício da liderança.

A capacidade de exercer *dominação* assenta-se no domínio de fontes de *autoridade*. Essas fontes de autoridade são historicamente: o *carisma*, a *tradição* e, modernamente, a *lei* e a *razão*, cujo exercício conduz a uma tipologia de *dominação* correspondente.

#### 4.3 Tipologia de *dominação* em Max Weber

O modelo definido por Weber, para analisar e compreender o fenômeno da *dominação* contempla três tipos puros, idealizados: o *carismático*, o *tradicional* e o *racional-legal*.<sup>28</sup> Os tipos puros de *dominação* procuram despertar e cultivar a crença em sua legitimidade, dada pela autoridade. A natureza da legitimidade, então, determina: a) o tipo de obediência e o caráter do exercício da *dominação*; e b) o tipo de quadro administrativo a sustentar as ações do dirigente.

No tipo puro de *dominação* denominado *carismático*, a legitimação decorre de qualidade pessoal extraordinária em virtude da qual se atribui a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais. Assenta-se na crença em atributos mágicos ou heroicos de uma pessoa. Os dirigentes e líderes políticos – mas não somente esses – têm, em geral, essa qualidade bastante desenvolvida, sendo o *carisma* pessoal,

<sup>28</sup> São denominados “tipos puros” porque, de fato, não existem de forma pura em qualquer relação, ou seja, em nenhuma relação minimamente complexa haverá o exercício de *dominação* puramente *carismático*, puramente *tradicional*, ou puramente *racional-legal*. O exercício desse tipo particular de poder, nas organizações em geral, e no setor público em particular, é, efetivamente, resultante de uma combinação dos três vetores puros indicados por Weber em diferentes intensidades que variam no espaço (nível hierárquico, secretaria, departamento, setor) e no tempo (ano após ano, por exemplo).

portanto, um importante instrumento de exercício da dominação (liderança). Associado a esse fundamento de legitimação, está um modelo de *quadro administrativo* cujas características básicas são a ausência de uma estrutura racional, a instabilidade orgânica e a coesão resultante da inspiração do líder e a crença em seu poder (reconhecimento).

Tomando no contexto da administração pública esse referencial como lente analítica, poder-se-ia visualizar esse tipo de fonte de autoridade como dominante na relação entre os agentes políticos no processo eleitoral e a equipe de campanha e seguidores, em seus diferentes estratos com distintos níveis de intensidade.

No tipo de dominação definido como *tradicional*, a legitimação assenta-se na crença cotidiana do caráter superior das tradições vigentes desde sempre (histórica). Obedece-se, nesse caso, à pessoa do senhor, nomeada pela tradição, em virtude de devoção aos hábitos costumeiros em uma região ou localidade. São exemplos ilustrativos desse formato de dominação lideranças locais tradicionais, famílias proeminentes, cuja condição decorra de uma trajetória histórica de destaque no plano econômico, político, etc. O *quadro administrativo* que ampara e executa a vontade do líder tradicional é constituído por servidores pessoais ou companheiros tradicionais. A coesão, nessa forma de relação, é dada essencialmente pelos laços de fidelidade pessoal dos seguidores à figura do *senhor*. A tradição determina o conteúdo das ordens expedidas em razão do livre-arbítrio do dirigente tradicional.

Uma situação marcante na administração pública, em que o viés tradicional mostra-se de forma bastante acentuada, é a figura do cargo em comissão, cujo requisito da fidelidade pessoal é visto como essencial. Nesses casos, não raras são as vezes em que as posições comissionadas, e em geral as de destaque, são ocupadas prioritariamente por tradicionais seguidores do dirigente. Merece destaque, todavia, o fato de o exemplo trazer uma situação em que o traço tradicional é acentuado, mas não é o único, pois, em se tratando de cargos comissionados, outra importante característica é o arcabouço legal, já consolidado a conferir sustentação a essa forma de admissão de pessoas na administração pública (art. 37, inciso II, da Constituição da República).<sup>29</sup>

Por fim, ao tipo de dominação *racional-legal* é associada, como mecanismo de legitimação, a crença na validade de origem das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas

<sup>29</sup> Sob esse ponto de vista, inclusive, reforça seu caráter tradicional.

ordens, são nomeados para exercer a dominação. As normas em geral podem ser citadas como exemplos desses instrumentos de legitimação: os estatutos dos servidores públicos, o plano de cargos e carreiras, a legislação afeta à gestão de pessoal em geral, os orçamentos, etc. O que caracteriza, em essência, essa forma de dominação é a crença que as pessoas (os servidores) têm na validade das leis e dos atos administrativos, tanto os exarados pelo dirigente, quanto aqueles que amparam sua condição de líder. Essa crença na ordem legal em sentido amplo está relacionada, por exemplo, com o *poder de polícia* que o Estado possui e diz respeito à possibilidade de imposição de limites aos direitos individuais (à liberdade e à propriedade do particular, por exemplo) tendo em vista o interesse público.<sup>30</sup>

O *quadro administrativo* que personifica essa forma de dominação é a *burocracia*. Note-se que, a partir desse modelo de análise das relações de poder, proposto por Weber, é possível interpretar os atos administrativos e fenômenos organizacionais a eles associados, decompondo-os segundo esses três vetores básicos. A partir disso, é possível identificar, por conseguinte, os traços de liderança característicos e predominantes não somente dos dirigentes, mas de ambos os segmentos fundamentais de interesse, e da totalidade dos grupos de poder existentes na organização.

Nesse contexto conceitual, a liderança está associada ao exercício dessa espécie particular de poder – a dominação. Na administração pública, portanto, é possível identificar diferentes demonstrações de exercício de liderança, envolvendo desde relações formais até arranjos de poder essencialmente informais, estes, por vezes, mais perenes e *sólidos* (coesos).

#### 4.4 Fundamentos do poder para gestão de pessoas

A compreensão dos fundamentos dos mecanismos de exercício de poder nas organizações oferece ao gestor público a possibilidade de estruturar um modelo próprio capaz de descrever a dinâmica das relações de influência no espaço organizacional específico sob sua

<sup>30</sup> Os meios de que o Estado dispõe para o exercício do poder de polícia são: os *atos normativos* em geral (lei e outras espécies normativas), que impõem limites à ação; *atos administrativos e operações materiais*, que implicam a aplicação dos atos normativos aos casos concretos, operando *medidas preventivas* – fiscalizações, notificações, vistorias, etc. e *medidas repressivas*, tais como apreensão, interdição, etc. (DI PIETRO, 1999).

responsabilidade. Uma das tipologias úteis para compreender as bases de poder é a que define os seguintes: coercitivo, de recompensa, legítimo, do talento e o de referência (ROBBINS, 2005).

O exercício do poder com base no *potencial de coerção* é dependente da possibilidade de impor sobre as pessoas o medo em relação às consequências negativas que lhes podem ser impostas. Emanam, portanto, da aplicação ou possibilidade de aplicação de sanções administrativas que podem alcançar diversos níveis de intensidade, tais como as sanções estatutárias de advertência, suspensão, demissão, menção negativa na avaliação de desempenho, etc.

No *poder de recompensa*, a submissão das pessoas ao dirigente é obtida com base na capacidade de distribuição de recompensas, tais como a promoção, a concessão de função de confiança, ou vantagem de forma geral. Esse é fundamento de exercício de poder predominante nos arranjos patrimonialistas.

O *poder legítimo* é aquele decorrente da posição formal do cargo na hierarquia da organização. O exercício dessa espécie de poder, assim como os poderes de recompensa e de coerção mediante utilização de mecanismos normativos – que qualificam a organização pública como uma burocracia – depende do exercício formal de cargo em cuja descrição ou esfera de competência esteja contemplada a possibilidade de ação, decisão ou de influência em relação a punir, recompensar, designar ou dispensar.

O *poder do talento* tem como fonte de influência a reconhecida *perícia*, o domínio de determinada competência. O poder é resultante do domínio e da capacidade de mobilizar competências – conhecimentos, habilidades e atitudes – específicas para a produção de valor público. Nesse particular, convém referir a figura do *especialista*, cujo domínio do complexo sistema de normas, em que se transforma a administração pública com o excesso de burocratização – efeito disfuncional do modelo burocrático –, confere ao indivíduo o poder de orientar a ação administrativa segundo seus próprios interesses (MOTTA; PEREIRA, 1981).

A fonte do *poder de referência* está na identificação com pessoa que detenha traços pessoais desejáveis. O exercício do poder advém da capacidade de despertar nas pessoas o desejo de parecer com outro. O comportamento dos dirigentes em geral deve, tanto quanto possível, explorar essa fonte de poder (postura profissional ética, competente, segura, eficiente, eficaz etc.).

## 4.5 Perspectiva da dependência: o elemento tradicional do poder

O postulado geral da dependência tem a seguinte formulação: quanto maior a dependência de **B** em relação a **A**, maior o poder de **A** sobre **B**. O domínio e a concentração do conhecimento é um dos principais e evidentes mecanismos tradicionais de manutenção da dependência para fins de exercício do poder na administração pública. O conhecimento como fonte de poder pode ser compreendido a partir de duas perspectivas ou órbitas de domínio, quais sejam: a do *estoque* e a da *geração* (fluxo) de conhecimento.

O primeiro nível de emprego do conhecimento, como fonte de poder assenta-se na capacidade do indivíduo de estocar conhecimento. Nessa órbita, observa-se, em geral, a tendência de restringir e concentrar o conhecimento como forma (meio) de exercício de poder. Trata-se, pois, de uma perspectiva tradicional e danosa ao desenvolvimento institucional, mormente em uma era de constantes transformações operadas, fundamentalmente, pela produção de conhecimento nas organizações.

O nível evolutivo seguinte do uso do conhecimento, como mecanismo de exercício de poder, está associado à capacidade de sua geração (produção). Nesse estágio, a fonte de poder é percebida pelas pessoas a partir da transferência (difusão) do saber. Nessa linha, quanto maior a capacidade de um indivíduo de transferir conhecimento, maior será seu poder, que decorrerá: a) do reconhecimento de seu potencial de produção; b) da capacidade de fazer circular o conhecimento antes produzido e estocado, que impulsionará, mediante a troca por interação, um ciclo virtuoso de expansão da capacidade criativa e do volume de conhecimento. Assim, esse processo, ao passo que disponibiliza às demais pessoas do conhecimento, retroalimenta (por estímulo) o impulso de desenvolvimento de novo conhecimento, ampliando suas fronteiras.

Nesse sentido, dotar as organizações de pessoas com capacidade de operar conhecimento como *fluxo* não somente faz reduzir o grau de dependência da administração em relação às pessoas detentoras do monopólio do saber, pela via do reforço da assimetria de informação, como também contribui para a criação de um ambiente estimulante de desenvolvimento pessoal e profissional para seus membros. Sob a perspectiva tradicional, contudo, a análise da dependência de uma estrutura ou pessoa em relação a outra pode ser compreendida a partir

de três componentes principais, quais sejam: a *importância*, a *escassez* e a *não substituição*.

A *importância* de determinada pessoa para o funcionamento da organização, seja pelo domínio de determinada parcela de conhecimento em regime de monopólio, seja em razão da essencialidade da atividade desenvolvida, define o grau de dependência da administração em relação a esse recurso. O caso dos professores de determinada área específica de docência constitui exemplo desse atributo da dependência do gestor público em relação a uma pessoa ou grupo.

Na mesma linha, o reduzido nível de oferta de determinado profissional – a *escassez* – impõe à administração uma importante restrição operacional que confere ao recurso limitado a condição de objeto de dependência. Um exemplo que ilustra essa situação, no caso geral dos pequenos municípios, é a figura dos profissionais da saúde detentores de especialidades médicas demandadas pela localidade.

Por fim, pode acentuar o quadro de dependência da administração em relação a determinado profissional o atributo da *não substituição*.<sup>31</sup> Para ilustrar essa situação, é adequada a referência ao caso do profissional da contabilidade – contador ou técnico em contabilidade –, que, além de tratar-se de recurso técnico geralmente escasso no mercado local de recursos humanos, trata-se da única atividade administrativa (meio) essencial, ou seja, da qual a administração não pode prescindir, ainda que o faça mediante contratação de serviços de terceiros.

## 4.6 Liderança e equipes de trabalho no serviço público

O papel de um líder, tomada uma perspectiva micro-organizacional, pode ser definido como o de estabelecer e desenvolver relações de cooperação e mobilização de recursos, entre os quais as capacidades das pessoas, orientado para a consecução de resultados que atendam expectativas em diferentes níveis, desde o individual ao institucional com reflexos para a sociedade. Assim, o ponto focal da produção de valor público sob a perspectiva da liderança reside na equipe, locus de atuação que se organiza a partir das relações individuais que o líder desenvolve com cada membro.

A atuação da liderança em relação aos demais membros da equipe é influenciada pela forma como, no contexto organizacional,

---

<sup>31</sup> O poder proporcionado pelo controle de um recurso é definido na proporção inversa da quantidade de substitutos viáveis que esse recurso possui.

essas pessoas percebem a si próprias e aos outros, bem como os significados que atribuem ao trabalho, em especial suas formas de organização e de relacionamentos. Desse modo, transformar as relações de liderança e demais aspectos da dinâmica comportamental passa, necessariamente, por mudar a forma como são percebidos.

Para fins didáticos, pode-se tomar duas posições de referência diametralmente opostas para identificar os diferentes arranjos de trabalho possíveis sob a perspectiva das pessoas, quais sejam: os *grupos* e as *equipes*. Nessa linha, como ancoragem teórica os contornos definidores do que se pode entender por *grupo* e por *equipe* se inspiram em desdobramentos dos parâmetros delineadores das proposições de teorias X e Y de McGregor (1980). Esses tipos têm a finalidade essencial de promover a reflexão (BERGUE, 2019).

Os conceitos oferecem, assim, importante recurso de análise gerencial, sinalizando aos gestores e demais membros das equipes uma referência analítica de *como perceber e agir* em relação às pessoas e ao trabalho. É preciso assinalar, de início, no entanto, que grupos e equipes podem existir em uma mesma organização e sua distinção se dá, a exemplo do que se fez em relação aos estilos de liderança, mais para *identificar e eventualmente corrigir distorções*, ou seja: em ambientes, grupos de pessoas e tipos de trabalho com determinadas características mais orgânicas, tendem a se formar, por muitas razões, equipes de trabalho; ao passo que em contextos com atributos diametralmente opostos (ambientes mais estáveis e homogêneos) tendem a prosperar configurações típicas denominadas como grupos.

Quadro 2 – Tipos de arranjo de trabalho e atributos de contexto

Tipo de arranjo do trabalho	Atributos de contexto
Grupo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambientes estáveis e hierarquizados</li> <li>- Pessoas com competências homogêneas</li> <li>- Trabalho mais padronizados</li> <li>- Lideranças mais autoritárias</li> <li>- Trabalho individualizado</li> </ul>
Equipe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambientes mais dinâmicos e horizontalizados</li> <li>- Pessoas com competências heterogêneas</li> <li>- Trabalho menos padronizados</li> <li>- Lideranças mais participativas e envolventes</li> <li>- Trabalho coletivo</li> </ul>

Fonte: Adaptado de BERGUE, 2019.



Como se percebe, a noção de *grupo* está bastante influenciada pelos referenciais clássicos de organização do trabalho, ao passo que o senso de *equipe* tem maior influência dos valores humanistas, comportamentais e alinhados com aspectos do pensamento sistêmico e complexo. Em consequência, tomando essas definições como molduras referenciais para a compreensão das relações no ambiente de trabalho, e nas organizações e suas interações de forma mais ampla, tem-se um recurso analítico relevante para subsidiar, especialmente por parte dos gestores, a reflexão, a tomada de decisão e a ação (CLEGG *et al.*, 2011).

De fato, a administração pública contemporânea vem tendendo a requerer das lideranças práticas de gestão de pessoas que mais se alinhem à noção de *equipe* de trabalho à medida que os quadros se tornam mais qualificados, notadamente em termos de sofisticação das competências, e as demandas da sociedade mais elevadas. O quadro 3 sintetiza algumas dimensões escolhidas para definir, e ao mesmo tempo diferenciar *grupo* e *equipe* de trabalho.

Quadro 3 – Algumas categorias definidoras de Grupo e de Equipe de trabalho

Categoria de Análise	Grupo	Equipe
1. Paradigma conceitual	Mecanicista (pensamento clássico)	Orgânico (pensamento sistêmico)
2. Arranjo de trabalho	Fragmentado/especializado	Interativo/integrado
3. Estrutura de poder	Hierarquia	Rede
4. Posição da liderança	Liderança distante	Liderança próxima
5. Função da liderança	Controlar pessoas	Estimular e integrar pessoas
6. Resultado do trabalho	Somatório de parcelas	Sinergia
7. Comunicação	Menor	Maior
8. Estímulo de trabalho	Tende à competição	Tende à cooperação
9. Respeito ao outro	Menor tolerância à diversidade	Maior tolerância à diversidade
10. Compartilhamento da informação e do conhecimento	Opacidade e Reserva de saberes. Riqueza advinda do conhecimento: estoque	Transparência e Compartilhamento de saberes. Riqueza advinda do conhecimento: fluxo
11. Visão sobre o conflito	Conflitos acirram disputas e distanciamentos. Devem ser evitados.	Conflitos são oportunidades de desenvolvimento. Podem ser resolvidos.
12. Natureza do trabalho	Simple e rotineira	Complexa e criativa

Fonte: Adaptado de BERGUE, 2019.

Esses aspectos podem ser tomados como delineadores para diferenciar o que se entende por *grupo* ou *equipe*. Esses atributos apresentam um recorte – distante, portanto, de esgotar os contornos do tema.

### 1. Paradigma conceitual

O paradigma conceitual constitui a moldura teórica dominante através da qual se percebe e, por conseguinte, se age em relação ao contexto (CLEGG *et al.*, 2011). A adoção de um referencial de inspiração predominantemente clássico, ou mecanicista, assim entendido aquele que reconhece e privilegia aspectos como a divisão do trabalho, a especialização das pessoas, a padronização de procedimentos e a formalização, entre outros, tende a conformar um arranjo de pessoas mais identificado com o que se denomina de *grupo*.

As *equipes* de trabalho, por outro lado, tendem a assumir feições diferenciadas, pois as relações que se estabelecem entre as pessoas são mais coerentes com os pressupostos conceituais que organizam o pensamento de inclinação mais humanista, comportamental, e, especialmente, sistêmico. Essa forma diferenciada de estruturar o pensamento em termos de referencial conceitual tende a imprimir uma dinâmica diferente no arranjo do trabalho: mais fluida, interativa, cooperativa, entre outros aspectos como se verá.

### 2. Arranjo do trabalho

O arranjo do trabalho será decorrência dos traços dominantes que conformam a matriz conceitual, em especial dos gestores. Se os valores do pensamento clássico predominam, a atitude gerencial tenderá a imprimir e reproduzir práticas que lhes são coerentes. Por exemplo:

- a) um trabalho mais fragmentado e especializado, onde cada servidor tem seu rol de atividades bem definido, quase em regime de monopólio do conhecimento e da ação correspondente;
- b) as pessoas, nesse formato de trabalho, tenderão a se especializar nas suas atividades e, em alguma medida, se isolar e se distanciar relativamente aos demais membros, com todos os reflexos negativos que essa postura pode ensejar. Eventuais benefícios, no entanto, também podem ser identificados, dependendo da natureza do trabalho.

Alternativamente, caso os valores do pensamento humanista-sistêmico estejam presentes e dominantes, sendo compartilhados

pelo gestor e demais membros da equipe, e considerando, ainda, as especificidades do ambiente e da natureza do trabalho, outro arranjo de relações de trabalho pode se configurar, com as seguintes características:

- a) relações interativas de cooperação entre as pessoas, notadamente em atividades mais complexas e de natureza não ordinária. A liderança, nesse contexto, passa a ter o papel de promover a interação entre as pessoas, buscando a combinação das competências em favor dos propósitos;
- b) um trabalho integrado, onde as pessoas percebem a totalidade do processo e como a atividade da equipe se relaciona com o todo da organização e com os propósitos institucionais. Isso promove uma maior percepção de significado ao trabalho e tende envolver mais as pessoas.

### 3. *Estrutura de poder*

A estrutura de poder é uma decorrência direta da forma como as pessoas percebem o trabalho e a si próprios – posição e funções – nas relações inerentes à produção de valor público. O significado atribuído ao conceito de organização, fortemente influenciado pelas experiências vividas também, contribui para a reprodução de modelos específicos de arranjo das relações de trabalho – *grupo* ou *equipe*.

Os *grupos* de trabalho tendem a se formar e reproduzir em ambientes mais hierarquizados. Nessas configurações de relações de trabalho – *grupos* – se destacam o senso de autoridade que se assenta na posição de destaque da liderança. E esta posição de proeminência do líder se reveste de um caráter *quase mítico* de necessário domínio pleno do conhecimento sobre o trabalho; de monopólio da autoridade e do poder; de depositário exclusivo das expectativas de decisão e orientações; de sinalizador do caminho a ser seguido, entre outras crenças que se formam e se reproduzem no âmbito do serviço público. Entre os reflexos negativos dessa perspectiva está o de as pessoas se colocarem em posição subordinada e passiva, contrastando com as desejadas noções de mobilização de competências para além dos limites da atuação convencional, de envolvimento das pessoas nos processos de inovação, entre outros aspectos.

Nas *equipes* de trabalho, de outra parte, a estrutura de poder tende a ser mais horizontalizada, pois pressupõe o potencial de contribuições advindas de outros membros da equipe mesmo no que diz respeito à análise de situações que embasam a tomada de decisão gerencial. Assume-se que a liderança, por mais qualificada que seja,

pode não ter, em determinadas situações (senão em todas), as melhores condições de realizar, com a maior amplitude e profundidade possível, os diagnósticos necessários.

Essa arquitetura de poder, que mais se aproxima de uma configuração em rede, tende, portanto, a aproximar e qualificar as leituras de cenários e possibilidades porventura não percebidas individualmente pela liderança. Como consequência mais direta disso, a atitude da liderança se desloca para o envolvimento de mais pessoas nos processos de deliberação, inclusive, resultando em maior comprometimento com a execução das ações.

#### 4. Posição da liderança

Consequência direta da forma de perceber a estrutura de poder em uma organização é a posição esperada da liderança em relação às pessoas: uma posição *mais distante*, ou *mais próxima* dos membros da equipe. Na configuração de *grupos* de trabalho, seja em face dos referenciais conceituais das pessoas acerca das relações de liderança, seja em razão do arranjo formal do trabalho, a liderança tende a ser vista – e por vezes deliberadamente posicionar-se – distante das pessoas. Não é incomum também identificar situações mais extremas de lideranças pouco acessíveis, posição esta assumida, notadamente, devido à insegurança, senso de preservação, aversão ao conflito, temor em relação à exposição, percepção de risco de perda de qualquer ordem ou natureza, pouca habilidade de comunicação, entre outros aspectos.

O distanciamento tende a ser menor nos arranjos de trabalho que se caracterizam como *equipes*. No âmbito destas, por definição, conformam-se relações de maior proximidade da liderança frente aos demais membros. A liderança supera as limitações antes relacionadas, que inibem a comunicação e afastam as pessoas, e assume as limitações porventura existentes, tomando-as como inerentes à natureza das organizações, e posiciona-se de modo proativo, tendente a resolver os problemas e redesenhar os fluxos de trabalho com vistas à entrega das melhores contribuições ao interesse público.

#### 5. Função percebida da liderança

Ainda como reflexo da forma de perceber a *estrutura de poder* e a consequente *posição da liderança*, destaca-se a *função percebida do líder*, seja por ele próprio, seja pelas demais pessoas (expectativa de atuação). Nesse particular, a função esperada de uma liderança, entre

tantas, pode ser a de *controlar pessoas*, essencialmente (grupos), ou a de *estimular e integrar pessoas* (equipes). Aqui, mais uma vez, se percebe a influência dos filtros teóricos por vezes inconscientemente presentes (CLEGG *et al.*, 2011).

Nos arranjos reconhecidos como *grupos*, a função da liderança se concentra fortemente na ação controladora. O líder – reduzido à função tradicional de chefia – é aquele que define o que deve ser feito (em quantidade, qualidade e prazo), distribui o trabalho, controla a atuação e os resultados da ação, e atribui a correspondente compensação. Presente aqui um forte traço de divisão intelectual da atividade gerencial (concepção e execução) típica do pensamento clássico (de inspiração taylorista), em todas as suas etapas – *planejamento*, *execução* e *controle* – com intensa atuação e concentração da liderança sobre as etapas inicial e final do ciclo (planejamento e controle). O planejamento do trabalho neste cenário, inclusive, assume sensíveis feições de instrumento de controle (referenciais de distribuição da carga de trabalho e metas de desempenho para posterior aferição).

Sob a perspectiva de *equipes* de trabalho, entretanto, o papel fundamental da liderança é o de *estimular e integrar pessoas* em torno dos propósitos da unidade e orientados para o senso de interesse público.<sup>32</sup> Estimular pessoas a mobilizarem o potencial de suas competências com vistas a entregas mais qualificadas. Envolver pessoas e seus potenciais para a reflexão acerca de possibilidades diversas para a produção de soluções alternativas e melhores, em muitas situações, pode ser desejável. Integrar pessoas, nessa mesma perspectiva, implica reconhecer que competências podem ser complementares e que se potencializam quando articuladas.

Em suma, *não limitar o potencial das pessoas de cooperar e de realizar e de se realizarem*, de inovar, de ousar e permitir que elas arrisquem em prol do interesse público pode não ser algo possível em todas as situações em razão da natureza do trabalho e do contexto, mas, quando possível, não deveria ser desprezada essa possibilidade.

## 6. Resultado do trabalho

O modo como é percebido o resultado do trabalho também é um componente que define e distingue grupos e equipes. Em um grupo,

<sup>32</sup> Nesse particular, importante retomar o ponto sobre estilos de liderança, notadamente no que se refere às denominadas Teorias X e Y, de Douglas McGregor (McGREGOR, 1980).

o resultado do trabalho é entendido como a resultante da soma das partes, ou seja, a entrega resulta da soma dos esforços de cada membro, fazendo a sua parte do trabalho.

As entregas em uma equipe de trabalho são resultados da *sinergia* entre seus membros. A sinergia é uma característica das equipes capaz de gerar um resultado superior ao somatório das entregas individuais. A interação sinérgica produz isso na medida em que as pessoas, no exercício das suas atividades, compartilham saberes, e ao mobilizarem as suas competências podem influenciar o pensamento e a ação dos demais. A discussão, a troca de experiências, a assunção de uma atitude empática, a disposição de ouvir e de refletir sobre os fundamentos das suas crenças e saberes instalados, entre outras atitudes que convergem para a coprodução, são capazes de produzir soluções mais completas e consistentes, ainda que, por vezes, mais tempo e energia possam ser necessários.

Esse juízo de viabilidade e de pertinência sobre investir ou não, e em que casos, mais tempo e recursos para a produção de soluções melhores cabe à liderança e à equipe definirem. As noções gerais subjacentes são, pois, a flexibilidade e organicidade das equipes, em oposição à rigidez que o arranjo mecanicista tende a gerar.

## 7. Comunicação

A comunicação é sabidamente central na boa gestão. Em se tratando dos arranjos de trabalho sob as perspectivas de *grupo* ou de *equipe*, no entanto, o que varia é, essencialmente, a sua intensidade e forma.

Na configuração identificada como *grupo*, a comunicação tende a ser mais formal e restrita. Assumem essas feições basicamente devido às características do arranjo e das relações de trabalho, que, sendo mais compartimentada e especializada, e, por conseguinte, mais padronizada, acaba apresentando pouca variabilidade e então sendo menos necessária.

Pensadas as relações de trabalho como uma *equipe*, por outro lado, em razão do arranjo que se constitui, a comunicação mais qualificada e frequente se impõe. A natureza do trabalho produzido no âmbito de uma equipe está assentada sobre uma comunicação mais elaborada. É preciso conversar mais para estabelecer as etapas específicas de cada atividade, as feições e atributos peculiares de cada entrega, os ajustes de prazo e qualidade, as contribuições potenciais e efetivas de cada pessoa a cada momento, entre outros aspectos. Refletir, portanto, sobre

a compatibilidade do processo de comunicação com relação ao tipo de entrega que se pretende é um dos atributos conformadores do que se pode entender por um grupo ou uma equipe de trabalho.

#### 8. Estímulo de trabalho

A perspectiva do estímulo de trabalho – se mais *competitivo*, ou mais *cooperativo* – também ajuda a delimitar os contornos das definições de *grupo* e de *equipe*. O estímulo *competitivo* tende tanto a funcionar mais em *grupos*, quanto a promover a reprodução dessa perspectiva de arranjo do trabalho. E é assim, em face do caráter mais individual das entregas concebidas segundo esse formato. A reduzida interdependência entre as pessoas, decorrente da divisão e da conseqüente especialização do trabalho, dispensa maior cooperação e estimula, ainda, a competição. Nesse cenário, a adoção de um regime de metas de resultado individuais tende a gerar um ambiente competitivo (ainda que as compensações sejam essencialmente simbólicas).

Quando, entretanto, a natureza do trabalho, ou o arranjo produzido pela liderança, por exemplo, conduz a um nível maior de *compartilhamento de esforços*, tende a haver maior *cooperação*, o que caracteriza as feições de uma *equipe* de trabalho. Ainda, estabelecer um senso de produção coletiva de valor público no trabalho e estimular as pessoas a compartilharem saberes sugere a promoção de um ambiente colaborativo mais qualificado para o enfrentamento de desafios mais complexos.

#### 9. Respeito ao outro

A capacidade de conviver com perspectivas distintas sobre temas e as correspondentes soluções de encaminhamento constitui outro elemento que auxilia a diferenciar um grupo de uma equipe. Aqui, mais uma vez, a tolerância à diversidade pode ser tomada como elemento *influençador* (causa) e, ao mesmo tempo, como *reflexo* (conseqüência) da forma como as pessoas concebem os arranjos de trabalho. Assim, pessoas com baixa tolerância a conviver com opiniões diversas das suas tendem a um maior *insulamento funcional*, ou seja, a isolar-se no exercício das suas atividades. Por conseguinte, contribuem para um baixo nível de integração e cooperação, conformando-se mais às feições do que se convencionava identificar como um *grupo*.

De outra parte, pessoas com maior capacidade de conviver com a diversidade (receber, refletir, aprender com perspectivas diversas) tendem a promover arranjos de relações interpessoais que colaboram para a conformação do que denominamos *equipes* de trabalho.

É preciso assinalar, ainda, os efeitos reflexos, ou seja, reconhecer que tanto *grupos* quanto *equipes* tendem a imprimir sobre seus membros características de relacionamento que podem não ser compatíveis com as suas personalidades, culminando, inclusive em situações de baixa produtividade, ineficiências na alocação e mobilização de competências, sofrimento, entre outros aspectos negativos.

#### 10. Compartilhamento da informação e do conhecimento

O conhecimento, no contexto das competências, pode ser tomado como o ativo dominante e emergente para a administração pública contemporânea, que é intensiva nesse fator de geração de valor público. A atitude de compartilhar saberes, informações, conhecimento, experiências pode ser outro parâmetro para delinear *grupos* e *equipes*. Em face das características dos grupos e das pessoas que os conformam, esse compartilhamento tende a ser mais limitado. Em casos mais extremos é possível perceber desde atitudes de reserva de saberes, até de esforços deliberados tendentes a promover e garantir o monopólio de conhecimentos e habilidades. Situações ainda mais críticas – quase patológicas – podem evidenciar até mesmo a reserva no compartilhamento da localização de informações de trabalho, a realização de procedimentos e a operação de sistemas próprios das atividades laborais. Nessa perspectiva de interpretação dos arranjos sociais de trabalho, a reserva de informações e conhecimentos tende a ser mais associada a uma expectativa de manter uma fonte de poder individual. Sob a perspectiva de potencial de geração de valor, a noção de riqueza de competências aqui é percebida como *estoque* de conhecimento.

Na perspectiva de equipes de trabalho, por outro lado, esse senso de riqueza advém da noção de valor público gerado pelo *fluxo* de informações e conhecimentos entre os membros. Ou seja, ao fazer o conhecimento fluir entre as pessoas – por compartilhamento –, tem-se uma cadeia de adição de valor capaz de potencializar, ampliar e enriquecer esse conteúdo, tanto no âmbito da equipe, quanto transcendendo seus limites.

A transparência e o estímulo ao compartilhamento tanto mais amplo quanto possível de saberes podem ser, então, considerados atributos conformadores das relações que moldam as *equipes* de trabalho. É, no contexto do conceito de competências, uma *atitude* de elevado valor o *compartilhar*, pois é reconhecido o impacto disso no trabalho e sem temor à potencial perda de monopólio decorrente.



Nessa mesma linha, a liderança busca criar as condições materiais e de conscientização para que esse intercâmbio de pessoas e fluxo de informações aconteça.

#### 11. *Visão sobre o conflito*

A forma como as pessoas percebem e se posicionam em relação ao conflito no âmbito das relações interpessoais é elemento também importante para diferenciar *grupo* e *equipe*. No que se entende por *grupo de trabalho*, o conflito de perspectivas, de ideias, de interesses, enfim, é tomado como algo potencialmente capaz de acirrar disputas e distanciamentos. Portanto, é assumido como algo a ser evitado pela liderança. Desse ponto de vista, a propósito, uma série de desdobramentos já abordados poderia ser explicada. Assim, ao tentar *evitar o conflito*, diversos traços delineadores do que se entende por grupo acabam por se cristalizar.

Sob outra perspectiva – a das *equipes de trabalho* –, não se desconhece o potencial desagregador do conflito, mas a atitude em relação a ele é diversa. O conflito nesse cenário, a despeito do seu potencial danoso, se bem gerenciado pela liderança e demais membros da equipe, é tomado como uma oportunidade de ver múltiplas perspectivas aflorando. Portanto, tem um potencial para ampliar a compreensão de um fenômeno pela via da promoção da reflexão, e, por conseguinte, do desenvolvimento das relações, dos processos e das propostas, eventualmente. Mais, a liderança e os demais membros da equipe são qualificados (educados) para conviver com a diversidade e tratar nos limites do bom senso e urbanidade eventuais dissensos. Assim, a atitude frente ao conflito – seja ele potencial ou real – é madura, e assume como propósito a busca da resolução.

#### 12. *Natureza do trabalho*

A natureza do trabalho – mais simples ou mais complexa – constitui também um elemento capaz de influenciar a configuração dos arranjos de pessoas. Atividades que se caracterizam pela rotina e simplicidade tendem a promover relações trabalho mais autônomas exigindo menor grau de interação entre as pessoas. O oposto tende a se verificar em relação às pessoas quando se trata de atividades mais complexas.

## 5 Centralização e delegação de poder

A centralização é consequência da estrutura hierárquica que molda os arranjos de poder nas organizações públicas e refere-se à intensidade de concentração do poder decisório, sendo necessário compreender suas causas e potenciais consequências dos seus excessos para a gestão de pessoas. A concentração demasiada de poder – que resulta na centralização disfuncional à gestão – é um fenômeno de reação do agente, operando como mecanismo de preservação, em relação a uma ameaça externa percebida. Esses mecanismos são mais intensamente acionados quanto maior a percepção de eventual risco potencialmente capaz de impor qualquer tipo de perda de poder.

O principal mecanismo de preservação voltado para o exercício da centralização é o *domínio do conhecimento*, que supera a simples reserva de dados e informações. Esse domínio do conhecimento manifesta-se em duas dimensões distintas e relacionadas: a) o conhecimento decorrente da ciência dos eventos que ocorrem no seu entorno de competência, ou seja, a imposição de mecanismos de controle mediante a definição da necessidade de assinaturas, despachos, “de acordos”, entre outras manifestações de “ciência”; e b) o domínio do conhecimento acerca de como desenvolver determinada atividade.

Os efeitos da centralização de poder são atenuados pelo exercício da delegação, que significa transferir *autoridade* (poder) com a correspondente parcela de *responsabilidade* (intrínseca à relação) a outra pessoa para a execução de *determinada* atividade.<sup>33</sup> São aspectos importantes a considerar na delegação de autoridade:

### 1. Clareza na delegação

Ao gestor cabe definir exatamente o objeto da delegação, ou seja, que atividade está sendo confiada ao subordinado, o que espera em termos de resultado, a forma de avaliação dos resultados (finalísticos ou intermediários), e o período envolvido no processo. Embora menos comuns, ocorrem, ainda, nas decisões de delegação de autoridade as situações em que o gestor – preocupado com a realização da tarefa ou inseguro com a capacidade do delegado – comete a impropriedade (e indelicadeza) de designar mais de um agente para a execução de

<sup>33</sup> Note-se que a *transferência* da responsabilidade é *intrínseca à relação*, porque, de fato, sob uma perspectiva externa, a responsabilidade tende, em última instância, a permanecer sobre o gestor.

determinada atividade, o que pode representar não somente uma promissora fonte de atritos decorrentes da sobreposição de atuação, como a ineficiência em razão das perdas inerentes à duplicidade de esforços. A dupla (ou, em situações mais críticas, múltipla) delegação, além dos inconvenientes afetos à potencial fragilização da estabilidade das relações pessoais no âmbito da organização, não raras vezes, apresenta resultados diferentes (dois ou mais), o que impõe outro problema ao administrador – a escolha.

### *2. Especificação da autoridade e autonomia delegada*

É imperativo que o agente delegado perceba claramente sua esfera de competência delegada, a fim de que possa, inclusive, compatibilizá-la com aquela inerente ao cargo ou à função exercida originalmente. Esse esforço de delimitação de poder é de responsabilidade exclusiva do agente que delega autoridade, pois este vai, em última instância, responder por eventuais excessos ou omissões decorrentes do exercício do agente que atua por delegação.

### *3. Participação do delegado no processo de concepção e transferência*

A interação entre os agentes envolvidos no processo de delegação é de extrema importância, estabelecendo-se perfeita comunicação entre ambos. Essa participação ativa do agente delegado decorre da necessidade de estabelecer limites para o recebimento de autoridade, avaliando suas implicações, especialmente no desempenho de suas atividades originais. O agente delegado deve ser capaz de analisar seu potencial para a execução das atividades delegadas, informando ao superior eventual divergência, ao que este deve ser sensível.

### *4. Informação aos demais membros da organização*

Poucas atitudes são capazes de comprometer tão intensamente o sucesso de uma delegação quanto a falta de informação dos demais servidores em relação à transferência de autoridade, especialmente pelas dificuldades que essa omissão impõe ao agente delegado. A origem desse problema está geralmente associada a deficiências no processo de comunicação (ou habilidade de comunicação do líder que delega), ou, em casos mais extremos, à falta de efetivo compromisso com o processo de delegação (ausência de real interesse, conflitos, delegação múltipla, etc.).

Independentemente do fator determinante da ausência de informação, o principal limitador da ação do agente delegado, sobre um grupo não ciente de sua especial condição, está relacionado à ausência de legitimidade para a atuação por delegação.

#### 5. Estabelecimento de indicadores de controle dos resultados das ações delegadas

É preciso destacar que a delegação tem por fim a transferência de atividade para liberar o dirigente para a ação em áreas prioritárias. Sendo assim, a atuação do agente delegado não deve ser monitorada *passo a passo* pelo superior, mas por seus resultados. Para tanto, é necessário definir os pontos de controle ou indicadores de resultado, mediante os quais o agente delegado informará o detentor original do poder acerca de seu desempenho.

Para além da retórica, *empoderar* pessoas pressupõe, de fato, acreditar nas pessoas, dando-lhes espaço e, sobretudo, tempo, para desenvolverem seus potenciais.<sup>34</sup> Dar poder às pessoas no, plano lateral e subordinado, implica, entre outras medidas, compartilhar poder decisório, abrir tópicos relevantes da agenda estratégica, submeter-se à crítica, ouvir as pessoas e assumir a posição de professor, que ensina o que sabe, e de posiciona-se como incentivador das pessoas.

Como traço cultural subjacente ao conceito de centralização do poder decisório reside o *primado da desconfiança*. Sua antítese – a *confiança* –, a propósito, é pressuposto do modelo da administração pública de inspiração gerencial. Talvez nesse particular esteja um dos pontos de explicação para os limites da aderência desse referencial à administração pública brasileira. No cerne desses elementos todos associados ao empoderamento está o tema do poder, e como condição anterior parecem, de modo geral, estar a segurança e a competência. Que os tem, não teme empoderar a equipe e seus membros.

## 6 Comunicação organizacional

A comunicação organizacional pode ser definida como um processo de transferência de *dados*, *informações* ou *conhecimentos* a partir de um ponto de origem a um ponto de destino, seguido da devida

---

<sup>34</sup> O conceito de *empoderamento* (*empowerment*) está relacionado à descentralização e à delegação de poder decisório e que se baseia em postulados que informam a perspectiva da *Teoria Y*, formulada por Douglas McGregor, e resultará instrumentalizado o conceito gerencial do empoderamento das pessoas e equipes de trabalho.

compreensão. O processo de comunicação pode ser modelado de forma a evidenciar a existência de fases e componentes cuja descrição pode permitir melhor nível de compreensão e diagnóstico dos seus resultados. São elementos do processo de comunicação: o emissor, a codificação, o canal, a decodificação, o receptor, a retroalimentação e o ruído.

Nesse contexto, o grau de eficácia do processo de comunicação pode ser definido pela relação entre o *conteúdo percebido* pelo receptor e *conteúdo desejado* pelo emissor. Em geral, essa relação não resulta em uma identidade, podendo ser inferior ou superior à unidade. O quociente da relação será inferior à unidade quando a mensagem enviada não for compreendida em toda a extensão desejada pelo emissor. Essa situação ocorre quando o receptor não compreende parcela da mensagem – hipótese em que há um gradiente de compreensão. Em situação oposta está o caso em que a relação entre conteúdo percebido e conteúdo desejado evidencia maior proporção daquele. São os casos em que os receptores fazem ilações não autorizadas ou desejadas em relação ao conteúdo esperado da mensagem. Nessas situações ocorre, em geral, um superdimensionamento do conteúdo da mensagem, atribuindo-se a ele uma extensão inexistente.

A eficácia da comunicação é influenciada por fenômenos específicos que são determinantes na qualidade de seu resultado final, quais sejam: a definição dos destinatários da mensagem, a filtragem, os ruídos, a eficácia do processo, a definição do receptor (indivíduo ou grupo), entre outros.

A *definição dos destinatários da mensagem* constitui o primeiro aspecto de particular relevância na análise das disfunções identificáveis nos processos de comunicação organizacional na administração pública. Destinatário é aquele grupo ou pessoa a quem interessa o conteúdo da mensagem. Nesses termos, o destinatário pode diferir do receptor, este definido como o que recebe a mensagem.

São comuns atitudes administrativas que evidenciam essa diferença entre destinatário e receptor. Constitui prática recorrente na administração pública a generalização do alcance do comunicado com o propósito de minimizar efeitos negativos de uma ação restritiva. Esse é um caso particular em que os destinatários constituem um subconjunto dos receptores. Essa atitude tem como reflexo uma potencial perda no processo de comunicação, tendo em vista que os efetivos destinatários de uma mensagem transmitida de forma geral podem não ter sido atingidos; ao mesmo tempo, quem não compunha esse

escopo de destino pode ter seu desempenho afetado justamente por não compreender seu conteúdo. Situação oposta verifica-se nos casos em que os *destinatários* formam um grupo maior que os *receptores* da mensagem. Exemplo disso são as situações em que os comunicados são transferidos pela elevada administração aos dirigentes setoriais, cabendo a estes, em momento posterior, ‘repassar’ as informações.

Note-se que são, ambas, atitudes de comunicação cuja aplicação e resultados dependerão das contingências impostas ao gestor e demais envolvidos no processo. Assim, não há juízo de mérito preexistente acerca da melhor forma a adotar, mas uma submissão ao contexto, que, em última instância, definirá a atitude gerencial mais compatível.

A *filtragem* caracteriza-se pela manipulação (seleção, omissão, adulteração) do conteúdo da mensagem (dados, informações ou conhecimento) pelo emissor com vistas a que seja percebida de forma mais favorável pelo receptor, ou seja, adequada aos fins pretendidos pelo emissor. Esse procedimento imprime, no conteúdo da mensagem, os interesses e as percepções da pessoa que elabora sua síntese para a difusão, marcando-a com um inquestionável traço de subjetividade, decorrente da linguagem, dos valores e das percepções do agente encarregado da codificação.

A incidência desse fenômeno disfuncional, que é inerente ao processo de comunicação organizacional, deve ser minimizada, a fim de reduzir perdas decorrentes de compreensões equivocadas, parciais ou distorcidas envolvendo o conteúdo da mensagem. As formas de evitar a ocorrência dos problemas de filtragem, que podem, inclusive, advir de ação inconsciente, são, em geral, simples: a revisão dos textos por pessoas de diferentes áreas e níveis da organização; a adoção de forma objetiva e direta de exposição, da estruturação completa do texto, evitando *pressupor* que todos os interlocutores (destinatários da mensagem) sejam detentores de conhecimento prévio específico sobre determinado assunto que se pretenda omitir.

A *percepção seletiva* caracteriza-se como atitude própria do receptor, que tende a perceber a mensagem com base nas suas necessidades, motivações, interesses e expectativas pessoais. A eficácia dos esforços orientados para atenuar os efeitos danosos da percepção seletiva no processo de comunicação, pelo fato de normalmente estar afeta às condições do destinatário (nível de atenção, comprometimento, ambiente de trabalho, entre outros), está, em geral, relacionada ao *meio de comunicação* adotado e à *forma da mensagem*. A escolha do canal de comunicação tem significativo impacto na determinação da eficácia

da comunicação, pois vai definir a intensidade com que o receptor é sensibilizado pela mensagem (memorando, *e-mail*, cartazes, reunião, exposição verbal nos setores, etc.).

A *adequação da linguagem* constitui outro importante fator de eficácia do processo de comunicação. A linguagem são os códigos de envio da mensagem, sendo importante destacar que o **significado das palavras** não está nelas, mas **nas pessoas** que as utilizam.

A despeito da singeleza desse aspecto do processo de comunicação, não são raras as ocasiões em que a necessidade de transmissão de mensagens é tomada como oportunidade para o exercício de redação ou oratória demasiadamente qualificada, que, em casos extremos, resulta absolutamente estéril em termos de resultado. Resultados análogos são verificados nas situações em que preponderam em demasia nas mensagens os códigos específicos de determinada área do conhecimento, sobretudo no caso de terminologias técnicas. Em se tratando de comunicação de amplitude corporativa, ou seja, que extrapolem os limites de uma área ou setor, os jargões especializados devem ter aplicação restrita ao mínimo, e, em caso de incidência, é aconselhável que seu significado esteja devidamente explicado.

Em suma, diante das possíveis disfunções capazes de comprometer o processo de comunicação, são estratégias e ações indicadas: a formalização, a transparência das decisões, a ação planejada, a redução da assimetria de informação, o estabelecimento de canais de *feedback*, a qualificação e o envolvimento das pessoas.

## 7 Controle como dimensão central da gestão de pessoas

Reconhecer os contornos sistêmicos da gestão de pessoas no contexto do setor público conduz à abordagem do controle como categoria essencial da organização. A organização é, sabidamente, uma estrutura de controle que impõe limites à ação das pessoas. Entre os movimentos de transformação que moldam a organização pública contemporânea está o da flexibilização de atividades, e dos horários e locais de trabalho, a ampliação da autonomia e a participação no processo decisório, entre outros. Esses aspectos derivam da crescente exigência de produtividade e qualificação das demandas por produtos públicos (bens e serviços), e só aparentemente contrastam com a noção de controle mais efetivo das pessoas no trabalho.

O controle é uma fase do processo administrativo, sendo parte indissociável do que se entende por gestão. O controle, sob uma

*perspectiva gerencial*, pode ser definido como a função que consiste em comparar sistematicamente os resultados alcançados em relação aos parâmetros planejados, identificando desvios nos processos e propondo medidas de melhoria de desempenho. Esses resultados podem ser compreendidos a partir do desempenho de uma pessoa, equipe, processo, órgão, entidade, etc. São, portanto, cinco os elementos centrais e integrados que conformam a noção de controle no ciclo de gestão:

- identificação dos *padrões de referência* (tomados do planejamento);
- *acompanhamento* sistemático dos processos;
- *comparação* entre resultados propostos e alcançados;
- identificação de *desvios*;
- proposição de *melhorias* (correção de curso).

Na gestão do desempenho de pessoas ou equipes, o processo de controle se materializa, pois o trabalho parte da pactuação dos resultados esperados (planejamento do trabalho), seguido de um acompanhamento, onde a comparação dos resultados intermediários ou finais são monitorados, identificados eventuais desvios, com a subsequente proposição de medidas de desenvolvimento – o denominado *feedback*.

Assumido como um processo, cada uma dessas fases em sucessão pode ser decomposta ainda em processos menores, mais específicos, a fim de que possam ser definidas as várias atividades envolvidas. Não é demais reforçar que a ação gerencial – execução do processo administrativo – pressupõe a atuação cíclica, ou seja, que se retroalimenta. Essa retroalimentação (*feedback*), por sua vez, se processa a partir da incorporação das informações sobre os desvios e a subsequente tomada de atitude com vistas à melhoria de desempenho do processo no ciclo seguinte. Nessa linha, vale dizer que, de fato, a função essencial e finalística do controle é permitir a proposição de ações de melhoria. Isso é feito a partir da identificação de desvios, que têm como pressuposto a aferição da identidade entre resultado previsto e resultado obtido.

O papel do controle no contexto da gestão de pessoas é aspecto que merece especial destaque, em se tratando de administração pública. A reação ao controle é compreensível, na medida em que controle implica alguma medida de limitação à liberdade de agir. A imposição de restrições à vontade e ao interesse de agir é algo que interessa cada vez menos ao agente público, na proporção direta em que este ascende na hierarquia de poder da organização. Em suma, o imperativo do controle é diretamente proporcional à quantidade de poder; e o desejo



que o agente público nutre pelo poder é inversamente proporcional ao que tem pelo controle.<sup>35</sup>

O controle da gestão pública é um fenômeno perene e tem sido realizado de diferentes formas e intensidades nos distintos níveis e órgãos da administração pública. Mesmo na fase de predomínio do padrão tradicional de administração pública, onde o patrimonialismo assumia papel de destaque, o controle existia mais intensamente no sentido do gestor para a administração – o controle direto, pessoal. Com a emergência do modelo de administração pautado pela burocracia, esse controle passou a ser mais institucionalizado, adquirindo traços de impessoalidade, e se dava eminentemente mediante o processo de padronização e formalização de procedimentos. Ainda nesse modelo, a ênfase recaía sobre a relação entre os gestores e as pessoas, mas mediado pelos processos de gestão – o controle administrativo, formal e impessoal.

Mais recentemente, com a ascensão de um conceito de administração pública mais orientado para resultados, a orientação da função controle também se transforma, diversificando suas formas de execução, aperfeiçoando seus mecanismos, notadamente a partir da ênfase no uso de tecnologia de informação. Nesse novo contexto, atrelado ao conceito de autonomia gerencial está o deslocamento da ação do controle, de uma fonte externa e identificável, para uma fonte interna, mais próxima e difusa. Esse tipo de controle converge para o que Weick (1995b, p. 115) denomina de *third-order controls*, a partir da proposição de Charles Perrow. São exemplos bastante visíveis desse movimento, os modelos de metas de trabalho, o trabalho a distância, a adoção de processos eletrônicos, também o desenvolvimento de outras tecnologias de transferência ou disponibilização de dados e informações.

Ainda em se tratando de gestão de pessoas, o tema do controle merece ser abordado em sua expressão de *controle social* – ou seja, o controle exercido pelo grupo sobre cada membro. O grupo – a equipe – elege um conjunto de valores que compartilha e reforça, cobrando dos seus membros comportamento coerente. São exemplos: observância dos horários, ausências, vestimentas, linguagem, posturas, entre outros.

É importante notar, também, que, em geral, a ação de controle tem sido associada a uma atuação assentada, eminentemente, na

---

<sup>35</sup> Esse sentimento se desenvolve baseado em um conceito de controle que não se integra à gestão. Não é raro o administrador público acreditar que faz a *gestão*, e outros organismos e instrumentos (internos e externos) fazem o *controle*. Veem, portanto, o controle como elemento de oposição à administração, algo que condiciona e restringe a ação gerencial.

prospecção e identificação dos desvios provocados pelos aspectos disfuncionais inerentes aos processos de trabalho. Tem restado, pois, alijada da atividade de controle a sua principal função, qual seja, a identificação de desvios na trajetória de desempenho dos processos, seguida da sinalização das medidas corretivas ou ações de melhoria. Nesse ponto merece destaque o tema do “erro” no comportamento das pessoas nas organizações. Como reflexo da incidência do controle social e das medidas punitivas de fundamento simbólico em decorrência do erro, reforça-se na administração pública um culto à omissão do erro ou às medidas de proteção à sua ocorrência. Entre essas, a mais prejudicial – a inércia.

A perspectiva tradicional envolvendo a finalidade do controle, embora necessária por sua contribuição na identificação de falhas, não atende à extensão dessa função no contexto do ciclo administrativo, notadamente no contexto contemporâneo. Uma das consequências disfuncionais advindas da reprodução dessa perspectiva de ação controladora é, justamente, o reforço da atitude refratária que os gestores têm em relação às ações de controle, sejam elas internas ou externas. Nesses termos, as ações de controle concentradas na mera indicação de erros, falhas ou omissões, desprovida de uma atitude proativa em relação ao bom desempenho dos processos, somente valoriza e intensifica a crença de que controle é parte dissociada da gestão. Em suma, pode-se sugerir que a resistência dos gestores em relação ao controle esteja, entre outros aspectos, relacionada ao desconhecimento acerca do efetivo significado e alcance dessa função no contexto do processo de gestão.

## 8 Modelo do agente – principal: liderança e controle na gestão de pessoas

Há características constitutivas da organização pública, assim como fenômenos na administração pública, que podem ser mais bem compreendidos a partir da teoria da agência. Conforme já evidenciado como característica da formação do campo dos estudos organizacionais, contribuições teóricas oriundas de distintas áreas do conhecimento conformam as denominadas teorias das organizações, que fornecem modelos conceituais analíticos para o complexo desafio de buscar ampliar a compreensão de aspectos específicos da dinâmica organizacional. É assim com a *teoria da agência*, desenvolvida no campo

das ciências econômicas e, essencialmente, sob uma relação entre agentes privados. Trazido para o campo da administração pública, esse referencial teórico pode mesmo, e com o cuidado devido, extrapolar os limites da organização pública e considerar uma relação de análise mais ampla, envolvendo o agente público e a sociedade. O campo das relações envolvendo o tema da regulação dos serviços e bens públicos concedidos podem ser referenciados como um dos mais férteis a esse tipo de abordagem. Mas não só esse, a relação entre *políticos e burocratas e cidadãos e políticos* é abordada sob esse referencial por Przeworski (1999).

Lane (2005), reconhecendo o potencial explicativo dessa abordagem, refere, entre as dificuldades de apropriação desse referencial para o setor público, alguns debates recorrentes em torno de questões ainda não solvidas, tais como:

- Quem é o principal? A população em geral ou o agente político eleito?
- O que é maximizado? O bem-estar da sociedade ou a utilidade privada dos atores?
- Quem é o agente? Uma organização inteira, ou pessoas individualmente?

A *teoria da agência*, como referencial que adiciona novos *insights* descritivos e explicativos sobre fenômenos organizacionais, caracteriza-se como um modelo relativamente simples de análise de inspiração ortodoxa e, como tal, sabidamente, redutor de uma realidade bastante complexa, que aborda a relação entre o *agente* e o *principal*. Tal fato, no entanto, não invalida sua adoção como recurso analítico. Jensen e Meckling (1976) definem a *relação de agência* como

um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade, existe uma boa razão para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal. (JENSEN; MECKLING, 1976 *apud* SLOMSKI *et al.*, 2008, p. 32)

Na medida em que as organizações se complexificam, o proprietário (principal) perde a capacidade de coordenar o todo, impondo-se a interposição de um profissional (agente) para gerenciar em seu nome. Quando a propriedade de uma organização se pulveriza entre os seus acionistas, estes deslocam seu foco de atenção da atividade

empresarial para os rendimentos do capital investido. Nesse sentido, o acionista (principal) passa a depender mais intensamente dos executivos profissionais (agentes), e estes, por sua vez, têm sua pauta de objetivos pessoais a serem alcançados. Retomando a definição de organização como um espaço de poder em que interesses individuais e organizacionais estão em disputa, essa relação agente-principal revela-se bastante coerente.

A relação agente-principal se estabelece, então, entre partes: contratante (principal) e contratado (agente). Tomado esse modelo como recurso de análise da administração pública, não é difícil identificar essas categorias nos seguintes termos: ao passo que na empresa o agente é o executivo ou o funcionário e o principal é o proprietário ou acionista; na administração pública essa leitura admite duas perspectivas, no mínimo. Uma leitura mais estrita, onde o principal é o administrador público e o agente é o servidor público; e uma abordagem mais ampla, onde o principal é o cidadão, e o agente é o agente público (tanto o agente político quanto o servidor público).

Quadro 4 – Representações do agente e do principal em distintos contextos

Contexto	Principal	Agente
Empresa	Proprietário ou acionista	Executivo ou empregado
Administração pública (estrito)	Administrador público	Servidor público
Administração pública (amplo)	Cidadão	Agentes públicos

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nessa relação entre agente e principal, segundo Knott e Hammond (2010), três são os desafios fundamentais que se impõem ao contratante (principal), no processo de admissão do agente para atuar em seu nome:

- identificar agentes que possuam as *competências necessárias* para realizar os objetivos do principal;
- estabelecer uma relação com *incentivos* tais que os agentes considerem seu próprio interesse perseguir os objetivos do principal;
- monitorar o *comportamento e desempenho* do agente nos termos do contrato.

Tomado o contexto da administração pública, esses desafios podem ser reconhecidos em processos bastante comuns. Frederickson e Smith (2003) abordam a teoria da agência sob o ponto de vista da administração pública e com foco na relação de controle dos agentes políticos (*Congress and the president*), o principal, sobre a burocracia (*civil service*), o agente. Nessa abordagem, é assumida como categoria essencial a dificuldade de controle do principal sobre os agentes e a tendência da burocracia de perseguir seus próprios objetivos em detrimento do interesse público. Esse fenômeno pode, de fato, ser observado na realidade da arena orçamentária em movimentos específicos, tais como os que revelam os esforços de carreiras, órgãos ou setores da administração pública em busca de ampliação de espaços – nas suas diferentes representações – com ênfase nos propósitos e nas necessidades nessas frações institucionais localizadas.

Frederickson e Smith (2003) também assinalam que, na teoria da agência, está implícito o pressuposto da dicotomia política – administração.

The assumption, of course, is that relationship between elected leaders (principals) and civil servants or bureaucrats (agents) is hierarchical and could be understood to be a series of contracts or transactions between a buyer of services and a provider of services. In the public context, the elected “buyer” attempts to shape the service to his or her preferences by laws, regulations, executive orders, appropriations, hearings, and all manner of co-management. The bureaucratic “seller” of services is a mixture of professional education and expertise, responds to laws and constitutions and attempts to serve their clients. Agency theory is an especially useful way to understand the relationship between time, politics, and bureaucracy. (FREDERICKSON; SMITH, 2003, p. 37-38)

No que diz respeito ao primeiro aspecto – a *seleção de competências* –, tem-se como evidência primeira os mecanismos de seleção de agentes públicos, notadamente a eleição, a designação para o exercício de cargo comissionado e o concurso público. O desafio, nesses casos, sob diferentes perspectivas e critérios, por certo reside em como selecionar agentes que atuarão em conformidade com os propósitos do principal.

Em se tratando do caso específico dos concursos públicos, os movimentos de transformação em curso na administração pública sinalizam para a identificação dos perfis funcionais, ou seja, o aperfeiçoamento do desenho dos cargos públicos em direção à definição

de competências comportamentais e técnicas necessárias. Esses pontos também têm impacto nos *processos seletivos*. Nesse particular, destacam-se o repensar dos instrumentos e métodos de recrutamento e a seleção na administração pública para incluir referenciais de competências, além do papel das escolas *de governo* nos processos de formação e de aperfeiçoamento de agentes públicos (acentuam-se: agentes políticos e servidores públicos).

Quanto ao segundo desafio destacado – *sistemas de incentivos* –, importa referir que igualmente se desdobra em diferentes dimensões, entre as quais: a da legislação estatutária, a dos planos de carreiras, e a dos sistemas de compensação. Esses são os instrumentos mediante os quais o *principal* (seja o cidadão, por intermédio do parlamento, seja o administrador público, também segundo os processos regulares de produção normativa) estabelecerá os termos da relação, com maior ou menor grau de envolvimento por parte do *agente*. Alguns dos pressupostos orientadores desse debate são: que a relação precisa ser reconhecida além da perspectiva mecanicista; que o perfil das pessoas que acessam o serviço público, na condição de agentes públicos, tem sofrido substantiva transformação em termos de expectativas e interesses; que o conhecimento assume crescente posição de destaque no concerto do serviço público.

O terceiro desafio – a *gestão do desempenho* – constitui também elemento já historicamente localizado e em ascensão na administração pública. Os casos da avaliação de estágio probatório e da avaliação permanente de desempenho são exemplos de mecanismos de controle, em especial no que se refere à redução da incerteza inerente à relação entre *agente e principal*.

A questão referente ao imperativo de monitoramento do desempenho afeta também o fenômeno da *delegação* e da *centralização* na administração pública. O grau de centralização da gestão está inversamente relacionado ao nível de confiança, e este, por sua vez, também inversamente relacionado à incerteza.

Essas relações também afetam a intensidade em que se pode, por vezes, observar o regime de designações em caráter comissionado. A aversão ao risco por parte do *principal* dá ensejo à busca de um agente de confiança. É preciso, todavia, reconhecer que essas relações assumem comportamentos e expectativas distintas por parte do *principal*, dependendo da perspectiva que se adote – a ampla (cidadão) ou a estrita (o administrador público), em especial devido aos traços culturais que afetam a dinâmica das relações na administração pública

brasileira. De modo geral, o cidadão, na qualidade de principal, tende a optar por uma relação de fundo predominantemente meritocrática, assim entendida aquela de natureza efetiva e derivada de admissões de agentes precedidas de concursos públicos. A redação dada ao art. 37, inciso II, da Constituição da República, a propósito, retrata essa percepção.

Outra conexão interessante e possível, em termos teóricos em relação à teoria da agência, é a que se relaciona com a obra de Max Weber sobre burocracia. Weber, ao descrever as características da burocracia como tipo ideal, o fez destacando como um de seus atributos a separação absoluta dos meios administrativos. O fato de exercer um cargo como profissão e não ser proprietário dos meios de produção dá ensejo a um tipo de relação denominado *agência*. Do mesmo modo, a relação do tipo patrimonialista constitui alternativa ao problema de agência, de modo que os cargos em comissão podem ser considerados instrumentos para a redução dos conflitos de interesse entre agente e principal.

O problema de agência surge com o conflito de interesses, em particular com o oportunismo administrativo. Essa manifestação ocorre por parte do agente quando esse toma decisões orientadas para o próprio interesse, conflitando com os interesses do principal.

É importante assinalar, também, que os três desafios referenciados se relacionam com os conceitos de *assimetria de informação*. A assimetria de informação é um fenômeno inerente às relações entre agente e principal em diferentes graus de intensidade e momentos. Diz respeito à ideia de que, em uma relação, as partes não compartilham o mesmo conjunto de informações, e conhecem em diferentes graus de profundidade um determinado objeto de análise. Essa assimetria manifesta-se segundo dois comportamentos bastante peculiares e que atuam em diferentes momentos e relações, apresentando distintos reflexos possíveis: o *risco moral* e a *seleção adversa*.

A *seleção adversa* refere-se à opção de um agente por uma determinada ação em um contexto de assimetria de informação (ou conhecimento). A seleção adversa pode ser ilustrada no processo de recrutamento e seleção – o concurso público (KNOTT; HAMMOND, 2010). Por exemplo, nas situações em que, de um lado, o *principal* deseja um perfil de servidor público criativo, inovador, orientado para o interesse público e dotado do senso de servir o público e, de outro, tende a procurar o serviço público, ocorrendo ao certame, aquele indivíduo preponderantemente interessado na remuneração do cargo, na estabilidade que o serviço público enseja, no *status* da carreira, ou,

em casos mais graves, e tangenciando as fronteiras da patologia, a busca de um lugar para se acomodar, etc. Considerando que mesmo esse indivíduo pode alcançar bom desempenho no concurso a ponto de ser admitido, dá-se a seleção adversa. Em suma, essa situação de procura predominantemente por parte daquele que não se deseja está na essência da seleção adversa.

O *risco moral* ocorre quando se verifica a possibilidade de o agente, após a *pactuação* da relação com o principal, utilizar em benefício próprio informação ou conhecimento que detém, gerando prejuízo ao principal. Ilustrando esse conceito: em um processo de licitação pública, o presidente da comissão de licitação, em face da sua posição e do poder que concentra (agente), pode adotar posturas na condução do processo, capazes de ocasionar implicações ao dirigente público (principal). De modo geral, caracteriza-se como expressão de risco moral a ação administrativa em que o agente (servidor público) toma decisões baseado na *assimetria de conhecimento* que tem em relação ao principal (dirigente eleito, por exemplo). A dependência em termos de conhecimento que os chefes de executivo municipais têm, por exemplo, dos contadores, caracteriza claramente uma assimetria de informação (conhecimento, de fato), que pode implicar a adoção de uma atitude de risco moral.

Outros movimentos que se relacionam com a assimetria de informação e, por conseguinte, que podem ser analisados à luz da *teoria do agente-principal* são os temas relativos à *transparência* e às *políticas públicas*. Nessa perspectiva, a transparência pode ser percebida sob um olhar distinto do convencional, ou seja, passa a assumir os contornos de uma *relação*.

A transparência como fundamento de gestão pública, em um estado democrático, é em geral reconhecida como um dever do administrador (MARTINS JUNIOR, 2010), ou seja, é comumente percebida no sentido da administração para a sociedade. Mas a transparência tem também um componente de obrigação para o cidadão, qual seja, o dever de conhecer, a obrigação de buscar o conhecimento, para poder participar mais efetivamente da gestão.

Na relação de transparência, a administração pública disponibiliza à sociedade (de fato a setores específicos da sociedade) dados e informações a respeito da gestão. Esses dados e informações, no entanto, não têm significado para a grande maioria dos membros da sociedade, fato que, por si, ensaja uma assimetria de poder no âmbito da sociedade.



Reconhecendo a transparência como um conceito complexo, é possível perceber sua introdução na administração pública brasileira, em distintos níveis de intensidade e processando-se segundo três estágios evolutivos não necessariamente estanques. São eles:

- **1<sup>o</sup> Estágio** – *Exposição de dados*. Nesse estágio, mais intensamente associado ao advento da Lei Complementar nº 101/2000, a lei de responsabilidade fiscal, e mais recentemente a Lei Complementar nº 131/2009, os *dados* são, por imposição, expostos à sociedade. Nesse momento os dados sobre a administração pública são trazidos ao público, revelando-se em sua face mais dura, árida, densa e pouco inteligível ao cidadão médio, não iniciado na terminologia técnica. Aqui a noção de transparência é reconhecida e confundida com o conceito de publicidade;
- **2<sup>o</sup> Estágio** – *Informações em linguagem acessível*. Evoluindo em relação aos primeiros movimentos, a administração, em larga medida decorrente de pressões sociais, envolve-se em processar os dados e apresentar *informações* mais gerais, com foco em temas relevantes, em linguagem mais inteligível ao público leigo em relação ao tecnicismo gerencial da administração pública;
- **3<sup>o</sup> Estágio** – *Compreensão e interação com a sociedade*. Nesse momento, o foco da administração avança para os esforços de capacitação da sociedade, a fim de dotar seus membros dos *conhecimentos necessários* para interpretar e compreender o significado das informações disponibilizadas. Esse estágio tem, portanto, como requisito fundamental o *conhecimento*, mas não o vê como um fim nele próprio, senão como um insumo necessário para a *ação* e a participação efetiva das pessoas em sociedade.

Sendo assim, é imperativo que a sociedade exija não somente a disponibilização de dados e informações, mas a capacidade de conhecer (o que é mais complexo e amplo) e ser um ator capaz de influenciar a gestão pública (ação). Para isso, os membros da sociedade precisam possuir os elementos conceituais fundamentais que lhes permita compreender a gestão pública e, ato contínuo, exercer a cidadania mais próxima da plenitude. Acentua-se que a apresentação de dados, das informações e a promoção da capacidade de compreendê-los não podem ser tomadas como um fim, senão um meio para a *ação* efetiva, impondo-se que resulte em profundo *engajamento* da sociedade, por

seus membros então conscientes de seu papel, na gestão pública. Assim, o dever do cidadão reside não somente em assinalar essa deficiência e contribuir para melhor delinear-la, mas de empreender também sua parcela de esforços no sentido de minimizá-la. Enfatiza-se aqui o deslocamento de uma postura reativa e contemplativa para uma atitude mais ativa no processo. Desconhecer esse imperativo por parte da sociedade – o de não somente exigir, mas de se comprometer com a relação de transparência e o interesse público – é contribuir para a ineficiência da gestão, na medida em que recursos são investidos na disponibilização de dados e informações que podem não alcançar seu propósito de forma maximizada. Em uma situação extrema, pode-se mesmo pensar em um desserviço público, na medida em que as informações são acessadas e utilizadas por segmentos da sociedade, que podem utilizá-la para alcançar seus objetivos setoriais em detrimento do interesse coletivo. Nesse contexto de transparência como relação, assume especial destaque a atuação das escolas de gestão pública ou escolas de governo, em especial na capacitação de agentes públicos e de membros da sociedade.

Ainda sob distinta, mas coerente perspectiva, pode-se entender que o processo de transparência não acontece quando nos mostramos, apenas. Acontece quando o outro nos vê. E se efetiva somente quando reconhecemos como o outro nos vê. Essa contribuição do outro admite múltiplas leituras.

Outro conceito correlato é o de *accountability*, que também se reveste de um caráter de relação social. É importante assinalar que o termo *accountability* não somente não possui uma tradução literal possível para a língua portuguesa, como seu significado é ainda distante da realidade da administração pública brasileira (CAMPOS, 1990).

*Accountability* pode ser definida como um relacionamento social em que um ator sente uma obrigação de expor e de justificar sua conduta para algum outro ator significante. (BOVENS, 2005, p. 184)

Do excerto pode-se destacar, por exemplo, a noção de *sentir uma obrigação de expor e de justificar a ação*. Não se trata, portanto, de uma obrigação imposta, mas de uma obrigação reconhecida. Não é uma pressão externa, mas uma necessidade interna percebida pelo agente público.

As *audiências públicas*, introduzidas como obrigação da administração pública, por exemplo, por força da Lei Complementar

nº 101/2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, constitui um esforço de instrumentalização desse conceito. O contraste na forma como se observa na realidade o cumprimento desse dispositivo legal é um reflexo da dissociação do conceito com a prática gerencial e valores culturais dominantes, evidenciando mais uma expressão do *formalismo* na sociedade brasileira nos moldes descritos por Ramos (1966).

## 9 Motivação das pessoas no serviço público: modelos analíticos

Entre os desafios que se impõem ao gestor público no atual contexto de transformações que vem se processando na Administração, com destaque para novas feições das relações de trabalho, exigências de produtividade, interações geracionais (Gerações X e Y), qualificação das necessidades crescentes, entre outros fatores, está o tema da motivação dos servidores públicos. Questões como: é possível motivar servidores públicos, dadas as condições de suas relações de trabalho com a administração pública? Como fazê-lo? A abordagem desse tema requer, antes, uma aproximação conceitual a fim de que se entenda o que é motivação. Ainda, como esse fenômeno se manifesta e quais são seus mecanismos ativadores.

A motivação, como elemento comportamental, é sensível à influência de diversos fatores, entre os quais as limitações culturais (crenças, origem étnica, etc.), os objetivos individuais, os métodos de diagnóstico e intervenção (variáveis de análise). Aliado a isso, a utilização das bases teóricas exige uma perspectiva integrada das diferentes abordagens, envolvendo o estudo da motivação humana, sejam estes fundamentos de orientação mecanicista, humanista, comportamental, etc.

O fenômeno da motivação das pessoas em organizações, seja na literatura nacional, seja mesmo nos manuais de administração pública, editados no campo internacional, não se afastam das abordagens fundamentais envolvendo as obras de Maslow, Herzberg, Vroom, Adams ou McClelland, embora avancem em pensar a organização pública como espaço em que a motivação alcance contornos específicos. (RAINEY, 2003; VASU; STEWART; GARSON, 1998).

É de se destacar que esses modelos teóricos são tentativas de produzir generalizações que se propõem a auxiliar os gestores na análise e compreensão dos fenômenos comportamentais nos ambientes de

trabalho, inclusive aqueles próprios do setor público. Em que pesem, pois, suas limitações explicativas – o que, sabidamente, é próprio de qualquer esforço de formulação teórica –, esses marcos conceituais fornecem uma relativa aproximação para um melhor entendimento do fenômeno motivacional.

O tratamento da motivação das pessoas no ambiente do serviço público, a exemplo de outros fenômenos nesse mesmo contexto, tomado em contraste com organismos da esfera privada, reveste-se de especial complexidade, pois decorre de um número substancial de características de natureza cultural, política, econômica, legal, etc., que particularizam esse setor. Não obstante isso, é provável que, quando questionados os servidores públicos, acerca dos motivos pelos quais se sentiram estimulados a ingressar no serviço público, ou ocupar um cargo público, as respostas recaiam com mais ênfase sobre fatores tais como **remuneração** (seja pelo valor, seja pela maior garantia de sua constância); **estabilidade** e **status** (do cargo ou do serviço público). Quando questionadas as mesmas pessoas acerca do que pode levar um agente público a produzir mais, as respostas tendem a se concentrar em torno da **remuneração**. Se essas são as impressões de uma realidade, como podem os modelos teóricos explicá-la?

O estudo da motivação humana admite diferentes abordagens e perspectivas, fato que, por conseguinte, conduz a diferentes conceitos possíveis. Para Robbins (2005), a motivação está associada a um processo responsável pela intensidade, pela direção e pela persistência dos esforços de uma pessoa, orientados para o alcance de determinado propósito. De forma ampla, a motivação pode ser definida como o interesse de uma pessoa para a ação. É, portanto, algo intrínseco. A motivação é um impulso constante e de intensidade variável orientado para o alcance de um objetivo, seja este decorrente de uma necessidade, seja de um estado de satisfação.

Sabendo-se que as pessoas detêm diferentes expectativas em relação a sua vida e seu trabalho, bem como se impõem distintos, dinâmicos e nem sempre precisos objetivos nesses mesmos campos, cabe ao gestor público desenvolver a competência de percebê-las. As teorias que conformam a abordagem comportamental o auxiliam nisso, oferecendo múltiplos referenciais que ampliam a compreensão dos mecanismos responsáveis por esses efeitos sobre as pessoas. Com isso, o gestor pode agir com vistas a minimizar os conflitos inerentes à organização e buscar uma trajetória de convergência entre os objetivos institucionais e os individuais. As tecnologias de gestão – ou seja, a ação

gerencial tendente a mobilizar as pessoas para o trabalho – entram em cena nesse momento.

No curso da formação do pensamento administrativo, foram propostas construções teóricas para explicar a influência dos diferentes níveis de motivação no comportamento humano, especialmente no ambiente de trabalho e os elementos que despertam esses impulsos. No âmbito do setor público, em que pesem as limitações em termos de estudos produzidos, encontram-se presentes componentes bastante próprios para a análise do fenômeno motivacional. São eles as condicionantes normativas das relações entre administração e agente público; a natureza do produto do setor público (bens e serviços públicos); a dinâmica das atividades internas ao ambiente de trabalho; as relações pessoais, etc.

Ainda como fatores de diferenciação, podem ser sinalizados a questão da propriedade e a decorrente facilidade de obtenção de vantagens, sem que se imponham efetivas e intransponíveis barreiras,<sup>36</sup> além da menor intensidade, ou, na prática, a ausência, do mecanismo de coerção baseado na possibilidade de afastamento imotivado do indivíduo de *seu* cargo ou emprego público.<sup>37</sup> Essas especificidades que diferenciam as organizações públicas das privadas têm forte impacto no comportamento das pessoas no trabalho. Diante disso, os administradores públicos precisam ser capazes de compreender os mecanismos motivacionais e de comportamento dos indivíduos no ambiente organizacional e as influências das relações e necessidades pessoais na dinâmica de trabalho, em estruturas funcionais com fortes traços burocráticos e patrimonialistas.

Se o comportamento humano é complexo e não passível de determinismos, impõe-se o desenvolvimento de modelos conceituais

---

<sup>36</sup> Na essência dos mecanismos de estímulo humano para a ação está a aversão à perda e a possibilidade de ganho. De forma geral, o indivíduo age com maior ou menor estímulo em razão da proporcional probabilidade de sujeitar-se a ganhos ou perdas. Nesse contexto, o principal ônus a que um funcionário está potencialmente exposto é seu desligamento da empresa, o que não ocorre na administração pública em condições normais. A corroborar essa afirmação estão as proposições colhidas no senso comum envolvendo a estabilidade. Não são raras as vozes que apontam essa figura jurídica como fator de acomodação do agente público. Nessa mesma linha, a flexibilização da estabilidade é vista como um mecanismo de coerção do servidor público orientado para o aumento da produtividade do trabalho.

<sup>37</sup> Nas organizações privadas, há um proprietário personalizado (ou conjunto de proprietários – os sócios ou os acionistas), que tendem a impor maior rigor na gestão com vistas à manutenção do patrimônio. No setor público, de outra parte, essa propriedade é mais difusa, fazendo com que o juízo de merecimento por ocasião das concessões de qualquer ordem esteja afeto a pessoas em posições de maior igualdade.

capazes de auxiliar na sua compreensão. A partir disso, tende-se à adoção de medidas de intervenção mais coerentes.

Uma das formas de compreender a ênfase da teoria comportamental é a via do trinômio envolvendo as *necessidades*, a *satisfação* e a *motivação*. Os seres humanos apresentam um elenco de necessidades que difere individualmente em termos de objeto e intensidade. Ou seja, as necessidades variam de indivíduo para indivíduo, qualitativa e quantitativamente. Atender – ou *satisfazer* – essas necessidades constitui, portanto, aspiração que transcende a mera e objetiva demanda de sobrevivência. Há, pois, elementos que conduzem – ou orientam – a ação do indivíduo para a satisfação dessas necessidades. Desse modo, pode-se afirmar que as *necessidades* fornecem às pessoas os *motivos* para a *ação* – a motivação para *satisfazê-las*.

O escopo de estudo dos teóricos de orientação comportamental reside, assim, nas **necessidades** humanas e na **satisfação** do indivíduo em relação ao trabalho que desenvolve na organização, sendo esses vetores de análise, ainda que não os únicos, importantes para uma aproximação inicial com vistas à compreensão do comportamento das pessoas, no âmbito das organizações do setor público. Essa capacidade de compreensão e diagnóstico da realidade organizacional é condição prévia essencial para a concepção, implementação e avaliação de qualquer programa de gestão ou política pública, independentemente da área de competência.<sup>38</sup>

A teoria comportamental (ou *behaviorismo*) teve sua consolidação na década de 50, assentando como objeto de análise a dimensão humana das organizações (pessoas e suas relações). Advinda de uma evolução dos principais conceitos da escola das relações humanas, entre outras contribuições, esse corpo teórico concentra esforços na tentativa de explicar a dinâmica do comportamento humano nas organizações.

Elton Mayo, destacado autor do movimento das relações humanas, por vias transversas, evidenciou que as teorias que buscavam explicar a melhoria da eficiência do indivíduo careciam de uma análise que abordasse o componente humano nas relações de trabalho. As conclusões obtidas a partir da experiência de Hawthorne,<sup>39</sup> a despeito

<sup>38</sup> Isso porque, independentemente da área de governo que se pretenda gerenciar, estar-se-á trabalhando com pessoas.

<sup>39</sup> Os estudos de Hawthorne foram empreendidos por pesquisadores da Universidade de Harvard na fábrica de equipamentos telefônicos da empresa Western Electric, a partir da década de 20. Esses estudos podem ser divididos em três fases. Na primeira, que se inicia em 1923, foi investigada a influência da iluminação na produtividade, mantidos

dos propósitos iniciais com que o estudo foi concebido e levado a efeito, revelaram que a produtividade ou o desempenho das pessoas estavam relacionados principalmente com aspectos de natureza social, assim entendidos os elementos, sobretudo, afetivos e, portanto, de natureza eminentemente informal, que decorrem da interação humana no contexto de um grupo. Nessa linha, pode-se inferir que as soluções técnicas, proporcionadas por estudos e proposições na esfera da formulação de métodos e processos de trabalho, possuíam sensíveis limitações cuja explicação estava afeta à dimensão social das relações laborais.

A análise e a compreensão da dinâmica comportamental nas organizações constituem esforço complexo e de resultados incertos. Devem contribuir, para operacionalizar tal intento, os modelos de análise desenvolvidos e propostos por autores reconhecidos, sobretudo no campo acadêmico, sendo os principais, sob o ponto de vista da abrangência e pioneirismo, os estudos de Abraham Maslow e Frederick Herzberg.

## 9.1 Modelo teórico da hierarquia das necessidades humanas – Abraham Maslow

Abraham H. Maslow, em texto originariamente publicado em 1943, propôs que o comportamento humano é bastante complexo, e que

---

constantes os sistemas remuneratórios e os processos de trabalho. O experimento comparou o desempenho de dois grupos de funcionários (um grupo de teste e um grupo de controle). O grupo de teste foi submetido a elevações constantes no nível de intensidade de iluminação. A produtividade de ambos os grupos (de teste e de controle) elevou-se. Após, foi reduzido gradativamente o nível de iluminação do grupo de teste; e a produtividade continuou aumentando. Esses resultados permitiram inferir que havia outras variáveis intervenientes na produtividade e que não estavam sendo controladas. Inferências outras permitiram formular o que se denominou de “efeito Hawthorne”: “(...) o fato de que os trabalhadores eram observados pelos pesquisadores durante o seu trabalho e a comunicação com estes os levou a considerar que havia maior interesse e preocupação por parte da direção com a melhoria de suas condições de trabalho e isso os impulsionou a trabalhar e a produzir mais, independentemente da variação na iluminação” (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 44-45). Na segunda fase, o experimento envolveu variações não somente na iluminação, mas nas formas de pagamento e de trabalho, além da autorização de conversas e interações mútuas no ambiente de trabalho. Alteradas (elevadas e reduzidas) essas condições, resultou que a possibilidade de relacionamentos mútuos e com o pesquisador influenciou o desempenho. Em uma terceira fase do estudo, iniciada em 1931, foram reduzidas as interações com o pesquisador, resultando não somente a ausência de incremento, mas a redução do ritmo de trabalho e da produtividade. Mais uma vez restou destacada a influência das relações humanas (comunicação, interação, afetividade, etc.) no desempenho das pessoas no ambiente de trabalho (MOTTA; VASCONCELOS, 2006). Para saber mais: ROETHLISBERGER, 1966.

a motivação é uma de suas determinantes.<sup>40</sup> O que motiva as pessoas são as suas necessidades, e estas podem ser hierarquizadas. Segundo essa perspectiva, existe uma hierarquia de necessidades humanas, que influencia o comportamento das pessoas, cujos reflexos podem ser verificados inclusive no ambiente de trabalho. O autor sustenta que o comportamento motivacional pode ser, portanto, explicado pelas necessidades humanas e pelo impulso natural com vistas a satisfazê-las.

As necessidades humanas agregam-se em hierarquias de preponderância. Isto é, o surgimento de uma necessidade geralmente depende da satisfação prévia de outra que expressa uma necessidade mais preponderante. O homem é um animal eternamente insatisfeito. Não há necessidade ou impulso que possa ser tratado como se estivesse isolado ou apartado; todo impulso relaciona-se à satisfação ou insatisfação de outros impulsos. (MASLOW, 2003, p. 250)

Conforme a proposição inicial de Abraham Maslow, as necessidades dos indivíduos obedecem a uma hierarquia, ou seja, uma escala de valores a serem alcançados segundo uma ordem de prioridades. Essa hierarquia de necessidades, formulada pelo autor, compõe-se dos seguintes estágios: fisiológicas (*physiological needs*), de segurança (*safety needs*), de amor (*love needs*), de estima (*esteem needs*) e, por fim, no estágio mais elevado, de autorrealização (*need for self-actualization*).

São exemplos de necessidades *fisiológicas* a alimentação, a habitação, o vestuário, etc., ao passo que as necessidades de *segurança* podem ser descritas ilustrativamente como transporte, estabilidade, segurança e integridade física, planos de benefícios (saúde, alimentação, etc.). Note-se que a fronteira entre ambas as categorias de necessidades pode não ser tão rígida e definida, dependendo sobremaneira da percepção e do valor atribuído pelas pessoas. As necessidades de *amor* podem estar relacionadas à noção de relacionamentos, dizendo respeito à valorização de pertencer a um grupo formal ou informal, clube ou sociedade, por exemplo. As necessidades de *estima* ou de autoestima, em uma perspectiva organizacional, podem estar relacionadas à noção de *status*, ou seja, com a possibilidade de ascensão na carreira, de ter visibilidade social, etc. Conforme Maslow, a satisfação dessas

<sup>40</sup> MASLOW, Abraham Harold. A theory of human motivation. In: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C. *Classics of Public Administration*. Belmont, Califórnia: Wadsworth Publishing Company, 1991, p. 129-137. Também disponível em MASLOW, Abraham H. *Diário de negócios de Maslow*. Rio de Janeiro: Qualitymak, 2003, p. 249-274.



necessidades gera sentimentos de autoconfiança, valor, força, percepção de utilidade para o mundo. As necessidades de **autorrealização** estão bastante associadas à possibilidade de desenvolvimento pleno das competências ou do potencial das pessoas.

A proposição de existência de uma hierarquia de necessidades significa, portanto, admitir que, no momento em que o indivíduo satisfaz razoavelmente uma necessidade (e tão somente em face disso), outra passa a assumir posição preponderante em sua motivação (outro elemento passa a **motivar** sua **ação**), exigindo a busca constante dos meios para satisfazê-la. Dessa forma, as pessoas tenderão a não buscar satisfazer necessidades de reconhecimento pessoal ou de *status* pessoal ou profissional, se suas necessidades básicas (fisiológicas ou de segurança) não estiverem minimamente satisfeitas.

É de se ressaltar que Frederick W. Taylor, por ocasião da elaboração dos *princípios da administração científica*, já se *preocupava* com as necessidades dos indivíduos nas relações de trabalho. Contudo, a evidente diferença entre Taylor e Maslow reside no fato de que o autor clássico focava tão somente as *necessidades básicas* (fisiológicas e de segurança) como elemento motivacional, ao passo que a perspectiva behaviorista evidenciou que as necessidades do indivíduo não estão limitadas unicamente a esses fatores, mas com algo mais, aquilo que, a partir da proposição de Maslow, pode estar associado ao conceito de necessidades superiores, envolvendo demandas de natureza social, de *status* e de autorrealização.

Por fim, pode-se afirmar que, no âmbito do que se denomina como necessidades superiores, resulta imprecisa a tentativa de hierarquização de necessidades em face da forte incidência da subjetividade na definição dos limites de cada um desses aspectos. Nessa mesma linha, é importante assinalar, concluiu o próprio Maslow em posterior revisão de seu postulado original (MASLOW, 2003).

## 9.2 Modelo teórico dos dois fatores – Frederick Herzberg

Frederick Herzberg, ao propor a denominada *teoria dos dois fatores*, argumenta que a compreensão do comportamento das pessoas no trabalho está diretamente relacionada com fatores identificados com o cargo, e a fatores relacionados com o contexto em que o cargo se insere (HERZBERG, 1973; 1976; 1997). Para o referido autor, portanto, o contexto em que o cargo opera impacta, tanto quanto as propriedades do cargo, sobre a percepção de satisfação geral do indivíduo no trabalho.

Um dos importantes detalhes da proposição de Herzberg está no fato de afirmar que há um conjunto de fatores que responde pela satisfação, e outro conjunto que responde pela insatisfação do indivíduo no trabalho. Sustentado em pesquisa científica, Herzberg identificou determinados fatores relacionados às características do cargo, como vetores de satisfação do indivíduo no trabalho. A esses elementos denominou fatores motivacionais ou satisfacientes. De outra parte, identificou outro conjunto de fatores relacionados com as condições gerais do ambiente em que se insere o cargo, como fatores de natureza higiênica. Esses fatores de natureza higiênica não contribuem para aumentar o nível de satisfação do indivíduo, apenas garantem – em seu nível máximo – que o indivíduo não se sinta insatisfeito em relação ao trabalho (por isso denominados higiênicos ou insatisfacientes).

Segundo essa perspectiva de análise, ambos os conjuntos de fatores, fatores higiênicos (ou insatisfacientes) e fatores motivacionais (satisfacientes), são constituídos de elementos distintos, e não residem em uma mesma dimensão, ou seja, não fazem parte de um mesmo *continuum*.

Fatores higiênicos (extrínsecos ao cargo), segundo Herzberg, são exemplificativamente:

- condições gerais do ambiente laboral (iluminação, limpeza, ruído, etc.);
- remuneração;
- relações com superiores e colegas.

Entre os fatores motivacionais (intrínsecos ao cargo), por outro lado, estão:

- nível de autoridade do cargo;
- conteúdo e atribuições do cargo;
- nível de responsabilidade do cargo;
- nível de reconhecimento do trabalho executado.

Com base nesse modelo de análise, portanto, o administrador pode diagnosticar as condições intrínsecas e extrínsecas afetas à satisfação dos servidores em relação aos cargos e sua inserção na estrutura organizacional, e elaborar a devida ação gerencial. O próprio Herzberg, em face das conclusões que conduziram à formulação da *teoria dos dois fatores*, sinaliza algumas medidas tendentes a elevar o nível de satisfação dos indivíduos em relação ao cargo que desempenham, quais sejam: a) a *rotação de cargos*; b) a *ampliação de tarefas*; c) o *enriquecimento de cargos*.

A **rotação de cargos** implica a possibilidade de diversificar os postos de atuação, a fim de permitir às pessoas a exploração de

diferentes potenciais de trabalho. Essa alternativa, no âmbito da administração pública, é restrita sob o ponto de vista formal, posto que, no contexto de uma estrutura dotada de cargos demasiadamente especializados, caracteriza o denominado desvio de função do agente.

Sob um ponto de vista mais restrito, a rotação de cargos poderia ser implementada na forma de rotação de atividades, facultando ao servidor atuar em atividades diferenciadas, desde que contempladas na descrição de atribuições do cargo. Essa alternativa, como se percebe, orienta-se para a necessidade do desenho de cargos mais amplos, capazes de comportar a mobilidade interna das pessoas neles investidas.

O desenho de cargos mais amplos constitui, justamente, o resultado da política de **ampliação de tarefas**. A ampliação de tarefas constitui-se em um esforço de redesenho dos cargos públicos, com o fim de torná-los mais amplos, ou seja, dotados de uma composição de atividades e competências capazes de atenderem aos eventuais níveis de qualificação e às necessidades de seus ocupantes, em termos de responsabilidade, desafio e realização profissional.

Pode-se dizer que, em face das particularidades que revestem a administração pública, a opção por uma política de ampliação de tarefas mostra-se a alternativa de mais simples operacionalização sob o ponto de vista estrito. A partir de uma perspectiva que se pode indicar como de vanguarda na formulação de cargos e carreiras, é possível admitir uma incursão pelo conceito de enriquecimento de cargos. O enriquecimento de cargos caracteriza-se pela adição de responsabilidades crescentes a um cargo; e o conceito de carreira em diagonal é uma alternativa para a sua operacionalização na administração pública.

### 9.3 Modelo teórico da expectativa – Victor Vroom

A teoria da expectativa (ou expectância), proposta por Victor Vroom constitui uma das mais reconhecidas formulações sobre a motivação humana. Em essência, a teoria da expectativa sugere que a intensidade do esforço para a ação de uma pessoa está diretamente relacionada à expectativa que essa pessoa tem em relação aos resultados decorrentes dessa ação, e da atratividade desse resultado por ele percebida. Assim, uma pessoa se sente motivada para determinada ação, dependendo da probabilidade percebida de alcançar determinado resultado e do valor a ele atribuído (ROBBINS, 2005).

Em termos práticos, um servidor tenderá a empreender maior esforço no desenvolvimento de uma atividade quanto maior for sua

percepção de que seu desempenho nessa atividade poderá ser melhor avaliado. E mais, que a boa avaliação de seu desempenho conduzirá à percepção de recompensas organizacionais (econômicas ou simbólicas, tais como pontuação para promoção na carreira, promoção para uma posição de chefia ou de assessoramento que importe a percepção de, por exemplo, uma função gratificada ou uma posição de maior *status*); e, por fim, que essas compensações promoverão o alcance de objetivos pessoais (consumo, lazer, etc.).

Note-se que essa formulação envolve *quatro* aspectos ou variáveis (esforço, desempenho, recompensa e objetivos) e três relações:

- a) uma relação entre o *esforço* e o *desempenho individual*;
- b) uma relação entre o *desempenho* e a *recompensa*;
- c) uma relação entre a *recompensa* e os *objetivos pessoais*.

Essas relações são, portanto, aspectos aos quais o gestor precisa atentar, não somente para a compreensão dos fenômenos comportamentais na organização, mas para a formulação de políticas integradas de gestão de pessoas que relacionem, especialmente, carreira, remuneração e ambiente organizacional.

## 9.4 Modelo teórico da equidade – J. Stacy Adams

A abordagem da equidade é uma interessante linha de análise do fenômeno motivacional no contexto das organizações públicas. Poucos fenômenos afetam tão profundamente o comportamento das pessoas quanto a percepção de injustiça na relação entre *entregas* e *compensações*. J. Stacy Adams, em 1965, formulou a noção de necessidade de equidade nas relações sociais e sua influência no comportamento das pessoas em ambiente de trabalho.

Na essência da formulação teórica da equidade reside a relação entre **contribuições** e **recompensas** em diferentes níveis de intensidade segundo a percepção do indivíduo. Para ilustrar isso, basta refletir sobre a situação em que dois servidores apresentam desempenhos diferentes e têm remunerações iguais; ou o caso mais grave, de alguém com alta capacitação profissional e desempenho *reconhecidamente* superior, que tem sua remuneração menor que a de outro, recém-ingresso, por exemplo. Enfim, são muitas as possibilidades de arranjos geradores de desigualdades, capazes de afetar negativamente o comportamento, e em particular na motivação das pessoas no ambiente de trabalho, e a *teoria da equidade* pode auxiliar na compreensão desse fenômeno.

A compreensão da teoria da equidade passa por reconhecer que *as pessoas tendem a fazer constantes comparações de sua relação entre remuneração (recompensas recebidas da organização) e desempenho (contribuições dadas à organização), frente à alcançada pelos colegas individualmente ou pelo grupo em geral*. Isso significa que as pessoas estão atentas ao valor atribuído ao seu trabalho em relação ao que é praticado no âmbito do grupo. A noção geral de equidade pode ser expressa nos seguintes termos:

$$[R/C]_p = [R/C]_c$$

Onde  $[R/C]_p$  é a relação entre a recompensa (remuneração, por exemplo) e a contribuição (o desempenho, por exemplo) de uma pessoa, e  $[R/C]_c$  corresponde à mesma relação percebida em colegas ou no grupo. Quando essa relação mostra-se desigual (iniquidade), tende a haver uma percepção de injustiça por parte do servidor. Se  $[R/C]_p < [R/C]_c$ , a percepção será de que há uma remuneração inferior à da colega ou grupo de referência. Essa situação poderá acarretar desestímulo em relação ao trabalho. Em um contexto oposto, ou seja  $[R/C]_p > [R/C]_c$ , a sensação de injustiça tenderá a se fazer presente também, ainda que o prejuízo real não atinja o indivíduo, mas o colega ou grupo de referência. Nesse caso, um sentimento de constrangimento pode igualmente afetar o comportamento do servidor.

Entretanto, se percebida uma situação de *equidade*, ou seja  $[R/C]_p = [R/C]_c$ , essa condição de equilíbrio remuneratório, no âmbito do grupo, contribuirá para não deteriorar o nível geral de motivação das pessoas, ainda que não se possa afirmar que tal condição de equidade, por si, possa constituir elemento de motivação. É importante reiterar que a condição de equidade tem relação bastante intensa com a noção de *justiça remuneratória*. Considerando, assim, os efeitos que a sensação de injustiça, de qualquer ordem, exerce sobre as pessoas, pode-se sugerir que a condição de desequilíbrio, ou iniquidade, pode, em determinadas situações, afetar mais negativamente o comportamento das pessoas do que um baixo nível de remuneração generalizado.

O modelo teórico da equidade pode explicar alguns comportamentos de pessoas, especificamente em organizações públicas, porque esses ambientes tendem a privilegiar relações personalistas, fruto dos traços culturais patrimonialistas da gestão pública brasileira. Aliado a isso, há a fragilidade das políticas de carreira e remuneração, que não

contemplam fatores de qualificação e desempenho, capazes de justificar as diferenciações remuneratórias.

Os mecanismos de premiação por desempenho no serviço público são escassos e tendem a ser mal utilizados pelos gestores, como é o caso da gestão do desempenho associada a concessões de gratificações ou adicionais. É importante a existência de sistemas remuneratórios e de carreira que resultem em remunerações diferenciadas para os membros da organização, pois as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) e os desempenhos das pessoas tenderão a ser diferentes entre si.

Nesse particular, é imperativa a legitimação da diferenciação remuneratória. À administração impõe-se a elaboração e implementação de políticas de carreira e remuneração, que sejam sensíveis às singularidades de desempenho, como decorrência das competências diferenciadas, sejam capazes de capturá-las e convertê-las em compensação para os indivíduos. O desafio subsequente é tornar esse mecanismo reconhecido e aceito pelo grupo – ou seja, legitimá-lo.

Além disso, é preciso compreender a noção de equidade a partir do conceito mais amplo de compensação, alcançando outros componentes de valorização das pessoas pelo desempenho além da remuneração, tais como o reconhecimento, o *status*, a concessão de retribuições simbólicas, de autonomia, entre outros fatores. É importante assinalar que, por vezes, as pessoas não se sensibilizam unicamente por recompensas financeiras, mas por poder e pelos sentidos de realização e de conquista.

Outro aspecto menos aparente, mas que incide intensamente na percepção de equidade é a *distribuição do trabalho*. As pessoas tendem, de um lado, a valorizar seu trabalho, o que faz, ao tempo em que tende a desconhecer o trabalho que os demais executam, notadamente a complexidade não aparente que este encerra. Reconhecido isso, o gestor precisa atentar para que, na equipe de trabalho, na medida do possível, todos conheçam e estejam cientes do trabalho que os demais executam. As práticas possíveis para esse compartilhamento de percepções são as mais variadas, desde reuniões periódicas de apresentação e discussão dos estágios dos projetos ou atividades em desenvolvimento, até o desenvolvimento de ferramentas de consulta pública, passando, por óbvio, pela boa prática de reconhecer publicamente o desempenho de cada membro da equipe pelo trabalho realizado.

Merece atenção, entretanto, o fato de que as pessoas no ambiente de trabalho tendem a enfatizar a dimensão *compensação*, menos

atentando para o componente de *entrega* para a organização. Bem assim, para fins de cálculo e comparação, as pessoas tendem a atribuir mais peso ao seu trabalho em relação ao dos demais. Compete ao gestor, nesses casos, bem explicitar não somente as entregas e o desempenho alcançado pelo servidor, como a percepção e critérios de avaliação do desempenho do outro. Isso redimensiona os fatores de análise e pode contribuir para redução de eventual percepção de desequilíbrios de tratamento. Do ponto de vista das compensações percebidas, também, as pessoas tendem a lançar seus olhares de comparação para as instâncias profissionais superiores, menos atentando para uma análise que relacione seus pares ou instâncias subordinadas.

Aspecto também fundamental que essa lente teórica autoriza é o repensar do contrato psicológico do servidor com a organização. A redefinição das bases desse pacto de entrega e retribuições, considerados os aspectos emergentes de contexto (conflitos geracionais, flexibilização das relações de trabalho; fragilização das vantagens estatutárias). Para esse processo de renegociação do pacto psicológico, opera como base e diretriz de alinhamento a estratégia da organização.

Em suma, cabe ao gestor, ciente dos reflexos dessa equação na percepção de justiça organizacional e, por conseguinte, no seu comportamento e motivação para o trabalho, procurar ajustar esses parâmetros de aferição que os servidores utilizam. Sendo assim, uma gestão transparente, participativa e assentada na confiança tende a criar ambientes em que desequilíbrios podem ser melhor evidenciados e tratados.

## 9.5 Modelo teórico X e Y – Douglas McGregor

O fenômeno da *liderança* não pode ser tomado de modo desconectado do fenômeno motivacional. No campo das teorias organizacionais, pode ser destacado entre os estudos pioneiros mais influentes e referenciados aquele empreendido por Douglas McGregor. Essa abordagem oferece interessante perspectiva para uma análise preliminar do fenômeno da liderança. A liderança, tema bastante em voga na literatura gerencial contemporânea, pode ser considerada um fenômeno social complexo, fato que por si reforça a importância da apreensão de *lentes múltiplas*, capazes de auxiliar sua compreensão e exercício.

McGregor (1980), enfatizando que todo o ato de gestão está baseado em uma teoria, oferece um modelo de análise dos pressupostos

que subjaz aos processos de tomada de decisão ou ações gerenciais. Esse modelo assenta-se na evidenciação de elementos consubstanciados em duas perspectivas essencialmente contrastantes, que denominou Teoria X e Teoria Y. Esses referenciais de pressuposições influenciam a leitura de mundo do administrador, definindo a forma como o gestor percebe as relações sociais em que se insere.

A Teoria X é aquela que informa o paradigma tradicional de gestão, tendo como alguns de seus pressupostos os seguintes:

1. o ser humano, de modo geral, tem uma aversão essencial ao trabalho e o evita sempre que possível. (...);
2. devido a essa característica humana de aversão ao trabalho, a maioria das pessoas precisa ser coagida, controlada, dirigida, ameaçada de punição para que se esforce no sentido da consecução dos objetivos organizacionais. (...);
3. o ser humano, de modo geral, prefere ser dirigido, quer evitar responsabilidade, tem relativamente pouca ambição, e quer garantia acima de tudo. (MCGREGOR, 1980, p. 41-42)

Segundo McGregor, a Teoria Y, em oposição, assume os seguintes pressupostos:

1. *o dispêndio de esforço físico e mental no trabalho é tão natural como o jogo ou o descanso.* O ser humano comum não detesta, por natureza, o trabalho. Dependendo de condições controláveis, o trabalho pode ser uma fonte de satisfação (e será voluntariamente realizado) ou uma fonte de punição (e será evitado, se possível);
2. *o controle externo e a ameaça de punição não são os únicos meios de estimular o trabalho em vista dos objetivos organizacionais. O homem está sempre disposto a se autodirigir e se autocontrolar a serviço de objetivos com os quais se compromete;*
3. *o compromisso com os objetivos é dependente das recompensas associadas à sua consecução.* A mais importante dessas recompensas, isto é, a satisfação do ego e das necessidades de autoafirmação pode ser produto direto do esforço feito em vista dos objetivos organizacionais;
4. *o ser humano comum aprende, sob condições adequadas, não só a aceitar responsabilidades como procurá-las.* A recusa de responsabilidades, a falta de ambição e a busca de garantia são, geralmente, conseqüências da experiência, e não características humanas inatas.
5. *a capacidade de usar um grau relativamente alto de imaginação, de engenhosidade e de criatividade, na solução de problemas organizacionais, é mais amplamente distribuída na população do que geralmente se pensa;*



6. nas condições da vida industrial moderna, as potencialidades intelectuais do ser humano comum estão sendo parcialmente usadas. (McGREGOR, 1980, p. 53)

As proposições analíticas de Douglas McGregor oferecem, portanto, um referencial a partir do qual é possível identificar perfis gerenciais em termos de atitudes em relação à liderança, como diagnosticar fontes de problemas nas relações entre as pessoas nas organizações. Com fundamento nos pressupostos da denominada Teoria Y, McGregor advoga em favor da *administração por objetivos*, propondo uma estratégia de ação gerencial baseada nos seguintes estágios:

1. esclarecimento das exigências gerais do trabalho;
2. estabelecimento de metas específicas por um período limitado de tempo;
3. o processo gerencial durante o período previsto;
4. avaliação de resultados.

## 9.6 Comportamento e racionalidade: Herbert Simon

Ao tratar a *organização* como arranjo social, Herbert Simon aborda o comportamento humano nas organizações com ênfase na perspectiva do *processo decisório*, na qual assume posição central o tema da *racionalidade limitada* (SIMON *et al.*, 1956; SIMON, 1965). A tomada de decisão, na abordagem de Simon não é descontextualizada, é sim produzida a partir de conexões com temas como a motivação e o conflito nas organizações.

Tomando a atividade administrativa como um processo coletivo (“grupal”), Simon (1965) destaca que a decisão compõe-se de dois elementos fundamentais: *elementos de fato* e *elementos de valor*. Esses conceitos, como se percebe, são transversais à já abordada distinção dicotômica e imprecisa entre *questões de política* e *questões de técnica*.

Se se deseja conservar os termos “política” e “administração”, é preferível aplicá-los a uma divisão das funções decisórias que seguem essas linhas sugeridas. Tal divisão, ainda que não seja idêntica, à separação entre “valor” e “fato”, dependeria claramente dessa distinção fundamental. (SIMON, 1965, p. 69)

Compreender a produção de Herbert Simon permite reconhecer a sua influência sobre o pensamento gerencial contemporâneo,

notadamente os pressupostos assumidos em relação à tomada de decisão. O processo de tomada de decisão, segundo referenciado por Ferreira *et al.* (2005, p. 73), a partir das proposições de March e Simon, pode apresentar as seguintes fases:

1. percepção da situação problema;
2. análise e definição do problema;
3. definição dos objetivos;
4. avaliação e comparação das alternativas;
5. escolha da alternativa mais adequada;
6. implementação da alternativa escolhida.

São etapas todas sujeitas à recursividade, ou seja, que se influenciam, ao seu tempo, mutuamente promovendo redefinições sistemáticas, pois afetado, justamente, pelo conceito de *racionalidade limitada*. A obra de Simon tem relevância para a compreensão de fenômenos organizacionais de diversas ordens, desde a aprendizagem organizacional ao planejamento estratégico e governamental, especialmente no que concerne ao conceito de racionalidade limitada e sua influência no processo de tomada de decisões na organização. Os limites que se impõem à racionalidade decorrem da incapacidade dos sistemas gerenciais de processar e proporcionar o máximo de informações para a tomada de decisão, e da inabilidade e restrições intelectuais do gestor em assimilar, processar e considerar o volume de informação disponível. Esse conceito contrasta com o modelo de decisão que se assenta em pressupostos como o da racionalidade ilimitada, do homem econômico e da possibilidade de decisões ótimas.

A racionalidade do homem econômico assenta-se em quatro postulados fundamentais, os quais serão questionados por March e Simon (1975):

1. o tomador de decisão econômico já parte de um conjunto de alternativas dispostas diante de si. O modelo clássico não explica a origem dessas alternativas;
2. cada alternativa tem associada uma ou mais consequências conhecidas em maior ou menor grau de certeza. Há teorias que pressupõem *certeza*, outras que admitem o *risco* e uma terceira categoria de teorias que reconhecem a *incerteza*;
3. decisão parte também de uma função-utilidade que permitirá hierarquizar as alternativa e consequências em uma escala de preferência;
4. a decisão é tomada de modo a conduzir as consequências às preferências do tomador de decisão.

Esse conjunto de pressupostos, por si, revela os limites do modelo baseado na racionalidade clássica (econômica), que pressupõe a ausência de limites para a tomada de decisão racional. Cumpre notar que essa perspectiva de racionalidade é a mesma que subjaz ao modelo de análise ambiental do tipo *SWOT*. Esse modelo de decisão racional desconsidera, por exemplo, o impacto dos interesses pessoais, dos conflitos e das relações de poder sobre a decisão, assim como as diferentes possibilidades de interpretação que as pessoas podem fazer em relação a um fato ou fenômeno, etc. Enfim, o pressuposto de objetividade implícito no modelo não permite que aflore o reconhecimento dos limites cognitivos das pessoas e das incertezas impostas pelas interações sociais.

Desse modo, e coerente com as diretrizes gerais de atuação dos gestores abordadas por Mintzberg (2010), o tomador de decisão, em geral, o faz a partir de um conjunto limitado de variáveis e ponderações (porque as informações, de fato, não estão tão disponíveis assim), sob forte influência das decisões próximas e pretéritas, sendo o resultado, em geral, uma decisão *satisfatória* (não necessariamente *ótima*).

Essa perspectiva da busca de soluções satisfatórias tem no *garbage can model* (modelo da *lata de lixo*) uma explicitação interessante (COHEN *et al.* 1972). Segundo esse modelo analítico, as organizações depositam diariamente em um *cesto de lixo* soluções produzidas para problemas. Assim o fazem porque geram soluções para problemas que não existem ou não são percebidos como tal.

From this point of view, an organization is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work. (COHEN *et al.*, 1972, p. 2)

Acerca desse modelo, Richard Hall afirma:

Se uma solução proposta parece ser satisfatória ou apropriada, ela é aplicada ao problema; portanto, os decisores organizacionais não percebem que algo está ocorrendo a respeito do qual uma decisão tem de ser tomada até que o problema seja equivalente a um outro com o qual já tenham tido algum tipo de experiência. (HALL, 2004, p. 151)

Assim, no processo de tomada de decisão vêm à tona decisões pretéritas, que por um motivo ou outro não foram no passado

abandonadas ou postas de lado. Isso revela o quanto, em um processo decisório, elementos novos podem ser pouco considerados.

Essa noção de racionalidade limitada ilustra o movimento de reação dos gestores em relação à adoção de modelos complexos de planejamento e de tomada de decisão. Não é raro perceber no cotidiano das organizações, em especial nas reuniões envolvendo a tomada de decisões da alta administração, gestores em conflito com seus relatórios, gráficos, planilhas, conjunto de indicadores coloridos, apresentados coerentemente e articulados em muitas folhas (aparentemente) organizadas de forma lógica. Todo esse material é apenas o resultados de um sistema ainda mais complexo que requer sistemáticos acompanhamento e alimentação de dados.

Mas o fato é que aquele conjunto de papéis, resultante de sistemas ainda mais confusos, não é prático. De fato, contribuem para que não sejam efetivamente apropriados e assimilados.

Diante disso, pode-se inferir que as tecnologias gerenciais, no caso particular o planejamento, devem ser iniciadas a partir de práticas simples e baseadas em conceitos essenciais. Por exemplo, é essencial no planejamento a identificação antecipada e a organização dos eventos pretendidos no tempo, e o estabelecimento de quem faz, o quê, para quem, quando e a que custo. Isso tudo orientado para a noção de definir metas de trabalho que devem ser acompanhadas e avaliadas. Se os primeiros esforços de introdução do planejamento reunirem esses elementos em uma única e simples planilha e, antes de qualquer movimento, as pessoas entenderem que o planejamento é algo que deve auxiliar sua atuação gerencial, então é mais provável que o planejamento se institucionalize como prática gerencial. Com o avanço desse processo em circuito virtuoso, novos elementos podem ser acrescentados na medida da necessidade efetiva, aperfeiçoando o modelo de gestão. A apropriação deve, em suma, processar-se a partir dos elementos essenciais e avançar para os periféricos que afetam a complexidade do sistema.

## 10 Consultoria interna em gestão de pessoas nas organizações públicas

Produzir um sentido de todo na integralidade dos membros de uma organização é uma expectativa utópica, mas que pode constituir referencial de trabalho para os profissionais da área de gestão de

peçoas, inicialmente no que diz respeito às funções afetas a essa dimensão gerencial. Difundir conceitos, práticas, saberes especializados e de elevada complexidade como são os relativos à gestão de peçoas constitui desafio de elevada monta. Esse processo de aquisição ampliada, de aplicação e de contínuo desenvolvimento de competências gerenciais em gestão de peçoas pode ser percebido segundo dois momentos organicamente dependentes: o *desenvolvimento contínuo de competências* (conhecimentos, habilidades e atitudes); e a sua *aplicação em situações reais*. A mobilização das competências gerenciais desenvolvidas, nessa perspectiva, assume uma condição de aprendizagem vivencial. A atividade gerencial é, portanto, reconhecida como um processo contínuo de aprendizagem das peçoas.

Particularmente no segundo momento – a aplicação ou mobilização das competências em situações reais – o desafio dos gestores das áreas de negócio ou outras áreas da organização revela-se maior. Para isso, a área de gestão de peçoas pode lançar mão de uma estratégia recorrente em matéria de gestão de peçoas – a consultoria interna. Essa consultoria interna em gestão de peçoas pode ser especialmente interessante para a realidade das organizações públicas ao disponibilizar aos demais gestores o auxílio de profissionais qualificados em matéria de gestão de peçoas. Esses profissionais, operando nos limites da atividade de assessoria – sem autoridade de linha –, podem contribuir com a análise e diagnóstico do contexto, promover a reflexão, eventualmente sugerir medidas e acompanhar o seu desenvolvimento e resultados, aportando novos elementos de análise e ação em ciclos virtuosos de trabalho. São atividades inerentes à assessoria em matéria de gestão de peçoas, entre outras: ouvir; questionar e promover a reflexão sobre modelos mentais conformadores das ações e das percepções de realidade, atitudes e posturas frente à equipe e à organização; explicitar práticas consolidadas de gerenciamento peçoas e, em especial, de conflitos; promover a aprendizagem; aprender com as situações; buscar o envolvimento de múltiplos atores no processo de trabalho; registrar diagnósticos, análises, decisões, encaminhamentos e resultados.

A assessoria em gestão de peçoas constitui atividade complexa e integrada que pode ser tomada como um ciclo virtuoso de produção de valor em matéria de qualificação da gestão de peçoas. Esse ciclo pode ser descrito a partir das seguintes fases organicamente dependentes entre si em regime de recursividade:

- capacitação e formação de competências em assessoria para a gestão de peçoas;

- apresentação e sensibilização da disponibilidade dessa solução de gestão;
- fomento à emergência de diagnósticos preliminares autônomos e formação de consciência da necessidade;
- contatos preliminares e diagnósticos sucessivos e incrementais do contexto de análise e atuação;
- definição da agenda de trabalho;
- formulação das alternativas de atuação;
- construção e decisão coletiva (tanto quanto possível) das soluções;
- implementação; e
- avaliação das ações e resultados.

É de se destacar que essa assessoria não precisa ser prestada tão somente por profissionais da área de gestão de pessoas, mas por tutores ou mentores reconhecidos e qualificados para essa atividade que estejam lotados e em atividade em outras áreas da organização. Essa condição inclusive, além de desonerar os profissionais da área de gestão de pessoas, opera como uma política de estímulo ao desenvolvimento e de valorização de competências de pessoas. Essa política pode, inclusive, ao fomentar essas práticas, contribuindo sobremaneira para o compartilhamento de experiências e a consolidação de saberes organizacionais, também desenvolve a aquisição da tão propalada perspectiva sistêmica de gestão.

Algumas especificidades cercam as organizações do setor público, influenciando a atividade de assessoramento em matéria de gestão de pessoas. Esses aspectos não inviabilizam a atividade, mas merecem atenção a fim de que as práticas alcancem melhores resultados. São elas:

- a percepção dos setores como espaços de poder de cada chefia. Esse aspecto tende a afetar todo o ciclo de assessoramento em gestão de pessoas, mas em especial no estágio de reconhecimento da necessidade por parte dos demais gestores;
- a probabilidade de existirem problemas de gestão de pessoas em estágios bem avançados, crônicos, que favoreçam o diagnóstico de “*caso perdido*”. São, de fato, raros os casos perdidos em gestão de pessoas. Para bons gestores uma máxima deve ser *nunca desistir das pessoas*. Todos têm contribuições a dar. Compete ao gestor, com o auxílio com que puder contar, dessa pessoa – repise-se, servidor público, pago com recursos públicos canalizados para esse fim, em detrimento de aplicação

- alternativa, por certo sujeita à condição de escassez – buscar extrair o melhor em matéria de produção de valor público;
- o temor de expor colegas e equipe em situações de conflito;
  - o temor da exposição de fragilidades. A crença das lideranças tradicionais – que não se restringe aos profissionais mais antigos – de que o gestor, tão somente por sua condição, é aquele que sabe e que deve dar as respostas. Assume que os problemas da sua gestão são problemas da sua equipe e que devem ser resolvidos por ele e mais ninguém. Nada mais limitado e temeroso se pensado em termos de gestão de pessoas, que, por excelência, clama por um olhar sensível à complexidade que os fenômenos nesse campo encerram;
  - o temor de não corresponder e de explicitar incompetência. Sob a perspectiva da dinâmica do poder nas organizações, pode parecer preferível ter um problema e buscar resolvê-lo sozinho (ainda que sem sucesso) a receber ajuda e, mesmo assim, não conseguir resolvê-lo. Essa situação pode contribuir para reforçar uma imagem de incompetência gerencial – o que, é desnecessário dizer, pode ser absolutamente falso, pois são inúmeros os fatores que podem contribuir para o problema e sua manutenção, escapando da alçada da gestão mesmo com suporte especializado da assessoria de gestão de pessoas;
  - a alegação de falta de tempo dos gestores, em especial dos que atuam na área de negócio;
  - a tendência à minimização da gravidade da situação e dos impactos de sua manutenção.

Esses fatores todos só podem ser reconhecidos se interpretados e abordados à luz dos postulados da complexidade e da perspectiva de poder nas organizações públicas. A consistência conceitual, a sensibilidade e competências de comunicação são atributos inarredáveis para o bom desenvolvimento dessa atividade.





## PESSOAS NO CENTRO DA ORGANIZAÇÃO E DA SOCIEDADE

As pessoas no serviço público recebem a denominação convencional de *agentes públicos*.<sup>41</sup> Além das categorias convencionais de

---

<sup>41</sup> Agentes públicos são todas as pessoas que prestam serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (DI PIETRO, 1999). Existem diferentes tipologias segundo as quais se pode ‘classificar’ os agentes públicos. Para fins eminentemente didáticos, propõe-se a formulação de Bandeira de Mello (1993), que se mostra bastante clara e abrangente: agentes políticos; servidores públicos; particulares em colaboração com o poder público. Os agentes políticos são os componentes do governo em seus primeiros escalões, podendo-se citar como exemplos os Chefes de Executivo (presidente, governador e prefeito) e seus imediatos (ministros e secretários); membros das corporações legislativas (senadores, deputados e vereadores); membros do Judiciário (ministros, juízes e desembargadores), do Ministério Público (promotores e procuradores de justiça), do Tribunal de Contas (conselheiros e auditores substitutos). Os servidores públicos são pessoas prestadoras de serviços ao Ente estatal, com quem mantém um vínculo laboral, de onde decorre a correspondente remuneração paga pelos cofres públicos. Servidores estatutários são aqueles que ocupam *cargos públicos* e cujo vínculo laboral com o ente Estatal é regulado por estatuto próprio – o estatuto dos servidores públicos, instituído na forma de lei específica (admitidos na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal). Os Empregados Públicos são aqueles agentes cuja relação laboral com o ente público é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, sendo ocupantes de *empregos públicos*, estes igualmente criados por lei e cujo provimento se processa nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Servidores Temporários são agentes admitidos por prazo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (artigo 37, IX da CF). Exercem funções públicas, sem estarem vinculados a cargos ou empregos públicos. Existem também os particulares em colaboração com o Poder Público, aquelas pessoas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Essa prestação de serviços públicos pode se dar: a) por delegação do Poder Público – caso em que podem ser referidos como exemplos os empregados de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, os que exercem serviços notariais e de registro (artigo 236, da CF), os leiloeiros; b) mediante requisição, nomeação ou designação – casos em que se enquadram os agentes destacados para o exercício de funções públicas relevantes, citando-se como exemplos os jurados, os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral.

agentes públicos, para fins de gestão de pessoas no setor público é importante reconhecer uma perspectiva mais ampla que incorpore especificidades, como são os casos das figuras dos *consultores* (em especial, no governo federal), dos *estagiários*, dos *agentes prestadores de serviços terceirizados* e dos *servidores voluntários*.

Os *consultores* são profissionais especializados contratados a partir de editais de seleção pública, por intermédio de organismos internacionais como o PNUD. Esses organismos recebem, mediante transferência, recursos do governo federal e remuneram o prestador de serviço especializado. As contratações se destinam à consecução de projetos com escopo, prazos e metas de entrega pactuadas com o órgão ou gestor demandante. Mantidos por tempo determinado, esses profissionais são remunerados conforme os resultados são entregues. Entre as vantagens geralmente associadas a essa modalidade estão: a) a possibilidade de contratar profissional altamente qualificado, conforme descrição detalhada de objeto, explicitada em edital de seleção pública; b) o caráter temporário; c) o fato de não computar como despesa de pessoal para fins dos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal. Como principais desvantagens podem ser citadas: a) a dependência gerada pela especialidade das atividades e dos projetos desenvolvidos por esses profissionais; b) a perda de memória e da base de conhecimento instalada por ocasião da realização do projeto; c) os diferenciais de remuneração em relação aos demais membros das equipes de trabalho.

Os *estagiários* são os estudantes contratados nos termos da Lei Federal nº 11.788/2008 e legislação ou normativas complementares, inclusive regulamentadoras dos processos de admissão, seja por seleção pública, mediante provas, a mais desejável; seja por análises de currículos, critérios estes garantidores da moralidade e da isonomia de acesso à oportunidade de estagiar nos órgãos e entidades da administração pública. Essas pessoas, a despeito da precariedade do vínculo e da natureza da sua relação com a administração pública, não raramente desempenham papel importante nos arranjos de trabalho das organizações públicas.

Os *agentes prestadores de serviços terceirizados* correspondem àqueles que laboram na administração pública contratados de uma empresa licitada na forma da lei para a realização de *atividades-meio* cujo dimensionamento e sazonalidade desaconselham a admissão de servidor em caráter efetivo. São exemplos desses casos os serviços de segurança, recepção, copeiragem, manutenção, motoristas, contínuos, etc.

Os *servidores voluntários* constituem uma categoria emergente de atenção para a gestão de pessoas no setor público. Com o advento de programa de voluntariado destinado a receber o retorno de servidores aposentados, em especial para atividades de assessoramento ou como educadores em cursos de capacitação, a dinâmica de pessoas nas organizações públicas passa a contar com esse novo ingrediente dotado de especificidades que o particulariza.

Quando se fala de pessoas, trata-se, então, de um arranjo heterogêneo de laços institucionais, de padrões remuneratórios, de graus de engajamento, de níveis de estabilidade, e, sobretudo, de interesses pessoais, mas que constitui a essência do processo de produção de valor público. Independentemente da natureza do vínculo que se estabelece entre esses atores e a organização, certo é que são nucleares na organização.

O posicionamento das pessoas no centro da organização como medida de gestão estratégica implica também reconhecer as pessoas como valor central na sociedade. Significa reconhecer a importância das pessoas e das relações pessoais e lembrar que, em especial no serviço público, o trabalho é feito por pessoas (agentes públicos) e para pessoas (cidadãos).

Atribuir essa expressão para dimensão humana na organização, no serviço público e na sociedade requer, no contexto da gestão, o domínio de competências analíticas que permitam ao gestor atentar para aspectos fundamentais do comportamento das pessoas e suas relações. Olhar a organização sob a perspectiva das pessoas conduz à percepção da organização como sendo as pessoas em interação. A partir disso, autoriza a reconhecer e redimensionar em importância, colocando sobre outras bases de análise fenômenos como a liderança, a motivação, atitudes e posicionamentos particulares que moldam ações das pessoas no contexto do serviço público.

## 1 As pessoas são a organização

As organizações podem ser percebidas sob distintas perspectivas, desde modelos idealizados, formais, até descrições particulares dessas estruturas como fenômenos da realidade. Reconhecer essa diversidade de olhares possíveis é essencial para a sua compreensão e gestão. Sob uma perspectiva crítica, as organizações são arranjos e processos sociais, cujo objetivo reside em reproduzir a si e ao contexto.

Em sua expressão formal, a organização é um arranjo racional e deliberadamente constituído para a consecução de uma finalidade. No caso das organizações públicas, um fim institucional que se materializa na produção de bens e serviços públicos.

Sob um olhar mais amplo, contudo, a organização pode ser percebida como a resultante da interação mútua e incessantemente transformadora entre dois elementos fundamentais – *peçoas* e *estrutura* –, sendo, nessa relação, o primeiro (peçoas) limitado em sua ação e ao mesmo tempo influenciador do segundo (estrutura), aspecto que enfatiza um dos componentes essenciais que o conceito de organização encerra – o controle exercido sobre a ação de seus membros, e, por conseguinte, o conflito.

A identificação do controle como categoria central de análise da organização e de gestão de peçoas no setor público tem como uma de suas vertentes a constatação de que os objetivos organizacionais e individuais não são plenamente convergentes (KATZ; KAHN, 1987). Isso se deve, segundo Scott (1992 *apud* VIEIRA, 1997), ao fato de que, apesar de os objetivos organizacionais serem estabelecidos por indivíduos ou grupos, nenhum deles tem na organização poder suficiente para estabelecê-los integralmente, o que remete à ideia de objetivos organizacionais e individuais (peçoais), como arranjos instáveis e situacionais.<sup>42</sup>

A organização, portanto, tem como um de seus atributos fundamentais o fato de que é constituída por regras que, por definição, limitam a ação das peçoas aos papéis que se espera que desempenhem. Por óbvio, os limites e o alcance desses papéis são sempre objeto de forte discussão e reconstrução. Mas por que razões as peçoas observam essas regras, considerando os efeitos que têm sobre sua liberdade de ação?

Essa questão foi abordada por Egeberg (2010), que, considerando o contraste entre interesses privados e interesses organizacionais, destaca, entre outros, o seguinte:

As organizações são sistemas de incentivo que informam aos membros dos níveis mais baixos sobre o possível crescimento na carreira, assim induzindo-os a adotar de maneira autônoma o código de conduta esperado e a desempenhar a contento o papel que lhes cabe. Os gerentes podem conceder recompensas ou punições a fim de conseguir obediência. (EGEBERG, 2010, p. 149)

<sup>42</sup> Ainda sobre *objetivos organizacionais*, vejam-se VIEIRA; CARVALHO, 1999.

Os termos do excerto admitem discussão, em especial no que diz respeito ao senso de autonomia ali proposto. Tomando a noção de indução e a possibilidade de punição e de recompensas por parte dos gerentes, tem-se que essa construção conceitual de fato tende a fragilizar e limitar sobremaneira o alcance que se possa atribuir a eventual comportamento autônomo por parte dos membros da organização. É preciso reconhecer que a organização é uma estrutura funcional; que se trata de um arranjo orientado para a consecução de finalidades múltiplas. O senso de autonomia precisa ser reconhecido, portanto, nos limites desse sistema de normas.

Para fins estritamente analíticos, a organização pode ser compreendida a partir de distintas perspectivas. O olhar adotado influencia a compreensão desse arranjo e ação gerencial levada a efeito. Assumindo uma perspectiva funcional de análise, pode a organização enquanto estrutura ser definida segundo diferentes pontos de vista; desde abordagens de foco mais restrito e mecanicista, que buscam evidenciar um conteúdo ideal, tal como “uma combinação intencional de pessoas e de tecnologia para atingir um determinado objetivo” (HAMPTON, 1983, p. 7), ou “unidades sociais que procuram atingir objetivos específicos; sua razão de ser é atingir esses objetivos” (ETZIONI, 1976, p. 13), até construções mais amplas e complexas que incluem aspectos de conteúdo mais substantivo e subjetivo. Algumas das perspectivas aqui abordadas, todas interdependentes em maior ou menor grau de intensidade, são a clássica (mecanicista), a sistêmica, a interpretacionista e a institucional.

Explicitando os limites da leitura estritamente **clássica** da organização, com foco na sua estrutura, Simon refere:

Para muitos, organização é sinônimo de organogramas ou de manuais minudentes de classificação de cargos, que devem ser religiosamente observados e anotados. Mesmo quando discutida por alguns dos seus mais argutos estudiosos, como é o caso do coronel Lyndal Urwick, por exemplo, assume muito mais a forma de uma série de quadrinhos, dispostos de acordo com lógica arquitetônica abstrata, do que com uma casa a ser habitada por seres humanos. (SIMON, 1965, p. XVII)

Simon define, então, a organização como

(...) complexo sistema de comunicações e inter-relações existentes num grupamento humano. Esse sistema proporciona a cada membro do grupo parte substancial das informações, pressupostos, objetivos e atitudes que entram nas suas decisões, propiciando-lhes, igualmente,

um conjunto de expectativas estáveis e abrangentes quanto ao que os outros membros do grupo estão fazendo e de que maneira reagirão ao que ele diz e faz. Ao sistema que acaba de ser descrito os sociólogos chamam de “sistema de papéis”, embora muitas pessoas o chamem, na intimidade, de “organização”. (SIMON, 1965, p. XVIII)

Da contribuição trazida por Herbert Simon, destaca-se a perspectiva das relações interpessoais, acentuando a dimensão humana, típica daquele momento histórico, com foco no comportamento dos agentes no processo de tomada de decisão. Outro elemento a ressaltar é a organização, reconhecida como um sistema de pressupostos e valores que afetam a ação gerencial.

Como se pode notar, as definições até aqui propostas para *organização* tendem a evidenciar um conteúdo ideal, ou seja, traduzem a ideia de que esses arranjos materiais e humanos apresentam comportamentos, interfaces, limites, interesses e forças perfeitamente identificadas, determinadas e, principalmente, convergentes.<sup>43</sup> É importante notar o quanto esses pressupostos mecanicistas, que definem ‘organização’, estão presentes na forma como são vistas e gerenciadas as organizações atuais. Os diferentes enfoques teóricos de gestão, destacadamente o *taylorista-fordista*, muito influenciaram o paradigma gerencial vigente (valores, crenças, atitudes, práticas) e, portanto, podem ajudar a *explicar* e a *compreender* o fenômeno organizacional contemporâneo em algumas das suas facetas.

As referidas definições de fundo clássico, acerca do conceito de organização estão, contudo, longe de satisfazer às reais necessidades da análise organizacional no contexto da gestão pública. Isso porque a ação administrativa eficiente, eficaz e efetiva impõe ao gestor a compreensão da organização como um *fenômeno real*, elidindo abstrações que pouco contribuem para um diagnóstico mais consistente da dinâmica organizacional.

As organizações – sob uma perspectiva formal – são, de fato, modelos organizacionais<sup>44</sup> e, como tais, são simplificações de uma

<sup>43</sup> Ramió Matas (1999, p. 22) ainda refere que as organizações, como unidades sociais dotadas de objetivos específicos, apresentam elementos fundamentais que as delimitam como tal: um grupo de pessoas associadas; para o alcance de um fim comum; que estabelecem entre si e em relação à finalidade organizacional, relações formalizadas; com pretensão de continuidade no tempo; legitimadas pelo sistema social externo; com a possibilidade de substituir seus membros sem prejuízo da sobrevivência da própria organização.

<sup>44</sup> Modelo é uma representação simplificada das propriedades fundamentais de um objeto, evento ou relacionamento do mundo real (STONER; FREEMAN, 1985). Para fins

realidade demasiadamente complexa, realidade esta não comportada pelas definições de orientação essencialmente *clássica*.<sup>45</sup> Pode-se, entretanto, afirmar com segurança que as organizações não têm comportamento mecânico, neutro, estritamente racional e previsível como evidenciado nas leituras autorizadas pela matriz conceitual tradicional. Isso se deve, fundamentalmente, ao fato de serem compostas por pessoas. Ora, se em relação às pessoas individualmente não é possível garantir um comportamento absolutamente regular e determinístico, como esperar que esses indivíduos em interação coletiva o tenham.

Em que pese a validade estrita da perspectiva mecanicista e determinista, a partir da qual se tem buscado definir as organizações, é necessário compreender efetivamente o que pode ser caracterizado como *objetivos* em uma organização. Nesse contexto, as pessoas não buscam integrar uma organização com vistas unicamente a contribuir para o alcance dos objetivos institucionais (organizacionais), mas preponderantemente em razão de seus objetivos individuais.

A perspectiva **sistêmica** define a organização a partir de um conjunto de parâmetros mais elástico e complexo em relação à mecanicista, adotando como referencial a metáfora do organismo vivo, em constante processo de interação com o ambiente em que se insere. Desse modo, podem-se definir mais precisamente as organizações como arranjos institucionais que congregam recursos materiais e humanos, interagindo em um ambiente de constante processo de transformação, influenciando esse ambiente e sendo por ele influenciado.

Acrescenta-se a natureza permeável e dinâmica das organizações, especialmente em relação às organizações públicas e ao ambiente em que se inserem. Sob a perspectiva sistêmica, afirma-se que as organizações são sistemas sociais, portanto abertos, fluidos, orgânicos, dinâmicos, que influenciam e são transformadas pelo ambiente, segundo a ação de vetores de tensão ditos contingenciais (endógenos e exógenos). Esse processo contínuo e sistemático de transformação própria (adaptação de estrutura, processos e relações) e do ambiente deve-se ao fato de que as organizações operam em constante fluxo de *troca de energia*<sup>46</sup>

---

analíticos, um *modelo* é um conjunto de pressupostos inter-relacionados que especifica o conjunto de características que um observador considera importante (KLINGNER, 1983).

<sup>45</sup> Definições estruturadas segundo a perspectiva dos autores ditos *clássicos* das teorias administrativas, que evidenciam um modelo de pensamento linear, mecanicista e determinístico.

<sup>46</sup> As pessoas são o principal vetor de comunicação (transmissão e troca de informações e energia) com o ambiente.

com o ambiente, ou seja, sob a *perspectiva de processos*, capturam do ambiente os *recursos de produção* (insumos), os modificam (agregam valor) e lançam ao ambiente produtos (bens ou serviços), segundo as necessidades de seus usuários.<sup>47</sup>

A perspectiva **política** constitui outra lente de definição da organização. A atuação na organização, sob a perspectiva das pessoas, assume também a condição de um meio para atingir determinado propósito pessoal, finalidade esta que pode não estar, necessariamente, circunscrita às fronteiras e aos fins organizacionais. Srouf (1994, p. 32) refere que “as organizações não são meras coleções de indivíduos, mas entidades com vida e dinâmica próprias, que transcendem as consciências e os interesses particulares de seus membros”. Esses arranjos coletivos são regulados politicamente, e a compreensão da “lógica que traveja uma organização qualquer significa abrir o leque das possíveis formas de gestão que são consentâneas a essa lógica” (SROUR, 1994, p. 32).

As organizações, sob a perspectiva das relações de poder, são redes complexas de interações pessoais, nas quais as tensões provocadas por conflitos de interesses individuais (pessoais) ou de grupos, frente aos objetivos institucionais, geram um cenário dinâmico com raros momentos de equilíbrio.

Gareth Morgan, segundo esta última perspectiva, ao examinar as organizações como *sistemas políticos*, afirma que

A maior parte das pessoas que trabalha numa organização admite, na privacidade, que estão cercadas de formas de “arranjos”, através dos quais diferentes pessoas tentam ir ao encontro de interesses particulares.

---

<sup>47</sup> São parâmetros básicos de um sistema produtivo o objetivo, as entradas, o processamento (Processos Administrativos), a saída e a retroalimentação. O objetivo é o parâmetro inicial de um sistema, ou seja, a conformação do sistema (organização) será função de seu objetivo, elemento indispensável para a aferição de eficácia. As entradas são os *inputs* do sistema, os insumos que serão combinados para a consecução do produto final. O processamento é o estágio onde ocorre a transformação dos insumos em produtos segundo uma determinada matriz de combinação (agregação de valor). Saídas são os *outputs* do sistema, ou seja, os produtos que são lançados ao ambiente. A retroalimentação é o esforço de manutenção e desenvolvimento do sistema (*feedback*). Nessa fase do processo, são definidos os indicadores de desempenho do sistema (KATZ; KAHN, 1987). Evidencia-se em um sistema, em maior ou menor grau, o consumo de parcela de esforço (energia) orientado para a autopreservação ou o desenvolvimento interno em detrimento das orientações e dos objetivos institucionais (demandas do ambiente). Tal fenômeno assinala o conflito de objetivos individuais e institucionais.



(...). Tentando entender as organizações como sistemas de governo e tentando desvendar a detalhada política da vida organizacional, é possível compreender qualidades importantes da organização que são, freqüentemente, encobertas ou ignoradas. (MORGAN, 1996, p. 146)

De fato, as pessoas, ainda que de forma não declarada – e por vezes negada veementemente –, tendem a priorizar seus objetivos particulares (renda, poder, *status*, segurança, reconhecimento, etc.) em relação aos da organização. Esses objetivos pessoais tendem a operar mais efetivamente como elementos motivadores e determinantes da atividade humana no ambiente organizacional. Os objetivos pessoais, portanto, são capazes de modelar a ação do indivíduo na organização até o estágio-limite de transformar esse ambiente em “arenas” de disputa por espaços e poder (seja para sua manutenção, seja para a ampliação de sua esfera de influência).

O contraste entre as dimensões *formal* e *política* das organizações pode ser percebido, por exemplo, no caso da análise dos discursos que se elevam no contexto dos conflitos entre carreiras no âmbito dos órgãos da administração pública. Como exemplo, pode-se referenciar o caso dos pleitos de fusões entre carreiras em determinado Órgão. Sob essa perspectiva, as organizações, enquanto espaços de poder, podem ser vistas como agregados de carreiras distintas, cada uma com suas competências, regimes de admissão, *status*, etc. derivados de legislação específica. Nas disputas internas por espaços, os membros das carreiras mais destacadas (e desejadas) utilizam elementos da estrutura formal dessas carreiras como subsídio para o discurso de defesa da distinção, tais como: imperativo constitucional de ingresso precedido por concurso público; diferenças de atividades desenvolvidas; natureza de Estado da carreira; etc. Essa é a expressão formal da organização, à margem da qual as organizações podem ser vistas como uma teia de relações de poder. Sob esse olhar, de fato, os membros de carreiras dominantes advogam a observância dos preceitos constitucionais e legais porque pretendem preservar espaços de poder diferenciados. Em essência, as pessoas em uma organização (e mesmo fora delas) desejam a *diferenciação*, ou seja, pertencer a um grupo seletivo. Mesmo aquelas que pretendem a fusão, desejam, no fundo, diferenciar-se das demais.

Ramió (1999), também reconhecendo os limites mesmo da abordagem sistêmica e o imperativo da explicitação de sua *dimensão cultural e política*, afirma que

Los progresos y las aportaciones de la Teoría de la Organización durante las dos últimas décadas permiten apreciar que las organizaciones son algo más que objetivos, estructuras, recursos humanos(...), es decir, son algo más que un conjunto de elementos que configuran una dimensión de carácter 'sociotécnico'. Las organizaciones son también entidades sociales que tienen sus propias dinámicas políticas y que poseen sus propios mitos, valores, ideología, es decir, realidades que tienen sus propios parámetros culturales. Atendiendo a esta nueva dimensión, los análisis organizativos deben tener presente el ámbito 'político-cultural' de las organizaciones públicas. (RAMIÓ, 1999, p. 18)

Esse arranjo instável, e em constante processo de transformação, constitui o objeto de atuação do administrador público. Nesse contexto complexo, ao gestor compete identificar a configuração da matriz de combinação das diferentes competências pessoais e outros recursos organizacionais – observadas as demais condicionantes de natureza eminentemente informal – capaz de gerar o melhor resultado, ou seja, de produzir a máxima adição de valor ao produto da ação estatal (bem ou serviço), em seus estágios intermediários e final.

Outra perspectiva de análise das organizações é a **interpretacionista**, que deriva e assume alguns elementos da teoria dos sistemas como explicativos da organização. O interpretacionismo tem em Daft e Weick (2007) referenciais básicos, para quem as organizações são sistemas interpretativos, cuja descrição passa pela interpretação coerente das percepções de seus membros. A contribuição dos teóricos interpretacionistas reside na crítica à extrema objetividade inerente às construções teóricas de orientação clássico-funcionalistas, nas quais as organizações “são objetos tangíveis, concretos e objetivos” (VERGARA; CALDAS, 2005, p. 67).

Para os interpretacionistas as organizações são processos que surgem das ações intencionais das pessoas, individualmente ou em harmonia com outras. Elas interagem entre si na tentativa de interpretar e dar sentido ao seu mundo. A realidade social é, então, uma rede de representações complexas e subjetivas. (VERGARA; CALDAS, 2005, p. 67)

Conceito também central na formulação interpretacionista é o *sensemaking*, ou seja, a produção de sentido, desenvolvido por Karl Weick (WEICK, 1995b; CLEGG *et al.*, 2011). Sob esse enfoque teórico, as pessoas estão, a todo o momento, dando sentido às coisas de seu entorno (dados, informações, interpretações, etc.), dando forma à organização.

A produção de sentido é um processo contínuo que decorre da interação com outras pessoas e com os objetos, sinais e significados atribuídos de seu contexto. Nessa perspectiva, portanto, a organização é produto de uma construção coletiva de significados compartilhados.

Além das perspectivas racional (mecanicista) e interpretacionista, as quais convergem no que diz respeito ao tratamento dispensado aos conceitos de organização e de ambiente, como categorias distintas, a abordagem **institucional** oferece outra visão analítica do fenômeno.<sup>48</sup> Nessa construção teórica, ambiente e organização não são considerados de modo dissociado, senão em processo de mútua constituição.

Nessa perspectiva entende-se a organização como um componente do sistema de relações de um campo específico, formado por atividades padronizadas e articuladas, que expressam normas e regras sociais. Constitui, pois, uma arena social e, como tal, está impregnada pelo ambiente (Granovetter, 1985), concebido em termos técnicos e institucionais como setor social, dele retirando e a ele transmitindo, em interação recíproca, normas e padrões de comportamento que constituem modos adequados de ação. (MACHADO-DA-SILVA, 2004, p. 253)

A organização recebe um tratamento bastante peculiar no âmbito da teoria institucional, onde é percebida como tomadora de elementos simbólicos legitimados no seu campo institucional. As noções sistêmicas de ambiente e de organização, nessa tradição teórica, deslocam-se para os conceitos de campo institucional e de instituição, os quais se definem mutuamente. Também nessa vertente, a ênfase se desloca da eficiência técnica para a eficácia simbólica.

Em suma, percebe-se que é possível compreender a organização a partir de distintos olhares e dimensões de análise, abordando elementos em diferentes posições no *continuum* entre objetividade e subjetividade, e, nesse contexto, explicar não somente a introdução de elementos gerenciais inovadores, como a aderência desse conteúdo à lógica particular da organização.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Na perspectiva racional, o vetor de influência é orientado do ambiente para a organização. A organização é vista como função das tensões ambientais (modelagem); ao passo que, na abordagem interpretativista, esse movimento se processa em sentido oposto – da organização para o ambiente (MACHADO-DA-SILVA, 2004, p. 252).

<sup>49</sup> Maturana e Varela (2001, p. 50) assim se posicionam em relação ao fenômeno: “O que é a organização de algo? É alguma coisa ao mesmo tempo muito simples e potencialmente complicada. Trata-se daquelas relações que têm de existir, ou têm que ocorrer, para que esse algo seja”.

## 2 As pessoas e os sistemas de gestão nas organizações

Uma organização é, em sua essência, conformada pelos seus sistemas de gestão, padrões culturais e processos finalísticos. O sistema de gestão é, portanto, um dos elementos constituintes da organização que mantém relações de interdependência com os demais. Cada um desses sistemas interativos é particular de cada organização e produto de uma construção historicamente delineada, em que pese a possibilidade de compartilhamento e de similaridades de traços constitutivos. Ainda que se trate de organizações congêneres, ministérios, secretarias de fazenda de diferentes municípios, tribunais de contas e ministérios públicos de distintos estados, etc. esses componentes apresentarão especificidades que poderão diferenciá-los substancialmente em sua estrutura, funcionamento e legitimidade.

O funcionamento da organização desenvolve-se no entorno dos seus sistemas de gestão, que podem ser compreendidos – emprestando a leitura neoclássica do pensamento administrativo – como o conjunto de elementos que possibilitam o planejamento, a organização, a direção e o controle das atividades organizacionais. Nessa mesma linha, o sistema de gestão da organização pode ser definido como um conjunto de conceitos e tecnologias de gestão em interação, gerando subsistemas de gestão que suprem diferentes dimensões da dinâmica organizacional, sejam finalísticas ou intermediárias. Esses sistemas são relativamente dinâmicos e adaptativos, e compostos por uma dimensão formal e outra informal. A dimensão formal desses sistemas de gestão é fortemente identificada com a expressão visível (oficial) da organização. Os sistemas de gestão são integrados, ainda, por um núcleo rígido constituído, essencialmente, por valores, crenças e atitudes gerenciais que conferem identidade à organização. Esses componentes não são aparentes, senão subjazem como sustentáculos de estruturação e funcionamento dos sistemas operacionais e das ferramentas gerenciais existentes na organização. Destaca-se, portanto, além dos aspectos explícitos das tecnologias gerenciais, elementos outros igualmente importantes, mas nem sempre visíveis: os **conceitos**, os **valores**<sup>50</sup> e os **pressupostos**.<sup>51</sup>

---

Fischer *et al.* (1995, p. 61) referem, ainda, a importância da dimensão cultural da organização, enfatizando que "(...) as organizações não são 'apenas' o resultado de um sistema de regras e de atividades racionalmente ordenadas, nem tampouco apenas o produto as relações de interdependência ambiental externa (ainda que essas características sejam de extrema relevância para a análise organizacional)".

<sup>50</sup> Valores: normas, princípios ou padrões sociais aceitos e mantidos por indivíduo ou grupo social (FERREIRA, 1986, p. 1751).

<sup>51</sup> Circunstância ou fato considerado como antecedente necessário de outro (FERREIRA, 1986, p. 1389).

A existência das organizações públicas está relacionada à distribuição e à execução de atividades – distribuídas em cargos e funções públicas – desempenhadas por pessoas – os agentes públicos – que não se dissociam de suas escalas de valores sociais (morais) e éticos.

Compreender como os valores inerentes a cada pessoa interagem na organização, e de que forma são construídos e reconstruídos com base na interação com os valores de outrem e daqueles que gerenciam a organização, pode ser da maior relevância no processo de condução das organizações em direção à realização de seus objetivos. (FERREIRA *et al.*, 2005, p. 29)

A singularidade organizacional é determinada pelo conjunto de valores organizacionais, os quais derivam da *“forma como os valores individuais [sejam eles inatos ou adquiridos] são construídos e reconstruídos, e de que maneira interagem no contato com outros valores (...)”* (FERREIRA *et al.*, 2005, p. 30). Esse caráter singular de cada organização

resulta da teia de valores que vai se construindo e reconstruindo pela interatividade entre os valores dos indivíduos que integram a organização. Os valores organizacionais constituem a abstração de que nos servimos para buscar compreender cada organização em sua singularidade. (...) a singularidade organizacional não é atingida e percebida por práticas tradicionais de planejamento estratégico, modelagem organizacional, logística, marketing e outras. Rupturas se fazem necessárias nas práticas de gestão, a fim de tornar as organizações mais eficientes, eficazes e efetivas. (FERREIRA *et al.*, 2005, p. 30)

É possível, a partir disso, sugerir que a organização exige a prévia reunião de condições adequadas para absorção de uma tecnologia no sistema de gestão; e entre essas condições está a permeabilidade do sistema a essa tecnologia. Se as organizações, assim como os indivíduos, são singulares, é razoável afirmar que a assunção de modelos gerenciais desacompanhada de uma reflexão acerca de sua compatibilidade em relação ao conjunto de valores que informam o sistema próprio de gestão tenderá a ser superficial e de cunho essencialmente estético, senão prejudicial ao organismo social.

Nessa perspectiva, as soluções padronizadas – *“one size fits all”* – são identificadas por Rezende (2002) como uma das linhas explicativas para o reduzido nível de sucesso das reformas administrativas, devido à sua incapacidade de contemplar a ampla diversidade observada

no fenômeno organizacional que descreve a administração pública contemporânea.

Por esta razão, as reformas são incompatíveis com os “reais” problemas enfrentados pelas organizações da administração pública moderna, e tendem a representar formas “estilizadas” sobre o que deve ser feito para elevar a performance sem um maior conhecimento da realidade. (REZENDE, 2002, p. 55)

No caso de uma organização pública, o sistema de gestão possui um componente definido por aspectos de natureza histórica, identificados pelos valores da organização, elementos culturais de forma geral, além de aspectos de fundo normativo (constitucional e legal). Nesse particular, é importante referir que a organização pode ser reconhecida como sistemas culturais (CAVEDON, 2008; MORGAN, 1996), dotados de múltiplas subculturas e, portanto, de múltiplas identidades. Essa diversidade cultural pode ser verificada não somente pelas distintas *áreas* departamentais da organização (TI, financeira, RH, etc.), mas pelos *níveis* hierárquicos, pelas *carreiras* das quais é composto o órgão, entre outros. Nesses espaços vigoram conjuntos de crenças e valores que, não obstante a presença de elementos comuns, encerram especificidades que os particularizam; e essas diferenças se projetam, entre outros aspectos, na forma como esses diferentes atores percebem a organização e a gestão.

Em suma, as organizações são produtos da racionalidade das pessoas, moldadas e constantemente remodeladas pelo comportamento dos atores. A compreensão desses mecanismos de racionalidade é, portanto, fundamental para a compreensão da dinâmica das pessoas na organização e gestão.

### 3 Racionalidades instrumental e substantiva

Para fins de análise das relações envolvendo gestão de pessoas no âmbito do setor público é relevante destacar as distintas racionalidades que marcam os atos de administração pública, a saber, as racionalidades instrumental (referente a fins) e substantiva (referente a valores). O sociólogo brasileiro Alberto Guerreiro Ramos, de forma lúcida e contextualizada, aborda o fenômeno da ação administrativa à luz das noções de racionalidade instrumental e substantiva, e o faz inspirado nos conceitos de racionalidade, referentes a fins e a valores, no âmbito

da ação social, desenvolvidos por Max Weber. A ação social, além das dimensões afetiva e tradicional, é, segundo Weber (2000), determinada pela *racionalidade referente a fins* e *racionalidade referente a valores*. A racionalidade referente a fins caracteriza-se quando a ação social é constituída em torno de “expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso”; ao passo que a racionalidade em relação a valores assenta-se na “crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e inerente a determinado comportamento como tal, independente do resultado” (WEBER, 2000, p. 15).<sup>52</sup>

Destacam-se aqui, como elementos centrais, as noções de *resultado* e de *meios*, que ganham relevo para a compreensão da emergente ênfase que vem assumindo a racionalidade como categoria de análise no contexto da administração pública. Weber (2000, p. 16), relativamente à ação social, afirma, a propósito, que “a ação só é racional com referência a fins no que se refere aos meios”. Como consequência disso, tal como afirma Weber (2000), sob a perspectiva da *racionalidade instrumental*, a *racionalidade referente a valores* será vista como *irracional*.

Weber (2000, p. 15) define a racionalidade referente a fins assim: “Age de maneira puramente racional referente a valores quem, sem considerar as conseqüências previsíveis, age a serviço de sua convicção sobre o que parecem ordenar-lhe o dever, a dignidade, a beleza, as diretivas religiosas, a piedade ou a importância de uma ‘causa’ de qualquer natureza”. Ramos interpreta essas duas categorias de racionalidade propostas por Weber, nos seguintes termos:

A ação racional no tocante a valores é fortemente portadora de consciência sistemática de sua intencionalidade, visto que é ditada pelo mérito intrínseco do valor ou dos valores que inspiram, bem como é indiferente aos seus resultados. É conduta, por assim dizer, heróica

<sup>52</sup> Ramos aborda o tema nos seguintes termos: “Como é amplamente sabido, ele [Weber] salientou que a racionalidade formal e instrumental (Zweckrationalität) é determinada por uma expectativa de resultados, ou ‘fins calculados’ (Weber, 1968, p. 24). A racionalidade substantiva, ou de valor (Wertrationalität), é determinada ‘independentemente de suas expectativas de sucesso’ e não caracteriza nenhuma ação humana interessada na ‘consecução de um resultado ulterior a ela’ (Weber, 1968, p. 24-25)” (RAMOS, 1989, p. 5). Conforme Ramos (1989, p. 5), “(...) Weber descreve a burocracia como empenhada em funções racionais, no contexto peculiar de uma sociedade capitalista centrada no mercado, e cuja racionalidade é funcional e não substantiva, esta última constituindo um componente intrínseco do ator humano”.

ou polêmica, que testemunha fé ou crença num valor ético, religioso, estético, ou de outra natureza, e sua racionalidade decorre apenas de que é orientada por um critério transcendente. A ação racional no tocante a fins é sistemática, consciente, calculada, atenta ao imperativo de adequar condições e meios a fins deliberadamente elegidos. (RAMOS, 1966, p. 51)

Em que pese essa dimensão racional, notadamente a instrumental, Weber destaca também o componente tradicional determinante da ação social, o qual se assenta nos costumes arraigados; elemento que oferece outra importante perspectiva para a análise do fenômeno gerencial contemporâneo em organizações públicas. Essa abordagem das distintas perspectivas da racionalidade afeta não somente o processo decisório, segundo refere Simon (1965), como a compreensão acerca do que se entende pela relação entre política e administração.

Nesses termos, é importante reconhecer que, em toda ação administrativa, em todo ato de gestão, há um componente de racionalidade instrumental e substantiva. A decisão de implementar determinada política pública – um programa de erradicação ou controle de determinada doença, por exemplo – contém um componente instrumental, na medida em que a ação é percebida pelo gestor como um meio para a consecução de um fim político, quando o cotejo dos recursos orçamentários e financeiros são considerados com vistas à manutenção do equilíbrio fiscal. O componente substantivo, por sua vez, é inerente ao valor ético orientado para o interesse público intrínseco à ação governamental.

A importância desses conceitos de racionalidade instrumental e substantiva para a administração reside, fundamentalmente, no fato de que, uma vez presentes no referencial analítico do gestor, podem ampliar o contexto de discussão e iluminar o processo de compreensão das diferentes dimensões do fenômeno organizacional. Sendo assim, impõem reflexos que podem atentar para expressões pouco lembradas da gestão pública e afetar o sopesamento de elementos mais substantivos, por ocasião do processo de tomada de decisão.

#### 4 Síndrome comportamentalista: comportamento e ação

A síndrome comportamentalista é um conceito desenvolvido por Alberto Guerreiro Ramos. Uma expressão de seu valor, como recurso analítico para a compreensão da dinâmica das organizações públicas contemporâneas, reside no seu caráter, em geral, tão imperceptível



quanto danoso aos esforços de transformação da administração pública e, por extensão, da sociedade. A síndrome comportamentalista é produto da teoria organizacional convencional e afeta as pessoas nas organizações modernas.

A abordagem desse fenômeno exige que, inicialmente, faça-se a distinção entre *comportamento* e *ação* (RAMOS, 1989).

O comportamento é uma forma de conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária das conseqüências, (...). Sua categoria mais importante é a conveniência. Em conseqüência, o comportamento é desprovido de conteúdo ético de validade geral. É um tipo de conduta mecanomórfica, ditada por imperativos exteriores. Pode ser avaliado como funcional ou efetivo e inclui-se, completamente, num mundo determinado apenas por causas eficientes. (RAMOS, 1989, p. 50-51)

O comportamento decorre de um movimento histórico, próprio da sociedade de organizações, que sedimentou um modelo de ordem social baseado em valores da economicidade, da eficiência, do individualismo, etc. A noção de comportamento orienta-se para o senso de conformidade a padrões e normas, convenções exteriores ao sujeito. A sociedade transforma-se em um ambiente onde as pessoas não mais agem em razão de um sentido substantivo, senão "(...) fazem pouco mais além de responder a persuasões organizadas. O indivíduo tornou-se uma criatura que se comporta" (RAMOS, 1989, p. 51).

Em contraposição, a ação é própria de um agente que delibera sobre coisas porque está consciente de suas finalidades intrínsecas. Pelo reconhecimento dessas finalidades, a ação constitui uma forma ética de conduta. A eficiência social e organizacional é uma dimensão incidental e não fundamental da ação humana. Os seres humanos são levados a agir, a tomar decisões e a fazer escolhas, porque causas finais – e não apenas causas eficientes – influem no mundo em geral. Assim, a ação baseia-se na estimativa utilitária das conseqüências, quando muito, apenas por acidente. (RAMOS, 1989, p. 51).

Assim, a síndrome comportamentalista, como característica das sociedades industriais contemporâneas, é atitude que condiciona socialmente as pessoas, quando normas de operação peculiares a sistemas sociais episódicos são estendidas e reproduzidas como conduta, na totalidade das dimensões do sistema social (RAMOS, 1989). Logo se percebe que o comportamento assume feições de acomodação balizada

pelo interesse individual de ajustar-se e não contrastar em relação aos padrões estabelecidos no sistema social. Isso sempre visando ao interesse próprio, por isso destituído de valor ético.

Se tomado como lente analítica, esse conceito permite identificar o fenômeno nas organizações públicas, notadamente quando se observam as submissões aos interesses ou posições e entendimentos de outros em troca de aceitação. Não explicitar entendimento divergente em uma reunião, a fim de não contrariar interesse reinante é exemplo de uma variante dessa síndrome. Deixar de executar ação ou tomar atitude tendente a promover transformação em uma situação sedimentada, entendida como contrastante com o interesse público, a fim de perpetuar-se ou de manter espaço ou posição, é expressão concreta da síndrome comportamentalista.

As noções de *comportamento* e de *ação* permitem, portanto, uma aproximação com os conceitos de *racionalidade instrumental* e *racionalidade substantiva*, respectivamente. Ramos (1989) ainda apresenta os quatro traços principais da síndrome comportamentalista: a) a *fluidez da individualidade*; b) o *perspectivismo*; c) o *formalismo*; d) o *operacionalismo*. São todos aspectos que se interpenetram, influenciando-se mutuamente.

A *individualidade fluida*, sem a menor pretensão de esgotar a definição, orienta-se para o senso de que a avaliação das coisas não é perene e não tem bases permanentes, dado o caráter inconstante e frágil da natureza humana. Um dos elementos centrais dessa fluidez é o sentido de mudança constante. Esse atributo rompe as fronteiras do aceitável quando adentra o campo da assunção do caráter flexível dos valores, evidenciando o comportamento típico daqueles que se poderia denominar de invertebrados éticos.

O *perspectivismo*, como traço da sociedade contemporânea, tomada como um sistema de regras compartilhadas, faz do indivíduo alguém que se comporta “bem”, consciente e deliberadamente, tendo em vista “as conveniências exteriores, os pontos de vista alheios e os propósitos em jogo” (RAMOS, 1989, p. 57).

O *formalismo*, como categoria explicativa da conduta humana, exalta a observância das regras (leis, normas em geral, etc.) em detrimento da atenção a padrões éticos substantivos. Exemplifica o fenômeno, no caso da administração pública, quando uma categoria ou carreira de servidores, já explícita e sabidamente diferenciada em termos de remuneração por revestir-se de maior *status*, pleiteia que seja promovida a revisão anual de vencimentos e a sustenta no imperativo previsto constitucionalmente (art. 37, inciso X, da Constituição da

República), ainda que outros segmentos do funcionalismo não venham a encontrar o mesmo tratamento (por motivos outros). Os agentes, fazendo uso desse artifício psicológico – o formalismo –, passam a realmente acreditar nesse direito e a defendê-lo de forma convicta.

Por fim, o operacionalismo positivista assenta que é válido tão somente o conhecimento que pode ser demonstrado. Desse modo, o operacionalismo prende as pessoas nos limites de um conhecimento objetificado, que pouco ou nenhum espaço dá à reflexão sobre fenômenos que não estão no plano concreto. Ainda nessa linha, e como fundamento do operacionalismo, está a noção tipicamente utilitarista de identidade entre o *útil* (conceito sabidamente repleto de ambiguidades éticas) e o *verdadeiro* (reconhecido como passível de cabal comprovação) (RAMOS, 1989).

## 5 As pessoas e a dimensão informal das organizações

Com uma finalidade essencialmente analítica pode-se afirmar que as organizações públicas em geral, a exemplo de qualquer organização, podem apresentar duas faces interdependentes: uma *aparente* e outra *oculta*. A dimensão aparente ou visível das organizações públicas é aquela constituída pelos elementos que perfazem a denominada organização *formal*; e a não aparente, a *informal*. Os componentes formais e informais das organizações constituem temas há muito estudados no campo dos estudos organizacionais (BARNARD, 1979; BLAU; SCOTT, 1979; MOTTA; PEREIRA, 1981).

As organizações são, para Barnard (1979), sistemas cooperativos com foco na comunicação. Ao definir organização formal nesses termos, o autor dá ensejo e reconhece os espaços de interação que também conformarão a organização informal. O tema, a despeito de estar em voga já na década de 1930, é atual, na medida em que as organizações contemporâneas fazem uso instrumental da organização informal para conferir maior estabilidade, coesão e convergência aos propósitos da organização formal. Basta, para isso, em uma situação limite, pensar nos diferentes tipos de atividades *extraorganizacionais* propostos pelos gestores, sejam ações de envolvimento social, sejam integradas em programas de capacitação, que buscam estabelecer ou estreitar laços afetivos entre os membros da organização.

Os contornos da dimensão formal das organizações são definidos pelos elementos escritos, registrados, formalizados pela administração (leis, manuais, estatutos, regulamentos, padrões operacionais, etc.).

Constitui a face formal de uma organização pública, portanto, a estrutura legal de ministérios, das secretarias, departamentos, das seções; o plano de cargos, carreiras e remuneração; as normativas estabelecidas por atos emanados das autoridades competentes etc. É, ainda, no plano estrutural formal que incidem as tecnologias e os sistemas de gestão, traduzindo os aspectos visíveis e práticos da organização. Nesse nível, também, são operadas as intervenções na realidade organizacional e visualizados seus efeitos diretos.

Os traços marcadamente formais da administração pública brasileira estendem suas raízes até o período de formação do Estado brasileiro, como se sabe. No período recente, podem ter uma de suas vertentes explicativas encontrada na atuação do Departamento de Administração do Serviço Público – o DASP,<sup>53</sup> que sob a influência do pensamento administrativo clássico de inspiração taylorista, fayolista e fordista, além daquele advindo da leitura estritamente funcionalista dada aos textos de Max Weber em seu esforço descritivo do fenômeno burocrático, institucionalizou um arranjo organizacional com forte orientação formalmente amparada em valores como a impessoalidade, a meritocracia, a eficiência, etc.

Esses atributos formais contrastam, por vezes, e sob determinadas condições, com valores culturais que, com o tempo, moldaram traços de personalidade de fundo afetivo e relacional, tais como a cordialidade, o personalismo, o clientelismo entre outros, e moldaram processos sociais como o jeitinho e outras manifestações do gênero.

Esses elementos culturais conformam a dimensão informal das organizações, revelando sua face oculta, que pode ser definida como aquela constituída pela expressão de relações não registradas em documentos e normas; constituída de interações não documentadas ou formalizadas. A dimensão informal da organização resulta em um tecido de acentuada fluidez e consistência, constituído de indivíduos e relações, que emerge espontaneamente dos contatos e interações pessoais estabelecidos entre os membros da organização, tendo como elementos básicos de coesão os sentimentos de afinidade e de antagonismo forjados entre indivíduos e grupos.

Em que pese sua invisibilidade sob a perspectiva formal – o que não afasta a percepção clara de sua atuação –, esse arranjo paralelo de poder pode não somente mostrar-se importante (quando não indispensável ao bom funcionamento da organização), como,

---

<sup>53</sup> Instituído pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938.

especialmente, deve ser atentamente compreendido por ocasião de qualquer ação gerencial, notadamente aquelas tendentes à implementação de mudanças organizacionais baseadas na introdução de novas tecnologias de gestão capazes de causar perturbações mais intensas no sempre frágil “equilíbrio” organizacional. Nessa linha, Motta e Pereira (1981, p. 84) avançam, sugerindo que a organização informal constitui também um “meio de proteção da integridade pessoal, da independência de cada indivíduo em relação à organização”.

Na esfera de compreensão da dinâmica da organização informal – seus mecanismos e formas de atuação – assume relevo o necessário domínio do substrato conceitual próprio das teorias organizacionais, eis que já ampla e solidamente estudadas as causas e consequências de sua existência, bem como seus instrumentos operativos.

Nesse contexto de interação entre as dimensões organizacionais formal e informal, destaca-se ainda como um dos principais desafios que se apresentam ao gestor público a compatibilização do nível de formalização nas organizações públicas com um grau ideal de flexibilidade. De fato, os excessos e extremos são prejudiciais ao satisfatório desempenho institucional. Da ausência de formalização (no sentido de registro formal dos atos) decorrem, entre outros fenômenos, a assimetria de informação, a ineficiência operativa, a sobreposição de atividades, a incerteza, a descontinuidade, a absoluta ausência de previsibilidade etc. Por outro lado, dos excessos decorrem, sobretudo, o formalismo (como fenômeno sociológico antes referenciado), a morosidade, os custos demasiadamente elevados, a perda de finalidade (os aspectos formais assumem a condição de propósitos em si mesmos), entre outros fenômenos disfuncionais próprios da dinâmica organizacional inerente a significativa parcela do setor público.

Assim, o desafio inicial do gestor público, no que se refere a esse aspecto, reside em diagnosticar especialmente as fragilidades da estrutura formal, a ela incorporando as virtudes dos arranjos informais. Trata-se, pois, de formalizar, na medida do necessário e pautado pelo bom senso, os aspectos positivos e, sobretudo, as inovações desenvolvidas no plano informal da organização, com vistas a:

- reduzir a assimetria de informação e incerteza no ambiente organizacional e na sua interação com o ambiente externo;
- conferir maior eficiência e eficácia à ação gerencial;
- reduzir os efeitos da descontinuidade administrativa;
- elevar o nível de previsibilidade a um patamar aceitável.

A principal virtude dessa ação gerencial consiste, no entanto, na possibilidade de criar as condições e estimular os membros da organização à proposição de melhorias de processos e das estruturas administrativas. Essa atitude, além de outros reflexos de natureza comportamental no ambiente de trabalho, contempla diretrizes de desenvolvimento convergentes entre as pessoas e a Administração, encerrando significativo potencial de ganhos mútuos.

## 6 Cultura organizacional no setor público

A cultura organizacional constitui um aspecto de destaque para a gestão de pessoas no setor público. Muitas referências são feitas à *cultura do setor público*, elemento este que, por vezes, assume posição de destaque nos esforços de explicação de muitos fenômenos ditos disfuncionais na administração pública. Esse vetor de explicação é especialmente acentuado quando a perspectiva de análise é externa à administração pública. Em síntese, a *cultura da administração pública* passa, primeiro, a ser considerada como um bloco único, monolítico e generalizante (o que não é) e, em segundo lugar, a ser explicação para tudo o que ocorre nas organizações públicas. Mas o que é cultura organizacional? Quais são os seus limites e elementos constituintes? Em que esse conceito pode contribuir com a gestão das organizações públicas? A cultura é algo que pode ser gerenciado? Que papel assume a mudança organizacional nesse contexto? Em que medida a cultura organizacional contribui ou dificulta a mudança organizacional?

Na literatura especializada, mesmo entre os mais abalizados autores, o conceito de cultura organizacional encerra significativo grau de elasticidade. As diferentes definições, no entanto, apresentam elementos essenciais comuns, cuja compreensão permite ao gestor a elaboração de uma formulação conceitual orientada para o processo de construção de uma compreensão mais consistente do fenômeno em face da realidade.

Cultura organizacional pode ser compreendida como

(...) um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação. (FLEURY, 1987, p. 22)

Essa perspectiva assenta-se na definição proposta por Schein (2009, p. 16), para quem a cultura de um grupo pode ser entendida como

um padrão de suposições básicas compartilhadas, que foi aprendido por um grupo à medida que solucionava seus problemas de adaptação externa e integração interna. Esse padrão tem funcionado bem o suficiente para ser considerado válido e, por conseguinte, para ser ensinado aos novos membros como o modo correto de perceber, pensar e sentir-se em relação a esses problemas.

A cultura de uma organização pode, ainda, ser sinteticamente definida como o *conjunto de hábitos, crenças, valores e símbolos que a particularizam frente às demais*. Pode-se, então, sem demasiado esforço, elencar traços da cultura organizacional a partir do convívio e interação com a estrutura, os processos e, sobretudo, com as pessoas, e somente dessa forma. A cultura organizacional não é, em geral, registrada, a despeito de, em casos particulares, ser possível observar reflexos formais de alguns de seus aspectos constituintes. São exemplos desse fenômeno os atos normativos que instituem condecorações, honrarias, ritos e solenidades. No que se refere de forma mais estrita à gestão de pessoas no setor público, merecem destaque os traços de paternalismo inculpidos na legislação afeta à matéria de *pessoal*, tais como licenças, vantagens e concessões especiais que beneficiam os agentes em excessiva disparidade em relação à média, entre outros elementos capazes de evidenciar os contornos culturais de uma organização.

Alguns traços culturais de comportamento inerentes a organizações do setor público podem, em maior ou menor nível de intensidade, conforme a situação, ser generalizados, entre os quais se refere, a ênfase nas relações pessoais e de grupos; a reduzida suscetibilidade do ambiente a turbulências; a constância no ritmo e dinâmica de trabalho; o reduzido grau de insegurança em termos de manutenção do vínculo laboral (estabilidade); a valorização seletiva dos padrões formais; o corporativismo e a condescendência.

Esses padrões comportamentais impõem às organizações públicas traços culturais que exigem do gestor, notadamente daquele não oriundo dos quadros da administração pública, importantes variáveis a considerar por ocasião da proposição de mudanças. Desconsiderar a malha cultural de uma organização, por ocasião da concepção de propostas de transformação e melhoria, pode ser fator determinante do insucesso do intento. Ainda, sob o ponto de vista dos agentes ingressantes na organização, a cultura organizacional pode

representar uma barreira, ou um *molde* comportamental, em face do qual restam, em essência: a) a *adesão plena aos padrões*; b) a *reação refratária*; c) a *transformação parcial dos padrões culturais e a adaptação à nova realidade*.

Uma tendência possível, reflexa ao ingresso de um neófito ao setor público, é a adesão plena aos padrões culturais. Nessa situação o agente incorpora os valores, crenças e símbolos inerentes à cultura organizacional, com os quais se compromete, passando a reproduzi-los com o propósito de reforçá-los. Essa atitude é determinada, em geral, pelas características de personalidade e pelos interesses pessoais, próprios da estratégia de inclusão estruturada pelo servidor ingressante.

Posição diametralmente oposta em relação à cultura da organização na fase de ingresso é aquela em que o agente mostra-se refratário aos padrões de comportamento vigentes, projetados na estrutura e no funcionamento do órgão. A incidência nessa postura resultará em: a) *expulsão involuntária* do indivíduo, por completa dissintonia com o ambiente organizacional; b) a manutenção do convívio em *isolamento*, seja ele voluntário ou impelido.<sup>54</sup>

Cumprе assinalar que as reações à cultura organizacional, de fato, não se processam segundo os extremos evidenciados, mas a partir de uma situação composta (intermediária), contemplando componentes de *ajuste aos padrões culturais* (por parte do servidor) e de *transformação da cultura* (por parte da organização e demais membros). Essa é, em geral, a incidência predominante, que conjuga transformação e adaptação mútua.

É necessário referir que, não obstante a possibilidade de existirem traços culturais comuns aos organismos do setor público, o arranjo cultural de cada organização é único. Assim, mais que uma variável de gestão, a cultura organizacional pode ser identificada como a essência da organização, ou seja, o elemento intangível, difuso e complexo que lhe confere *vida*.

Nesses termos, a configuração cultural de uma organização, que emerge essencialmente dos interesses e valores das pessoas em interação, constitui elemento dinâmico da organização, que requer adaptações aos novos cenários. A cultura é algo que permeia a *estrutura*, os *processos* e as *peças* de uma organização, interferindo de forma determinante no seu *desempenho*.

<sup>54</sup> Essa atitude pode, inclusive, ensejar a incidência no denominado assédio moral no ambiente de trabalho, postura gerencial condenável que se caracteriza, essencialmente, pela fragilização do potencial laborativo e profissional de uma pessoa, mediante a prática reiterada de ações ofensivas ao servidor.



No contexto do tema afeto à cultura organizacional, vigora também o debate envolvendo a possibilidade de sua gestão. Cavedon (2004) aborda também essa questão apontando a dimensão pragmática a ela associada e que é inerente ao campo da gestão em contraste com a perspectiva antropológica, que enfoca o estudo da cultura com finalidade tão explicativa do fenômeno.

No contexto gerencial, portanto, a cultura de uma organização é tomada como uma estrutura de valores bastante complexa, que não somente pode, mas deve ser gerenciada, de tal forma a orientá-la para os objetivos institucionais. A cultura, nessa matriz conceitual, pode ser deliberadamente construída e moldada segundo os padrões de planejamento da organização. A transformação dos elementos culturais pressupõe ações orientadas para o reforço de traços identificados como capazes de potencializar o alcance dos propósitos institucionais,<sup>55</sup> na mesma intensidade com que as ações de gestão devem buscar neutralizar componentes culturais que retardam ou limitam o processo de desenvolvimento organizacional.<sup>56</sup>

Dado que o debate polarizado envolvendo a possibilidade ou não de gerenciar a cultura organizacional já está dado, e que não será, por óbvio, aqui solvido, propõe-se um deslocamento do eixo de análise para outra questão: o que se entende por *gestão* quando se discute a cultura como algo gerenciável ou não? A abordagem do problema sob esse enfoque poderá auxiliar a análise e a compreensão dos fenômenos organizacionais com vistas à transformação das organizações públicas.

Se o conceito de gestão é associado à definição tradicional, inspirada em valores de fundo taylorista, centrado no conceito de controle e assentado essencialmente nos pressupostos do determinismo, do equilíbrio, e das relações lineares de causa e efeito, então logicamente a cultura não pode ser gerenciada. Se por outro lado o conceito de gestão estiver mais orientado para a noção de transformação assentada em valores do pensamento sistêmico e da complexidade, tais como a noção de possibilidades (no lugar de determinismo), de aproximações (no lugar de verdades), de mútua influência (no lugar de efeitos linearmente determinados), etc., então é possível sugerir que a cultura pode ser gerenciada. Em suma, o debate se desloca da discussão entre ser gerenciável ou não, para a discussão acerca do que se entende por gerenciável.

<sup>55</sup> Por exemplo, os esforços de institucionalização da denominada “cultura” do planejamento.

<sup>56</sup> Por exemplo, a crença de que os agentes públicos são refratários à busca pelo desenvolvimento pessoal e profissional.

Esse processo de mudança nos padrões culturais da organização, que em geral não admite rupturas bruscas, mas transformações adaptativas operadas em vetores essenciais dessa estrutura, constitui substancial desafio imposto ao gestor, que pressupõe ampla análise e diagnóstico dos seus componentes culturais. Nesse processo, especial destaque assume a comunicação organizacional.

## 7 Mudança organizacional no setor público

As organizações estão, em distintos graus de intensidade, em processo constante de transformação. A mudança nas estruturas pode ser entendida, em larga medida, como um processo de entropia. Assim, mesmo a mais monolítica e sólida estrutura percebida em estado de repouso está em processo de mudança. Apesar da difícil percepção desse fenômeno, essa estrutura está em movimento e em transformação. Em longos períodos temporais e em escala atômica, processos físico-químicos alteram constantemente sua composição e forma. Tudo está em movimento e em transformação. O estado estático, a estabilidade das estruturas, enfim, são, de fato, abstrações. São simplificações adotadas para facilitar a compreensão do mundo, e, no caso das organizações, permitir as interações das pessoas com as estruturas organizacionais.

O desenho organizacional pode ser definido como a configuração institucional resultante da interação de três elementos básicos: a *estrutura*, os *processos* e as *pessoas*. Em razão das constantes mudanças que afetam suas variáveis internas e externas, as organizações públicas precisam refletir e reavaliar sistematicamente suas estruturas e processos de produção de bens e serviços públicos, adequando-os aos novos padrões quantitativos e qualitativos de exigência indicados pelos cidadãos. E em virtude das transformações observadas nessas duas categorias de variáveis, impõe-se ao gestor promover o constante processo de adaptação das pessoas.

No contexto de crescente dinamismo e complexidade em que têm operado órgãos e entidades da administração pública, portanto, uma das características mais desejadas e necessárias a essas organizações é a flexibilidade administrativa. Essa flexibilidade refere-se à capacidade de redimensionamento do arranjo de forças produtivas (materiais, equipamentos e pessoas) em um período de tempo razoável. Nesse particular, a questão temporal é merecedora de especial destaque.

Convencionou-se admitir, com fundamento em aspectos históricos que remontam à formação social, política e econômica do País, que

no setor público as mudanças são operadas mais lentamente em relação ao setor privado. Diz-se, inclusive, que cada órgão ou ente, enfim, tem seu ritmo de mudanças, e que este é definido especialmente segundo os interesses de seus membros, com maior destaque para aqueles em posição diretiva. Este pode, inclusive, ser tomado como um traço velado da cultura gerencial no âmbito do setor público.

Assim, é certo que todas as organizações mudam com o passar do tempo; com variações tão somente na condução desse processo inevitável, envolvendo a *forma* e o *tempo* da mudança. A combinação dessas duas variáveis de mudança determina, em última instância, a diversidade de modelos institucionais e a correspondente capacidade de adaptação e sobrevivência dos arranjos resultantes. No contexto atual, no entanto, essas adaptações têm exigido períodos de processamento cada vez mais curtos, mostrando-se sensivelmente mais frequentes em relação ao que se observou no passado.

Esse dinamismo crescente dos processos de mudança, observados com mais intensidade nas variáveis exógenas à organização, está exigindo dos gestores públicos respostas mais céleres e coerentes com uma trajetória de evolução estruturada e sustentável do ponto de vista dos objetivos institucionais. As respostas internas aos impulsos de mudança externos (ajustes e adaptação), com o fim de reduzir o impacto traumático por vezes inerente às mudanças, devem advir preferencialmente de uma postura gerencial *articulada* e *proativa* em relação ao processo de desenvolvimento organizacional, em detrimento de ações *pontuais* e *reativas*.

O convencimento acerca da necessidade de mudança nas organizações da administração pública dispensa maiores esforços de argumentação. Ainda que se admita que o ambiente em que operam órgãos e entidades do setor público caracteriza-se por relativo grau de estabilidade, notadamente em face da natureza das atividades reservadas ao Poder Público,<sup>57</sup> impõe-se considerar que as demandas da sociedade evoluem em termos quantitativos e qualitativos, o que faz incidir sobre a estrutura do Estado uma tensão por mudança visando à sua adaptação às novas contingências pela via da inovação.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Atividades estas que são, em larga medida, *monopólios* de atuação do Poder Público, especialmente aquelas atribuídas à denominada administração direta.

<sup>58</sup> Se a mudança é uma necessidade constante, pode-se afirmar que equivalente nível de importância assume a compreensão dos fenômenos associados à comunicação e à cultura organizacional, especificamente em organizações do setor público. Esses são, pois, fenômenos intensamente relacionados e interdependentes.

As mudanças no âmbito das organizações do setor público costumam ser percebidas pelos agentes de transformação como processos complexos, que percorrem caminhos tortuosos e, sobretudo, lentos. Isso, porque, em geral, de início os processos de mudança organizacional expõem um conflito entre os interesses *aparente* e *oculto* do administrador, que por vezes é o próprio agente indutor do movimento.

Nesse caso, o interesse aparente é aquele traduzido no discurso de mudança, contido no plano de melhoria etc., ao passo que a dimensão oculta do processo de mudança é evidenciada nas intenções reais e ações centrais – que se orientam pela tendência de manutenção da situação vigente e continuidade do comportamento dominante, materializada na preservação dos valores estruturantes fundamentais da dinâmica organizacional. Essa tendência pode ser observada em programas cuja diretriz oculta central assenta-se na noção de que é necessário promover mudanças aparentes com o propósito de manter inalterado o arranjo vigente, cujos contornos de definição são multilateralmente desejados, sobretudo para o poder dominante.

Diante disso, pode-se estabelecer como premissa fundamental de qualquer processo de mudança, que se pretenda consistente e comprometido com a obtenção de resultados efetivos, o *interesse na mudança*. Interesse esse que transcenda o nível aparente e mergulhe nos estratos ocultos das relações que estruturam a organização, com o propósito de transformá-la efetivamente, reorientando-a segundo as exigências ambientais emergentes.<sup>59</sup>

A contextualização da mudança no campo da gestão admite diferentes perspectivas de análise: a da rotina e a da mudança da organização. A mudança da organização assim entendida é a perspectiva que associa mais intensamente a mudança à dimensão estratégica da organização. Assim, a gestão como processo de mudança, não obstante possa ser conceitualmente diferenciada, complementa a gestão em sua expressão de aperfeiçoamento da rotina. A gestão como rotina está relacionada ao conjunto de atividades e processos regulares e cotidianos, mais intensamente identificados com o plano operacional da organização. Em uma organização pública, essas duas dimensões da gestão podem ser exemplificadas nos seguintes termos:

<sup>59</sup> Subjacente a essa discussão está o fenômeno da resistência à mudança, movimento comum que, dadas as implicações potenciais no sucesso de qualquer processo de mudança, merece melhor tratamento para fins de compreensão.

- a) gestão baseada na *rotina*: atividades sistemáticas de gestão na área de pessoal, tais como remuneração, registros funcionais, expedição de documentos, etc. Nessa dimensão, a mudança representa aperfeiçoamentos nos processos, melhorias contínuas que transformam os processos em suas expressões de superfície;
- b) gestão baseada na *mudança*: ações gerenciais tendentes à realização de um diagnóstico de necessidades prioritárias, por exemplo, na área de saúde, e a subsequente elaboração de uma política pública. A efetivação dessa política pública implicaria, por exemplo, interfaces com outros órgãos, entidades ou esferas de governo, e, por conseguinte, transformações substanciais nas práticas orçamentárias e financeiras, constituição da estrutura de pessoal, etc. Essas ações implicariam perturbações e rearranjos na dimensão cultural da organização, sobretudo a reflexão envolvendo os pressupostos de organização e de concepção, implementação e avaliação de políticas públicas.

Essas perspectivas de análise da mudança remetem para o que se denomina sistema de gestão da organização. O sistema de gestão é uma das expressões características de uma organização, resultando da interação de múltiplos aspectos. Esses sistemas são complexos e, em face de sua inerente interação dos demais elementos do campo, podem apresentar diferentes graus de dinamismo. As organizações públicas são um caso particular desses ciclos de transformação, reconhecendo-se nelas tanto processos de *inovação* – onde a ênfase recai sobre a tecnologia –, quanto de *transformação* – rupturas que alcançam as premissas e alteram a substância do sistema de gestão da organização. Dentre as perspectivas de análise desse fenômeno organizacional podem ser destacados os denominados ciclos de aprendizagem propostos por Argyris e Schön (1996).

## 8 Aprendizagem e transformações nas organizações públicas

Como seria possível explicar os fenômenos da cristalização de procedimento – a célebre referência ao “sempre foi assim” – à dificuldade das pessoas, inclusive em uma organização pública, de admitir formas alternativas de organização do trabalho, ou mesmo a resistência à mudança e o excessivo mecanicismo? Sob a perspectiva

da aprendizagem organizacional, uma possível perspectiva de leitura desses fenômenos pode ser tomada a partir das lentes da teoria da ação, proposta por Chris Argyris. Argyris e Schön (1996) apresentam como elemento teórico capaz de contribuir com o imperativo de um esforço de reflexão para a efetiva apreensão de novos conhecimentos e transformação de valores a teoria da ação e os conceitos de aprendizagem em circuitos simples e duplo.

O tema da aprendizagem organizacional, ou organizações de aprendizagem e perspectivas correlatas, sob diferentes perspectivas e correntes de estudo, vem sendo abordado na literatura acadêmica e gerencial, notadamente por Senge *et al.* (2005), Easterby-Smith, Burgoyne e Araujo (2001); Fleury e Fleury (2006); Ruas, Antonello e Boff (2005); Wardman (1996); Starkey (1997), entre outros. Com interface mais orientada para experiências com o setor público, o tema da aprendizagem organizacional, combinado com a construção de competências, é abordado também por Antonello e Pantoja (2010).

A *aprendizagem organizacional* pode ser tomada como um *conceito gerencial* emergente. Implica, sinteticamente, a verificação de transformações organizacionais mediante o questionamento e a mudança dos padrões de ação e formas de comportamento vigentes, gerando inovações (MOTTA; VASCONCELOS, 2006).

A noção de aprendizagem é condição inicial para uma abordagem dialética do fenômeno organizacional, entendido, em apertada síntese, como o esforço de apreensão inicial de um conteúdo gerencial (tecnologia ou conceito); sua reconstrução, envolvendo a reflexão sobre seus pressupostos e, finalmente, a superação e geração de uma nova síntese, que, apesar de superior, não deve ser tomada como definitiva, mas como o início de um novo e virtuoso ciclo de aprendizagem. Mais precisamente, no que diz respeito aos modelos de gestão em organizações, esses elementos podem ser representados pelo contato inicial com um conceito ou tecnologia gerencial (exógeno), seguido da *redução* desse conteúdo, com vistas ao alcance de seus elementos essenciais e à reflexão crítica acerca da propriedade dos pressupostos que o informam. Por fim, e como consequência dos novos elementos apreendidos, segue-se a construção de uma nova tecnologia (endógena e coerente com a singularidade da organização).

Relacionado ao imperativo de um esforço de reflexão, com vistas à efetiva apreensão de novos conhecimentos e transformação de valores, estão, fundamentados na teoria da ação, os conceitos de aprendizagem em circuitos *simples* e *duplo*. Nessa perspectiva, ao passo que o circuito

simples de aprendizagem limita-se a transformações nas estratégias de ação ou em pressupostos que a informam, o circuito duplo requer a reflexão sobre os *valores da teoria em uso*.

Teoria da ação, se aplicada a organizações ou indivíduos, pode assumir duas formas distintas. Por “teoria esposada” entende-se a teoria da ação que é expressada para explicar ou justificar um dado padrão de ação (atividade). Por “teoria em uso”, entende-se a teoria de ação que está implícita no desempenho daquele padrão de atividade. (ARGYRIS; SCHÖN, 1996, p. 13)

A aprendizagem em *circuito simples* pressupõe a percepção de um erro, sua correção, mas a preservação dos valores normativos que inspiram ou sustentam o funcionamento do sistema. Essa prática sugere a ênfase na noção de *melhoria contínua* dos processos, onde não há o questionamento dos valores de base do sistema ou das suas etapas de funcionamento (MOTTA; VASCONCELOS, 2006).

Por aprendizagem em ciclo (ou circuito) simples entende-se a aprendizagem instrumental que modifica estratégias de ação ou pressupostos subjacentes a estas estratégias de modo a deixar (manter) inalterados os valores da teoria da ação. (...)

Em tais eventos de aprendizagem, um simples circuito de retorno, mediado por um questionamento organizacional, conecta erros identificado – ou seja, um resultado da ação que destoa do esperado e, portanto, surpreendente – para as estratégias organizacionais de ação e seus pressupostos subjacentes. Essas estratégias ou pressupostos são modificados, por sua vez, para manter o desempenho organizacional dentro de um espectro, através de um conjunto de valores e normas existentes. Os valores e as normas por si só (referidos nos exemplos anteriores visando produzir qualidade, nível de vendas ou estabilidade da força de trabalho) permanecem inalterados. (ARGYRIS; SCHÖN, 1996, p. 20-21)

A aprendizagem em *circuito duplo*, de outra parte, implica não somente<sup>60</sup> a mudança nos pressupostos e nas estratégias de ação, como

<sup>60</sup> Ao passo que o circuito simples de aprendizagem limita-se a transformações nas estratégias de ação ou em pressupostos que a informam, o circuito duplo requer a reflexão sobre os *valores da teoria em uso*. A teoria da ação apresenta duas formas distintas: a “teoria esposada”, pelo que se entende “a teoria da ação que é expressada para explicar ou justificar um dado padrão de ação (atividade)”; e a “teoria em uso”, que reflete a “teoria de ação que está implícita no desempenho daquele padrão de atividade”. A aprendizagem

no necessário questionamento dos valores que influenciam a ação gerencial.

Por aprendizagem em circuito duplo, entende-se a aprendizagem que resulta em uma mudança nos valores da teoria em uso, bem como em suas estratégias e pressupostos. O ciclo duplo refere-se ao duplo ciclo de retorno (ou *feedback*) que conecta os efeitos observados da ação com as estratégias e valores oferecidos pelas estratégias. Estratégias e pressupostos podem mudar ao mesmo tempo, ou como consequência da mudança de valores. Aprendizagem em circuito duplo pode ser levada a termo pelos indivíduos, quando seu questionamento levá-lo a mudanças nos valores de suas teorias em uso ou por organizações, quando os indivíduos questionam em nome de uma organização de maneira a levar à mudança de valores da teoria em uso da organização. (ARGYRIS; SCHÖN, 1996, p. 21)

O que se pretende destacar dessa proposição conceitual é o imperativo do questionamento – que pode redundar em um esforço de reflexão – sobre a propriedade, a validade, enfim, a coerência dos pressupostos que influenciam a ação gerencial em relação às práticas – conceitos e tecnologias – que se busca introduzir na organização.

---

em *circuito simples* pressupõe a percepção de um erro e sua correção, mas preservando-se os pressupostos que inspiram ou sustentam o funcionamento do sistema. Essa prática sugere a ênfase na noção de *melhoria contínua* dos processos, nos quais não há o questionamento dos valores de base do sistema ou das suas etapas de funcionamento. A aprendizagem em *circuito duplo*, de outra parte, implica o necessário questionamento dos pressupostos de ação. O que se pretende destacar dessa proposição conceitual é o imperativo do questionamento – que pode redundar em um esforço de reflexão – sobre a propriedade, a validade, enfim, a coerência dos pressupostos que influenciam a ação gerencial em relação às práticas – conceitos e tecnologias – que se pretende introduzir na organização. Em termos exemplificativos, essas dimensões da aprendizagem podem ser percebidas no processo de avaliação de desempenho de servidores públicos. Os esforços empreendidos pela administração, orientados para o aperfeiçoamento dos instrumentos e sistemas de avaliação de desempenho, que avançam de um modelo baseado em formulários físicos para um sistema informatizado e dotado de critérios mais objetivos, são um exemplo de melhoria geradora de aprendizagem em circuito simples. Isso porque o modelo se aperfeiçoa em termos de forma, mas baseado nos mesmos pressupostos – objetividade, racionalidade, meritocracia, punição do servidor etc.

<sup>A</sup> organização aprenderia substantivamente, ou em circuito duplo, se os pressupostos subjacentes ao modelo de avaliação de desempenho sofressem um profundo processo de reflexão. Assim, se fosse assumido que a avaliação de desempenho possui um componente subjetivo importante e o sistema incorporasse essa dimensão. Para tanto, seria fundamental deslocar outro pressuposto inerente à avaliação de desempenho, qual seja, a noção de que avaliar o desempenho está associado à punição dos agentes. Assim, a efetiva implementação de um sistema de avaliação de desempenho depende menos do aperfeiçoamento do instrumento, e mais da mudança dos modelos mentais a ela associados.



Assume-se que o influxo de tecnologias gerenciais é capaz de transformar as organizações na proporção direta da capacidade de seus membros de refletir não somente sobre a coerência entre as práticas organizacionais e o contexto em que se inserem, mas sobre a propriedade e aderência dos elementos conceituais que suportam determinada tecnologia gerencial em relação à organização.<sup>61</sup>

A teoria da complexidade evidencia o imperativo da necessidade de desenvolver conhecimentos de natureza técnico-instrumental e substantiva necessários à compreensão do fenômeno organizacional e à condução do processo de mudança em organizações públicas, orientados para a governança. A mudança, tomada como processo complexo, contingente e não linear. Apesar das afirmações – **discurso** – de que a mudança é reconhecida como um processo com essas características, é fato também que os membros das organizações também insistem em levá-la a efeito – **ação** – segundo parâmetros de pensamento mecanicistas, ou seja, de inspiração taylorista. E um dos responsáveis por esse fenômeno são os **modelos mentais** que permeiam a gestão pública.

A complexidade inerente aos processos de mudança pode ser percebida em eventos específicos como os processos de introdução de tecnologias gerenciais nas organizações públicas. Ainda que possa parecer algo simples em suas expressões de superfície, os processos de introdução do planejamento estratégico ou de um programa de gestão pela qualidade em uma organização pública, por exemplo, são fenômenos complexos que importam transformações que se projetam na organização em diferentes níveis de profundidade e horizontes temporais. A compreensão mais profunda desses processos de mudança técnica e cultural não pode prescindir de uma arquitetura de pensamento capaz de capturar a complexidade desses fenômenos.

O referencial a partir do qual se aborda a mudança organizacional influencia sobremaneira não somente a percepção dos agentes sobre

---

<sup>61</sup> Peter Senge figura como outro autor de destaque no campo da aprendizagem organizacional. Entre suas contribuições para o tema figuram as cinco disciplinas da organização que aprende. São elas: domínio pessoal; modelos mentais (valores internalizados); objetivo comum (visão compartilhada); aprendizado em grupo (sinergia); *pensamento sistêmico*. O pensamento sistêmico constitui a quinta disciplina e tem o papel não somente de linha agregadora, mas, coerente com isso, o de permitir a compreensão do todo a partir dos relacionamentos entre os elementos constituintes do sistema organizacional. Desnecessário é aprofundar, senão apenas referenciar, que o modelo de aprendizagem tem seus alicerces estendidos até as já abordadas teorias dos sistemas, da contingência, da complexidade e do caos, entre outras.

o fenômeno, mas o tempo, o alcance e a consistência dos resultados do processo. As organizações públicas podem ser consideradas sensivelmente mais complexas que as demais em termos de substância (componentes e propósitos), amplitude e relações de poder, fato que expõe ainda mais as limitações do pensamento mecanicista de orientação estritamente instrumental.<sup>62</sup>

É possível perceber alguns elementos em transição entre os paradigmas gerenciais de inspiração mecanicista e sistêmica (orgânica), com forte impacto na gestão de pessoas nas organizações do setor público. São eles: o deslocamento do olhar das *partes* para o *todo*; dos *objetos* para os *relacionamentos*; das *estruturas lineares e hierarquizadas* para as *configurações em rede*; das relações de *causalidade linear* para os *fluxos circulares* de relacionamento; da crença na *objetividade* para a assunção da *subjetividade* do conhecimento, entre outros aspectos.

O senso de mudança, portanto, não deve ser tomado com base no paradigma mecanicista, ou na perspectiva clássica de gestão, que pressupõe ações deliberadas, objetividade, racionalidade plena, neutralidade, controle amplo e irrestrito (conhecimento e domínio sobre as variáveis), etc., mas como um processo emergente, substantivo, fluido e dinâmico, com ênfase nas relações e essencialmente assentado nas pessoas, que caracterizam a perspectiva sistêmica. O processo de mudança, em suma, precisa ser tomado segundo uma perspectiva sistêmica. Como premissas fundamentais têm-se:

1. a gestão do processo de mudança é contingencial e emergente; não possui uma fórmula única e previamente validada;
2. a compreensão do contexto e a descrição da situação complexa de análise é pré-requisito essencial para o planejamento da estratégia de mudança organizacional;
3. a abordagem do pensamento sistêmico, sobretudo a linguagem sistêmica, constitui elemento fundamental do processo de compreensão do fenômeno da mudança.

A mudança pode ser percebida, fundamentalmente, como um processo de aprendizagem. Portanto, os resultados positivos de um processo de mudança tendem a ser proporcionais à amplitude

---

<sup>62</sup> Note que não se desconsidera a importância da matriz de pensamento que marca a lógica mecanicista de gestão, tampouco se desprezam os resultados objetivos produzidos nas organizações, sobretudo no plano operacional, com reflexos na produtividade e na eficiência, mas não se pode também desconhecer as suas limitações para o enfrentamento de situações de interesse mais complexas e dinâmicas, como é o caso das políticas públicas.

da compreensão do fenômeno, o que se dá pela explicitação das suas categorias centrais (variáveis) e relações – perspectiva sistêmica. Note-se que o pensamento sistêmico opõe-se à visão fragmentada e parcial do fenômeno organizacional, reconhecendo e enfatizando as relações complexas conformadoras do todo. Outro aspecto a destacar na condução do processo de mudança é o papel dos diferentes atores organizacionais. Nesse particular, ressalta-se a importância do amplo envolvimento dos agentes da organização nos processos de mudança.

Como visto, a mudança organizacional é um processo complexo e multifacetado, cuja definição mais ampla pode ser encontrada nos próprios termos: mudança e organização. A mudança constitui fenômeno inerente à organização e se manifesta sob diferentes formas, desde os esforços adaptativos de qualquer ordem e intensidade, inovações gerenciais e de estrutura, até transformações mais radicais que alcançam aspectos substanciais do comportamento das pessoas na organização. O processo de transformação organizacional, a partir da perspectiva humana – que toma a organização como um conjunto de indivíduos e grupos –, considera que o “objetivo da mudança é trazer satisfação e harmonia ao ambiente de trabalho tanto como fatores de realização e progresso pessoais como causadores de eficiência”. O agente de mudança nesse contexto é a pessoa detentora de competências que permite a intervenção no nível do grupo, além de conhecedora da gestão na organização contemporânea.

Mudança organizacional implica também reconhecer o que se entende por organização. Segundo uma perspectiva mais inclinada ao interpretativismo, pode-se reconhecer a organização como uma construção simbólica, resultante da forma como as pessoas interagem e pensam. Essa perspectiva é fundamental, pois sendo isso uma organização, a mudança passa por mudar a forma como as pessoas constroem e percebem essas interações, logo, a própria organização.<sup>63</sup> A mudança, em suma, pode ser percebida como um processo de aprendizagem das pessoas em suas relações de interação mútua, que se projeta no que se define como organização. Se é processo, implica

---

<sup>63</sup> Nesse particular, é interessante sinalizar os esquemas sobre os pressupostos de análise referentes à natureza das relações sociais de Burrell e Morgan (1979), especificamente relacionados às dimensões *ontológica* (perspectiva de ser no mundo) e *epistemológica* (pressupostos acerca de como o conhecimento é produzido). Na dimensão ontológica, o contínuo entre *nominalismo* (mundo percebido pelo sujeito) e *realismo* (mundo como algo externo à pessoa); na dimensão epistemológica, o contínuo entre *subjetivismo/interpretacionismo* (conhecimento é relativo e depende da perspectiva dos sujeitos) e *positivismo* (regularidades e relações causais entre elementos).

assumir: o imperativo do amplo envolvimento das pessoas; a obtenção de resultados mais substanciais principalmente no médio e longo prazos (período de maturação e assimilação); a possibilidade de desvios em relação à trajetória inicial estabelecida, etc.

O fato de reconhecer uma organização pública como uma estrutura sistêmica implica admitir a mudança como um fenômeno a ela inerente, e como condição de sobrevivência, inclusive. Mudanças acontecem a todo o momento, portanto. Sobressaem-se, todavia, aquelas que tendem a causar mais intensa perturbação no arranjo conhecido de coisas. São expressões dos fenômenos mais visíveis de mudança no setor público, entre outras: as reformas (administrativas, previdenciárias, tributária, etc.); as alterações na legislação afeta à gestão de pessoas; a introdução de tecnologias gerenciais que modificam a organização e, por último, objetivos e critérios de avaliação do trabalho no âmbito de um poder ou órgão público em particular. Todos esses vetores de mudança têm amplitude geral, mas impactam de diferentes formas em contextos distintos. O que esses movimentos de mudança têm em comum? Inicialmente é preciso lembrar que diferentes são as perspectivas, segundo as quais se pode analisar o processo de mudança.

Sendo assim, é razoável admitir que o processo de mudança não pode ser percebido como um fenômeno linear, determinístico, envolto em um senso de racionalidade ilimitada, etc.; tampouco pode ser rigidamente conduzido. De fato, a operação de mudanças, com especial destaque no âmbito das organizações do setor público, costuma ser percebida pelos agentes de transformação como processos complexos, que percorrem caminhos tortuosos e, sobretudo, lentos. Isso porque, em geral, de início, os processos de mudança organizacional, não somente por implicarem um rearranjo de forças e uma perturbação no estado de coisas dado, expõem um conflito entre os interesses *aparente* e *oculto* do administrador, que, por vezes, é o próprio agente indutor do movimento.

Nesse caso, o interesse aparente é aquele traduzido no discurso de mudança, contido no plano de melhoria, etc., ao passo que a dimensão oculta do processo de mudança é evidenciada nas intenções reais e ações centrais – que se orientam pela tendência de manutenção da situação vigente e continuidade do comportamento dominante, materializada na preservação dos valores estruturantes fundamentais da dinâmica organizacional. Essa tendência pode ser observada em programas cuja diretriz oculta central assenta-se na noção de que é necessário promover mudanças aparentes com o propósito de manter inalterado

o arranjo vigente, cujos contornos de definição são multilateralmente desejados, sobretudo para o bloco de poder dominante. Diante disso, pode-se estabelecer como premissa fundamental de qualquer processo de mudança, que se pretenda consistente e comprometido com a obtenção de resultados efetivos, o *interesse na mudança*. Interesse este que transcenda o nível aparente e mergulhe nos estratos ocultos das relações que estruturam a organização, com o propósito de transformá-la efetivamente, reorientando-a segundo as exigências ambientais emergentes. Subjacente a essa discussão está não somente a dimensão metodológica da mudança, mas o fenômeno da resistência à mudança, movimento comum que, dadas as implicações potenciais no sucesso de qualquer processo de mudança, merece melhor tratamento para fins de compreensão.

Entre as diferentes formas de perceber o processo de mudança organizacional em sua expressão mais substantiva, está a que enfoca a mudança organizacional como um processo de transposição de objetos culturais, reconhecidas as diferenças entre os contextos de origem e destino desse conteúdo transplantado. A mudança organizacional é tomada, nesses termos, como resultante do processo de apropriação de elementos exógenos por parte da organização.

São denominados objetos culturais os conceitos, as tecnologias, as práticas, etc. capazes de imprimir transformações técnicas ou simbólicas no sistema organizacional. Diz-se que são objetos culturais porque são produzidos em um determinado contexto, e, portanto, influenciados pelos valores e pelas crenças inerentes a esses contextos, a partir dos quais estabelecem raízes, por vezes profundas.

Assim, quando uma organização pública contrata um serviço de consultoria para a consecução de um projeto de implantação de um elemento novo no sistema de gestão da organização (a introdução do planejamento estratégico, por exemplo), ou a realização de um curso de capacitação de servidores, está, em sentido amplo, ampliando a permeabilidade de suas fronteiras para a mudança por meio da transposição de conteúdo exógeno.<sup>64</sup> A mudança organizacional, sob essa perspectiva, assume uma dimensão metodológica.

---

<sup>64</sup> São exemplos bastante claros de transposição de objetos culturais para as organizações públicas, como processo de mudança organizacional: a introdução de tecnologias gerenciais como a gestão pela qualidade, mais recentemente a emergência do *balanced scorecard*, como instrumento de conexão entre o planejamento estratégico e a avaliação de desempenho dos servidores, a gestão por competência, tal como sugeriu o Decreto Federal nº 5.707/2006 e depois o Decreto nº 9.991/2019, etc.

## 9 Resistência à mudança: especificidades da organização pública

Tão perceptível quanto os ciclos de mudança organizacional a que se submete a administração pública brasileira e os eventos deles decorrentes, notadamente os processos de apropriação de conceitos e tecnologias gerenciais transformadoras, são os traços de resistência a esses movimentos. Reproduz-se com facilidade a ideia de que as pessoas nas organizações públicas são especialmente resistentes às mudanças, aspecto que requer atenção a fim de que sejam afastadas crenças infundadas acerca da capacidade e dinâmica inovativa das organizações do setor público. Compreender o fenômeno da resistência exige que se reconheça sua origem e dinâmica.

De início, parte-se da noção de que nem toda a resistência é danosa à gestão, e mesmo à inovação na administração pública. A resistência à mudança precisa ser analisada a partir de um *sistema de resultados*. É a partir dessa relação de perdas e ganhos que a resistência pode ser explorada no campo da gestão de pessoas. As pessoas, em geral, são capazes de, diante de uma mudança iminente ou potencial, efetuar uma avaliação que resulte em um *quantum* de perda pessoal em relação ao espaço e patrimônio pessoal que já foi conquistado, além de uma expectativa de perda futura frente ao que uma trajetória projetada reserva em termos de ganhos previstos de qualquer ordem. Essa “perda” precisa ser compreendida em sua acepção estendida, ou seja, envolvendo não somente a dimensão econômica ou financeira, mas incorporando, especialmente, aspectos afetos ao *status* da pessoa na organização, espaços de poder, perspectivas futuras de atuação, até esferas mais íntimas da personalidade, tais como o orgulho e a imagem percebida, entre outros. Outra dimensão de perda potencial a ser considerada pelas pessoas como ensejadoras de ações de resistência aos processos de mudança são os riscos de afetação das condições que conferem estabilidade (segurança) às pessoas, em relação aos processos e ao ambiente de trabalho.

Nessa linha, pode-se afirmar que a resistência assenta-se, eminentemente, no resultado de uma contabilização de perdas e ganhos potenciais que possam decorrer de uma inovação introduzida por um processo de mudança. Sendo assim, a resistência à mudança pode ser minimizada, ou mesmo elidida, se o indivíduo ou grupo destinatário da mudança for capaz de constatar resultado positivo no balanço de perdas e ganhos decorrentes da inovação.

A complexidade associada ao fenômeno da mudança organizacional admite, ainda, que se tome a resistência a partir de uma perspectiva mais crítica, ou seja, que se oponha uma atitude reflexiva aos pressupostos recorrentes sobre a resistência à mudança. Um dos referenciais a partir do qual é possível empreender esse esforço de reflexão é o proposto por Hernandes e Caldas (2001). Segundo esses autores, podem ser identificados cinco pressupostos difundidos, apresentados no quadro a seguir, seja na literatura gerencial, seja no senso comum, sobre a resistência à mudança. Com vistas a lançar novas luzes sobre o fenômeno da resistência e levar à reflexão aqueles valores sobre os quais se assenta a compreensão convencional do fenômeno, os citados autores propõem um conjunto de “contrapressupostos” de análise.

Quadro 5 – Pressupostos e contrapressupostos sobre resistência à mudança

Pressupostos	Contrapressupostos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• a resistência à mudança é natural e inevitável em processos de transformação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a resistência à mudança ocorrerá na presença de circunstâncias excepcionais;</li> <li>• ao procurar evitar ou prevenir a resistência, os agentes de mudança acabam contribuindo para sua ocorrência ou agravamento;</li> <li>• a resistência é um comportamento definido pelos detentores de poder quando são desafiados em seus privilégios ou posições;</li> <li>• as pessoas desejam mudança, e essa necessidade comumente se sobrepõe ao medo do desconhecido.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• a resistência à mudança é nociva à organização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a resistência pode ser saudável e positiva;</li> <li>• a resistência é usada como uma desculpa para justificar processos de mudança mal desenhados ou malsucedidos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• os servidores são os atores que mais resistem à mudança.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a resistência à mudança é um comportamento que pode ser exibido tanto por gestores quanto pelos servidores em geral.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• a resistência à mudança é um fenômeno generalizado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a resistência é tanto um fenômeno individual quanto grupal – a resistência vai variar de um indivíduo para outro em função de fatores individuais e situacionais.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Hernandes e Caldas (2001).

A julgar pela forma como os processos de mudança são por vezes levados a efeito – especialmente aqueles que se podem evidenciar à luz do “modelo da lata de lixo” (*garbage can model* proposto por Cohen e March), além do imperativo de refletir sobre a forma como é percebida a resistência à mudança, pode-se também reconhecer potenciais contribuições positivas nesses movimentos de oposição. Nessa perspectiva, Chu (2005) menciona sete categorias que explicitam aspectos positivos da resistência à mudança:

1. Contribuição para a identificação e o tratamento de lacunas

Mesmo o mais rigoroso planejamento da mudança permitira a presença de lacunas. Aspectos e variáveis não cogitadas inicialmente poderão emergir pelo efeito da resistência, bem como a possibilidade de encaminhar soluções.

2. Identificação dos riscos envolvidos

Os processos de mudança, sob a perspectiva dos agentes de mudança, não raro estão envoltos por uma aura de elevado otimismo, que minimiza os reflexos de possíveis efeitos colaterais. A resistência pode operar como vetor de moderação, evitando rupturas bruscas ou outros efeitos indesejados.

3. Estímulo à reflexão e discussão

O comportamento resistente, quando devidamente diagnosticado e conduzido, pode dar ensejo ao questionamento e à reflexão crítica da proposta de mudança. Esse processo de reflexão é potencialmente positivo ao desvelamento de questões encobertas.

4. Melhoria do relacionamento interpares

Os movimentos de resistência grupais podem promover o compartilhamento de percepções em relação a um fenômeno e, por conseguinte, provocar reações mais coesas. Essas reações podem reforçar o senso de equipe e qualificar o próprio processo de mudança.

5. Aperfeiçoamento do processo de comunicação

A comunicação é um aspecto crítico dos processos de mudança e de complexo equacionamento. Questionamentos acerca da transparência desses processos são comuns. A despeito disso, o fenômeno da resistência explicita o imperativo da qualificação da comunicação na organização.

6. Identificação das necessidades específicas de cada área

As feições centralizadoras da gestão, particularmente na administração pública, tendem a promover processos de mudança relativamente rápidos, fato que enseja abordagens reducionistas da organização (não considerando ou minimizando o impacto em áreas estratégicas



da organização). Nesse contexto, a resistência pode contribuir para alertar os agentes de mudança sobre as especificidades de cada área ou processo da organização.

#### 7. Verificação do alinhamento da mudança com os objetivos estratégicos da organização

Os processos de mudança implicam a possibilidade de perda ou enfraquecimento donexo estratégico da organização. Nesse contexto, os esforços de resistência podem auxiliar na reflexão sobre eventual desvio nessa orientação estratégica.

Especificamente em relação à gestão de pessoas, as categorias propostas por Chu (2005) sugerem aos gestores alguns eixos de reflexão sobre o fenômeno da resistência à mudança. É necessário sensibilizá-los em relação ao imperativo do envolvimento das pessoas como medida de aperfeiçoamento e de legitimação dos processos de mudança organizacional. O tempo é, também, elemento fundamental nos processos de mudança. Os prazos exíguos são, em geral, autoimpostos pelos gestores que desejam promover a mudança, normalmente assentados em aspectos simbólicos, de desejo pessoal, entre outros ainda menos nobres, em prejuízo da consistência do processo e da boa administração. Sendo a mudança essencialmente um processo de aprendizagem, que pressupõe assimilação, além de complexo, a destinação do tempo necessário não pode ser negligenciada.

A cultura organizacional, ao lado de outros, figura como destacado fator de análise para fins de formulação de programas de mudança. Além da formulação da proposta, impõe-se ao gestor sua execução, esforço para o qual se destaca o processo de comunicação. São posturas gerenciais capazes de minimizar os efeitos da resistência à mudança: a *informação*, o *envolvimento dos atores* e o *planejamento das ações*. A ação planejada em maior nível de detalhe tende a minimizar os efeitos da resistência na medida em que permite a antevisão dos pontos críticos do processo, das necessidades de recursos e de ação sobre as pessoas ou grupos (preparação, qualificação, etc.), além da estruturação de mecanismos de sensibilização e de compensação.

Concomitantemente, a implementação de um processo de mudança exige do gestor, preservados os pontos que requeiram absoluta reserva, a ampla divulgação dos objetivos, motivos ensejadores, formas de atuação e consequências do processo de mudança, especialmente quanto aos aspectos que interferem mais intensa e diretamente na vida das pessoas. A transparência das ações, na condução do programa, contribui para a redução da assimetria de informação entre pessoas,

grupos ou níveis gerenciais, firmando-se como fator capaz de restringir a formação de juízos distorcidos em relação a qualquer dos elementos envolvidos no processo de mudança. A criação de mecanismos de *feedback* e participação igualmente pode contribuir para ampliar o nível de compreensão e de comprometimento das pessoas com a mudança, reduzindo, por conseguinte, a postura refratária.

Ainda como aspecto transversal para a análise dos processos de assimilação, seja da mudança, seja da resistência a ela, impõe-se resgatar os conceitos de formalismo, de jeitinho, de cerimonial. Em suma, pode-se afirmar que o sucesso de um programa de mudança reside, fundamentalmente, na capacidade de a administração pública conceber uma proposta que orienta a organização segundo seus propósitos institucionais e objetivos de planejamento, sem desprezar os traços culturais dominantes.

## 10 Estratégias de interpretação: o formalismo, o jeito e o cerimonial

Como se percebe, a noção de racionalidade na ação social requer, em matéria de gestão de pessoas, uma perspectiva mais elástica de abordagem. Essa elasticidade é mais exigida quando se pensa no comportamento das pessoas nas organizações do setor público. Tomada a organização a partir de uma perspectiva interpretacionista, assumem destaque os conceitos de formalismo, de jeito e de cerimonial como recursos de análise.

Os conceitos de *formalismo* e de uma de suas variantes – o jeito –, também referidos mais recentemente por Motta e Alcadipani (1999), podem oferecer uma consistente contribuição para a compreensão dos processos de mudança e em especial aqueles advindos da adoção de conceitos e tecnologias gerenciais, mais precisamente para o entendimento dos seus reflexos. O estudo do fenômeno no campo das ciências sociais, no entanto, não é recente (RAMOS, 1966).<sup>65</sup>

Uma das vertentes teóricas de análise do fenômeno do *formalismo* pode ser localizada em Riggs (1964), sendo também ampla e profundamente estudada por Ramos (1966), que o descreve como um traço característico também da sociedade brasileira, e sensivelmente associado à trajetória histórica da formação social, política e econômica

<sup>65</sup> Nesse particular, ver RAMOS, 1996, capítulo 6 (p. 330 a 422).

do país. Refere o formalismo, inclusive, como um componente da estratégia de desenvolvimento nacional.<sup>66</sup> O formalismo

corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. (RIGGS, 1964, p. 123)

O fenômeno mostra-se particularmente pronunciado naquelas sociedades denominadas prismáticas, assim entendidos os arranjos sociais em que se verifica um alto grau de heterogeneidade decorrente da coexistência do velho com o novo, do atrasado com o avançado (RAMOS, 1966).<sup>67</sup> Motta e Alcadipani (1999), nessa mesma perspectiva, destacam o aspecto da dependência relacionado ao conceito de formalismo que, assinala-se, não deve ser entendido como restrito à dimensão econômica, mas política, cultural, etc.

O formalismo ocorre nas sociedades prismáticas devido ao fato de elas dependerem das difratadas e serem compelidas a implementar suas estruturas (sociais, políticas e econômicas), ou seja, a relação de subjugação das difratadas sobre as prismáticas faz com que as últimas implementem as estruturas. O formalismo se dá uma vez que as estruturas das sociedades difratadas não condizem com a realidade cotidiana das prismáticas, sendo que tal incompatibilidade implica a impossibilidade de aplicação total das estruturas implementadas. (MOTTA; ALCADIPANI, 1999, p. 9)

<sup>66</sup> Ramos (1966, p. 344) destaca que "(...) uma interpretação sistemática do formalismo não é uma tarefa de interesse apenas acadêmico. É instrumento da ação transformadora da realidade social. Sem ela, a atividade inovadora de políticos e administradores, nas sociedades prismáticas, carece [carente] de sistematicidade, é largamente imperfeita".

<sup>67</sup> Destaque-se que a expressão *formalismo* é também adotada por Ramos (1989) em sentido sensivelmente diverso, ou seja, como aspecto associado ao que denomina *síndrome comportamentalista*. Para Ramos (1989, p. 59), o formalismo constitui um aspecto "dos fundamentos psicológicos que inspiram a atual teoria da organização". Segue associando o formalismo a uma "categoria explicativa da conduta humana", que "tornou-se um traço normal da vida cotidiana, nas sociedades centradas no mercado, onde a observância das regras substitui a preocupação pelos padrões éticos substantivos. Exposto a um mundo infiltrado de relativismo moral, o indivíduo egocêntrico sente-se alienado da realidade e, para superar essa alienação, entrega-se a tipos formalistas de comportamento, isto é, sujeita-se aos imperativos externos, segundo os quais é produzida a vida social". Essa espécie de formalismo, ressalta-se, também é recorrente na administração pública brasileira.

Os referidos contrastes, segundo Ramos (1966), expressam-se tanto no plano tecnológico quanto no das atitudes e condutas das pessoas, podendo redundar em conflitos envolvendo diferentes critérios de avaliação e ação individual. Esse aspecto identifica o formalismo com o fenômeno da *reinterpretação das normas* no âmbito da organização, como reação à percepção de conflito entre o real e o prescrito.

Isso contribui para explicar algo que pode ser considerado um dado do senso comum e que constitui um dos pontos focais de análise desse fenômeno – os contrastes das tecnologias gerenciais tomadas como modismos em relação à administração pública.<sup>68</sup> Nessa perspectiva, assume destaque o contraste envolvendo o que Paula (2005a) denominou sistemas de *management* e sistemas de *administração*. Segundo a autora:

as idéias e ferramentas de gestão empresarial nem sempre são eficientes e, quando transferidas para o setor público, apresentam limites no que se refere à integração entre os sistemas de *management* e os sistemas de administração, ou seja, não tocam na dimensão sociopolítica da gestão. (PAULA, 2005a, p. 89)

O elemento essencial para análise parece ser, portanto, a compreensão acerca do que se entende por *dimensão sociopolítica da gestão*. Convergingo em relação a esse entendimento, Spink (1997, p. 306) afirma que “a inovação nas práticas organizacionais exige a compreensão da dinâmica das práticas existentes se o que se deseja é gerar mudança socialmente apropriada e historicamente enraizada”. Em face disso, revela-se oportuna uma investigação que alcance diferentes dimensões e fatores que mais fortemente influenciam a constituição deste denominado *sistema de administração*.

A despeito das significativas diferenças que demarcam os setores público e privado, não pode ser de todo afastada a potencial contribuição da essência conceitual dessas tecnologias de gestão para a produção de soluções gerenciais coerentes com as especificidades

<sup>68</sup> Paula (2005a, p. 81-82) refere como um dos aspectos que explicam a crise da nova administração pública o fato de essa formulação discursiva não estar orientada para pontos essenciais coerentes com a evolução e o desenvolvimento da gestão pública, entre os quais “a elaboração de ideias e práticas administrativas específicas para o setor público”. A autora percebe como substancial limitação do modelo gerencial associado ao discurso “a inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público” (PAULA, 2005a, p. 82).

da administração pública. Relativamente à dimensão técnica (ou instrumental) da organização pública, em que pesem as variações nos conceitos, os pressupostos constituintes são os mesmos, e é nessa dimensão da organização – a dos pressupostos, sobretudo os de fundo instrumental em contraste com os substantivos – que a referida dimensão sociopolítica pode ser abordada.

Ramos (1966), ao passo que descreve e identifica o fenômeno do formalismo, o caracteriza como elemento inerente à sociedade brasileira (das sociedades prismáticas em geral). Assim, aspectos que se pretendem extirpar do arranjo social nacional e que se projetam na administração pública estão devidamente contextualizados como traços próprios de um dado estágio de desenvolvimento, conforme o autor, que diz:

O formalismo não é característica bizarra, traço de patologia social nas sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular, que reflete a estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase em que se encontra. (...) o formalismo nas sociedades prismáticas é uma estratégia de mudança social imposta pelo caráter dual de sua formação histórica e do modo particular com se articula com o resto do mundo. (RAMOS, 1966, p. 365)

Pode-se depreender que o formalismo constitui uma consequência, inclusive necessária, que advém de uma prática recorrente de privilegiar o exógeno – exaltação do estrangeiro – introduzindo-o em um contexto distinto, ao qual o conteúdo transplantado não adere integralmente. Em que pese não se deva considerar o formalismo uma prática *bizarra*, pois, tal como propõe Ramos (1966), esse fenômeno constitui estratégia de sobrevivência da organização, nada parece autorizar a perpetuação das práticas que lhes são ensejadoras. E a redução sociológica tem uma parcela de contribuição nesse especial intento, na medida em que submete ao filtro da reflexão sistemática a introdução de elementos exógenos na construção do corpo teórico que molda as ciências sociais no Brasil, afetando, por conseguinte, em face da indissociável interação entre a teoria e a prática, a realidade nacional.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> A propósito, Vieira *et al.* (1982), que também abordam os limites do fenômeno da transferência de tecnologias gerenciais, como recurso de progresso administrativo, destacam a limitação da formulação de Riggs (1964), especialmente no que tange à subjacente crença na existência de um *continuum* de desenvolvimento entre sociedades, com base na dicotomia tradicional-moderno, sendo as sociedades prismáticas um estágio intermediário do modelo. Cada sociedade tem *seu* processo de desenvolvimento.

O formalismo, segundo Caldas e Wood Junior (1999, p. 35), “mostra que, se somos consideravelmente abertos a modelos estrangeiros, a eles somente nos submetemos na forma”.<sup>70</sup> Decorrendo da noção de formalismo está o que Ramos (1966) destaca como a *sociologia do jeito*. O jeito, como categoria tipicamente associada à cultura nacional, consiste em um “genuíno processo brasileiro de resolver dificuldades, a despeito do conteúdo das normas, códigos e leis” (RAMOS, 1966, p. 380). Ao conceito de jeito pode-se associar o esforço de reinterpretação casuística da norma. Para Motta e Alcadipani (1999, p. 9), o jeitinho constitui “genuíno processo brasileiro de uma pessoa atingir objetivos a despeito de determinações (leis, normas, regras etc.) contrárias”. Destaca-se, então, o esforço de desbordar diretrizes da estrutura, reinterpretando-as segundo necessidades específicas.

O jeitinho se dá quando a determinação que impossibilitaria ou dificultaria a ação pretendida por uma dada pessoa é reinterpretada pelo responsável por seu cumprimento, que passa a priorizar a peculiaridade da situação e permite o não-cumprimento da determinação, fazendo assim com que a pessoa atinja seu objetivo. (MOTTA; ALCADIPANI, 1999, p. 9)

Segundo uma perspectiva antropológica, Da Matta (2004) associa esses fenômenos a mecanismos de navegação social, no contexto do qual diferencia as categorias *indivíduo* (o sujeito das leis universais) e *pessoa* (o sujeito das relações sociais e pessoais).<sup>71</sup> Esse referencial é bastante interessante como recurso de análise do comportamento de agentes públicos em sua interação com os demais segmentos e atores da sociedade. A estratégia do jeitinho assenta-se na busca de um *ponto*

<sup>70</sup> Relacionando o processo de institucionalização com a emergência de práticas formalísticas, Carvalho e Goulart (2003), em estudo que enfoca as transformações experimentadas pelas bibliotecas de universidades públicas, assinalam que a *negligência* quanto a especificidades que particularizam as realidades locais, em um contexto de modernização, fortalecem o formalismo nas estruturas, gerando o que as autoras denominam de transformações de *faz de conta*.

<sup>71</sup> Da Matta (2004, p. 45) refere que “o dilema brasileiro residia na oscilação entre um esqueleto feito de leis cujo sujeito era o indivíduo e situações em que cada qual se salvava como podia, utilizando o seu sistema de relações pessoais. Existiria um dilema entre leis que deveriam valer para todos e relações pessoais, obviamente exclusivas, que levariam a dobrar ou neutralizar essas normas. O resultado é um sistema social dividido e equilibrado entre duas unidades sociais: o indivíduo (o sujeito das leis universais e igualitárias que modernizam a sociedade) e a pessoa (o sujeito das relações sociais que conduzem as dimensões hierarquizadas do sistema)”.

de identidade pessoal entre o *usuário* (obstaculizado pela lei) e o *agente* (operador da lei). Da Matta (2004) refere que:

O “jeitinho” é um modo simpático, muitas vezes desesperado e quase sempre humano, de relacionar o impessoal com o pessoal, propondo juntar um objetivo pessoal (atraso, falta de dinheiro, ignorância das leis, má vontade do agente da norma ou do usuário, injustiça da própria lei, rigidez das normas etc.) com um obstáculo impessoal. O “jeito” é um modo pacífico e socialmente legítimo de resolver tais problemas, provocando uma junção casuística da lei com a pessoa. (DA MATTA, 2004, p. 48)

O *jeitinho* tem ainda como requisito fundamental o controle da indignação frente à resistência advinda do *Não pode!* Quem adota a estratégia do *jeitinho* sabe que a oposição frontal pode conduzir ao reforço da *má vontade*<sup>72</sup> do agente, dificultando ainda mais a possibilidade de contornar a norma (DA MATTA, 2004).

Mas o caminho pacífico não é a única opção. Uma expressão diametralmente oposta ao *jeitinho* é o *Você sabe com quem está falando?*, que se assenta no recurso da autoridade.

(...) ao contrário do *jeitinho* e quase como seu simétrico e inverso, não se busca uma igualdade simpática ou uma relação contínua com o agente da lei, mas faz-se um apelo à hierarquia com o intuito de inverter o elo entre o usuário e o atendente. De tal modo que, diante do “não pode” do funcionário, encontra-se um “não pode do não pode” feito pela invocação do “você sabe com quem está falando? Sou isso ou aquilo”, o que engendra um impasse pela introdução de uma relação num contexto que teoricamente deveria ser resolvido pela aplicação individualizada e automática da lei. (DA MATTA, 2004, p. 50)

Em suma, o *jeitinho* é estratégia que se encaminha pela via da harmonia, da paciência, da conciliação; ao passo que a opção pelo *você sabe com quem está falando?* se desenvolve pela adoção do recurso da força, da hierarquia, da autoridade e do conflito. O *jeito*, tomado como recurso de resistência cultural (CALDAS; WOOD JUNIOR, 1999), e também o *formalismo*, a despeito de seu conteúdo sociológico, pode ser interpretado, também, sob a perspectiva estritamente administrativa, como uma consequência advinda da incompatibilidade das tecnologias

<sup>72</sup> Observação: *má vontade* essa que, por vezes, é correspondente aos termos expressos da lei.

gerenciais à realidade organizacional do setor público, evidenciando a distância substância-imagem proposta por Caldas e Wood Junior (1999a). As respostas organizacionais que afastam a adaptação criativa resultam naquilo que os autores denominam de apropriação de tecnologias gerenciais *para inglês ver* ou a *negação*.<sup>73</sup> A adoção *para inglês ver*:

É o mais típico comportamento organizacional brasileiro diante da importação de conceitos. O observador mais atento pode percebê-lo em discursos oficiais e relatórios de acionistas. Na prática, consiste em adotar forma temporária e/ou parcial a tecnologia em questão, para aplacar as pressões de adoção, sem no entanto realizar mudanças substanciais ou ferir aquilo que se considera intocável no *status quo*. (CALDAS; WOOD JUNIOR, 1999a, p. 39-40)

Esse fenômeno é descrito no campo teórico do neoinstitucionalismo como o *cerimonial* (MEYER; ROWAN, 1992), que envolve a assunção de uma prática incompatível com os atributos internos da organização.

Nesses casos a organização pode submeter-se cerimoniosamente a rituais e elementos simbólicos da inovação administrativa, sem de fato adotá-la na extensão em que foi idealizada. (...)

Quando um comportamento desse tipo ocorre, o olhar externo percebe um estrato retórico e imagético, uma pseudo-realidade que parece conformar-se a modelos e referenciais globalizados de gestão, mas

<sup>73</sup> Ainda como elemento teórico lateral capaz de contribuir com o imperativo de um esforço de reflexão com vistas à efetiva apreensão de novos conhecimentos e transformação de valores, estão a teoria da ação e os conceitos de aprendizagem em circuitos *simples* e *duplo* (ARGYRIS; SCHÖN, 1996). Nessa perspectiva, ao passo que o circuito simples de aprendizagem limita-se a transformações nas estratégias de ação ou pressupostos que a informam, o circuito duplo requer a reflexão sobre os valores da teoria em uso (ARGYRIS; SCHÖN, 1996, p. 21). Conforme Argyris e Schön (1996, p. 13), a teoria da ação apresenta duas formas distintas: a *teoria esposada* pelo que se entende: “a teoria da ação que é expressada para explicar ou justificar um dado padrão de ação (atividade)”; e a *teoria em uso*, que reflete a “teoria de ação que está implícita no desempenho daquele padrão de atividade”. A aprendizagem em *circuito simples* pressupõe a percepção de um erro, sua correção, mas a preservação dos pressupostos que inspiram ou sustentam o funcionamento do sistema. Essa prática sugere a ênfase na noção de ‘melhoria contínua’ dos processos (MOTTA; VASCONCELOS, 2006), em que não há o questionamento dos valores de base do sistema ou das suas etapas de funcionamento. A aprendizagem em *circuito duplo*, de outra parte, implica o necessário questionamento dos pressupostos de ação. O que se pretende destacar dessa proposição conceitual é o imperativo do questionamento – que pode redundar em um esforço de reflexão – sobre a propriedade, a validade, enfim, a coerência dos pressupostos que influenciam a ação gerencial em relação às práticas – conceitos e tecnologias – que se pretende introduzir na organização.



isso é apenas aparência. Além da superfície – plástica e permeável ao novo – permanece a substância híbrida e diversa, somente parcialmente receptiva a modelos alienígenas. Para quem olha de fora, o resultado do comportamento organizacional “para inglês ver” é a geração de uma impressão de “modernidade tardia”. (CALDAS; WOOD JUNIOR, 1999, p. 40)

Meyer e Rowan (1992) abordam a influência dos mitos institucionais racionalizados e cerimoniais na estrutura organizacional, identificando especialmente a formação de mitos racionais não somente como tributários do processo de burocratização – formalização das organizações –, mas como determinantes no nível de complexidade e de modernização de uma sociedade. Segundo os autores, “muitos elementos da estrutura formal são altamente institucionalizados e funcionam como mitos” (MEYER; ROWAN, 1992, p. 25). São exemplos as profissões, os programas e as tecnologias. Em relação a essas tecnologias, refere-se que, a despeito de não se saber acerca do incremento de eficiência delas advindo, seu emprego faz transparecer “uma organização adequada, racional e moderna. Seu uso demonstra responsabilidade e evita afirmações de negligência” (MEYER; ROWAN, 1992, p. 25). A atitude cerimonial, nesse contexto, decorre da adoção de critérios externos para a valoração dos elementos estruturais da organização, implicando prática de conteúdo eminentemente simbólico, que se restringe ao nível da superfície, estético e eminentemente formal.<sup>74</sup>

A capacidade de identificar e compreender em seus fundamentos os fenômenos do *formalismo*, do *jeito* e do *cerimonial* é importante para o entendimento das atitudes das pessoas no contexto das organizações públicas, especialmente nos movimentos de mudança organizacional. Diagnósticos mais precisos das ações autorizam decisões gerenciais mais consistentes, que alcancem as raízes dos comportamentos das pessoas e permitem resultados mais efetivos.

<sup>74</sup> Carvalho e Goulart (2003) identificam o formalismo como decorrência das tendências isomórficas a que são submetidas bibliotecas universitárias estudadas. As autoras constatam que os reflexos formalísticos advêm de tensões modernizantes, com caráter coercitivo, que impulsionam a adoção de práticas que não consideram as diversidades e especificidades locais.



## PESSOAS E GERAÇÃO DE VALOR PÚBLICO

### 1 Produção de valor público: centralidade das pessoas

A organização pública *recebe insumos, processa-os e gera produtos* – os bens e serviços públicos postos à disposição da coletividade. Os insumos dos quais se utiliza o aparelho do Estado para a produção de bens e serviços públicos podem ser genericamente classificados como *recursos materiais* (financeiros, equipamentos, instalações) e *humanos* – as pessoas.

As pessoas são, na grande maioria dos processos de trabalho, o componente essencial no processo de criação de valor público (valor para a sociedade). A inserção da dimensão humana na abordagem da geração de produtos públicos põe em destaque a *legitimidade do gasto público*. A legitimação tem intensa relação com a noção de qualidade, esta tomada em sua acepção de satisfação das necessidades do usuário do bem ou serviço público. Nesse sentido, em se tratando de bens e serviços públicos, é imperativo não somente a análise do impacto da ação governamental, mas que sejam consideradas e atendidas as expectativas de quem *consome* esses produtos (usuário) e de quem *financia* sua produção (contribuinte).

Note-se que, diferentemente do que ocorre com uma empresa que atua em determinado mercado, onde o cliente que *consome* o bem ou serviço é, em geral, o mesmo agente econômico que *paga* por ele (e, portanto, financia o agente produtor); o produto da ação estatal tem como *financiador* e como *destinatário*, em geral, pessoas ou segmentos sociais distintos. O financiamento da ação estatal é no mínimo difuso.

Em face dessa peculiaridade, paralelamente à prestação de serviços públicos de qualidade em respeito aos seus *destinatários*

efetivos, o *contribuinte* precisa ser convencido de que os recursos públicos advindos de sua contribuição, e que não atendam a demanda específica sua, serão bem aplicados em benefício de segmentos carentes; e essa atenção às necessidades específicas de outrem deve, em larga medida, estar associada à minimização de potencial prejuízo à sociedade como um todo (onde se inclui o contribuinte). Assim, ainda que um contribuinte não utilize o sistema público de educação, por exemplo, sua parcela de esforço para com a manutenção da oferta desse serviço deve ser motivada pelo impacto que finalisticamente proporciona na sociedade como um todo em termos de desenvolvimento.

## 2 As pessoas e os processos de trabalho na administração pública

As pessoas produzem valor ao transformar seu conhecimento em ação. Esse processo se materializa no trabalho. A análise do trabalho constitui ponto de destaque para a compreensão da dinâmica das pessoas na organização e da orientação estratégica da alocação dos recursos.

Abordar os processos de trabalho exige um olhar para a organização sob a perspectiva de processos. *Processo* é um conceito complexo, não somente pela diversidade de interpretações e perspectivas que admite, mas, em particular, em termos de aplicações no campo da *gestão*, onde é central quando se pensa o trabalho, as estruturas, os projetos, as políticas públicas, entre outros.

No âmbito dos processos de trabalho o conceito de processos remete tanto às noções mais *instrumentais*, envolvendo a racionalização, a eficiência, a produtividade, quanto admite uma incursão mais *substantiva*, alcançando o conteúdo e o significado do trabalho.<sup>75</sup> O conceito de processo, nessa abordagem, tem, predominantemente, uma função *reflexiva* (pensar as pessoas no contexto da organização de forma complexa e sob distintas perspectivas), e, subsidiariamente, *instrumental* (método de racionalização do trabalho e de alocação das competências).

---

<sup>75</sup> No outro extremo de amplitude, as *políticas públicas* podem ser compreendidas também a partir do conceito complexo de processo. E não é menor o impacto desse conceito nesse campo. Pensar e agir com vistas à eficiência, à eficácia e à efetividade das ações governamentais, e visualizar a articulação dos diferentes atores envolvidos no ciclo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, exemplifica a adoção do conceito de processos.

Sob a perspectiva da análise das estruturas de pessoas e dos processos de trabalho, uma das primeiras reações do gestor público, ao verificar a aposentadoria de servidores ou o aumento de demanda de determinada atividade, é dar início, quando possível, ao processo de admissão de pessoas, buscando recompor o aparelho administrativo ou a ampliação das equipes de trabalho, respectivamente. Disso resulta a expansão do aparelho administrativo em sentido *lato* (estrutura) e, por conseguinte, no seu custo agregado de manutenção. Nessas situações, em geral, a preocupação com a avaliação de uma possibilidade de atuar sobre outra variável da equação de produção, qual seja, o *processo*, assume caráter marginal.

Assim, o nível de produção de valor público, mediante a geração de bem ou serviço público pode ser definido como uma função, não somente do número de *pessoas* envolvidas, mas, também, do *processo* de trabalho utilizado. A dimensão humana pode ser incrementada a partir de mudanças quantitativas (número de servidores, via admissão ou realocação) ou qualitativas (por via de qualificação profissional – ações de TD&E –, políticas de motivação, incentivos, etc.). Operar nesse componente da produtividade resulta, em geral, na elevação do nível do gasto público (localizado no tempo, no caso dos investimentos em qualificação de pessoas;<sup>76</sup> ou em reflexos mais perenes, no caso de admissão de servidores). Ambas as alternativas, por vezes, estão fora do alcance da administração pública. Impõe-se, portanto, especialmente nos casos mais intensos de restrição orçamentária, que os incrementos de produção e qualidade sejam operados a partir de redesenhos nos processos de trabalho.

### 3 Divisão do trabalho e especialização do servidor público

A incidência das pessoas sobre os processos produtivos (método, equipamentos e insumos de produção) resulta no trabalho que tem no processo de transformação o lócus da produção de valor público. O trabalho tem se constituído em objeto de análise de diversos estudiosos, mas em Adam Smith,<sup>77</sup> com o seu relato analítico de uma *fábrica de alfinetes*, recebeu valioso incremento conceitual – a relação

<sup>76</sup> Em que pese os potenciais reflexos positivos em termos de motivação, etc.

<sup>77</sup> Em sua obra *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, de 1776. Veja-se, a propósito, o capítulo 3.

entre especialização e produtividade. Mais tarde, com Karl Marx,<sup>78</sup> sob outra perspectiva de análise, o trabalho foi guindado a um diferenciado *status* de tratamento teórico, evidenciando, entre outros aspectos, sob a perspectiva de classes, a produção de riqueza e sua expropriação mediante a *mais-valia*.

Enfim, sob as mais variadas formas de abordagem, o trabalho tem sido examinado com vistas, essencialmente, a compreender sua dinâmica, variáveis intervenientes e, sobretudo, alternativas de elevar sua produtividade. Nesse particular, mais recentemente podemos citar teóricos clássicos da ciência da administração, com especial destaque para Frederick W. Taylor,<sup>79</sup> que, ao evidenciar os aspectos daquilo que denominou de *organização racional do trabalho*, acentuada importância conferiu à *divisão do trabalho* e à *especialização do operário*, como determinantes, ente outros, da máxima eficiência organizacional. Em trajetória convergente, pode-se citar, ainda, o paradigma de produção em massa desenvolvido por Henry Ford. Importante registrar que esses conceitos são essenciais para compreender a lógica subjacente às estruturas e processos que moldam a administração pública contemporânea. A administração pública atual é herdeira dos traços essenciais constitutivos forjados pela ação do DASP a partir de 1938, fortemente inspirados nas obras de F. W. Taylor e H. Fayol.

Na esteira dos postulados tayloristas e fordistas, Max Weber, o respeitado teórico da burocracia, igualmente defendeu tais diretrizes de organização do trabalho, como forma de conferir os melhores níveis de desempenho às organizações em termos de eficiência. É preciso dizer, especialmente nesse particular, que tais modelos de produção, de fato, resultaram em incrementos de produtividade e riqueza jamais alcançados. Representam, ainda hoje, as formas predominantes de arranjo da produção que se estendem desde as indústrias até os escritórios do setor de serviços, passando, com significativo destaque pelas organizações do setor público, que são as mais próximas expressões da burocracia, ainda que permeadas por seus mais evidentes traços disfuncionais. Assim, interessa à gestão de pessoas a compreensão dos processos de trabalho, suas origens conceituais, seu horizonte de exaustão e ponto de colapso.

---

<sup>78</sup> Em sua obra: *O capital*.

<sup>79</sup> Em sua obra: *Princípios da administração científica*.

## 4 Gestão por processos no setor público

São duas, em sentido amplo, as principais perspectivas estruturais segundo as quais se pode visualizar e compreender o funcionamento e a gestão das organizações: a *funcional* e a *por processos*.

A perspectiva *funcional* constitui a forma convencional de pensar e que sustenta o modelo vigente de arranjo e de gestão das organizações públicas. As organizações tendem a ser, normalmente, visualizadas segundo uma perspectiva funcional, ou seja, uma compreensão da realidade organizacional traduzida pela composição de unidades administrativas que o ente ou órgão possui. Cada unidade dessas vincula-se a uma *função* da organização: gestão de pessoas, financeira, obras, educação, saúde, etc. Tradicionalmente, as organizações públicas são vistas de modo departamental, como um agregado de secretarias, subdivididas em áreas ou serviços; estes, por sua vez, em seções. É a denominada visão funcional. Essa perspectiva de análise das organizações públicas apresenta algumas características que têm impacto significativo na gestão de pessoas, quais sejam: a) o foco na área de gestão de pessoas em detrimento de uma visão do todo; b) a visão compartimentada; c) o reduzido grau de integração; d) tendência à eficiência mais elevada e à reduzida efetividade.

Como principal resultante dessa forma de ver a organização (trata-se aqui da resultante da adoção da lente teórica do pensamento clássico), e, por conseguinte, gerenciá-la, resultam algumas implicações, tais como a tendência de formação dos denominados espaços restritos de exercício de poder, ou feudos organizacionais, cujos funcionamentos tendem a orientar-se segundo objetivos divergentes, fragilizando a coerência das ações do ente ou órgão público como sistema. A noção de eficiência baseia-se no conceito de divisão do trabalho e de especialização das funções. Perde-se, no entanto, em termos de efetividade (impacto e legitimidade) se reconhecida a complexidade das políticas públicas que decorre de sua transversalidade e multidisciplinaridade, por exemplo. Tais atributos das políticas públicas condenam a visão funcional e fragmentada da gestão, exigindo uma abordagem mais orgânica, fluida e mesmo caótica, orientada para a *efetividade*, ainda que, por vezes, resulte comprometida a *eficiência* tomada em seu sentido estrito. Importante resgatar aqui, para fins de apropriação desse conceito, o referencial do pensamento gerencial clássico, cotejando-o com o referencial da complexidade.

Alternativamente à perspectiva funcional, pode-se interpretar a mesma realidade a partir de uma visão pautada pelos *processos*

*organizacionais*, conduta de gestão que implicará sensíveis impactos na compreensão diferenciada do funcionamento da organização, seguida de reflexos na sua forma de gestão. Um *processo* pode ser definido como um conjunto de atividades integradas que absorvem insumos ou recursos de produção,<sup>80</sup> que os transformam segundo uma determinada matriz de combinação (adicionando valor), e gera um resultado na forma de produto específico (bem ou serviço público) desejado por seu usuário. Pode-se admitir, ainda, segundo uma perspectiva gerencial que se sustente na noção de melhoria contínua potencial, que todos os processos organizacionais apresentam também perdas. Do ponto de vista da gestão de pessoas, vale lembrar que a criação de valor no curso do processo de trabalho se dá sempre por intermédio das pessoas, que combinam recursos (conhecimento, tecnologia, instrumentos, equipamentos, máquinas, etc.).

São elementos de análise dos processos: *atividades, recursos, transformação, resultado, usuário e perda*. Identificar esses componentes possibilita a sua adoção como referenciais para a identificação, a descrição, a análise, o aperfeiçoamento e, em última instância, a ressignificação do trabalho nas organizações, com o propósito de produzir resultados convergentes com o interesse público. A visão dos processos permite uma compreensão integral da cadeia de produção de valor público, permitindo a atuação mais qualificada do gestor em busca da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações governamentais.

Os processos organizacionais podem ser representados por fluxogramas.<sup>81</sup> A partir da definição e análise dos processos organizacionais, pode-se identificar com melhor clareza:

- a) o *produto* (resultado em bens e serviços públicos): identificar e avaliar o produto importa conhecer o resultado gerado por determinado processo. Conhecido o produto de cada processo pode-se avaliar sua qualidade – ou seja – é, de fato, esse o bem ou serviço público desejado pela coletividade? A forma, frequência ou localização desejadas?;
- b) o *usuário* (destinatário da ação governamental): a análise dos processos permite identificar os usuários finais e intermediários de cada processo ou subprocesso. A partir disso,

<sup>80</sup> Podem ser referidos como insumos de produção: os recursos materiais em geral (financeiros, equipamentos, máquinas, material de expediente, energia, etc.) e os recursos humanos.

<sup>81</sup> Fluxogramas são diagramas representativos de um processo, indicando a sucessão ordenada e integrada de atividades destinadas a alcançar um objetivo.



- pode-se acessar os usuários segundo uma abordagem específica e orientada com vistas a obter informações acerca de suas necessidades e dos resultados gerados pelo processo (bem ou serviço público);
- c) os *insumos*: os insumos de produção (geração de valor público) são os recursos absorvidos ao longo das atividades que conformam o processo, com vistas à produção de um bem ou serviço público. A capacidade da administração pública de identificar os recursos consumidos em cada processo ou em cada uma das atividades que o compõe é fator essencial para a definição do correspondente custo de produção;
  - d) as *atividades*: as atividades dos processos podem ser definidas como suas unidades integrantes básicas para fins de análise. Conhecendo as atividades de um processo, pode o gestor, de forma mais analítica, empreender esforços de melhoria e aperfeiçoamento (racionalização), a fim de tornar a atividade (e, por conseguinte, o processo) mais eficiente;
  - e) os *indicadores de desempenho*: por fim, os indicadores de desempenho final ou parciais permitem conhecer o funcionamento do processo ou das atividades que o compõe. É aconselhável que os indicadores limitem-se ao número efetivamente necessário à boa gestão dos processos, evitando-se a criação de indicadores em demasia, a ponto de gerarem custos desnecessários na coleta dos dados, tratamento e análise dos resultados. Nessa perspectiva, os indicadores devem concentrar-se em atividades críticas do processo (gargalos), atividades que demandam, por sua relevância, acompanhamento acurado, justificando os esforços de monitoramento por indicadores.

Reconhecer a complexidade das demandas sociais sugere o repensar das estruturas organizacionais segundo a perspectiva de processos, ou seja, partindo da noção de efetividade (sentos de expectativa dos destinatários e de impacto social das ações). O foco da gestão de processos está em maximizar a produção de valor público legítimo. Nesse contexto, a estrutura departamental, o orçamento (por programas), o quadro de cargos e de empregos públicos, as ações de desenvolvimento e demais aspectos afetos ao funcionamento da organização, passam a ser dimensionados a partir do redesenho dos processos organizacionais.

Tomada essa perspectiva, os gestores – em particular os gestores de pessoas – devem empreender amplas e sistemáticas revisões críticas dos processos organizacionais (a partir da identificação das expectativas de seus usuários intermediários e finais e dos objetivos a que se propõem esses fluxos de produção de valor), a fim de que se constituam em parâmetros básicos para o dimensionamento das estruturas.

A perspectiva de processos privilegia as atividades logicamente integradas em detrimento das unidades responsáveis por sua consecução; enfatiza o resultado final (objetivo do processo e motivo efetivo de sua existência) em contraposição às atividades em si.<sup>82</sup> São características específicas da gestão por processos:

- a) o foco no usuário ou destinatário do bem ou serviço público;
- b) a ênfase em agregar valor orientado para destinatários intermediários e finais dos bens e serviços públicos;
- c) os parâmetros de avaliação de desempenho são construídos com foco no impacto e na legitimidade conferida à ação governamental;
- d) o elevado nível de integração dos diferentes atores e recursos.

O formato tradicional de estrutura organizacional vigente na administração pública atualmente, como se viu, é uma decorrência da perspectiva funcional própria do modelo clássico de organização racional, baseado nos conceitos de divisão do trabalho, de especialização, de padronização, de hierarquia, entre outros (e que teve acolhida no setor público em geral, notadamente em razão do movimento de burocratização das organizações públicas levado a efeito a partir da década de 30, simbolizado pela criação e atuação do DASP). Um reflexo da necessidade de mudança nessa perspectiva de análise da estruturação da administração pública é o conceito de programa, que tem assumido evidência crescente.

<sup>82</sup> A abordagem de processos não é, em essência, nova, mas, revisitada, está em emergência no campo da gestão (HARRINGTON, 1993; DAVENPORT, 1994; PAIM *et al.*, 2009), e mesmo com orientação para a administração pública (TEIXEIRA, 1996). O conceito de processos é basilar na gestão, constituindo elemento central, em especial, na *gestão de projetos* e na BPR (*Business Process Re-engineering*) ou reengenharia ou redesenho de processos (com foco no *negócio* da organização). A perspectiva dos *processos*, diferentemente da *lógica funcional*, impõe a observância de três diretrizes gerais orientadoras dos atos de gestão, quais sejam (DAVENPORT, 1994): a) adoção do *ponto de vista do usuário (final ou intermediário) dos serviços público*; b) processos como *meio* para a organização fazer o necessário para *produzir valor para o usuário-cidadão* (contribuinte); e c) a *satisfação do usuário* com o produto do processo (da ação do Poder Público) assume posição preponderante como *parâmetro de avaliação de desempenho* organizacional.

O conceito de processos na gestão das organizações públicas converge, também, entre outros elementos, para a noção de resolutividade. A adoção da perspectiva de processo, implicando a capacidade dos atores organizacionais de compreender seu trabalho no contexto de fluxo, transcendendo os limites das áreas funcionais, contribui para a intensificação do esforço de resolver os problemas quando são apresentados ao seu departamento. Isso tende a minimizar a tendência dos gestores e agentes de limitar sua atuação aos estritos parâmetros formais definidos para sua área funcional, as conhecidas competências (“isso não é da minha competência!”).

## 5 Análise dos processos de trabalho no serviço público

Além de fundamental para a perspectiva de geração de valor público, a análise dos métodos e processos de trabalho pode constituir um importante recurso de gestão de pessoas. Atuando sobre os processos de trabalho, é possível, em alguns casos, que se eleve tanto a eficiência (especialmente a produtividade), a eficácia e a efetividades de uma organização com pouca ou nenhuma mudança estrutural. Nesse contexto, a análise das condições de trabalho (métodos e processos organizacionais) tem por fim identificar as etapas (atividades) críticas, os *gargalos*, e especialmente as atividades do processo, que não agregam valor ao produto ou o fazem de forma menos eficiente. Sobre esses devem recair a concentração dos esforços de racionalização dos processos de trabalho – ou seja – ações orientadas para a maximização do trabalho efetivo, a minimização do trabalho adicional e a eliminação das perdas (OHNO, 1997).

Sob o ponto de vista da gestão de pessoas, entre os cuidados necessários na apropriação dos modelos de análise do trabalho, está o de não reproduzir a abordagem taylorista estritamente racionalizante, a qual, sob o pretexto de gerar maior eficiência, compromete a relação das pessoas com o trabalho em termos de significado. É importante lembrar que a análise dos processos de trabalho, notadamente no ambiente do serviço público, em face das suas especificidades, deve levar em consideração, entre outros aspectos, o *conteúdo do trabalho*. Não se pode esquecer que a organização pública tem particularidades estruturais e funcionais, tais como o fato de que as pessoas ingressam e tendem a permanecer no serviço público (*baixa rotatividade*, se comparada ao movimento de precarização das relações de trabalho que moldam os contornos atuais do mercado privado), a *estabilidade* dos servidores

(imperativo de continuidade da oferta de bens e serviços públicos) confere outros formatos para as relações gerenciais, a *complexidade do produto* pretendido pela ação governamental requer arranjos laborais distintos e um processo de formulação, execução e avaliação múltiplo e heterogêneo em termos de atores e interesses intervenientes a serem equacionados.

## 5.1 Processos de trabalho e a teoria das restrições

A partir da ótica dos processos organizacionais para a geração de valor público, pode-se inferir que, no decorrer de uma sucessão de atividades destinadas a produzir um resultado, haja a interferência de inúmeros fatores contingenciais capazes de promover o desequilíbrio do fluxo produtivo. Alguns desses fatores limitadores do processamento pleno podem ter natureza conhecida (as limitações de uma máquina, ou de um contingente de pessoas, por exemplo), outros não (o desconhecimento e a consequente dificuldade de tratamento que afeta uma pessoa em relação a uma situação ou questão específica posta na realização do trabalho, exemplificativamente). Esta última é, em geral, incontornável, limitando a eficácia de ações preventivas.

A segunda categoria de contingências, no entanto, pode ser definida como de *restrições estruturais*, as quais deverão ser objeto de análise e acompanhamento intensivo. Assim, dada a interdependência sistêmica existente entre as atividades de um processo, e mesmo entre processos e, principalmente, dos diferenciais de produtividade inerentes a cada um desses elementos (atividades ou processos), a ação de gestão (pautada pela noção de escassez de recursos) deve priorizar aqueles que afetam mais direta e intensamente o resultado final.

Esses elementos mais frágeis dos processos, e limitadores de seu desempenho, podem ser chamados *restrições*. Entre os enunciados da teoria das restrições (*theory of constraints – TOC*) está o de que os recursos e fatores de produção de uma organização não devem receber tratamento idêntico (GOLDRATT; COX, 1993), devendo-se concentrar atenção naqueles que apresentam efetivo impacto no nível de produção global do sistema. O conceito central desse postulado teórico é, portanto, a *restrição*. Os sistemas, em geral, possuem limitações – fatores que condicionam a atuação do aparelho administrativo –, impondo obstáculos ao seu melhor desempenho orientado para o alcance dos objetivos organizacionais. Sendo as organizações sistemas, o resultado de sua atuação deve preponderar em relação ao desempenho de suas

partes componentes. Se alguma dessas partes integrantes (ou atividades, se tomada a perspectiva de processos) representa um *afunilamento* – ou gargalo – no fluxo de produção, o nível de produtividade desse elemento determinará a produtividade global do sistema. Em suma, nenhum processo de trabalho gera maior quantidade ou qualidade de resultados que a sua atividade (fase) mais limitada.<sup>83</sup>

A partir dessa perspectiva teórica são inferidas algumas considerações: a) uma hora perdida num gargalo representa uma hora perdida para todo o sistema, tanto quanto uma hora economizada em um recurso não gargalo não representa ganho nenhum para o sistema; e b) o nível de utilização de um recurso não gargalo não é determinado por seu próprio potencial, mas por qualquer outra restrição do sistema.

A partir disso, pode-se afirmar que a máxima utilização do recurso restritivo de capacidade operativa – o gargalo – é o principal componente na determinação da capacidade máxima de desempenho final da organização. De outra parte, se um recurso, atividade ou fator de produção não representar restrição para o sistema, e, ao mesmo tempo não permitir uso alternativo, deverá, preferencialmente, permanecer momentaneamente ocioso, a produzir estoques na fase ulterior do processo (intermediários ou finais). Havendo, no entanto, a possibilidade de utilização alternativa desse recurso, de forma que seja ele capaz de proporcionar acréscimo marginal de produção (na atividade-gargalo), seu emprego resultará em melhoria de desempenho global do sistema. Esses conceitos são importantes para a gestão de pessoas na medida em que as competências das pessoas são recursos que por vezes operam como gargalos do fluxo de produção de valor público. A análise de cargos e de postos de trabalho, os mapeamentos de competências, os gráficos de distribuição do trabalho, as análises e diagnósticos de lotação de servidores, entre outros, são instrumentos que admitem como um de seus conceitos de fundo a noção de gargalo produtivo no contexto da análise dos processos de trabalho.

---

<sup>83</sup> Tanto quanto é verdade que nenhuma corrente é mais resistente que seu elo mais fraco. Sob o ponto de vista das *equipes de trabalho* (que são estruturas e não processos), é importante atentar para as limitações dessa abordagem teórica. Não se pode afirmar que nenhuma equipe pode alcançar resultado superior à capacidade de seu integrante menos produtivo. Isso porque no âmbito das equipes ocorre o fenômeno da *sinergia*, oportunidade em que, como decorrência das interações, as lacunas de desempenho ou deficiências são superadas.

## 5.2 Análise das perdas nos processos de trabalho

Segundo uma perspectiva de eficiência dos processos de trabalho, ocupa posição de destaque a análise das perdas ou dos desperdícios, que vem constituindo objeto de análise de diversos teóricos no campo da ciência da administração. Destacam-se, para assinalar as contribuições clássicas, expoentes como Taylor, Gantt, Gilbreth e Ford. Dentre os modelos mais recentes de análise dos componentes do trabalho, pode-se destacar o formulado por Taichii Ohno. (OHNO, 1997). Segundo esse autor, o trabalho humano pode ser analisado a partir de movimentos que se estruturam em três categorias: o **trabalho efetivo**; o **trabalho adicional** e as **perdas**. Com base nesse modelo analítico, pode-se afirmar que toda a atividade humana em ambiente laboral, ao longo de um processo de trabalho qualquer, pode ser decomposta segundo essas três parcelas.

O *trabalho efetivo* é definido pela capacidade de adicionar valor ao produto em elaboração (bem ou serviço). O componente efetivo do trabalho ocorre, portanto, quando há *transformação* dos recursos em processo (insumo ou produto em elaboração) pela incidência do trabalho. Além do trabalho efetivo, a atuação das pessoas nos processos de trabalho pode apresentar, também, o denominado *trabalho adicional*, ou seja, aquela parcela do esforço despendido para dar suporte às operações que resultam no trabalho efetivo. Assim, o trabalho adicional não transforma o produto ao longo do processo, mas é indispensável para que ocorra a adição de valor. O terceiro componente, presente em todo o movimento em ambiente de trabalho, é a denominada *perda*. A perda é a expressão do desperdício absoluto, pois corresponde a todo o esforço aplicado que não é revertido em atividade de suporte, tampouco em transformação.

Não somente no setor público, mas especialmente neste, em face da natureza de sua atividade e de outros componentes determinantes de sua dinâmica, os processos tendem a ser configurados de forma a resultar em expressivo componente de *perda* (obviamente rotuladas como trabalho adicional) se comparada à dimensão da parcela de *trabalho efetivo*. Entre esses extremos, pode-se identificar sempre o *trabalho adicional*.

De fato, a atividade humana que efetivamente opera transformações no decorrer do processo laboral (trabalho efetivo) tende, em geral, a responder por reduzida parcela do tempo total de trabalho. Em contrapartida, se computado o tempo aplicado em atividades que não

adicionam valor nem que figuram como de suporte ao trabalho efetivo, este resultará em substancial parcela do tempo de trabalho.

É preciso assinalar que, para fins de análise do trabalho, os conceitos de perda, de trabalho adicional e de trabalho efetivo podem ser relativizados. Exigem que sejam definidos para cada situação, considerando, entre outros aspectos, a tecnologia disponível, e a efetivamente empregada, além da disponibilidade de recursos e do nível de qualificação das pessoas. Um exemplo pode ser concebido nos seguintes termos: o caso do processo de “manutenção e limpeza de estradas e vias públicas”:

- a) o tempo em que os operários estão no local de execução das atividades, trabalhando com as ferramentas e equipamentos acionados (ou seja, de fato operando uma transformação no ambiente – a limpeza), pode ser considerado *trabalho efetivo*;
- b) o tempo correspondente aos deslocamentos dos operários, equipamentos e ferramentas, preparações para o trabalho (início e término), e descansos pode ser considerado como trabalho adicional – que apesar de não transformar, é necessário para que sejam operadas as transformações características do trabalho efetivo;
- c) as perdas, nesse caso, podem ser consideradas as paradas para conversas, atrasos ou outras atividades que não se enquadram nas situações anteriores.

Sob a perspectiva do bom senso, pode-se perceber que, nesse caso, a parcela de tempo passível de ser considerada *perda* parece ser a menor em relação às demais. Ocorre, entretanto, que a identificação das componentes de perda no trabalho exige um tratamento mais detalhado.

De início, conforme já referido, a definição dos contornos do que possa ser considerado trabalho adicional exige interpretação particularizada, afastando-se a possibilidade de apresentação de um elenco de atividades assim passíveis de serem classificadas. Conceitualmente, o trabalho adicional é aquele que, mesmo não adicionando valor ao produto da ação do agente público, é necessário à sua consecução.

A partir disso, pode-se generalizar a compreensão acerca do que é trabalho adicional, a partir de um questionamento, qual seja: Se uma atividade inerente ao processo de trabalho for iniciada e, independentemente do seu prazo de término, nenhuma alteração importar no produto em elaboração (bem ou serviço público), essa atividade não pode ser considerada trabalho efetivo. Pode ser, então, trabalho adicional ou perda.

Se essa mesma atividade puder ser realizada de forma mais eficiente, há uma componente de perda nesse esforço de trabalho que precisa ser investigada. Na mesma linha, a natureza da componente *perda* tem caráter bastante relativo. Definir uma atividade ou esforço despendido como *perda* depende, essencialmente, da disponibilidade de alternativas viáveis de arranjo do trabalho. Assim, se uma atividade desenvolvida possui alternativa de realização com menor consumo de recursos, essa diferença verificada pode ser considerada *perda*, ainda que para isso possa se fazer necessária a aquisição de tecnologia ou de outros recursos não disponíveis na organização, mas existentes no ambiente a custo acessível.

Em geral, os componentes de trabalho efetivo tendem a ser menores (em termos de tempo empregado), quanto maior a exigência de atividade intelectual. Igualmente, as atividades administrativas, em geral, tendem a apresentar uma componente de trabalho adicional mais significativa quando comparada com a parcela referente ao trabalho efetivo. De outra parte, quanto mais operacional a natureza das atividades desenvolvidas, menores tendem a ser as parcelas de trabalho adicional e perdas, proporcionalmente à de trabalho efetivo. Isso porque atividades operacionais apresentam um tempo de preparação, em geral, menor em relação ao tempo e impacto da transformação que operam.

A atividade de representação do município em juízo em razão de uma ação específica, por exemplo, exige da procuradoria uma parcela de tempo significativa investida em leitura, pesquisa, consultas, contatos, discussões, etc., para preparar a forma de atuação (trabalho adicional), quando comparado ao tempo utilizado para a elaboração de manifestações ou atuação específica (trabalho efetivo).

Em suma, a eficiência dos processos, especialmente no que tange ao componente *trabalho*, exige que se busquem alternativas com vistas à maximização do componente *efetivo*, seguido da minimização do trabalho *adicional* e eliminação das *perdas*.<sup>84</sup> Outra importante dimensão afeta à gestão, sob a perspectiva dos processos, lastreada no paradigma da operação enxuta, diz respeito ao fluxo de trabalho, que

---

<sup>84</sup> Essa *eliminação* das perdas nos processos produtivos pode ser associada àquilo que se denominou, na literatura especializada da área de administração da produção, de modelo de “produção enxuta”, relacionada ao Sistema Toyota de Produção. Em que pese sua concepção e emprego estarem atualmente restritos, quase que exclusivamente, à área de produção, notadamente na indústria de transformação, os conceitos da “produção enxuta” podem e devem, em homenagem ao interesse coletivo, ser aplicados a organizações do setor público.



definirá sua dinâmica de funcionamento. Nesse particular, a busca de uma configuração mais eficiente para os arranjos de trabalho sugere, em geral, o emprego do conceito de alimentação justo ao tempo,<sup>85</sup> com o propósito de eliminar estoques intermediários de documentos, processos, etc., em uma rotina administrativa. O conceito de produzir justo ao tempo, que, em geral, tem sido aplicado com mais sucesso no segmento da indústria de transformação, impõe a lógica da produção puxada, em oposição ao padrão de produção baseado em empurrar o trabalho.

Esse modelo de organização do fluxo de produção, no contexto da análise e definição dos arranjos de trabalho pode, conforme o caso, apresentar excelentes resultados nas organizações do setor público, mesmo em atividades administrativas. A partir da perspectiva de formatação dos processos de trabalho, os impulsos administrativos passam a ser substituídos por solicitações de trabalho. É importante assinalar, por fim, que a adoção dessa diretriz de organização do trabalho tem como premissa a maturidade comportamental e o comprometimento das pessoas com os níveis de produtividade estabelecidos.

### 5.3 Análise de custos com pessoal nos processos de trabalho

Um dos argumentos mais utilizados nas discussões que envolvem a produção e oferta de um bem ou serviço público é o custo associado ao componente *pessoal*. A remuneração do pessoal envolvido, de fato, representa a principal parcela do custo, especialmente dos *serviços* públicos,<sup>86</sup> que, em geral, mesmo quando não intensivos em pessoas, o processo produtivo dos serviços públicos envolve a necessidade de profissionais com maior nível de especialização; isso não reduz o impacto dessa componente na composição final do custo do serviço prestado. Assim, se o serviço público de manutenção de vias e espaços públicos envolve um contingente elevado de pessoas (ainda que com remuneração individual relativamente baixa), a oferta de serviços de atendimento médico, apesar de demandar menor contingente de profissionais, apresenta um nível de remuneração média mais elevado.

<sup>85</sup> Em geral, denominado *just in time*.

<sup>86</sup> Isso porque na produção de bens públicos, em geral, tende a assumir acentuada relevância a componente material (insumos tais como material, máquinas e equipamentos, desapropriações, etc.).

Em suma, a oferta de serviços públicos tem, em geral, no elemento *pessoal* sua principal componente de gasto, daí a necessidade de conhecer e avaliar o desempenho desse fator de custo, em relação aos serviços públicos. Nessa linha, pergunta-se: bastaria dividir o valor das remunerações pelo número de unidades de serviço produzidas (metro quadrado de área limpa, número de consultas, ou de alunos alfabetizados, etc.) para a obtenção do custo unitário do produto gerado? A resposta é não. Essa relação pode ser feita, logicamente, mas não traduz a real expressão do consumo desse tipo de recurso na consecução de um *bem* ou *serviço* público.

Para o tratamento do tema, é importante assinalar que a literatura especializada admite diferentes formas de estabelecer o custo de determinado produto. Nessa abordagem, parte-se do pressuposto de que não são os produtos (bens ou serviços públicos) que absorvem os custos, mas as **atividades** que integram o correspondente *processo produtivo*.<sup>87</sup>

É importante identificar, inicialmente, a sucessão de atividades integradas que geram determinado produto (bem ou serviço). A partir disso, então, pode-se associar a cada atividade os custos a ela inerentes; e, com base nesse esforço de descrição e análise, é possível verificar, entre outros aspectos, quais são as atividades que: geram maior valor; são *gargalos* do processo; absorvem mais insumos (custos); podem ser consideradas fragilidades (disfunções); podem ser consideradas potencialidades.

Por fim, outro aspecto conceitual diretamente associado à análise de custo com pessoas no âmbito do setor público refere-se às definições de custo das pessoas e de remuneração (despesa com pessoal), que são diferentes dimensões da análise econômico-financeira da estrutura de pessoal de uma organização. A partir dessas definições, pode-se afirmar que é possível, sem promover desligamentos, elevar o nível remuneratório de uma carreira, órgão ou poder, sem que haja elevação do correspondente *custo de pessoal*.

Isso porque a *remuneração* dos servidores representa uma dimensão absoluta e inflexível para fins de análise, cujo valor pode ser expresso em unidades monetárias, conduzindo ao que se denomina *gasto com pessoal* (parâmetro limitado); ao passo que o *custo do pessoal* constitui uma dimensão relativa a um parâmetro de referência unitária,

<sup>87</sup> Nessa linha, veja-se literatura especializada sobre o sistema de custeio ABC.

pois é função do nível de produtividade de um fator de produção – no caso o fator trabalho –, que pode ser sensível a variações provocadas por outras variáveis, inclusive a própria remuneração.<sup>88</sup>

Pretende-se, em suma, destacar o potencial de ampliação do conhecimento gerencial envolvendo o *custo* de produção dos serviços públicos, especificamente no que tange ao componente *peçoal*. Trata-se, assim, de uma ruptura paradigmática que estende a perspectiva de análise do gasto público, tornando-a convergente com a proposta de gestão orientada para os resultados dos processos, ou seja, dos programas e das ações governamentais.

## 6 Carreiras estratégicas na administração pública

A *gestão por competências* é um conceito gerencial complexo, que assume a forma de tecnologia de gestão e vem sinalizando amplas possibilidades de transformação na administração pública brasileira. Na esfera federal de governo, tem-se o Decreto nº 5.707/2006, que introduz a *Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal* – PNDP, e que vem apresentando diferentes desdobramentos naquele âmbito, além de influenciar ações correlatas nas demais órbitas de governo.

O desenho de cargos e empregos públicos parte das condicionantes dos processos de trabalho, do nível de oferta no mercado de recursos humanos,<sup>89</sup> e da tecnologia disponível. Os processos (neles inserido o padrão tecnológico específico) exigem características pessoais e profissionais que delineiam o perfil do agente público, que se assenta em duas premissas básicas de trabalho: as pessoas são o principal *ativo*

<sup>88</sup> Admitindo uma situação inicial em que em determinada organização pública, ou processo, o nível de remuneração é de \$1.000,00 e o nível de produção de valor público a ele associado é de 1000 (unidades, atividades, metros lineares, área, etc.); tem-se que o custo unitário associado ao fator *peçoal* (elemento de despesa) corresponde a \$1,00 (\$1000,00/1000). Se, com a concessão de um 'aumento' remuneratório (seguido de um redesenho do processo de trabalho, ou com a mudança de tecnologia empregada, etc.), que resulte em um nível de remuneração da ordem de \$1.200,00, verificar-se um incremento de produção que eleve o montante produzido para 1.300 (unidades, atividades, etc.), então, esse movimento implica a reconfiguração de um custo unitário de pessoal, que passa a ser equivalente a \$0,923 (\$1.200,00/1300).

<sup>89</sup> O mercado de recursos humanos pode ser compreendido como o contingente de pessoas aptas e dispostas a ocupar determinados cargos e empregos públicos em uma área de abrangência específica. Os limites dessa área são definidos pelas condições de deslocamento diário para cumprimento da jornada de trabalho, ou de deslocamento definitivo de economias familiares, impulsionados pela oferta de vaga em órgão ou entidade pública.

(gerador de valor) da organização pública; e o setor público desenvolve atividades *intensivas* em utilização de pessoas. Alternativamente ao perfil tradicional (e estereotipado) de agente público, especializado e pouco estimulado para a inovação e a aprendizagem contínua, o profissional contemporâneo do serviço público orienta-se para os seguintes traços: pessoas com capacidade de aprendizagem contínua; pessoas capazes de mobilizar suas competências pessoais e profissionais; multifuncionalidade, flexibilidade, criatividade e iniciativa; pessoas com capacidade de cooperar e atuar em equipes de trabalho. O impulso para a aprendizagem, segundo um ciclo virtuoso de expansão, deve transcender aspirações atreladas tão somente à possibilidade de ascensão na carreira, estendendo-se para a dimensão do crescimento pessoal e cidadão.

Por certo, a construção desse capital humano nas organizações públicas cerca-se de restrições, muitas das quais ausentes do rol de preocupações dos gestores de empresas privadas, tais como a defasagem técnica dos agentes, a cultura organizacional específica e a estrutura normativa, fatores esses intensamente permeados por uma crença de estabilidade. Esses obstáculos, no entanto, não devem atingir os gestores públicos senão para motivá-los pela imposição de um desafio maior. Nesse contexto, as ações de gestão devem orientar-se pela atuação articulada na reforma da estrutura normativa; no redesenho de estruturas e processos de trabalho; na renovação de quadros, programas institucionais de qualificação (treinamento e desenvolvimento), seguidos por posturas gerenciais mais descentralizadas, que estimulem a participação, a criatividade e a inovação no ambiente organizacional, orientadas para o alcance de melhores níveis de eficiência, eficácia e efetividade nas ações do Poder Público.

A multifuncionalidade e a flexibilidade, por sua vez, podem ser identificadas como conseqüências possíveis dos investimentos para a criação de um ambiente de aprendizagem constante. A capacidade de atuar em diferentes atividades, ou executar múltiplas tarefas em um ambiente de trabalho, vale dizer, é um conceito que contrasta com o de *especialização*. Uma das vantagens decorrentes do desenvolvimento de uma estrutura humana multifuncional é, justamente, sua flexibilidade, assim entendida a capacidade de moldar o arranjo de pessoas com vistas ao atendimento de demandas contingenciais, oscilantes ou sazonais, de forma a absorver impactos na organização do trabalho, sem afetar o nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos.

Um dos formatos organizacionais que pode derivar da existência de um corpo de servidores públicos multifuncionais é a composição de equipes de trabalho *ad hoc* (grupos de estudo de melhoria, comissões técnicas, forças-tarefa, etc.), nos quais as pessoas com diferentes competências são capazes de cooperar na produção de resultados, além de desenvolverem-se mutuamente mediante discussões, estudos, observações, exposições, etc.

De fato, a consecução de tal nível de desempenho em grupo é, em geral, vista como algo distante em face dos padrões de comportamento atualmente vigentes na administração pública. Isso se acentua quando envolve a produção e a transferência de conhecimento, a exposição de fragilidades pessoais, ou a promoção de quaisquer mudanças que possam, ainda que de forma marginal e remota, representar potencial impacto capaz de ser percebido como perda de espaço ou poder pessoal na arena organizacional. Esses fatores condicionantes da ação gerencial, todavia, não podem suplantam a necessidade de transformação cultural e de atitude na administração pública – que, além de possíveis, são necessárias e urgentes.

## 6.1 Regimes jurídico e previdenciário

É importante destacar, preliminarmente, que os *regimes jurídicos* e *regimes previdenciários* são elementos distintos, tanto sob o ponto de vista conceitual, quanto em relação às suas implicações sobre a vida funcional das pessoas. Na mesma linha de importância, merece ser acentuada a distinção entre *previdência social* e *seguridade social*. A seguridade social é composta por três elementos: a *previdência social*; a *assistência social*; a *assistência à saúde*. A previdência social pressupõe contribuição específica e caracteriza-se por ser um sistema que gera a percepção de *parcelas pecuniárias* por ocasião da aposentadoria ou a concessão de pensão (proventos). Os dois outros eixos da seguridade social, também estruturados na forma de sistemas, prestam *serviços* (de saúde e assistência social).

O *regime jurídico*, matéria de tratamento inicial reservada ao Poder Executivo, é o conjunto de normas que regulam, essencialmente, as relações, os direitos e as obrigações do indivíduo em relação à administração pública. Existem dois regimes jurídicos fundamentais: o *estatutário*, incidente quando a normatização da relação da pessoa com o Estado se processa segundo um estatuto específico instituído mediante lei, em geral de *status* complementar, e o *celetista*, que decorre

da adoção dos padrões relacionais estabelecidos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Dentre os aspectos que diferem os regimes entre si, pode-se destacar, basicamente, além do conjunto de direitos e obrigações do agente e da administração,<sup>90</sup> a caracterização dos *cargos* e *empregos* públicos.

No que se refere à conformação jurídica dos *cargos*, em sentido amplo, na administração pública, a definição do regime jurídico é de central importância para a gestão de recursos humanos, pois vai definir os atributos legais específicos, que revestem a posição ocupada pelo indivíduo na organização – o *cargo*. Como já se viu, o *cargo* pode ser definido, *lato sensu*, como o conjunto de atribuições que podem ser cometidas a uma pessoa, que, no âmbito da administração pública, passa a denominar-se *agente público*. O cargo é convencionalmente reconhecido como uma construção jurídica, que sob perspectiva gerencial, tem finalidade fundamentalmente estrutural no âmbito da administração pública, apesar de, por certo, não limitar-se a isso. Note-se, nesse sentido, que o cargo é uma esfera de competências, no interior da qual o indivíduo pode movimentar-se ocupando os espaços funcionais disponíveis (exercício do cargo).<sup>91</sup>

Como estruturas fundamentais do tecido organizacional, essas unidades podem ser denominadas *cargos* ou *empregos* públicos, conforme a natureza do vínculo jurídico que relaciona seu ocupante à administração, o *institucional* (estatutário) ou o *celetista*, respectivamente.

Quando se passou a aceitar a possibilidade de contratação de servidores sob o regime da legislação trabalhista, a expressão emprego público passou a ser utilizada, paralelamente a cargo público, também para designar uma unidade de atribuições, distinguindo-se da outra pelo tipo de vínculo que liga o servidor ao Estado. (DI PIETRO, 1999, p. 420)

Assinale-se que, na interpretação dada à Constituição da República de 1988 – em sua redação original –, o regime jurídico aplicável à administração pública direta, nos termos do art. 39, era o estatutário.

<sup>90</sup> Entre os principais direitos dos servidores públicos estatutários, ocupantes de cargos públicos, está a estabilidade, nas condições e nos termos preconizados na Constituição da República.

<sup>91</sup> Não são raras as vezes em que as pessoas extrapolam os limites de atuação de seus cargos, seja para ocupar espaços vazios (não contemplados por ouro cargo), ou mesmo adentrando as fronteiras de outras esferas de atuação), seja para atender necessidade real de trabalho, entre outras linhas de explicação do fenômeno, incidindo naquilo que se convencionou denominar '*desvios de função*'.

Descabido, portanto, naquela matriz constitucional, o vínculo celetista no âmbito da administração direta (exceção feita, evidentemente, àqueles servidores estabilizados nos termos do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que passavam a integrar quadro especial de empregos em extinção).

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, contudo, foi excluída do texto constitucional qualquer referência sobre regime jurídico a que deveria se submeter o servidor público. Depreendeu-se dali inaugurada a possibilidade de adoção de ambos os regimes (celetista e estatutário), inclusive em convivência harmônica, promovidos os devidos ajustes na estrutura normativa do ente, tais como a supressão de qualquer referência porventura existente na legislação local (Lei Orgânica, por exemplo), que restrinja a adoção de regimes jurídicos diferenciados. Nesse contexto, vale repisar que a noção de emprego público não estava mais vinculada essencialmente à natureza jurídica do órgão ou da entidade da administração pública, mas ao regime jurídico que relaciona o agente ao ente estatal.<sup>92</sup> Mais tarde, no entanto, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional a redação dada ao *caput* do art. 39 pela Emenda Constitucional nº 19/1998, fazendo retornar a redação original. O mesmo pronunciamento do STF preservou, no entanto, os casos de empregos públicos criados e providos por concursos até o momento da decisão. Atualmente, o emprego público é previsto constitucionalmente para os casos de admissão de pessoal nos termos e para os fins de que trata a Emenda Constitucional nº 51.

Sob a égide do regime institucional (estatutário), portanto, os servidores públicos possuem direito subjetivo aos cargos que titulam, sendo seu desligamento involuntário decorrente de:

- imposição de penalidade de demissão nos termos estatutários, condicionada à realização de prévio processo administrativo cercado das garantias constitucionais da ampla defesa;
- de constatação de *insuficiência de desempenho* introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/98, a ser devidamente aferida e conduzida mediante procedimento administrativo específico nos termos da Constituição da República.

Os regimes *previdenciários*, por sua vez, estabelecem as condições de aposentadoria e pensão afetas ao servidor público ou a seus

---

<sup>92</sup> Observe-se, por oportuno, que a *estabilidade* de que trata o art. 41 da Constituição Federal é atribuída tão somente a servidor nomeado para cargo de *provimento efetivo*.

dependentes, conforme o caso. Disciplinam, portanto, as relações entre o agente que passa à condição de *inativo* ou seu *pensionista* e o Poder Público. São tipos de regimes previdenciários:<sup>93</sup>

- o *regime geral* de previdência social – RGPS;
- o *regime próprio* de previdência social – RPPS.

O regime geral de previdência social previsto nos artigos 201 e 202 da Constituição é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e congrega os trabalhadores vinculados às empresas, contribuintes autônomos, e os servidores públicos não vinculados a regimes próprios de previdência, além de contribuintes autônomos. Os regimes próprios de previdência social, de outra parte, são instituídos no âmbito de cada ente federado, mediante a criação de um órgão ou entidade gestora, na forma de fundo destinado à administração dos recursos recolhidos especificamente para esse fim, ou autarquias instituídas para essa finalidade. O regime próprio de previdência admite subdivisão que contemple regimes direcionados aos servidores civis e servidores militares.

Conforme dispõe o art. 40, *caput*, da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, a vinculação de servidores ao regime próprio de previdência está circunscrita à esfera dos denominados cargos de provimento efetivo. Diante disso, depreende-se que os empregados públicos – detentores de empregos, servidores investidos em cargos comissionados (ainda que estatutários) e agentes admitidos temporariamente, para exercício de funções específicas nos termos do inciso IX, do art. 37, da Constituição, vinculam-se ao regime geral de previdência social – RGPS (INSS). No que se refere aos mecanismos de financiamento e composição dos fundos previdenciários, os regimes podem ser classificados segundo três modelos distintos, quais sejam: o sistema de repartição simples; o sistema de capitalização e o sistema misto.

Na proposta de *repartição simples*, o montante gerado pelas contribuições efetuadas pelos *participantes* (ativos) do sistema é destinado à cobertura dos atuais *segurados* (inativos). Nesse caso, há um comumente evocado pacto entre gerações, no qual os servidores atuais suportam as aposentadorias e pensões de seus antecessores no serviço público, ao tempo em que esperam ser igualmente contemplados com a mesma garantia no futuro. O modelo de *capitalização*, de outra parte, assenta-se

<sup>93</sup> Além do Regime de Previdência Complementar.



na noção de que cada segurado dispõe de uma conta de depósito das contribuições, sujeita à capitalização dos valores, de forma a integralizar, ao longo do período de atividade laboral do servidor, um montante a ser distribuído no período de inativação. O sistema *misto*, por sua vez, trata-se de uma combinação dos anteriores, vigorando em parte o modelo de repartição simples limitado a um teto remuneratório, complementado por parcela fixada, segundo um sistema de capitalização.

É de se registrar, for fim, que os agentes contratados por prazo determinado (art. 37, inciso IX, da Constituição da República) vinculam-se, para fins previdenciários, ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS por força do disposto no §13 do art. 40 da Constituição Federal, não obstante a imprecisão técnica de haver constado, nesse dispositivo, a expressão *cargos temporários* (que inclui, também, detentores de cargos eletivos).

## 6.2 Pressupostos fundamentais de desenho de cargos e carreiras

É recorrente na formulação de planos de cargos e carreiras na administração pública – com especial destaque na esfera municipal – a reprodução de modelos utilizados em outras entidades ou órgãos, sobre os quais são realizados ajustes adaptativos. A relevância da noção de singularidade organizacional é, nesses termos, minimizada. Essa tendência à adoção de uma postura reprodutivista das experiências exógenas possui causas bastante conhecidas: a ausência de capacitação técnica para a produção de soluções próprias; a comodidade de receber uma ideia acabada; a crença na capacidade técnica de produções exteriores à organização (exacerbada valorização do estrangeiro); o imediatismo, entre outras.

A atitude de permanecer em regiões de conforto e segurança em detrimento do esforço e da exposição que representa o esforço de produzir conhecimento próprio e soluções endógenas, no entanto, gera algumas consequências igualmente conhecidas, quais sejam, a inadequação das estruturas de cargos, os desvios de função, as práticas formalísticas, etc. O mais impactante desdobramento, todavia, é a deterioração da capacidade de refletir crítica e sistematicamente sobre os pressupostos que sustentam as práticas gerenciais vigentes. Percebe-se a carência de uma atitude filosófica, ou seja, o baixo grau de reflexão acerca de determinados pressupostos que subjazem à estruturação de cargos e carreiras na administração pública. Esses esforços de

questionamento sobre os fundamentos dessas práticas são essenciais à assimilação crítica de conceitos e produção de conhecimento gerencial consciente, maduro e efetivamente útil em matéria de gestão de pessoas para as organizações públicas, em particular no que diz respeito à orientação para o interesse público.<sup>94</sup>

A assunção de um modelo acabado (reprodução) priva o gestor de sua formulação, ainda que tal apropriação se faça mediante a adaptação dos seus elementos periféricos. A adaptação, sem uma crítica fundamental, do que é produzido em outras realidades tem como valor determinante a crença não somente na possibilidade de generalização do conhecimento a despeito das realidades em que são concebidos e em que são utilizados, mas na aparente superioridade da produção de origem estrangeira. Nessa postura gerencial subordinada, ainda fortemente presente na administração pública, pode-se perceber uma atitude mimética das organizações em adotar, muitas vezes, formatos externos prontos, que são percebidos e reconhecidos no seu espaço de atuação como adequados às suas necessidades. Esse fenômeno se verifica na realidade das organizações públicas a partir da cópia de modelos de carreiras, de planos de cargos, de descrições de cargos e empregos, entre outros aspectos.

Ainda especificamente sobre a formulação de estruturas de cargos e carreiras impõe-se a reflexão acerca de determinados paradigmas que têm caracterizado a gestão de pessoas no setor público até este início

---

<sup>94</sup> Esse esforço reflexivo pode ser compreendido, também, a partir do conceito de Kant sobre *esclarecimento* em oposição ao que o filósofo denomina condição de *menoridade*. Kant (2005, p. 63) afirma que o esclarecimento “é a saída do homem de sua menoridade, da qual ele próprio é culpado. A menoridade é a incapacidade de fazer uso de seu entendimento sem a direção de outro indivíduo”. Ainda sobre essa condição, Kant (2005, p. 63) assevera que “o homem é o próprio culpado dessa menoridade se a causa dela não se encontra na falta de entendimento, mas na falta de coragem de servir-se de si mesmo sem a direção de outrem”. A noção de esclarecimento externada por Kant (2005) parece relacionada não somente com a *consciência*, mas com a *coragem* de assumir o controle da ação. Nesses termos, a noção de *consciência*, no sentido de capacidade de *entender* a realidade, é condição para uma atitude esclarecida. Na ciência moderna, essa virtude de transcender a menoridade ocorre quando o pesquisador percebe as limitações de um paradigma e, ainda que contra a corrente dominante, posiciona-se conforme sua consciência. Outro aspecto importante a destacar, como característico da condição de menoridade é a noção de *direção de outrem*, se tomada como dependência intelectual ou como relação de interesse, situação esta que se reveste da máxima gravidade quando a manutenção nessa condição for decorrente de uma deliberada atitude subordinada e reprodutivista. Kant (2005, p. 64) refere-se aos preceitos e fórmulas (prontos/acabados) como *os grilhões de uma perpétua menoridade*, referindo-se à segurança que esses domínios do conhecimento fornecem a quem deles se vale e neles se mantém. De fato, tal como se estrutura a sociedade moderna, os *pensamentos próprios* geram insegurança, não obstante seja a partir deles que se operam as verdadeiras transformações ou esforços de ruptura.

de século XXI e comprometido sobremaneira o desenvolvimento da gestão de pessoas nas organizações públicas. Dois desses pressupostos merecem destaque: a) o da *especialização* dos cargos; b) o da *exclusividade* das atribuições.

O *pressuposto da especialização*, ainda que não seja o mais importante, tem adequada explicação se considerado o período e as condicionantes históricas que determinaram sua origem e ascensão. Dispensa maior esforço de argumentação o convencimento acerca do acentuado nível de especialização formal, que marca parcela representativa das estruturas de cargos e empregos na administração pública. Esse caráter segmentado das ações, e, sobretudo, da atuação das pessoas, reflete-se não somente na qualidade dos produtos do Poder Público, mas nos custos associados à sua produção. O *pressuposto da especialização dos cargos* faz crer que uma estrutura de cargos deve contemplar um grande número de cargos diferentes; e quanto mais especializados – restritos – forem os cargos, tanto melhor. Ainda segundo esse pressuposto, quando uma nova atribuição é incorporada à organização, um novo cargo deve ser gerado para o enfrentamento da demanda emergente.

O *pressuposto da exclusividade* das atribuições tem relação com o anterior e reforça a crença de que as atribuições que estão previstas para um cargo são exclusivas daquele cargo e não podem estar formalmente previstas em outro. O pressuposto de fundo, nesse caso, é o da divisão do trabalho, promovendo sentido de que a atribuição que pertence a um cargo não pode pertencer também a outro.

Note-se que esses são pressupostos de fundo conceitual tipicamente mecanicista e influenciados pela concepção taylorista-fordista de organização do trabalho, cujo foco da organização residia no alcance da eficiência a partir de estruturas rigidamente especializadas e padronizadas. Esses pressupostos delineadores do desenho de cargos e carreiras, no entanto, não somente admitem como requerem uma reflexão acerca de sua validade no contexto contemporâneo da administração pública.

### 6.3 Desenho de cargos e empregos públicos: definições e aspectos práticos

O cargo público, em sentido amplo, pode ser definido como a estrutura formal básica do arranjo organizacional, a unidade fundamental

que dá forma e limites à dinâmica do aparelho administrativo.<sup>95</sup> Sob uma perspectiva gerencial, no entanto, o cargo é a composição de todas as atividades que podem ser desempenhadas por uma pessoa reunidas em uma posição formal na estrutura organizacional. Cada cargo tem uma denominação específica, um conjunto de atribuições que ensejam deveres e responsabilidades em relação às quais estão definidas competências requeridas para investidura, além de uma remuneração específica que o particulariza frente aos demais. O cargo público é o elo entre a administração pública e o indivíduo; o primeiro nível de uma vestimenta institucional que envolve a pessoa que labora para o Estado – o servidor público.

Em uma perspectiva ainda mais estrita, consoante com os parâmetros constitucionais e legais, os cargos públicos são criados em número certo de vagas, denominação e remuneração fixadas em lei; podendo ser desdobrados em *cargos* e *empregos* públicos, conforme a natureza do vínculo jurídico que relaciona seu ocupante à administração pública, o institucional ou o celetista, respectivamente.<sup>96</sup>

Essas noções, com raízes em outras da mesma natureza, têm orientado desde a primeira metade do século XX os administradores públicos e profissionais atuantes nessa área, especificamente na construção dos desenhos de cargos e composição das estruturas de carreiras. De fato, sob o ponto de vista analítico, sabe-se que os cargos não podem ser tomados como as mais simples e indivisíveis unidades de competência atribuídas a um agente, mas cada uma das suas atribuições integrantes. Isso porque os cargos públicos, em geral, podem ser descritos de forma genérica, contemplando um conjunto de atribuições passíveis de serem desempenhadas pelos servidores neles investidos. Nesses termos, um servidor pode desenvolver tão somente uma das atribuições específicas previstas para o cargo, sendo essas melhor referidas como unidades de trabalho indivisíveis para fins de análise.

Sensível à necessidade de imprimir traços mais contemporâneos à gestão de pessoas no âmbito do setor público, os administradores têm buscado alternativas para a excessiva rigidez que reveste a abordagem eminentemente jurídica do tema. Admitindo-se a natureza complexa

<sup>95</sup> Para fins didáticos, e simplificação, adota-se o termo cargo na sua expressão *lato sensu*, ou seja, abrangendo a noção de emprego público.

<sup>96</sup> Na literatura jurídica, a que mais tem cuidado dessa temática, pode-se encontrar a definição de cargo público como o “lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei” (MEIRELLES, 1996, p. 420).

e dinâmica das organizações públicas contemporâneas, que à luz de uma abordagem sistêmica, são reconhecidas como estruturas abertas ou permeáveis,<sup>97</sup> entende-se que uma nova interpretação da gestão de pessoas não é somente possível, mas também necessária.

Como decorrência disfuncional do *princípio* da divisão do trabalho, que em contextos históricos e operativos distintos responderam por significativos incrementos nos níveis de produtividade individual e organizacional, a demasiada especialização de cargos públicos tem comprometido sobremaneira o bom funcionamento de estruturas administrativas nos momentos recentes, e com mais intensidade naquelas localidades de menor porte. *Desenhar* um cargo significa:

- a) definir sua esfera de competências, fundamentalmente pela descrição das atribuições que o compõem e passíveis de serem cometidas a seu ocupante;
- b) estipular nível mínimo de escolaridade ou habilitação específica.<sup>98</sup> Especialmente, definir ou remeter para outra categoria de ato as competências requeridas para o desempenho das atividades inerentes ao exercício do cargo;
- c) fixar sua forma de remuneração;
- d) denominá-lo em consonância com sua natureza e particularidades.

A definição da *denominação dos cargos* encerra algumas especificidades que, caso não observadas, podem gerar problemas. Deve ser simples e inteligível; evitar gênero feminino;<sup>99</sup> evitar denominação

<sup>97</sup> O principal atributo dos sistemas sociais – entre os quais se inclui as organizações – é o de caracterizarem-se como sistemas abertos, ou seja, sujeitos a constante interação com o ambiente. Essa interação processa-se mediante a troca de *energia*, através das fronteiras sempre permeáveis da organização. Esse processo de interação tem nas pessoas seu principal vetor, sendo estas, em última instância, os agentes responsáveis pelas mudanças internas e externas.

<sup>98</sup> Concurso Público e Escolaridade Exigida em Edital. Com base no entendimento do STF de que a exigência de habilitação para o exercício de cargo objeto de certame dar-se-á no ato da posse, e não no da inscrição para o concurso, a Turma deu provimento a recurso extraordinário para restabelecer sentença proferida em primeiro grau, que concedera segurança impetrada por candidata que, aprovada em concurso público para o cargo de auxiliar de enfermagem, fora impedida de tomar posse e entrar em exercício em virtude de não possuir a escolaridade exigida pelo edital no último dia da inscrição para o certame. Afastou-se, ainda, a alegação de ofensa ao princípio da isonomia em relação às pessoas que deixaram de realizar a inscrição, uma vez que o acolhimento da pretensão da recorrente não resultaria em desigualdade entre os candidatos. Precedente citado: RE nº 184425/RS (DJU de 12.6.98). RE nº 392976/MG, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 17.10.2004 (RE-392976).

<sup>99</sup> Equívoco relativamente frequente que ocorre em situações de reforma (reorganização) do plano de cargos em que o ocupante pertence ao sexo feminino. Nesses casos, por desvio

com complementos do tipo 'II' ou 'Auxiliar'. Apesar de singelo, vale referir que a denominação do cargo, além de seus aspectos técnicos e operacionais, encerra um conteúdo subjetivo com reflexos no *status* e estima das pessoas. Nesse sentido, é importante assinalar algumas questões de ordem técnica que merecem registro, quais sejam: a) a *denominação do cargo ou emprego deve, na medida do possível, sintetizar sua essência em termos de atribuições*; b) *evitar composições que envolvam mais de dois termos*; c) *utilizar termos que valorizem o cargo*.

De fato, poucos são os casos nos quais se pode denominar um cargo com o emprego de uma só palavra, como *motorista*, por exemplo. Isso não afasta, entretanto, a ocorrência de situações em que, mesmo sendo possível simplificar, não raras vezes, os gestores públicos optam pelo oposto, por exemplo: *motorista de veículos leves*, *motorista de ambulância*, *motorista de caminhão*, *operador de equipamentos rodoviários*, etc. Nessa mesma linha, pode-se observar, também, com relativa frequência, a adoção indiscriminada do termo "*auxiliar*". São criados cargos com denominação de *auxiliares* sem que existam os *principais*, exemplo: o cargo de *agente administrativo auxiliar*, sem que exista o de *agente administrativo*. Essas denominações envolvendo composições e especializações devem, portanto, ser empregadas tão somente quando forem efetivamente necessárias.

O cargo é um atributo de *status* na organização. Sendo assim, pode-se, sem excessos, alcançar algum grau de valorização das posições na estrutura de cargos, evitando denominações marcadas negativamente pelo senso comum, tais como *serviços gerais*, *operário*, *servente*, *auxiliar de administração*, etc. Essas denominações, em que pese a tradição e mesmo a facilidade em termos de identidade do cargo com suas atribuições, podem ensejar nas pessoas uma ideia de reduzido prestígio ou posição subordinada em termos de *status* organizacional.

Uma vez identificada a composição básica de cargos necessários ao funcionamento da organização pública, estruturada segundo suas efetivas necessidades, segue-se o desenho particularizado dos cargos. Essa tarefa implica, primeiramente, a definição da sua *esfera de competências*, alicerçada na descrição do cargo.

Considerando a realidade em que se insere a significativa maioria das organizações públicas – os pequenos municípios –, resta evidente que sua administração não comporta uma estrutura de cargos muito

---

de atenção, associam-se os atributos da pessoa (no caso o gênero) à denominação do cargo (ex. Farmacêutica Bioquímica, Secretária Executiva, Bibliotecária, etc.).

especializada. Mais que isso, a análise pormenorizada dos processos administrativos e operacionais internos ao Poder Executivo indica a necessidade de uma estrutura composta por cargos ou empregos tanto mais amplos quanto possível. Assim, em oposição às estruturas compostas por diversos cargos de natureza administrativa, figura como alternativa mais indicada a introdução de um único cargo que, em sua descrição de atribuições, reúna todas as atividades passíveis de serem desenvolvidas no estrato administrativo.

É importante assinalar que, em casos especiais, há possibilidade e mesmo a conveniência de incluir na descrição de atribuições de um cargo a probabilidade de exercício de atividades referentes a outro quando necessário e complementar o desempenho eficiente e eficaz daquele. Um exemplo dessa situação pode ser dado com a inclusão da atividade de “conduzir veículos automotores para deslocamento entre postos de trabalho ou por necessidade específica de serviço”, no cargo de *operador de máquinas*. Essa expansão limitada de atribuições pode ser necessária, também, nos casos de agentes de saúde, médicos, enfermeiros, entre outros, que, para um melhor desempenho de suas atribuições, dependem de um motorista para realizar seu deslocamento. Não se trata, pois, de incluir as atribuições de um cargo em outro, mas de, devidamente justificada pela natureza das atividades que executam, possibilitar a determinados profissionais a condução de veículos dispensando a alocação de motoristas (fiscalização, engenharia, etc.).

## 6.4 Definição de carreiras

O critério de antiguidade não pode, ou não deve, ser afastado, pois é reconhecido como necessário, uma vez que valorizar o tempo de serviço público implica, por via paralela, reconhecer o valor da experiência. Em face disso, pode-se pensar em introduzir intensidades diferentes para as ascensões por merecimento (maior) e por antiguidade (menor).

A estruturação de carreiras constitui um dos esforços mais complexos no âmbito da gestão de pessoas no setor público. Isso porque sabidamente as possibilidades para a definição de mecanismos de ascensão nessa esfera diferem sensivelmente daquelas inerentes ao setor privado. O principal fator limitador da construção de carreiras no setor público é o impositivo constitucional contido no inciso II do art. 37 – o concurso público como requisito prévio à investidura em cargo ou

emprego público.<sup>100</sup> A despeito de ser fator restritivo à formulação de carreiras nos moldes por vezes existentes em organizações do setor privado, o referido instituto não é um obstáculo que inviabilize o conceito de carreira no setor público.

Uma carreira não deve ser compreendida como uma sucessão de cargos isolados. De fato, os cargos estruturados em carreira apresentam características específicas, que fazem com que toda a carreira (conjunto de cargos especificados por classes), para fins de análise de compatibilidade com o ordenamento constitucional, possa ser comparada com um cargo isolado.

Como já referido, as classes são os elementos que diferenciam as unidades fundamentais componentes das carreiras. Um cargo escalonado em carreira, portanto, tem seus estágios evolutivos (degraus da carreira) definidos por classes. Nesses termos, uma carreira pode ser definida como um conjunto de cargos afins, dispostos em posições ordenadas segundo uma trajetória evolutiva crescente de variação das exigências requeridas para ascensão. Sob a ótica das atividades associadas aos cargos em carreira, pode-se afirmar, ainda, que, como consequência dos parâmetros crescentes de exigência em termos de competências necessárias para seu exercício, os estágios de ascensão podem apresentar um correspondente incremento quantitativo e qualitativo de atribuições. Dessa forma, é possível conceber um conceito ampliado de carreira, capaz de contemplar efetivo incremento de atribuições e responsabilidades em perfeita consonância com a tradicional curva ascendente dos níveis de remuneração associados às suas unidades básicas constitutivas – os cargos.

Assiste-se, em geral, a situações em que a formatação de carreiras comportam tão somente padrões remuneratórios diferenciados entre as classes, restando, portanto, destituídas do real propósito de sua existência, qual seja, o de sinalizar um percurso capaz de estimular o desenvolvimento pessoal e profissional dos agentes públicos.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Uma análise menos atenta do art. 37, inciso II, da Constituição da República, pode sugerir a inviabilização da carreira no serviço público. Essa formulação assenta-se na crença de que, se a seleção for pública, não resta garantido que o profissional dedicado e competente já pertencente ao quadro de servidores – e, portanto, em tese, merecedor de uma “promoção” – será capaz de lograr êxito em um certame público, “igualdade de condições” com um contingente de concorrentes externos, potencialmente melhor preparados, especialmente se tomada a perspectiva dos critérios de seleção contemplados no concurso público – imparcial e restrito a um conteúdo programático formal e, por vezes, distante da realidade do trabalho.

<sup>101</sup> Impõe-se ao gestor público identificar alternativas para o desenho de carreiras que, observadas as restrições constitucionais e legais – que se justificam frente a outros fatores –,



No centro, portanto, da noção de carreira, e definindo o horizonte e os limites de sua concepção, está o conceito de cargo. Nessa perspectiva ampliada de carreira, tendo em vista seu diferencial quantitativo e qualitativo em termos de conteúdo, imperativo se faz definir formalmente, a exemplo dos cargos, as esferas de competência e requisitos para ascensão, além da remuneração. Para fins de previsão normativa, os **cargos e empregos** públicos correspondem a esferas de competência funcional integradas por um conjunto de atribuições e responsabilidades passíveis de serem atribuídas aos servidores neles investidos, dotados de denominação própria, número certo de vagas e retribuições pecuniárias estabelecidas conforme os estágios da correspondente carreira. A **carreira**, em geral, é definida como a ordenação sequencial de cargos especificada por **níveis e classes**.

Outro importante conceito derivado diretamente da noção de carreira é o de **promoção**. A promoção pode ser entendida como a evolução do servidor nos níveis e classes da carreira, processada por antiguidade ou merecimento, observando-se, nesse caso, os critérios de qualificação e eficiência funcional.

Os **níveis** são gradientes remuneratórios vinculados a um cargo, cuja progressão é, em geral, associada à aquisição de diferenciais no grau de escolaridade e habilitação por parte do servidor. As classes, de outra parte, correspondem a gradientes remuneratórios vinculados a um cargo, cujo avanço é determinado pelo desempenho do servidor segundo critérios de eficiência funcional. A eficiência funcional deve ser aferida observando os seguintes parâmetros: a) alcance de metas de produtividade; b) assiduidade, pontualidade e outros aspectos correlatos.

O critério de qualificação funcional refere-se à aquisição de titulação, habilidades ou competências específicas definidas como requisitos essenciais de promoção nos níveis da carreira e fixadas nos desenhos de cargo. Destaca-se, nesse particular, que a *qualificação*

---

sejam capazes de oferecer os resultados inerentes às carreiras sobre o comportamento humano no trabalho. Os cargos são dispostos em carreiras, basicamente, para oferecer possibilidade de realização pessoal e profissional às pessoas, sendo esta especialmente relacionada ao ambiente de trabalho e aquela ao ambiente externo. A dimensão pessoal da realização pode ser associada à retribuição pecuniária, que permitirá a satisfação de necessidades externas ao ambiente de trabalho (habitação, alimentação, vestuário, lazer, etc.); ao passo que a dimensão profissional da realização pode ser relacionada à satisfação com as atividades desenvolvidas ao longo da jornada de trabalho.

*funcional* pode ser demonstrada segundo três categorias distintas, quais sejam: a *titulação* (envolvendo a formação acadêmica ou técnica específica), a *escolaridade* (que define o estágio de desenvolvimento na trajetória de escolarização formal), e a *habilitação* (que comprova o atendimento de requisitos específicos, tais como categoria de CNH, registro em órgãos de classes, etc.).

A eficiência funcional, por sua vez, trata-se, conforme já referido, de critério associado ao desempenho do agente público no exercício do cargo em que esteja investido, a ser devidamente evidenciado mediante processo de avaliação formal procedido na forma de regulamento próprio.<sup>102</sup>

Sob o ponto de vista da formalização das carreiras, impõe-se referir a possibilidade de sua fixação na descrição dos cargos, especificando-se as condições de investidura em cada classe ou nível,<sup>103</sup> tal como, exemplificativamente, segue:

---

<sup>102</sup> Nesse aspecto particular é relevante assinalar a possibilidade de constar na lei instituidora do plano de cargos e carreiras referência expressa à possibilidade de regulamentação dessa matéria por parte do Poder Executivo.

<sup>103</sup> Não é demais assinalar que a definição dos critérios de promoção deve, obviamente, atentar não somente para a natureza do cargo, mas para os interesses e as especificidades da administração pública, além das condições locais de oferta e demanda no *mercado de recursos humanos*. Assim, os cargos de natureza operacional podem contemplar como requisitos de promoção cursos técnicos ou habilitações específicas de interesse da administração pública e que sejam, ao mesmo tempo, estimulantes para o servidor.

<b>I – Denominação</b>	<i>Agente Administrativo</i>					
<b>II – Provimento</b>	<i>Efetivo</i>					
<b>III – Atribuições</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>atuar no apoio administrativo dos órgãos que integram a administração pública</i></li> <li>• <i>desenvolver estudos técnicos relativos às áreas meio e fim de atuação do ente ou órgão</i></li> <li>• <i>emitir informações e pareceres técnicos em conformidade com as exigências de sua área de atuação</i></li> <li>• <i>efetuar análises técnicas de atividades relativas às áreas meio e fim de atuação do órgão</i></li> <li>• <i>realizar atividades de controle dos processos e das rotinas de trabalho no âmbito de sua competência</i></li> <li>• <i>estabelecer e manter contatos e fluxos de informações visando às ações de melhoria nos processos e nas rotinas de trabalho no âmbito de sua competência</i></li> <li>• <i>desenvolver outras atividades correlatas</i></li> </ul>					
<b>IV – Requisitos para investidura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ensino fundamental</i></li> <li>• <i>Quitação militar e eleitoral;</i></li> <li>• <i>sanidade física e mental;</i></li> <li>• <i>Idade mínima de 18 anos</i></li> </ul>					
<b>V – Carreira, coeficientes de remuneração e requisitos para promoção</b>	<b>Níveis</b>		<b>Classes</b>			
			<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
	I	<i>Ensino fundamental</i>	<i>Coefficiente 1,00</i>	<i>Coefficiente 1,05</i>	<i>Coefficiente 1,10</i>	<i>Coefficiente 1,15</i>
	II	<i>Ensino médio</i>	<i>Coefficiente 1,07</i>	<i>Coefficiente 1,12</i>	<i>Coefficiente 1,17</i>	<i>Coefficiente 1,22</i>
	III	<i>Ensino superior: Administração; Ciências Contábeis; Economia; Gestão Pública; Direito</i>	<i>Coefficiente 1,14</i>	<i>Coefficiente 1,19</i>	<i>Coefficiente 1,24</i>	<i>Coefficiente 1,29</i>
IV	<i>Pós-graduação: Administração; Gestão Pública; Ciências Contábeis; Economia; Direito</i>	<i>Coefficiente 1,20</i>	<i>Coefficiente 1,25</i>	<i>Coefficiente 1,30</i>	<i>Coefficiente 1,35</i>	

Usualmente, a noção e carreira contempla uma sucessão de classes, que configura o que se convencionou denominar de *promoção horizontal* (cargo de *agente administrativo*, classes A, B, C, D). Note-se que, nas carreiras em que se processam as promoções horizontais, as classes diferem tão somente no quesito *remuneração*.

Segundo o conceito de *promoção vertical*, a “carreira” é descrita no contexto do órgão ou ente público a partir de uma sucessão de

cargos distintos, e que tem a ascensão dependente de concurso público. Essa, por sua vez, está associada a uma noção bem mais dilatada de carreira, de fato descaracterizando-a, pois implicaria a investidura em cargos diferentes, o que resulta absolutamente vedado sem a submissão prévia a concurso público, consoante o ordenamento jurídico vigente. Ainda assim, não está afastada a ideia de carreira tomada como uma trajetória de desenvolvimento e ascensão das pessoas na organização segundo critérios de *meritocracia* (apenas submetido a concurso público).

Na busca de alternativas de convergência, em rigorosa atenção ao basilar princípio constitucional da legalidade dos atos da administração pública, resta ao gestor público a proposição de carreira com trajetória diagonal de ascensão (interna ao cargo). Esse formato, que combina os conceitos de *carreira* e de *cargos amplos*, trata-se, em essência, de um estágio mais avançado da formulação das classes. Isso porque a constituição trata de aspectos da investidura nos cargos em empregos públicos; não os define (o que compete ao ente ou órgão, consoante as especificidades a que se sujeita).

No modelo de *carreira em diagonal*, as dimensões crescentes das elipses representam o correspondente movimento de transformação das esferas de competência do cargo disposto em carreira.<sup>104</sup> Atualmente restritas, em geral, a simples diferenciais de padrões de vencimento (carreira horizontal), as classes passariam, nesse modelo, a contemplar requisitos específicos para a promoção. Tais requisitos melhor justificariam inclusive a percepção remuneratória diferenciada, sem, no entanto, sequer aproximar-se do *status* de cargo público, este assim expressamente definido em lei.

Sob essa perspectiva, os requisitos para promoção não seriam conceitualmente diferenciados daqueles tradicionalmente adotados, quais sejam: a antiguidade (tempo de serviço) e o merecimento (títulos em geral). O salto qualitativo residiria unicamente no projeto e na implementação efetiva de uma sucessão ascendente de estágios, capaz de oferecer ao servidor desafios pessoais e profissionais devidamente associados a uma correspondente curva de remuneração.

Não se pode afastar o fato de que, em uma situação-limite, a acepção ora conferida à definição de classe possa ser confundida

<sup>104</sup> Uma forma alternativa de representar a noção de amplitude crescente das esferas de competência dos cargos, em cada estágio de ascensão representado por classes, é a figura de círculos concêntricos, representando diferentes órbitas de competência a partir de uma inicial.

com o conceito de cargo público, pois, de fato, podem não guardar diferenças substanciais. Não residiria aí um inconveniente, ou mesmo um limitador? Seguramente não, pois a definição formal da estrutura de cargos e carreiras, no âmbito da administração pública, assenta-se justamente no conceito de cargo público e na sua extensão definida em lei (limites). Esse é, portanto, parâmetro fundamental em relação ao qual deve se processar a análise e a compreensão da dinâmica da gestão de pessoas no setor público.

Por fim, a operacionalização desse conceito de carreira exige a formulação da devida sustentação normativa, com a definição dos parâmetros e das diretrizes fundamentais em sede legal, seguida da devida regulamentação na esfera administrativa (edição de decretos, instruções normativas, portarias, etc.). Os citados éditos normativos, segundo os propósitos, as características e os limites inerentes à espécie, devem abranger os seguintes aspectos:

- a) critérios de ascensão nas carreiras;
- b) conjunto de exigências para cada nível da carreira;
- c) nível de remuneração de cada classe da carreira;
- d) critérios e procedimentos para enquadramento (e, quando for o caso, reenquadramento);
- e) política institucional de formação e desenvolvimento de competências valorizadas pela organização.

Esses são os principais pontos críticos a serem normatizados no processo de redesenho de carreiras em organizações públicas.

## 6.5 Concurso interno como estratégia de promoção em classes

Equívoco não raro, em se tratando de gestão de pessoas no setor público, é considerar que o instituto do *concurso interno* restou proibido por conta da redação do inciso II do art. 37 da Constituição Federal. O concurso interno, em razão da já citada previsão constitucional, é, de fato, vedado como instrumento de captação interna de pessoas. Assim, é de se registrar que não foi o concurso interno em si que passou a ser vedado pela Constituição de 1988, mas o provimento de cargos e empregos públicos mediante essa forma peculiar de recrutamento e seleção.

É importante destacar que o *concurso* é, por conceito, um instrumento de seleção, observados parâmetros transparentes e consoantes com as disposições constitucionais e legais aplicáveis. Considerando,

portanto, que o concurso interno constitui instrumento vedado como estratégia de *recrutamento* (dado que este deve ser público), mas não de *seleção*, tem-se que o referido instituto não é incompatível com o ordenamento jurídico vigente para fins, por exemplo, de promoção no âmbito de uma carreira. Nesses termos, o instituto do concurso interno, observados os critérios de conveniência e oportunidade que revestem cada situação em particular, pode constituir interessante instrumento de concorrência e estímulo ao desenvolvimento constante com vistas à promoção de servidores. Vale enfatizar: tão somente para promoção de servidores entre os níveis e classes da carreira, e não para o provimento de cargos e empregos públicos, situações estas dependentes de submissão a prévio concurso público.

## 6.6 Criação de cargos públicos e projeção de impacto orçamentário e financeiro

Conforme já evidenciado, os cargos públicos, por conceito, são criados em lei, com um número certo de vagas e remuneração. Outro elemento importante acerca da criação dos cargos públicos é que sua proposição constitui matéria reservada ao correspondente chefe de poder. No Legislativo, os cargos são criados, extintos e transformados por Resolução de Mesa, em consonância com o que preceituam os arts. 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, da Constituição da República, que por simetria aplica-se aos Legislativos estaduais e locais. A fixação da remuneração, todavia, é matéria reservada à lei ordinária, em conformidade com o que dispõe a respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Conforme disciplina a Lei Complementar nº 101/2000, a edição de norma que dispuser sobre a *“criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa”* em geral, e em particular aquelas *obrigatórias de caráter continuado*,<sup>105</sup> deverá, entre outros aspectos, ser acompanhada da devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Essa projeção deverá alcançar o exercício de entrada em vigor do evento que promova o aumento da despesa, estendendo-se pelos dois exercícios subsequentes.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> Art. 17, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

<sup>106</sup> Art. 16, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000.

Tendo-se em vista a natureza e as características das despesas com pessoal, evidente está que se trata de despesas de caráter contínuo daquelas resultantes da admissão de servidores para ocupar cargos públicos. Note-se que não se inclui nessa regra o aumento de despesa promovido pela admissão de pessoal em caráter temporário, seja pela sua natureza transitória, seja pelo fato de não ocuparem cargos públicos.<sup>107</sup>

No que se refere à gestão de pessoas, o propósito dessa exigência legal, inserta em norma disciplinadora da gestão fiscal responsável, reside, fundamentalmente, em promover a ampliação consciente do gasto. O despertar dessa atitude desejada, sob o ponto de vista da saúde econômico-financeira do ente, processa-se pela obrigação, por parte do administrador, de previamente *evidenciar o impacto* da criação de cargo público, e *avaliar eventuais alternativas*. A projeção do impacto tem, por conseguinte, também como destinatário o parlamento, que, no caso da esfera municipal, juntamente com o Executivo, responde pelos atos de governo. Diante disso, a projeção do impacto econômico e financeiro deverá, então, ser realizada pelo gestor por ocasião da criação ou transformação de cargo público, acompanhando o projeto de lei a ser apreciado pelo Legislativo.<sup>108</sup>

A elaboração do demonstrativo nessa fase tem como propósito fundamental informar o legislador acerca do *impacto potencial* da lei criadora de cargos, ainda que a despesa venha a efetivar-se somente por ocasião da posterior admissão do servidor. A projeção de impacto mostra-se igualmente necessária nas situações específicas envolvendo a transformação de cargos, em que resulte aumento de despesa, mesmo que esta não se processe no estágio inicial de aplicação da norma. Pode ser citado, como exemplo específico de incidência da norma federal em tela, o caso de redefinição de carreiras, em que são preservadas ou mesmo reduzidas as remunerações previstas para os cargos iniciais e elevadas as posições finais da carreira. Nessas situações, havendo incremento de despesa projetada para período contemplado no horizonte de três exercícios, imperativa se faz a correspondente estimativa de impacto. Do exposto, pode-se depreender,

<sup>107</sup> O pessoal admitido nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição da República, como se sabe, não ocupa cargo ou emprego público, tão somente desempenha em caráter temporário as atribuições inerentes àqueles.

<sup>108</sup> Ou, no caso de criação de cargos no âmbito do Poder Legislativo, acompanhar o correspondente projeto de Resolução.

ainda, que nos casos específicos de extinção de cargo comissionado e subsequente criação de correspondente cargo de provimento efetivo, sem que haja previsão de aumento de despesa, desnecessário se faz o estudo de impacto para os fins preconizados nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000.<sup>109</sup>

Mas como pode ser evidenciado esse impacto? Inicialmente, é necessário referir que o termo impacto pressupõe a ocorrência de efeito significativo sobre algo; nesse caso particular, na despesa pública. Essa perturbação observada na trajetória da despesa, entretanto, exige uma demonstração não somente em termos absolutos, mas na sua expressão relativa, ou seja, é imperativo que o incremento no gasto seja contrastado com um parâmetro de despesa agregada.

## 7 Redesenho de cargos e carreiras: aspectos práticos

Em razão das contingências a que estão expostas as organizações do setor público – tensões estas decorrentes do caráter dinâmico e complexo do ambiente em que se inserem –, as estruturas de cargos e carreiras demandam periódicas avaliações envolvendo a aferição de seu ajuste às reais necessidades da organização. Nesse contexto, a administração pública deve ser capaz de reformatar de seu aparelho administrativo, e em especial, a estrutura de cargos, com o intuito de melhor adaptá-la às necessidades emergentes de gestão, especialmente aquelas próprias da esfera local de governo.

No plano constitucional, a “transformação” de cargos públicos está prevista no art. 48, inciso X, da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11.09.2001:

**Art. 48.** Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

**X** – criação, **transformação** e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; (Grifo nosso)

<sup>109</sup> Exemplo de transformação dessa natureza é a extinção do cargo comissionado de Procurador ou Assessor Jurídico (vago), seguida da criação do correspondente cargo de provimento efetivo.



Relativamente à organização e ao funcionamento da administração pública, e à extinção de cargos e funções, merece ser enfatizada a competência do chefe do Poder Executivo para realizá-la mediante ato administrativo próprio – o decreto. Essa faculdade está prevista inicialmente na alínea “b” do inciso VI do art. 84 da Constituição da República, este com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001, e reforçada no inciso XXV do mesmo dispositivo.

**Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

**VI** – dispor, mediante **decreto**, sobre:

- a) **organização e funcionamento** da administração federal, quando não implicar aumento, nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- b) **extinção** de funções ou de **cargos públicos**, quando vagos; (Grifo nosso)

Essas mudanças no tecido organizacional devem, no entanto, ser processadas em perfeita consonância com os princípios gerais balizadores dos atos de gestão pública, notadamente aqueles especificados no *caput* do art. 37 da Constituição da República.<sup>110</sup> Nesses termos, pode-se afirmar que o gestor não pode eximir-se de promover os necessários ajustes no aparelho burocrático, de modo a adaptá-lo às emergentes necessidades da administração pública, sob pena de inobservância do princípio da eficiência previsto no citado dispositivo constitucional.

<sup>110</sup> Merece destaque, nesse particular, a orientação definida pelo Supremo Tribunal Federal (ADIN nº 266-0 – RJ), segundo a qual a alteração na denominação, nas atribuições e nas exigências legais para o exercício de um cargo configura nova investidura. Nessa linha de entendimento, as transformações de cargos e o consequente reenquadramento dos servidores poderia ensejar a ocorrência de ato administrativo em dissonância com o que dispõe o inciso II do art. 37 da Constituição da República, que vincula o provimento de cargo ou emprego público à prévia realização de concursos públicos. Há que se observar, todavia, que o princípio essencial orientador da exigência de prévio concurso público assenta-se no princípio da igualdade de oportunidade de acesso aos cargos e empregos públicos. Sendo assim, a vedação imposta pelo STF parece fazer sentido nos casos em que não houver a transformação completa dos cargos de uma estrutura, deixando de existir os anteriores. Não sendo esse o entendimento em relação às transformações de cargos e os decorrentes de reenquadramentos, a administração pública jamais poderia transformar sua estrutura de cargos, o que seria absurdo em face das transformações a que estão sujeitas as organizações públicas.

É importante assinalar, ainda, que o plano de cargos e carreiras é uma ferramenta de gestão, logo, de exercício de poder tanto por parte da administração pública quanto por parte do servidor. O esforço de redesenho requer uma análise das condições políticas (relações de poder), que se estabelecem a partir da estrutura de cargos e carreiras instituída em uma organização.

Impõe-se considerar, em caráter preliminar, que o redesenho de cargos (que, de fato, se trata de transformação de cargo) está sujeito a algumas limitações de ordem constitucional e legal. Nesse contexto, sem definir hierarquia de prioridades, merecem registro as limitações impostas pela Lei Complementar nº 101/2000, mais especificamente no que concerne à *imposição de limites de gastos com pessoal* e à *fixação de condições para restringir sua expansão*.

Assim, ainda que evidenciada significativa margem potencial de expansão do comprometimento da receita corrente líquida – RCL com as denominadas *despesas com pessoal*, no âmbito do órgão ou do Poder, o mecanismo de controle para a sua contenção impõe a necessária observância, entre outros, do disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000, conforme o art. 21, inciso I, do mesmo texto legal.

Existem, ainda, algumas outras limitações contidas no plano legal que merecem a devida atenção do gestor, por ocasião da implementação de um processo de redesenho da estrutura de cargos e carreiras, quais sejam:

- a) a necessária previsão na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), consoante disposição contida no art. 169, §1º, inciso II, da Constituição da República.

Nesses termos, toda e qualquer transformação no plano de cargos e carreiras da administração pública exige prévia autorização expressa na LDO, independentemente de inexistir impacto financeiro positivo. Em que pese a natureza restritiva dessa exigência, sua existência tem por fim não só impor mecanismo de controle ao Executivo pelo Parlamento, como também acentuar a importância da ação planejada;

- b) quando o ente ou órgão público atingir 95% do limite de gastos com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000).

Nesse cenário, está impossibilitada a administração de promover alterações na sua estrutura de pessoal, que resulte em elevação do correspondente gasto. Destaque-se, todavia, que não são vedadas alterações que comprovadamente impliquem redução no nível de

comprometimento da receita corrente líquida, com a cobertura das despesas com pessoal (desde que atendida a exigência anterior).

- c) limitações impostas pela legislação eleitoral. Conforme dispõe o art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97, são vedadas algumas condutas, conforme segue:

**Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...)

**V** – nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

**VIII** – fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Assim, sabendo-se que o redesenho das estruturas de cargos e carreiras tem incidência sobre boa parte dos atos expressamente vedados no denominado *período eleitoral*, resta ao gestor, mediante ação planejada, a estrita observância dos prazos fixados no texto legal. É importante assinalar, contudo, que as vedações impostas não devem impedir o administrador público de dar andamento ao processo de reestruturação de cargos e carreiras. Vale dizer, promover as ações necessárias, envolvendo desde os estudos e diagnósticos preliminares, seguindo-se a elaboração do projeto de lei, até a condução e o acompanhamento do devido processo legislativo. Tal conduta se impõe em face da preponderância do interesse público, ou seja, caso constatadas limitações ou deficiências no funcionamento do aparelho administrativo, passíveis de serem sanadas, a correspondente ação corretiva trata-se de poder-dever do administrador.

Por fim, no que tange à composição de carreiras no âmbito da administração pública, merece registro o que dispõe o inciso XXII do art. 37 da Constituição da República:<sup>111</sup>

**Art. 37. (...)**

**XXII** – as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive como compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

É de se assinalar que o comando normativo incluído no texto constitucional põe em posição de destaque as carreiras vinculadas à *administração tributária*, a elas conferindo prioridade de tratamento, especialmente na alocação de recursos, a fim de garantir eficácia na consecução de suas atividades.

## 7.1 Transformação de cargos e empregos públicos

A necessidade de transformação dos cargos ou empregos públicos<sup>112</sup> é, em geral, resultante da constatação de um conjunto de distorções organizacionais, entre as quais se destacam: a excessiva especialização, ou a generalização de um cargo ou emprego; a extinção ou a criação de uma atividade ou produto da ação governamental, que imponha a necessidade de novo arranjo de pessoas.

A transformação dos cargos e empregos públicos pode ser processada segundo duas modalidades, quais sejam: *por fusão* (plena ou parcial), ou ainda, *por desmembramento*. Citadas formas de transformação de cargos caracterizam-se e orientam-se por necessidades gerenciais diametralmente opostas – a *multifuncionalidade* e a *especialização*.

A *fusão de cargos* ou empregos pode ser realizada de duas formas, segundo a magnitude resultante da sobreposição dos cargos originais: a fusão plena ou a fusão parcial. A modalidade de transformação de cargos por fusão resulta em unidades funcionais básicas mais amplas, permitindo maior flexibilidade para a administração pública na alocação de pessoas.

<sup>111</sup> Com redação acrescentada pela Emenda Constitucional nº 42/2003.

<sup>112</sup> Art. 48, inciso X, da Constituição Federal.

De modo geral, a verificação da necessidade desse tipo de transformação a ser promovida nos cargos e empregos públicos é mais comum nos casos de estruturas administrativas de dimensões mais reduzidas. Trata-se, ainda, em geral, de um processo de implementação que, apesar de complexo, é menos oneroso, desde que bem conduzido, especialmente no que concerne à observância das diretrizes constitucionais e legais atinentes à matéria, além da análise e diagnóstico das condições impostas pela realidade (limitações e potencialidades de transformação).

A *fusão plena de cargos* ou empregos públicos ocorre nos casos em que dois ou mais cargos deixam de existir, dando origem a um novo. Nesse caso resulta relaxado o pressuposto da especialização no *desenho* de cargos e carreiras, impondo-se considerar:

- a realização de um estudo que evidencie a efetiva necessidade dos cargos especializados;
- as condições e qualificações dos servidores neles investidos;
- a quantidade de agentes necessários, dado o novo arranjo funcional e as possibilidades de utilização da força de trabalho;
- a necessidade de instituir quadros de cargos ou empregos em extinção;
- uma política de transição para o processo de reenquadramento dos servidores.

O esforço preliminar do gestor público, ao constatar a existência de cargos demasiadamente especializados, que comprometem o eficiente funcionamento do aparelho administrativo, deve concentrar-se na realização de um consistente estudo dos cargos especializados que evidencie a efetiva necessidade de sua transformação. Nessa abordagem deverão ser consideradas as implicações do novo arranjo, sobretudo em termos de impacto promovido pela tecnologia de trabalho existente, possibilidade de realocação das pessoas, e perspectivas futuras de demanda para as funções em análise. As condições e qualificações dos servidores disponíveis constitui um dos pontos sobre os quais o gestor deve debruçar-se, a fim de que as situações ali existentes sejam devidamente tratadas na nova configuração.

A *fusão parcial de cargos* ou empregos públicos constitui modalidade de ampliação de tarefas da qual não resulta a extinção dos cargos originais, mas sua transformação para ampliar o elenco de atribuições a eles conferidas. Como decorrência desse esforço de ampliação das fronteiras dos cargos, é possível verificar uma sobreposição de

competências, justamente a parcela de atribuições que vai garantir a flexibilidade alocativa dos recursos humanos.

A sobreposição de cargos, ou sombreamento, constitui alternativa viável para situações em que a integração de cargos é necessária, mas inviabilizadas por aspectos de natureza legal, operacional, de comportamento do mercado de recursos humanos (oferta e demanda), etc. Um exemplo típico da necessidade dessa modalidade de transformação envolve os cargos de *motorista de caminhão* e *operador de máquinas*. É possível verificar, em casos específicos, a incidência de operadores de máquinas atuando, em desvio de função, como motoristas de caminhão. Isso porque a habilitação do operador de máquinas permite a condução de veículos pesados, ainda que o movimento oposto não possa se verificar (motoristas de caminhão operando máquinas). Nesse caso particular, é razoável admitir a inclusão formal, no cargo de operador de máquinas, a competência para conduzir, em situações excepcionais e por necessidade do serviço, os demais veículos oficiais.

Outra situação em que esse sombreamento parcial pode apresentar vantagens significativas à organização pública – em homenagem aos princípios da eficiência e da legalidade dos atos de gestão pública – são os casos envolvendo os cargos de *motorista* e o de *fiscal tributário*. Não são raras as situações em que a atuação do agente de fiscalização, por exemplo, exige que a condução dos veículos oficiais seja realizada por um motorista formalmente investido nesse cargo. Isso acontece devido à descrição tradicional imposta a esses cargos, que fragmenta competências complementares.

Uma solução orientada pelos princípios da eficiência e da economicidade demandaria a simples inclusão, nas atribuições do cargo de fiscal tributário, da competência específica para conduzir veículos oficiais no exercício das atividades inerentes à fiscalização tributária e atividades afins. Essa ação de gestão por certo demandaria os demais ajustes tendentes à operacionalização da medida. Situação análoga pode ser observada na condução de caminhões, ou de outro veículo, que deslocam agentes operacionais (operários, etc.) por longas distâncias no território do município, para a realização de obras e serviços de conservação, resultando em substancial ociosidade dos motoristas. Note-se, por relevante, que não se trata da supressão do cargo de motorista, senão a flexibilização da possibilidade de condução de veículos por outros servidores, em casos específicos, quando aconselhável para o eficiente e eficaz desempenho de suas atividades.

Em suma, pode se processar em um sentido (integração de um cargo com outro em termos de possibilidade de exercício das atividades) ou em ambos (profissionais de ambos os cargos podem desempenhar atividades de ambos os cargos). Aqui resulta relaxado o pressuposto da exclusividade.

O *desmembramento de cargos* é a solução menos frequente. É adotada nos casos de necessidade de especialização de atividades. Assim, um cargo exige redesenho na forma de desmembramento quando a administração pública especializa áreas funcionais, em tal intensidade, que a definição de cargos específicos se mostra necessária. Esse esforço de especialização é também evidenciado nos casos de incremento qualitativo de produtos pela administração, ou seja, quando o Poder Público passa a oferecer serviço ou bem público mais especializado. São exemplos os serviços da área da saúde, nos quais, em uma situação inicial, o plano de cargos previa o cargo de *médico* e, com o passar do tempo, evidenciou-se a necessidade de incluir especialidades médicas. Nesse caso, o plano de cargos, especificamente no que se refere ao cargo original de *médico*, sofre um redimensionamento em termos quantitativos (número de cargos) e qualitativo (desmembramento em cargos individualizados pelas especialidades médicas necessárias).

Outro exemplo didático pode ser encontrado na área da educação, que, analogamente ao caso citado anteriormente, admite especialização por áreas do conhecimento. No caso dos cargos de natureza administrativa, essa especialização mostra-se menos indicada, em linhas gerais, mas quando efetivada, decorre da necessidade de qualificação de determinadas funções ou atividades profissionais advindas do aumento de complexidade das estruturas organizacionais e dos processos de trabalho. Por fim, cumpre ressaltar que, de modo geral, observados os parâmetros impostos pelo ordenamento jurídico vigente, o desmembramento de um cargo em outros resulta na necessidade de realização de concurso público para seu provimento.

## 7.2 Reenquadramento de servidores

Como decorrência do redesenho de cargos e carreiras, imposto pelas mudanças havidas no ambiente organizacional, surge a necessidade de realocar os recursos humanos disponíveis, segundo os novos espaços constituídos. Podem ser referidos, como pressupostos do processo de reenquadramento dos agentes, os seguintes:

- a) a lotação do servidor deve ser orientada pelo interesse público;
- b) as pessoas já detêm os requisitos para o exercício da atividade específica.

É importante assinalar, preliminarmente, que o termo *reenquadramento* pode suscitar diversos entendimentos, inclusive modalidades de atos administrativos, que se confundem com provimentos derivados absolutamente vedados pelo ordenamento jurídico vigente. O reenquadramento de servidores ora em foco refere-se àquele que decorre, em tese, da migração formal de servidores, a partir de uma estrutura de cargos extinta para uma nova estrutura. Ocorrem, portanto, como consequência de reformas introduzidas na estrutura orgânica de cargos, que importem na redefinição de suas células fundamentais, seja em seus atributos intrínsecos, seja nos extrínsecos.

A regularidade formal e procedimental dos atos de reenquadramento envolve a observância de dois aspectos fundamentais:

- a) a conformidade do ato de admissão originário com os ditames legais e constitucionais;
- b) a compatibilidade entre os cargos de origem e destino, em termos de natureza e complexidade das atribuições e competências correspondentes.

O quesito referente à necessária legalidade da primeira investidura refere-se à plena regularidade formal do ato de admissão originário. Há casos, entretanto, em que o provimento do cargo de origem, no processo de reenquadramento, não é inicial, ou seja, não se trata de uma investidura primária (ou originária), e sim derivada. Exemplo disso são os casos de transferências de servidores como decorrência de emancipação de localidades, ou mesmo de reenquadramentos anteriores. A abordagem, nessa situação, em relação à necessária observância dos requisitos legais, mantém-se, obviamente. Assim, de forma geral, a legalidade dos procedimentos de reenquadramento de servidores tem como pressuposto a plena regularidade formal da investidura do agente no cargo dito *de origem*.

O segundo aspecto – compatibilidade entre os cargos de origem e destino – merece ainda maior destaque, haja vista sua complexidade e necessidade de relativização, conforme o caso. Importa referir, inicialmente, que, no âmbito da questão envolvendo os procedimentos de reenquadramento de servidores, reside a necessária observância ao *princípio constitucional da isonomia*, ou seja, a necessária *preservação das condições de igualdade de acesso aos cargos e empregos públicos*, atendidas as condições previstas em lei. Nesses termos, o reenquadramento



de servidor em cargo superior (ou, de forma geral, diverso) daquele em que se processou a investidura originária configura, em tese, seu favorecimento em relação aos demais potenciais pretendentes à mesma posição na administração pública.

Tendo em vista que a redefinição do Plano de Cargos envolve modificações substanciais na constituição de suas estruturas fundamentais – os cargos –, além de sua simples denominação jurídica, resulta que os reenquadramentos subsequentes devem processar-se segundo a natureza e complexidade das atribuições dos cargos de origem e destino, orientados, em especial, pelo princípio da razoabilidade. A verificação da compatibilidade entre os cargos envolvidos no processo de reenquadramento demanda, necessariamente, a *análise de correspondência* entre os cargos de origem e destino. Referida análise envolve, fundamentalmente:

- a) o *exame de conteúdo dos cargos*, tendo por base seus elementos constitutivos substanciais;
- b) a *análise dos requisitos para investidura*, que se prende à verificação das condições mínimas para investidura.

É relevante assinalar que os *requisitos para investidura* no cargo ou emprego público, exigidos em lei, tais como escolaridade, experiência, etc., podem (e, em geral, devem) ser modificados por ocasião da composição de nova estrutura, ainda que se refira a cargo de mesma natureza.<sup>113</sup> Essas alterações são por vezes necessárias e devem-se às novas condicionantes impostas pela dinâmica do ambiente local.

O *conteúdo dos cargos*, de outra parte, responde pela sua identidade. Admite mudanças por ocasião de reforma das estruturas, desde que não resultem descaracterizadas, ou seja, a análise de correspondência deve se dar nos limites do grupo ocupacional a que pertencem os cargos, considerando-se a natureza das atividades.

Cumprido assinalar que, dado o caráter relativamente constante do rol de atividades de natureza administrativa e operacional na administração pública, especialmente no caso da esfera local, a reorganização dos cargos à luz do conceito de ampliação de tarefas implica,

---

<sup>113</sup> Importante aspecto a ser observado nos processos de reforma da estrutura de cargos, que importem em modificações nas condições de investidura por reenquadramento, é a *necessidade de identificar formalmente os servidores acerca das novas condições impostas para o reenquadramento* (mediante documento de informação individual devidamente assinado pelos agentes), especialmente para aqueles agentes que não detêm essas qualificações, aos quais será concedido prazo para aquisição antes da sua inclusão em quadro especial em extinção.

invariavelmente, a valorização de uma ou mais categorias ou cargos em relação às suas condições anteriores. Essa afirmação assenta-se no fato de que, pela fusão de muitas das células fundamentais da estrutura burocrática, a extinção de alguns cargos importa na alocação dos recursos humanos existentes em outro (novo) com determinadas diferenças.

A noção de ampliação de tarefas está, pois, associada à composição de cargos amplos, com um elenco de atribuições legais que faculte ao seu ocupante atuar em diversos setores da organização pública. Operacionaliza-se mediante a fusão de dois ou mais cargos originando um novo e único cargo. Nesse contexto, o *cargo extinto* deve constituir, no limite mínimo, um *subconjunto*, em termos de agregado de tarefas, relativamente ao *novo cargo* instituído.

Os atos de reenquadramento devem, portanto, ser realizados, primeiramente, em função do grau de identidade existente entre as atribuições que compõem os cargos envolvidos no procedimento. Essa análise deve, no entanto, orientar-se segundo as diretrizes gerais de gestão pública, previstas no *caput* do art. 37 da Constituição da República e demais princípios sedimentados na doutrina jurídica, sem que isso signifique restringir-se ao formalismo exagerado de transformar, tão somente, as denominações dos cargos.

Já que referido o princípio da razoabilidade, convém assinalar alguns aspectos acerca de sua formulação, sobretudo em virtude da extremada primazia da aplicação do princípio da legalidade relativamente aos atos de gestão pública. Cumpre registrar que parcela significativa das disfunções mais acentuadas, que hoje se pode observar no setor público, resulta do apego exagerado ao formalismo e este, do primado da legalidade administrativa. Nessa etapa da reforma, sem oposição à lei e aos demais princípios constitucionais, deve ser considerado o princípio da razoabilidade das ações do gestor público.

A Constituição da República, conforme preconizado em seu art. 37, *caput*, impõe à administração pública, por ocasião da execução de seus atos de gestão, a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Ainda que não expressas no plano constitucional, há outras diretrizes gerais a pautar a ação do administrador público, consolidadas na doutrina jurídica como princípios, entre os quais o da razoabilidade.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Art. 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: “Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, visando à

São, pois, todos princípios a serem, de forma obrigatória, harmônica e sistemática, observados pela administração, por ocasião da prática dos atos de gestão.

Diante disso, sustenta-se que a gestão pública não pode manter-se circunscrita tão somente à observância do princípio da legalidade administrativa, tomado em sentido demasiadamente estrito. A legalidade é princípio de basilar observância, mas não de forma isolada, tampouco deve ser compreendido unicamente em seu sentido positivo e fragmentado. O conteúdo jurídico, naturalmente, inclusive pela imposição de aderência da norma à realidade, deve transcender a literalidade da lei. Exige-se do administrador público mais que a leitura do texto legal, avançando, como se disse, para uma interpretação sistemática de alcance mais abrangente, com vistas a compreender e efetivar seu propósito maior.

Nessa linha, orienta-se a melhor e mais arejada doutrina, assinalando que a “subordinação da Administração Pública não é apenas à lei. Deve haver respeito à legalidade sim, mas encartada no plexo de características e ponderações que a qualifiquem como razoável” (FREITAS, 1997, p. 60-61). A observância do princípio da razoabilidade exige proporcionalidade entre os meios empregados pela administração pública e os fins visados. Tal relação de proporcionalidade não deve considerar critérios pessoais do gestor público, mas padrões comuns da sociedade em que se insere. Não deve alicerçar-se nos “termos frios da lei, mas diante do caso concreto” (DI PIETRO, 1997, p. 72).

O tratamento das ações de gestão pública, em seu contexto histórico, tem evoluído (por imperativo de sobrevivência) de “um legalismo primitivo e descompromissado, para uma visão principiológica e substancialista” (FREITAS, 1997, p. 60). O administrador público tem compromisso com todos os princípios constitucionais. A legalidade *lato sensu* dos atos administrativos implica a necessária consideração de sua adequação, fundamentalmente, aos princípios constitucionais de forma integrada. Moreira Neto (1989, p. 37 a 40 *apud* DI PIETRO, 1997, p. 72), ainda acerca do princípio da razoabilidade, destaca a necessária “relação de pertinência entre oportunidade e conveniência, de um lado, e a finalidade, de outro”.

---

promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (...).”

A noção de proporcionalidade que reveste o princípio da razoabilidade resultaria não atendida quando dados dois valores legítimos, “o administrador prioriza um em detrimento ou sacrifício exagerado do outro” (FREITAS, 1999, p. 57). Admite-se a ocorrência de sacrifícios na aplicação do direito. O erro reside, no entanto, no sacrifício excessivo de um direito. O Administrador, segundo Freitas (1999, p. 57), “está obrigado a sacrificar o mínimo para preservar o máximo de direitos”. O atendimento ao princípio da razoabilidade, por fim, é “mais do que a vedação de excessos, exige a ponderação e a racionalidade prudente do administrador e de quem controla os seus atos, contratos e procedimentos” (FREITAS, 1999, p. 57).

### 7.3 Alcance do redesenho de cargos e carreiras

O redesenho dos cargos e a reestruturação de quadros importa não somente em modificações *formais* dos cargos públicos, mas, sobretudo, *substanciais*, alcançando aspectos intrínsecos de sua configuração. Sendo assim, resultariam destituídos de sentido efetivo quaisquer esforços de reformulação do plano formal de cargos que visassem tão somente à alteração do *nomem juris* de seus elementos constituintes fundamentais. As reformas estruturais implicam, portanto, a criação de novos cargos em substituição àqueles anteriormente existentes, a fim de compor uma nova estrutura dotada de componentes melhor articulados para a consecução dos objetivos institucionais segundo os padrões ambientais emergentes.

Sabe-se que, pela natureza e complexidade das atividades que compõem as áreas administrativa e operacional do serviço público, notadamente nos casos de municipalidades de pequeno porte populacional, não se justifica tecnicamente a diferenciação de cargos na intensidade observada. O redesenho da estrutura de cargos ou empregos públicos emerge, portanto, como uma exigência da realidade que se impõe com relativa frequência e expressividade.<sup>115</sup>

Os ajustes nos desenhos de cargos, contudo, são intervenções que afetam, em diferentes níveis de intensidade, o sempre precário e instável equilíbrio organizacional. Essas perturbações decorrem,

---

<sup>115</sup> De fato, em razão das sensíveis transformações pelas quais tem passado o mercado de trabalho, decorrentes, fundamentalmente, do impacto da tecnologia sobre os processos de trabalho, que operam sensíveis transformações nos níveis de produtividade das pessoas, essas estruturas e suas células básicas – os cargos – exigem constantes ajustes.

fundamentalmente, dos efeitos potenciais que as mudanças são capazes de promover sobre as pessoas, notadamente quando associadas a possíveis perdas relacionadas a poder, espaço ou quaisquer símbolos de *status* existentes, por menores que possam parecer aos olhos do gestor ou de analistas encarregados de formular e conduzir o processo de mudança.

As transformações operadas nas estruturas organizacionais são, normalmente, associadas a perdas potenciais, por parte de, no mínimo, uma parcela do corpo funcional. Assim, todo o processo de mudança exige um tratamento específico e revestido do devido cuidado em relação aos esclarecimentos sobre seus fins. Entretanto, além das questões de cunho eminentemente comportamental e seus reflexos, que são, sem dúvida, os pontos mais complexos e capazes de comprometer os resultados dos processos de redesenho, impõem-se os aspectos de natureza essencialmente técnica. Destaque-se, por relevante, que a segregação proposta tem finalidade puramente didática, pois não se trata, logicamente, de esferas estanques de preocupação, dado que estão intimamente relacionadas.

Os referidos *aspectos técnicos* envolvidos no processo de reforma da estrutura de cargos e carreiras estão associados, basicamente, aos procedimentos e à forma de promover as transformações necessárias. Em face, portanto, de sua natureza, a atividade envolve aspectos afetos não somente à ciência da administração, mas especialmente a elementos das ciências jurídicas e sociais, notadamente no que se refere às áreas do direito constitucional e do direito administrativo.

É preciso assinalar que a contribuição da ciência da administração não está limitada à dimensão técnica relacionada à aplicação de tecnologias de gestão de pessoas, mas, fundamentalmente, à capacidade de análise e diagnóstico da estrutura e do funcionamento das organizações públicas, sob uma perspectiva sistêmica. Esse diagnóstico organizacional assume máxima relevância na percepção da efetiva necessidade de reorganização das estruturas de cargos, estabelecendo as correspondentes diretrizes de seu desenvolvimento.

Nesse contexto, não raras são as vezes em que o mais importante e complexo instrumento de gestão, colocado à disposição dos dirigentes municipais, encerra contradições que, embora evidentes, não só se mostram ausentes do rol de preocupações prioritárias dos administradores públicos locais, como parecem, também, fugir de sua real e necessária compreensão. Eis um relato de um gestor:

A estrutura de cargos de provimento efetivo no nosso município está perfeitamente adequada às nossas necessidades. Tanto que foi elaborada, na época, por técnicos especializados neste assunto, não sei se da (...) ou da (...). Então está perfeitamente adequada. Só que na prática é completamente diferente. Eu tenho mecânico atuando como motorista; lubrificador como mecânico (...).<sup>116</sup>

Não fosse trágica para a administração pública, seria cômica a situação retratada pelo chefe do Executivo, por revelar completa dissonância entre a situação percebida e a necessidade de intervenção positiva, com vistas à promoção de ajustes formais. Verifica-se, então, que, ao mesmo tempo em que o administrador observa a desconformidade entre a estrutura formalmente definida e seu funcionamento real, declara que *a estrutura está perfeitamente adequada*, baseado tão somente nos seus contornos de origem. Note-se que a possibilidade da formulação legal da estrutura de cargos apresentar deficiências não é sequer cogitada, posto que sua construção decorreu da atuação de organismo especializado de assessoramento.

## 7.4 Convênios e impacto sobre a estrutura de pessoal

Assiste-se, em crescente intensidade, a um processo de integração dos entes federados na consecução de ações e políticas públicas levadas a efeito a partir de programas específicos firmados mediante convênios.<sup>117</sup> Esse fenômeno de descentralização da ação governamental insere-se em um contexto de elevação dos níveis de interdependência entre os entes federados na consecução e, sobretudo, no financiamento de programas de governo.<sup>118</sup> Pode-se identificar, como uma das decorrências diretas dessa multilateralidade de atuação a transformação, e mesmo a fragilização (flexibilização), da composição de parte das estruturas locais de pessoal, as quais se encarregam especialmente pela operacionalização dos programas.

<sup>116</sup> Referência extraída de BERGUE, 2000.

<sup>117</sup> São exemplos desse modelo de relação entre esferas governamentais, entre outros, o "Programa Federal de Combate ao Mosquito da Dengue", "Programa de Saúde da Família", que incorporou o "Programa de Agentes Comunitários de Saúde", hoje "Estratégia de Saúde da Família".

<sup>118</sup> O fenômeno é reflexo de outro movimento também bastante visível se analisadas séries temporais de dados referentes à composição da receita tributária da União – qual seja, a concentração do produto da arrecadação tributária pela via do incremento da espécie tributária denominada *contribuições* em detrimento dos *impostos*.

Nesses arranjos de trabalho, em geral, o compartilhamento da alocação de recursos orienta-se pela transferência de recursos financeiros por parte da União ou dos estados para os municípios que ingressam com os recursos humanos necessários ao desenvolvimento dos programas. Para fazer frente a essas demandas, impõe-se à administração local a transformação de sua estrutura de cargos e empregos públicos, com vistas a atender, simultaneamente, às necessidades inerentes ao arranjo institucional emergente em termos de oferta integrada de bens e serviços públicos, e aos demais e perenes ditames constitucionais, notadamente aqueles elevados à categoria de princípios gerais de gestão pública.

Deve-se assinalar, por relevante, que esses programas específicos, conduzidos mediante convênio celebrado entre os entes federados, devem parcela significativa de seu elevado grau de eficiência e eficácia especialmente ao direcionamento dado à ação governamental (foco de ação definido). Apesar das virtudes e dos resultados advindos de uma ação focada em problemas específicos de alcance local ou regional, percebem-se sensíveis limitações em termos de aderência das condicionantes de implementação desse formato de ação governamental ao ordenamento jurídico vigente, notadamente no que toca à forma de vinculação dos profissionais (necessários à consecução dos propósitos do programa) ao ente governamental. Observa-se, assim, que as dificuldades enfrentadas pelas administrações locais têm componentes não somente afetos à qualificação técnica, mas especialmente aos aspectos formais necessários à operacionalização dos programas.

Considerando-se as três formas fundamentais possíveis de estabelecimento de relação entre o agente e a administração pública – a ocupação de *cargos ou empregos*, a *contratação temporária* e a designação para exercício de *cargo comissionado* –, de plano, pode-se perceber que a implementação dos termos dos convênios ora em voga não encontram, sob uma perspectiva tradicional, figura de vinculação plenamente adequada. Isso, no entanto, não significa dizer que inexista alternativa viável a ser implementada nos limites da legalidade e dos demais princípios de gestão a que se subordina a administração pública.

É desnecessário pontuar que a criação e o provimento de cargo comissionado são soluções absolutamente impróprias para o atendimento das demandas de pessoal, para a manutenção dos programas, dadas as características peculiares previstas em sede constitucional para essa forma especial de investidura (art. 37, inciso V). A investidura em cargo público de provimento efetivo mostra-se, por outro lado, bastante

temerosa sob o ponto de vista da organização pública, dado o caráter potencialmente transitório do ajuste entre os entes, bem como do potencial dinamismo das necessidades objeto de convênio. O servidor investido em cargo público e estável não pode ser desligado tão somente sob a alegação de cessação do afluxo de recursos previsto em termo de convênio, senão colocado em disponibilidade, na forma da lei.

Diante dessas evidentes limitações, as administrações municipais têm optado pela contratação de pessoal por prazo determinado, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição da República. Dessa forma, os gestores públicos sustentam, em geral, que não comprometem a administração pública com um vínculo passível de estabilização, instituído para atender necessidade desprovida de caráter permanente. Há que se destacar, entretanto, à luz da interpretação que vem sendo dada ao referido dispositivo do texto magno, que para o atendimento dessas demandas da administração pública não se presta o permissivo constitucional que admite a assinatura de ajuste a termo entre o ente e o agente (art. 37, inciso IX, da Constituição da República).

Art. 37. (...)

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

A partir de interpretações elásticas do destacado regramento constitucional, todavia, influenciadas pelas condicionantes ambientais e culturais inerentes ao fenômeno da transição entre modelos de prestação de serviços públicos, tem se alastrado e fortalecido essa forma de vinculação dos correspondentes agentes públicos, sob a alegação de inexistência de alternativa, assim como na caracterização de necessidade de natureza *temporária* e *excepcional*. Certo é, contudo, que a admissão de pessoal nesses termos consiste em significativo esforço de adaptação da realidade ao texto constitucional, quando seria razoável admitir justamente o movimento em sentido inverso – a submissão e adaptação da estrutura normativa à realidade em evidente processo de transformação.

Em não se vislumbrando tais esforços no plano constitucional, impõe-se ao administrador, nos domínios de sua competência, a busca de alternativas para adequar suas necessidades operacionais às demandas sociais, balizadas pelos termos de um convênio específico. Diante disso, acentua-se a importância do estudo das estruturas de cargos, empregos e funções públicas, a fim de adaptá-las a essa



tendência emergente de atuação dos entes federados em regime de cooperação.

Sinteticamente, no contexto das limitações definidas especialmente pelos princípios da legalidade, da moralidade e da isonomia, pode o administrador optar pelas seguintes linhas de ação:

### 1. *Contratação por prazo determinado*

Nesse caso são exigidas providências, no mínimo, como a definição dos casos de convênios firmados entre o município e outro ente federado, como ensejadores de situações passíveis de serem atendidas mediante contratações a termo, desde que devidamente autorizadas por lei em situação específica (princípio da legalidade). Além disso, observadas as diretrizes balizadoras da relação multilateral preconizadas nos termos do convênio, e com vistas a atender os princípios da isonomia e moralidade dos atos de gestão, as contratações a termo devem ser precedidas, sempre que possível, de processo seletivo de orientação pública.

### 2. *Admissão em empregos públicos*

A criação de empregos públicos – para provimento mediante procedimento público de seleção – mostra-se a alternativa mais adequada para casos de ajustes de inclinação mais perene. Para a administração pública, essa alternativa de ação traz a garantia de atuação em estrita observância aos ditames constitucionais, notadamente no que tange aos princípios aplicáveis ao acesso das pessoas ao serviço público em sentido amplo.

É de se destacar que essa via tem sido afastada pelos gestores públicos não somente em virtude da precariedade das relações derivadas da assinatura de convênios, mas em face dos contornos da relação que se estabelece a partir da submissão de candidatos a certame público.<sup>119</sup> Note-se que essa vinculação apresenta duas dimensões importantes de análise: uma *formal* – que, de fato, é menos relevante, posto que sob uma perspectiva eminentemente legalista admite-se o desligamento quando da constatação de ausência de interesse por parte da administração pública, especialmente quando devidamente prevista essa situação em lei específica reguladora dessa modalidade

<sup>119</sup> Paira, ainda, no imaginário gerencial do setor público uma relação de causa e efeito entre submissão a concurso público e aquisição de estabilidade, o que é absolutamente falso.

de relação laboral –, e outra de cunho essencialmente *informal*, que decorre, justamente, do vínculo de natureza essencialmente pessoal ou patrimonialista, que relaciona o agente à organização pública.

No caso de opção por essa solução, o administrador pode decidir pela criação de emprego público específico, dotado de um número definido de vagas, e com uma descrição de alcance genérico, tal como se sugere para os cargos públicos em geral, por exemplo: *agente de operações conveniadas*, a ser ocupado conforme a situação estabelecida em cada convênio específico, formando uma espécie de *Quadro Especial de Empregos – Convênios*, devidamente amparado em lei reguladora.

Essa regulamentação é de extrema importância para a administração pública, na medida em que vai não somente instituir os espaços organizacionais específicos de atuação dos agentes vinculados a programas instituídos mediante convênios celebrados entre esferas ou entes governamentais (os empregos públicos), como as demais condições de investidura, de desempenho das atribuições (carga horária, remuneração, atribuições, etc.) e de desligamento. No que diz respeito às condições de investidura, observar-se-ão as regras gerais de acesso a cargos e empregos públicos fixadas no plano constitucional e infraconstitucional.<sup>120</sup> Acerca das condições de desempenho das atividades inerentes à consecução dos convênios, especial destaque assume o adequado *desenho do emprego*, observando-se os critérios de amplitude, generalidade e abrangência das funções, compatibilidade de remuneração e horários de atividade, além dos requisitos para investidura.

Por fim, aquele que representa o principal ponto de insegurança por parte dos gestores, qual seja, o desligamento do agente e as consequências potenciais para a administração pública. Esse fenômeno se manifesta, é importante referir, não somente em razão do período de adaptação ao emergente modelo de atuação multilateral, mas pelos

<sup>120</sup> Um dos principais elementos de divergência envolvendo a seleção de pessoas, mediante certame público, para a admissão de Agentes Comunitários de Saúde, por exemplo, é a exigência de domicílio e identidade com a localidade ou área de atuação (inciso I do art. 3º, da Lei Federal 10.507, de 10 de julho de 2002, que cria a profissão de agente comunitário de saúde). Nesse particular, é de se destacar que a restrição está devidamente fixada em lei, e é convergente com os propósitos da política pública instrumentalizada mediante o programa correspondente. Além disso, deve-se admitir que a realização de concurso público para a investidura em emprego público, a despeito dessa restrição, mostra-se mais conforme com os princípios constitucionais reguladores dos atos de gestão pública, que a admissão em caráter precário nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição da República, modalidade esta que também não afasta a realização de processos seletivos simplificados, a fim de preservar os demais princípios gerais a que se subordinam os atos de gestão pública.

reflexos ainda não perfeitamente conhecidos da adoção de empregos públicos e as eventuais subseqüentes ações judiciais decorrentes da manutenção de relações dessa natureza. Acerca desse aspecto, é relevante assinalar que, da plena (e conforme ordenamento jurídico) regulamentação da constituição, manutenção e do desfazimento dessas relações protegidas pela Consolidação das Leis do Trabalho, não deverá frutificar litígios. Como de resto, deve-se referir que as ações movidas no juízo competente têm origem, essencialmente, em regulamentações falhas ou processos de ingresso, manutenção ou desligamento malconduzidos, arbitrários ou mesmo minimamente destoantes de requisitos consolidados no ordenamento jurídico vigente.

Nesses termos, em caráter essencialmente exemplificativo, nada **impede** que a lei instituidora do plano de empregos públicos, destinado a atender programas derivados de convênios, contenha dispositivos condicionando a permanência do agente à manutenção do convênio. Nesses termos, cessadas as transferências de recursos para financiamento do programa, deixa de existir, também, o interesse da administração pública na continuidade da relação com o contratado. Como já se disse, a norma regulamentadora dos empregos públicos, especialmente para esses fins, deve prever, também, entre outros aspectos, a forma e as condições de recrutamento e seleção de pessoas para cada espécie de emprego, além dos procedimentos relativos ao desligamento dos servidores.

Assinala-se, ainda, que, sob essa mesma perspectiva, podem ser abordadas outras restrições impostas à administração pública relativamente ao preenchimento de cargos, cuja rotatividade de ocupação mostre-se elevada, ou a atividades vinculadas a necessidades que, em um horizonte de curto ou médio prazo, podem deixar de existir, ou transformarem-se substancialmente. São exemplos dessas situações, conforme o caso, as funções desenvolvidas por médicos, engenheiros, professores de áreas específicas da educação alocados em atividades complementares à formação escolar.

Assim, o desenho de um quadro de empregos públicos amplos, prevendo, inclusive, a possibilidade de incluir atividades com exigências de titulação, escolaridade e habilitação diferenciadas pode ser uma das soluções para minimizar os efeitos do paradigma emergente de prestação de serviços públicos sobre o modelo gerencial em curso na administração pública.

### 3. Redesenho de cargos públicos

O redesenho de cargos constitui opção de mais amplo escopo, pois implica dotar a própria estrutura permanente de cargos de uma característica de flexibilidade e amplitude tal que, dentre os agentes públicos detentores de cargos de natureza operacional, seja possível realocar recursos com o propósito de atender, inclusive, às necessidades de pessoas, em decorrência da assinatura de convênios. Essa solução, por óbvio, não é capaz de atender à totalidade dos casos, especialmente aqueles para os quais se exige a vinculação de pessoa com qualidades especialíssimas, ou grande quantidade de pessoas, mas pode contribuir para a minimização do impacto das necessidades de pessoal, com vistas à consecução dos programas.

Outra restrição formal a exigir modificação nos termos do ajuste está afeta à previsão de transferência de recursos para a remuneração dos agentes alocados. O principal aspecto de ordem prática a obstaculizar a adoção dessa alternativa, portanto, reside em seu impacto sobre a redução do volume de recursos transferido. Note-se que a assinatura de *convênios* tem significativa expressão nos planos *político, econômico e social*. Sendo assim, a alocação de servidores da estrutura efetiva poderia resultar na exclusão dos valores referentes às correspondentes remunerações, além de afastar a possibilidade de admitir outra pessoa, com reflexos, inclusive, sobre os indicadores de emprego e renda no plano local.

## 7.5 Impacto do redesenho de cargos e carreiras na despesa com pessoal

Em geral, os redesenhos de estruturas de cargos e carreiras importam em elevações no nível geral de despesas com pessoal. Isso porque, nos casos de fusão de cargos, a definição dos padrões remuneratórios deve ser balizada pelo parâmetro mais elevado entre as remunerações fixadas para os cargos. O mesmo reflexo é verificado no caso de reescalamentos procedidos nas carreiras.

Nesse particular, um potencial componente de impacto, conforme o perfil da estrutura do gasto com pessoal do ente ou órgão está relacionado com a participação dos inativos na composição da despesa. No caso de estruturas de despesa com pessoal, em que a parcela relacionada a inativos é significativa, as alterações introduzidas podem representar igual tratamento remuneratório atribuído aos

inativos, resultando em impacto direto sobre o incremento da despesa agregada com pessoal.

No caso específico da redefinição da estrutura de carreiras, no entanto, resta a possibilidade de criação de classes (aumento do número) nas carreiras que exijam qualificação especial para promoção. Essas condições devem ser estimuladoras do desenvolvimento do pessoal em atividade, ao passo que podem limitar a entrada de pessoal inativo. Em suma, promove a ampliação das possibilidades de ascensão, sem reduzir o nível remuneratório do pessoal inativo.

## 8 Cargos em comissão e funções de confiança

O inciso V do art. 37 da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, evidencia a diferença fundamental entre os *cargos em comissão* e as *funções de confiança*, qual seja, a condição da pessoa designada em relação à administração pública em termos de vínculo laboral preexistente. Trata-se, pois, de elementos funcionais integrantes da estrutura administrativa que se prestam a distintos propósitos.

Assim, os cargos comissionados são estruturas funcionais *autônomas*, passíveis de serem ocupados por indivíduo que não detém vínculo laboral anterior e permanente com o ente ou órgão. As funções de confiança, por seu turno, constituem um agregado de atribuições, *adicionadas* à pessoa designada, já investida em cargo de provimento efetivo. Note-se que o citado dispositivo constitucional (inciso V do art. 37) faz expressa referência a *cargo de provimento efetivo*, o que, à luz de uma interpretação literal, afasta a possibilidade de designação de agentes ocupantes de empregos públicos para o exercício de funções de confiança. Essa perspectiva linear de interpretação do texto constitucional poderia, no entanto, fomentar a ideia de absoluta incompatibilidade entre as figuras da *função de confiança* e o *emprego público*, o que não é desejável sob o ponto de vista da gestão pública, notadamente em um cenário de ascensão do paradigma de administração pública orientado por resultados, que possui como um de seus esteios de sustentação a possibilidade de coexistência de distintos regimes jurídicos, a saber: o estatutário e o celetista.

No particular, é preciso se ter em mente que, frente às transformações impostas pela mesma Emenda Constitucional nº 19/98, o magno texto não mais faz referência a um regime jurídico único, fato

que permite admitir a adoção de quaisquer dos regimes, o *estatutário* ou o *celetista*, além da especial possibilidade de convivência de ambos os regimes, observada a natureza e as particularidades inerentes a cada categoria de cargos. Diante disso, em se admitindo a hipótese de adoção integral de regime celetista, a normatizar a relação entre os agentes e a administração pública, não se pode afastar a necessidade de moderada existência de *cargos em comissão* e *funções de confiança*, tendo-se em vista sua função estrutural na organização – a execução de atividades especiais de chefia e assessoramento.

Uma solução de convergência, sob o ponto de vista da gestão de pessoas em organizações do setor público, pautada pelo bom senso e pela observância dos fins visados pela administração pública, poderia ser obtida pela via da regulamentação diferenciada dos cargos em comissão e das funções de confiança. Em razão de suas particularidades, os cargos comissionados poderiam assumir, em um cenário de predomínio do regime celetista, uma exceção de natureza estatutária. No mesmo contexto hipotético, as funções de confiança, em estrita observância ao que dispõe o art. 37, inciso V, da Constituição da República, devem assumir feições especiais para admitir sua vinculação a agentes detentores de empregos públicos. Dessa forma, pode-se interpretar a restrição fixada no já citado inciso V do art. 37 como aplicável no caso de convivência de quadros de cargos e empregos regulados por distintos regimes jurídicos em um mesmo ente ou órgão.

Em suma, além desse, outros aspectos pontuais merecem destaque no estudo dos cargos em comissão e das funções de confiança no âmbito da administração pública, especialmente as questões envolvendo sua designação. A designação e o exercício dos cargos em comissão e das funções de confiança apresentam uma dinâmica própria no contexto da administração pública, cuja compreensão exige uma abordagem a partir de duas dimensões básicas, quais sejam: a da *política de designação* e a do *desenho do cargo ou da função*.

## 8.1 Política de designação de pessoas para CCs e FCs

Destaca-se de início, que por *política de designação* pretende-se dizer do conjunto de valores e práticas de gestão instituídas (formal e informalmente) que orientam o agente detentor do poder de nomear determinando as condições de designação e de relacionamento profissional e pessoal quando do exercício de cargos em comissão e de funções de confiança. A política de designação de pessoas para o exercício

desses postos obedece a uma dinâmica particular, que transcende os limites da racionalidade estrita (esta visada, essencialmente, no caso do provimento de cargos e empregos públicos, a partir de mecanismos como o concurso, o plano de cargos e remuneração, entre outros). Nesse contexto, o aspecto central indispensável à compreensão dos fatores componentes desse fenômeno organizacional é a *natureza da relação* estabelecida entre a autoridade superior e o designado, a qual se assenta, preponderantemente, na *confiança* e no *comprometimento pessoal*. Outra importante perspectiva de análise dessa relação são as interações e tensões que se estabelecem no entorno do espaço de exercício do cargo ou da função, e seus reflexos nas redes de relações formais e informais.

Pode-se afirmar que as designações para o exercício de cargos e funções de confiança, ao tempo que atendem a necessidades específicas de organização e funcionamento da administração pública, constituem uma particular fonte de atritos potenciais, notadamente entre componentes dos dois principais setores de poder da organização: a *burocracia* (estrutura mais estável do aparelho administrativo, e da qual também fazem parte os elementos de confiança) e a *alta administração* (estrutura de poder composta basicamente pelos agentes políticos – cúpula diretiva). Esse fenômeno é capaz de apresentar uma dinâmica complexa, cuja compreensão exige uma análise dos interesses e objetivos identificados em cada um desses polos de poder.

Percebe-se, no entanto, que essas posições específicas na estrutura formal de cargos da organização pública podem assumir, por vezes, caráter de “prebenda”,<sup>121</sup> a ser interpretado por ambas as perspectivas (concessor e receptor) segundo seus interesses particulares. Assim, para quem detém o poder da concessão, ainda que temporário, o cargo comissionado ou função de confiança pode assumir a condição de um “feudo” cuja designação é capaz de estabelecer um laço de cooperação tão intenso, que sob a ótica do designado pode alcançar, em situações exacerbadas, as fronteiras da “vassalagem”. É interessante assinalar que essa condição, nos casos extremos, pode ser admitida, ou mesmo pretendida, por ambas as partes envolvidas na relação – a autoridade que concede e o agente designado.

---

<sup>121</sup> Nesse particular, é interessante assinalar como os termos em que uma *designação* para o exercício de Cargo Comissionado pode expressar a noção de *prebenda concedida*: “Boletim nº 103/2003 – Atos assinados pelo Diretor Administrativo do Instituto Rio-Grandense do Arroz – IRGA (...) CONCEDE ao servidor (...), matrícula nº (...), Cargo em Comissão, CC-6, de Assistente Especial II, (...)” (Grifos no original) – *Diário Oficial do Estado RS* – 02.01.2004, p. 14.

A adoção dessas posturas e a decorrente formação de vínculos relacionais são devidas, em parte, à natureza peculiar dessas posições, que é a confiança pessoal. É importante destacar, nesse caso, o contexto em que essas formas de vínculos pessoais se originaram e prosperaram, ou seja, no seio da administração pública patrimonialista e a burocrática, respectivamente.

Note-se que, à luz de uma perspectiva patrimonialista de análise da gestão pública, trata-se de uma ligação de natureza eminentemente pessoal que, de forma mais intensa, se estabelece com vistas ao atendimento dos interesses da pessoa do dirigente, do que visando aos propósitos institucionais do próprio ente ou órgão. Uma das expressões desse fenômeno reside na prática do denominado nepotismo.<sup>122</sup>

Esse componente de confiança, ainda no auge do paradigma burocrático de administração pública,<sup>123</sup> pode preponderar mesmo sobre a denominada *capacidade técnica*, atributo este que se destaca no rol de valores que a burocracia (estrutura estável de poder) tende a privilegiar na avaliação das designações. Nesse particular reside, pois, um dos vetores de origem do conflito entre ambas as estruturas de poder – suas divergentes perspectivas de interesses, comprometimento, leitura e compreensão da realidade organizacional. Importante assinalar que tão somente a eventual ausência de competências para o exercício do cargo não é capaz de, por si, comprometer o instituto do cargo comissionado. O problema não estaria na natureza do cargo, portanto, mas no processo de designação da pessoa que vai titulá-lo.

## 8.2 Desenho de cargos em comissão e de funções de confiança

Por imposição constitucional, os cargos em comissão e as funções de confiança devem ser utilizados exclusivamente para atividades de direção em geral (onde se inclui, por conceito, a chefia)<sup>124</sup> e assessoramento (art. 37, inciso V, da Constituição da República).

<sup>122</sup> Nepotismo, que Ferreira (1999) define como a “*Autoridade que os sobrinhos e outros parentes do Papa exerciam na administração eclesiástica*”.

<sup>123</sup> É relevante destacar, conforme já referenciado, que apesar de poderem ser definidos paradigmas de gestão que se podem associar a fases do processo evolutivo da administração pública, de fato ocorre um fenômeno de sobreposição de modelos que traduzem uma forma particular de combinação de valores – que adere ao momento histórico – e se combina com a estrutura vigente, transformando-a.

<sup>124</sup> As referências aos termos *direção*, *chefia* e *assessoramento* contemplam uma imprecisão técnica. De fato, as funções de direção e de chefia são equivalentes (não são idênticas, pois a *chefia* corresponde a um nível de *direção*). Basta, portanto, indicar funções de *direção* e *assessoramento*.



Art. 37. (...)

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Além do citado parâmetro normativo, que limita a designação de agentes para o exercício dessas atividades, pode-se afirmar que, no contexto imposto pelo paradigma de administração pública em ascensão – o gerencial –, resta reduzido espaço para designações procedidas essencialmente a partir de uma mentalidade patrimonialista. Nesse cenário, passa-se a exigir das administrações públicas uma postura mais *profissional*,<sup>125</sup> impondo-se ao gestor público com mais intensidade a busca da convergência entre a *confiança pessoal* e os *critérios técnicos*.

Assim como os cargos de provimento efetivo e empregos públicos, os cargos em comissão e as funções de confiança comportam uma correspondente “descrição” e “especificação” observadas as particularidades afetas ao seu exercício. Apesar de não serem usuais, as descrições de CCs e Funções de Confiança podem representar, sob a perspectiva técnica, um importante avanço na gestão de pessoas no setor público, especialmente no que se refere ao desempenho dos cargos diretivos e de assessoramento. No que tange à sua denominação, cargos e funções de confiança devem evidenciar o exercício de posição de chefia ou assessoramento, nada havendo em oposição a especificações que demonstrem o exercício de atividades técnicas, por exemplo: *assessor de planejamento; chefe de departamento; dirigente de setor*.

Relativamente às descrições de atribuições e requisitos para investidura, apesar das tensões contrárias à sua formalização – notadamente a tradição de omissão desses aspectos em face das limitações por eles impostas por ocasião da designação e exercício –, entende-se serem necessárias e convergentes com o paradigma emergente de gestão pública, que privilegia a profissionalização e qualificação do aparelho administrativo estatal. De fato, a definição de condições para a investidura em cargos comissionados e funções de confiança que extrapolem os limites da confiança – o principal fator de identidade dessas posições formais da estrutura organizacional – exige da autoridade

<sup>125</sup> Emprega-se o termo *profissional* com sentido semelhante àquele preconizado por Weber, na descrição das características que especificam o modelo burocrático descrito como um tipo ideal.

competente não somente um significativo grau de desprendimento em relação às condicionantes políticas e relacionais, como um forte compromisso com a dimensão objetiva dos resultados das ações de governo.

É fato que a natureza dos cargos de chefia e assessoramento exige intensa coincidência de interesses e compromissos que invadem a esfera das relações pessoais – a confiança. A essa componente, entretanto, impõe-se acrescentar a necessidade crescente de *competências gerenciais* (e técnicas, especialmente, nas atividades de assessoramento), a fim de que sejam satisfeitas outras dimensões do desempenho das pessoas nas organizações, traduzidas em indicadores de eficiência e eficácia.

Em suma a escolha do designado para o exercício dessas atividades deve combinar *confiança* e *competência* em medidas proporcionais, jamais em prejuízo dessa última. De modo geral, proceder ao desenho de cargos ou funções de confiança significa, em face da sua natureza peculiar, essencialmente: a) estabelecer o conjunto de tarefas que o ocupante deverá desempenhar (conteúdo do cargo ou da função); b) definir as relações de responsabilidade e autoridade envolvendo o ocupante do cargo ou da função.

<b>Coordenador</b>	
<i>Denominação:</i>	<i>Coordenador</i>
<i>Proveniente:</i>	<i>Função de confiança ou cargo comissionado</i>
<i>Padrão remuneratório:</i>	<i>A</i>
<i>Descrição sumária:</i>	<i>Gerenciar unidades técnicas nas áreas meio e finalísticas da organização (ministério, secretaria, etc.)</i>
<i>Descrição detalhada:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- planejar as ações do órgão técnico, definindo metas e métodos de trabalho;</li> <li>- organizar os recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das atividades de sua competência;</li> <li>- implementar as ações de gestão com vistas à consecução das metas de trabalho propostas;</li> <li>- promover ações de controle dos processos e rotinas de trabalho;</li> <li>- revisar instruções técnicas e informações em geral;</li> <li>- manter fluxo de informações destinadas à melhoria dos processos;</li> <li>- promover ações de melhoria e aperfeiçoamento dos processos e rotinas de trabalho;</li> <li>- desenvolver outras atividades correlatas à coordenação;</li> </ul>
<i>Competências exigidas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- domínio pleno do conteúdo técnico da área correspondente;</li> <li>- habilidades técnicas e humanas em grau elevado.</li> </ul>

Em que pese o caráter relativamente pioneiro da proposta de descrição de funções de confiança e cargos comissionados, pode-se afirmar que sua essência é absolutamente convergente com as orientações basilares da doutrina administrativa moderna, impondo-se a observância de valores que, entre outros, evidenciem a legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e eficácia das ações do Poder Público.

No que concerne à órbita administrativa interna dos entes e órgãos da administração pública, a descrição de atribuições das funções de confiança e dos cargos em comissão figura como importante instrumento de gestão voltado ao pleno conhecimento das atividades caracterizadas como de direção, chefia e assessoramento. Constitui, também, potencialidade desse instrumento gerencial a possibilidade de definição clara das competências e responsabilidades efetivas dos detentores desses cargos e funções.

Na esfera local de governo, o principal cargo comissionado de caráter diretivo, no âmbito de uma administração, é o cargo de secretário municipal. Os secretários constituem, juntamente com a chefia do Executivo, o nível estratégico da administração, responsável pela elaboração e condução das políticas públicas locais. Em vista da sua relevância, a definição das pastas executivas requer especial atenção da administração, envolvendo duas órbitas básicas de configuração formal: o desenho do cargo comissionado propriamente dito e a descrição das funções inerentes ao correspondente órgão executivo – a secretaria.

No que se refere ao desenho do cargo em comissão de *secretário de governo*, são válidas as considerações gerais formuladas para as demais células funcionais dessa natureza, envolvendo denominação e atribuições gerais fixadas no plano legal. De outra parte, a configuração das atribuições associadas ao cargo de secretário deve compreender aspectos específicos *ordem administrativa*, com normatização contida em manual instituído por decreto executivo.

A formalização das esferas de atuação dos secretários constitui um nível de divisão e articulação de atividades de trabalho de grande relevância para a administração pública. A importância dessa análise e definição formal da distribuição dos campos de atuação e competências tem como principal propósito evitar as eventuais sobreposições de esforços ou ausência de atuação em determinados segmentos.<sup>126</sup>

<sup>126</sup> Note-se que esse esforço de análise encontra identidade com o instrumento de gestão denominado funcionograma.

Em caráter exemplificativo, segue o modelo a seguir para o desenho do cargo de secretário de governo e a definição de sua esfera de atuação:

Dimensões do desenho do cargo comissionado de secretário de governo	Instrumento de formalização
<p><b>Dimensão Legal</b></p> <p>1. <i>Denominação:</i> secretário de governo</p> <p>2. <i>Atribuições gerais:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• elaborar as diretrizes setoriais em conformidade com o plano geral de governo (Plano estratégico, PPA e LOA);</li> <li>• estruturar e instrumentalizar a correspondente área em razão dos objetivos de governo definidos;</li> <li>• dirigir o órgão setorial de forma articulada com as demais áreas de governo;</li> <li>• acompanhar as ações e programas setoriais de governo;</li> <li>• avaliar as ações de governo e propor medidas de melhoria e correção de desvios;</li> <li>• desenvolver, mediante delegação da chefia do Executivo, outras atividades específicas.</li> </ul>	<p>Lei</p>
<p><b>Dimensão Administrativa</b></p> <p>1. <i>Denominação:</i> secretário de governo</p> <p>2. <i>Área:</i> Educação</p> <p>3. <i>Atribuições específicas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• realizar o planejamento geral das ações de governo na área da educação;</li> <li>• articular as ações de governo com os demais municípios da região;</li> <li>• elaborar estudos de racionalização dos recursos públicos aplicados em educação;</li> <li>• desenvolver projetos na área de educação e captação de recursos;</li> <li>• integrar as ações de educação com as demais áreas da administração pública, especialmente quanto ao planejamento e controle dos programas de governo;</li> <li>• outras.</li> </ul>	<p>Manuais administrativos instituídos mediante decreto executivo (com amparo legal)</p>

De forma sintética, a descrição das atividades específicas corresponde àquelas que o governante, em geral, define informalmente por ocasião das reuniões preliminares de composição da administração pública e no curso da gestão.

## 9 Desvios de função e de finalidade dos cargos públicos

A compatibilidade entre a descrição dos cargos e empregos públicos e as atividades de fato desenvolvidas pelos servidores neles investidos é um aspecto de elevada relevância na gestão de pessoas no setor público. Isso porque, quando não observada essa convergência entre as situações *real* e a *formal*, ocorre o denominado *desvio de função*. Esse fenômeno disfuncional pode se dar tanto no exercício de cargos públicos (efetivos e em comissão) como em funções de confiança, quando as atividades exercidas pelos servidores diferirem daquelas previstas para o cargo ou a função.<sup>127</sup>

O desvio de finalidade, envolvendo especificamente cargos em comissão e funções de confiança, ocorre nos casos em que o agente designado ou desenvolve atividades que não são caracterizadas como de direção ou assessoramento, ou titula apenas formalmente o cargo ou a função, com o propósito estrito de percepção da remuneração, sem a correspondente contraprestação real do serviço específico que justifica a existência da comissão. Nesse caso – em que o exercício da função de confiança tem caráter essencialmente remuneratório –, verifica-se frontal ofensa aos ditames constitucionais atinentes à matéria.

No caso dos cargos de provimento efetivo, em estudo específico conduzido na forma de análises de casos, constatou-se o elevado índice de inconsistência entre as atividades desenvolvidas pelos servidores públicos e aquelas prescritas em lei (BERGUE, 2000). Essa discrepância entre o *formal* e o *real* tende a ocorrer com mais intensidade nos cargos de natureza operacional. O fenômeno estudado – uma das expressões do *formalismo* –, em que pese tratar-se de resposta informal a efetiva necessidade da organização pública em termos de alocação de recursos

<sup>127</sup> Decisão STF (em 16.06.2000) – Recurso Extraordinário nº 219.934-2 – São Paulo. Julga improcedente ação e declara inconstitucional o art. 133 da Carta Estadual de São Paulo, o qual autoriza a incorporação de parcela estipendiária percebida por servidor pelo exercício, por mais de cinco anos, de atribuições diversas daqueles inerentes ao cargo titulado (desvio de função). Segundo a Ementa: “Fere o princípio inscrito no art. 37, II, da Constituição federal, a atribuição, independentemente de concurso público, dos vencimentos de cargo superior que haja desempenhado, por desvio de função, o servidor”.

humanos em face das demandas laborais cotidianas, tem profundas implicações na dinâmica de pessoas da administração pública, especialmente em razão do que segue:

### 1. *Adoção de mecanismos alternativos de compensação*

Tratando-se de servidores que detêm o mesmo cargo público, o exercício de atribuições diferenciadas, por parte de um servidor específico, exige, normalmente, o ajuste da correspondente contraprestação. Esse *ajuste*, por sua vez, em razão da natureza fixa da remuneração dos cargos, tem como formas mais comuns: a) a designação para o exercício de funções de confiança; b) a concessão de adicionais de periculosidade, insalubridade, etc.; c) a concessão de adicionais e gratificações por desempenho; e d) a concessão de horas extras indevidas, etc.

É relevante assinalar que esses mecanismos de diferenciação, que exigem a observância de requisitos definidos em lei (condições, requisitos e formalidades para a concessão), quando utilizados para fins estritos de ajuste remuneratório, não raras vezes, processam-se à margem da conformidade com os basilares princípios de gestão pública.

### 2. *Promoção de potenciais atritos e conflitos pessoais*

A alocação de servidores para atuar em desvio de função tende, em face da adoção de qualquer dos mecanismos de compensação financeira antes citados, a produzir pontos de conflito entre indivíduos e grupos na organização. Ao designar um indivíduo para o desempenho de determinada atividade em desvio de finalidade, a administração pública cria um fator de potencial perturbação do *equilíbrio remuneratório*, promovendo o destaque de alguém (mesmo que este seja reconhecidamente merecedor) em detrimento de outros. O nó da questão reside, essencialmente, no caráter discricionário da decisão de beneficiar alguém – não há incursão no juízo de mérito da concessão. As pessoas, em geral, não discordam do objeto da escolha (a pessoa indicada), mas da forma destituída de critérios explícitos e objetivos como foi processada a *seleção*. Assim, a solução, em geral, passa pela observância da condição de legitimação dos atos de gestão, em um ambiente eminentemente formal – a existência de uma regra definidora de critérios e condições.

### 3. *Promoção de potenciais falhas ou disfunções administrativas em geral*

Tendo-se em vista que se trata de uma prática irregular de gestão pública, constitui sempre ponto de fragilidade da organização. Isso porque a atuação do servidor nessa condição enseja a exposição e mesmo subordinação continuada da administração pública ao agente. Nesse caso, a definição de estruturas de cargos dotados de maior amplitude de atribuições mostra-se como alternativa viável para reduzir parcela das causas (não dos efeitos) dos desvios de função, que, em geral, estão associados ao deslocamento de agente investido em cargo especializado.

## 10 Gestão do desempenho: desenvolvimento, mensuração e remuneração

O tema da avaliação de desempenho precisa ser abordado e compreendido em um contexto mais amplo – o da *gestão do desempenho* das pessoas e da organização no seu contexto, ou seja, devidamente localizado no espaço e em um delimitado momento histórico. Assim, não se pode tratar com propriedade a avaliação de desempenho dos agentes públicos, seja no plano individual, seja no contexto das equipes ou organizações, sem considerar as especificidades que moldam o planejamento e a organização do trabalho no setor público. Para além das especificidades estruturantes de carreiras e órgãos na administração pública, é preciso reconhecer que a gestão do desempenho está também inserida no amplo campo de discussão envolvendo o *controle* sobre a ação das pessoas na organização e suas implicações sobre o comportamento organizacional – por conseguinte, sobre o exercício do poder. Nesses termos, a gestão do desempenho, em especial a avaliação, apresenta forte componente de *poder*. São, portanto, múltiplas as perspectivas de análise do fenômeno.<sup>128</sup>

Abordar o tema da gestão do desempenho no contexto da administração pública brasileira, consideradas as suas especificidades, exige, de início, uma mudança na perspectiva de análise para incorporar a dimensão cultural. É preciso ver a gestão de pessoas a partir de lentes diversas daquelas convencionalmente adotadas pela literatura gerencial. Impõe-se, portanto, suspender o que se sabe sobre a gestão de desempenho para que se possa refletir sobre as práticas e possibilidades de geração de soluções coerentes com o setor público.

<sup>128</sup> Sobre a convergência entre estratégia e desempenho, veja Lopes (2009).

Com o propósito de tratar o tema claramente é preciso reconhecer que a gestão do desempenho não é uma exigência social. Não se trata de um imperativo imposto pela sociedade à administração pública. Constitui, sim, dispositivo constitucional, refletido na legislação e demais normativas que perpassam os órgãos da administração pública nas três esferas de governo. Mas, essencialmente, não é um valor da nossa sociedade. Os esforços de adoção da gestão de desempenho nas organizações da administração pública são, então, em geral, impulsos autônomos de pessoas ou equipes de trabalho que, sensíveis aos conceitos e propósitos desse modelo de gestão leva a efeito esse pensamento transformador, fazendo eco nas instituições.

É preciso perceber que a gestão de desempenho não é realizada para as pessoas em sentido estrito, mas com o propósito de aperfeiçoar o serviço público. É processo inerente à aprendizagem das organizações. O olhar se estende para a sociedade, estando fortemente articuladas as dimensões individual e organizacional. Não se pode pensar na gestão de desempenho estritamente orientada para finalidades específicas, tais como subsidiar decisões de promoções, concessões de gratificações ou parcelas remuneratórias. O foco não está nas pessoas, mas nas pessoas no contexto do trabalho. A propósito, a gestão de desempenho diz respeito, essencialmente, à *gestão do trabalho*.

Sabe-se que não há avaliação possível sem planejamento (por óbvio prévio) da ação; e que não há planejamento legítimo – notadamente em se tratando de avaliação do desempenho humano – sem o envolvimento dos atores interessados em um processo de negociação e contratualização de metas de trabalho. A fase de planejamento do trabalho, inclusive, é aquela que deve receber a atenção prioritária no processo de adoção da gestão de desempenho, merecendo especial cuidado por ocasião das capacitações dos agentes, particularmente dos gestores.

Assume-se, em suma, que a gestão do desempenho é um elemento central no processo de transformação da administração pública. Discute-se, todavia, que caminho tomar. Que avaliação de desempenho se pretende? E para quê? Para tanto, é necessário responder: o que se entende por gestão do desempenho? Que olhares sobre esse conceito são lançados, e como é percebido esse fenômeno em especial na administração pública brasileira?



## 10.1 Fundamentos culturais e conceituais da gestão de desempenho

Um tema recorrente em administração pública é a *gestão do desempenho* dos servidores, não raro reduzida a *avaliação do desempenho* (e é assim, parcial, que está prevista no texto constitucional). A gestão do desempenho, no entanto, não é um tema que se restringe à dimensão individual – atuação do servidor –, impondo-se pensar a abordagem da performance como elemento de legitimação institucional – a organização ou a gestão política – frente à sociedade, preponderantemente. A efetividade das políticas públicas e a legitimidade do gasto, em última instância (HEINRICH, 2010), são perspectivas fundamentais do desempenho das instituições públicas no concerto do aparelho do Estado, no contexto das quais também se insere o desempenho individual.<sup>129</sup> No que diz respeito à gestão de pessoas, o tema da gestão do desempenho em geral tem se relacionado mais frequentemente com a *meritocracia*, a *mensuração de resultados* e a *remuneração*, e menos com o *desenvolvimento* de pessoas.

A partir dessa perspectiva, a propósito, é possível reconhecer três modelos fundamentais de gestão do desempenho:

- Modelo *adaptativo cordial*: próprio das organizações que não possuem gestão de desempenho formalmente instituída, em que há organicidade plena e liberdade de atuação das pessoas, com pouca ou nenhuma influência dos gestores no processo de organização e realização do trabalho;
- Modelo *meritocrático*: inerente àquelas realidades organizacionais que formalizam modelos de gestão do desempenho que se baseiam em sistemas de hierarquização social e correspondentes premiações (promoções, remunerações diferenciadas ou outro elemento de diferenciação simbólica) baseadas no envolvimento e nos resultados alcançados pelos servidores. Esse modelo assenta-se, entre outros pressupostos, na noção de igualdade de condições de partida no processo de competição;
- Modelo de *desenvolvimento de pessoas*: nesse formato de gestão do trabalho a ênfase está na identificação de lacunas de desempenho e nas correspondentes deficiências de competências. A prioridade está na busca do desempenho das pessoas e o propósito se orienta para a legitimação institucional.

<sup>129</sup> São temas transversais aqueles afetos a conceitos como *accountability*, transparência entre outros.

Os modelos *meritocrático* e de *desenvolvimento de pessoas*, como se percebe, assentam-se em pressupostos distintos e têm finalidades diferentes no contexto da gestão, sem serem, necessariamente, incompatíveis. No caso da realidade da administração pública brasileira, inclusive, o modelo de *desenvolvimento de pessoas* deveria, se não esgotar os propósitos finalísticos e mais efetivos da gestão do desempenho, preceder o *meritocrático*.

As abordagens sobre o desempenho das pessoas no trabalho não são novas, pois, de fato, remontam à década de 1970, no mínimo, em se tratando da esfera federal de governo e de forma explícita como instrumento de gestão. O movimento retornou com novas feições e força por ocasião da Emenda Constitucional nº 19/1998 com ênfase na dimensão da *avaliação*. A avaliação de desempenho, no entanto, deve ser compreendida em um contexto mais amplo, a começar pela dilatação do seu escopo para alcançar o senso de *gestão do desempenho*. Avaliar é parte de um processo maior – o de gestão do desempenho das pessoas no contexto institucional. A gestão do desempenho é, portanto, um processo dialógico necessariamente contextualizado.

Quando se reduz a gestão do desempenho à avaliação de desempenho, incide-se no primeiro erro: esquece-se que *gestão* implica *planejar* (o trabalho), *organizar* (os recursos necessários à consecução do volume e das condições de trabalho previsto), *executar* (acompanhar, entre outros aspectos) e, então, *avaliar*. A avaliação é subprocesso que envolve, necessariamente, componente de disputa de poder e de ajustes, movimentos que exigem competências como a comunicação e a negociação.

Um sistema de gerenciamento do desempenho requer que funcionários e gerentes, em conjunto, estabeleçam prioridades e determinem metas e objetivos; define como funcionários ou equipes podem contribuir com as metas organizacionais; identifica pontos fortes e fracos do desempenho individual; e reconhece e recompensa o alto desempenho. (SELDEN, 2010, p. 86)

Não se pode pensar a gestão de desempenho como um processo isolado, senão como elemento de um *sistema* maior, interagindo com o *processo de capacitação*, notadamente nas fases de diagnóstico das necessidades de ações de educação corporativa, com o processo de remuneração, entre outros. Ampliando ainda mais a perspectiva de análise, tem-se o imperativo de reconhecer os conceitos a ela afetos, tomados no contexto cultural brasileiro, algo que de antemão se pode sugerir

como revelador de uma postura refratária ao procedimento. Sabe-se que, no âmbito da administração pública, por imperativo cultural, pouca inclinação se tem para avaliar um colega de trabalho, em geral reconhecido como alguém na condição temporária de subordinado. Presentes aqui traços culturais como o *personalismo* (conduta orientada pelas dimensões pessoal e afetiva) e o *clientelismo* (relação de troca de favores).

Do ponto de vista estritamente objetivo, tem-se que o gestor, com o propósito de maximizar o resultado organizacional agregado, depende de informações qualitativas e quantitativas envolvendo as condições de atuação individual dos servidores e sua interação com o grupo de trabalho. Essas informações devem subsidiar o processo de tomada de decisão relacionado à gestão de pessoas que se pretenda minimamente comprometido com o alcance de mais elevados padrões de eficiência (uso dos recursos), eficácia (alcance dos objetivos) e efetividade (impacto e legitimidade da ação).

Assinala-se também que a gestão do desempenho não pode ser percebida somente como um *processo*. Por tratar-se de pessoas, é imperativo reconhecê-la como uma *relação* na qual interagem a chefia e o subordinado: figuras que, a propósito, na administração pública encerram contornos bastante peculiares. A gestão do desempenho efetivamente orientada para o desenvolvimento das pessoas, e por extensão, da organização, assenta-se na conversação. É um processo de negociação de perspectivas envolvendo o desempenho percebido, ou seja, a relação entre o esforço empreendido e o resultado entregue pelas pessoas nas relações de trabalho.

A administração pública – mas não só ela – resente-se, por vezes, de significativa resistência em relação à implementação de rotinas que envolvem a aferição mais efetiva de desempenho funcional. É importante assinalar que as resistências essenciais que se impõem à institucionalização da gestão do desempenho nas organizações estão localizadas nas pessoas e em suas relações, influenciadas por elementos valorativos que moldam a cultura nacional. Resistir à introdução da gestão de desempenho, ou da avaliação do desempenho de modo mais específico, portanto, não é algo a se estranhar. Por que esse tipo de avaliação acontece nas organizações privadas? Basta observar em profundidade os pressupostos, as condições e as formas como essas práticas são introduzidas naquele contexto, também o papel dos atores e a intensidade dos mecanismos de coerção envolvidos. Ora, se estes são os moldes da gestão do desempenho que se pretende, então não

parece ser desejável que essa tecnologia gerencial se institucionalize nas organizações públicas, como recurso de *gestão de pessoas* – não sob essa bandeira. Gestão de recursos humanos, talvez.

No caso da administração pública, esse fenômeno de resistência, que tem vertentes de explicação bem definidas, apresenta outra peculiaridade em relação ao que se observa, em geral, nas organizações do setor privado, qual seja, a presença de resistência em ambos os polos do processo – *avaliado* (servidor) e *avaliador* (gestor). De modo geral, são mais evidentes as restrições impostas pelos agentes *avaliados* nesse processo. O aspecto diferencial, historicamente negligenciado nos esforços pretéritos de introdução da gestão de desempenho, reside na figura do *avaliador* (gestor). Diferentemente, então, do que tem sugerido o senso comum, é no polo do *gestor* (avaliador) que a relação se diferencia substantivamente daquela que se manifesta no setor privado. É essa – a de gestor – a condição diferencial, e não a do servidor. É do gestor no setor público que são exigidas competências distintas e mais complexas em relação àquelas que deve possuir o gestor no setor privado, que pode contar, como recurso de coerção último, com a ameaça de dispensa.

Outro fator de contexto que estimula o descrédito em relação à gestão do desempenho reside nas dificuldades inerentes à finalização do processo de avaliação e à adoção das medidas de desenvolvimento dele decorrentes. De fato, o traço corporativo característico da cultura organizacional predominante no setor público, associado à ausência de exigências estruturadas provenientes de uma instância supraorganizacional – a sociedade –, quanto a melhores níveis de desempenho, restringe os estímulos de ação dos gestores públicos em relação a atitudes mais efetivas.

Esse contexto refratário à gestão de desempenho, todavia, manifesta sinais de transformação. No cenário emergente, em que, entre outros atributos, destacam-se os mais elevados níveis de exigência por qualidade nos serviços públicos, advindos notadamente de setores organizados da sociedade, a eficiência alocativa de recursos humanos passa a assumir posição de maior destaque. Impõe-se, assim, ao gestor público a criação e implementação de mecanismos de aferição de desempenho, capazes de evidenciar as disfunções e potencialidades do arranjo humano disponível e, assim, lastrear com informações confiáveis o processo de gestão, em especial, o de tomada de decisão.

Nessa linha, a construção de um sistema de gestão de desempenho precisa observar, essencialmente, a *cultura organizacional*, a

*natureza e as condições da estrutura humana* (diferenças e atributos específicos), bem como as *diretrizes e os objetivos institucionais*. A *cultura organizacional* trata-se de componente intangível, em larga medida afeta à dimensão informal da organização, mas que exerce acentuada influência sobre o comportamento humano e a rede de relações que se estabelecem no espaço organizacional. Diante disso, a implementação de um processo de avaliação de desempenho deve ser precedida de uma análise e diagnóstico do sistema de crenças e valores *médios* individuais, de grupos, e de estratos organizacionais específicos (respeitados os desvios para posições extremas, que demandam tratamento pontual). Todo o esforço de investigação envolvendo o universo da cultura organizacional destina-se, em última instância, a buscar a legitimação do processo, sem o que qualquer esforço empreendido resultará com grande potencial de insucesso. Essa aderência do sistema formal de avaliação de desempenho à realidade, com vistas à legitimação, passa, fundamentalmente, pela necessidade das pessoas de saberem e reconhecerem os propósitos e as consequências do processo de aferição.

A *natureza e as condições da estrutura humana* constituem outra importante vertente de atenção na elaboração de um sistema de avaliação de desempenho. Esse vetor de análise caracteriza-se pela verificação da diversidade de atividades, níveis e instâncias administrativas, segmentos profissionais, ambientes de atuação e condições de trabalho. Aferidos os gradientes de *status* relativos a cada um desses atributos, impõe-se a necessária elaboração de mecanismos de compensação e equalização, com vistas a minimizar potenciais efeitos negativos sobre o processo de avaliação.

Por fim, há o incremento de dimensão por vezes esquecida dos modelos de avaliação de desempenho, qual seja, a *convergência com os objetivos institucionais*. Tendo-se em vista que as organizações são sistemas sociais, com propósitos institucionais definidos, nos quais interagem seus diferentes elementos constituintes em constante interação de causa e efeito, influenciando-se mutuamente, não se pode afastar que, no mínimo em parte, e em sua expressão plena do ponto de vista formal, os organismos e suas dimensões constitutivas apresentam um propósito comum.

De fato, não se pode avaliar qualquer processo ou pessoa sem fazê-lo em relação a um parâmetro válido. Note-se que esse parâmetro, em se tratando de desempenho institucional agregado, deve envolver os objetivos almejados pela organização pública. Assim, a aferição de desempenho de um indivíduo ou grupo deve ser conduzida de

forma a verificar sua efetiva participação na consecução dos objetivos institucionais formalmente declarados.

São conceitos essenciais da gestão do desempenho a *comunicação* – nesse processo, com destaque, o ato de ouvir –, a *confiança*, a *dimensão qualitativa* da avaliação, a *autonomia*, a *autoavaliação* e a *flexibilidade*. Vale perceber que são todos elementos que acentuam a dimensão humana da gestão.

## 10.2 Formação histórica e meritocracia no Brasil

Um dos conceitos essenciais, indispensáveis à compreensão da avaliação de desempenho é o de meritocracia. Barbosa (2006), demonstrando que a noção de mérito no serviço público não é nova, posto que remonta à Constituição de 1824, preocupa-se em compreender por que tal forma de hierarquização não consegue se reproduzir e legitimar-se não somente no serviço público, mas na sociedade.<sup>130</sup> Segundo a autora, a deficiência não reside na existência ou não de um *sistema meritocrático* (tecnologia gerencial e instrumentos), mas na falta de legitimidade desse sistema como *prática social meritocrática*, ou o que denomina de uma *ideologia meritocrática*, o que permitiria a efetiva aderência aos sistemas de gestão, superando os planos formal e do discurso (BARBOSA, 1996, p. 60). É fato que a sociedade brasileira atribui significado distinto à meritocracia relativamente à norte-americana, por exemplo.

Enquanto nos Estados Unidos a ideologia meritocrática permeia toda a sociedade, possibilitando que sua rede de significados seja reconstituída sem muita dificuldade a partir de qualquer ponto (instituições privadas, universidades, filosofia social, discurso político, práticas administrativas etc.), no Brasil a situação é justamente inversa: (...). (...). Até o momento, toda medida implicando movimento em direção à implantação de um sistema e de uma ideologia meritocráticos na sociedade brasileira foi sempre iniciativa do Estado. Não se verifica o movimento contrário, da sociedade para o Estado. (BARBOSA, 2006, p. 48-49)

Valores estruturantes da cultura nacional e que se projetam intensamente também nas organizações públicas em maior ou menor grau contrastam com o senso estrito de meritocracia, quais sejam:

<sup>130</sup> Constituição Brasileira de 25 de março de 1824, em seu art. 179, item XIV estabelecia: “*Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por seus talentos ou virtudes*” (Ver BARBOSA, 2006, p. 49).

o patrimonialismo, o personalismo, o clientelismo, etc. Esses são elementos que moldam a cultura organizacional no setor público, mas que também o transcendem. Sendo assim, talvez não seja o melhor caminho desconhecer esses atributos e, pior ainda, pretender desencravá-los das organizações mediante edição de leis, decretos ou equivalentes, senão identificar, criativamente e assumindo a perspectiva de que transformações são incrementais e lentas formas de convívio entre esses elementos.

Pode-se dizer que, de forma mais intensa e estruturada, o senso de meritocracia teve seu momento e ponto de introdução na administração pública brasileira a partir do advento do DASP em 1938. Nesse particular momento histórico, não somente a influência dos autores clássicos do pensamento administrativo, mas em especial a leitura funcionalista dada às obras de Max Weber sobre a burocracia – com destaque para as características descritivas esposadas –, o senso de mérito assume especial destaque como elemento estruturante da organização pública. Esse valor, como se sabe, é intrínseco ao concurso público, à licitação pública, aos sistemas de promoção em carreira, etc. Também se sabe que tal valor não impera soberano, senão afetado em diferentes níveis de intensidade pelo fenômeno do formalismo, gerando realidades híbridas cujas prescrições formais convivem – e, provavelmente,, somente por isso subsistam – com valores culturais profundamente arraigados nas estruturas de poder nas organizações.

O mérito como parâmetro de ação gerencial introduzido na administração pública brasileira, em seus momentos nascentes, esteve fortemente relacionado com critérios para **investidura** em cargos públicos e **promoção** nas carreiras. A valorização da qualificação e da capacitação técnica como requisitos de ingresso, somada ao desempenho em provas de conhecimento permanecem como padrão de gestão atualmente, assim como fundamento para a ascensão em carreiras.

A esse propósito, inclusive, é comum a reação à implementação da gestão de desempenho a referência ao fato de que os servidores públicos já demonstraram seu mérito por ocasião da submissão e aprovação em concurso público. Nesse particular, é relevante assinalar que, de fato, o concurso público é o instituto meritocrático mais reconhecido e valorizado na sociedade e administração pública brasileira. Entretanto, o concurso público e a gestão do desempenho não somente têm finalidades diferentes, como operam em momentos distintos da trajetória funcional dos servidores. O concurso público (art. 37, inciso II, da Constituição Federal) afere o desempenho e

merecimento de acessar cargos públicos de provimento efetivo (art. 37, inciso I, da Constituição Federal). Tem o propósito de hierarquizar candidatos e garantir que essa ordem de precedência seja observada por ocasião da nomeação (art. 37, inciso IV, da Constituição Federal). Neste momento, esgota-se a finalidade do concurso público como instrumento de promoção da meritocracia. A partir da investidura do servidor no cargo, inicia-se outro momento da relação funcional, oportunidade em que a relação entre as entregas de trabalho por parte do servidor e as contraprestações remuneratórias por parte da Administração devem ser cotejadas segundo parâmetros de justiça remuneratória (art. 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal).

Outro aspecto a considerar é o fato de que, dependendo do enfoque que se pretenda para a gestão de desempenho de servidores, esta não se assenta no conceito de meritocracia. A meritocracia é um critério de hierarquização social (sociedade ou organizações). Tem como fundamento a igualdade de condições e como propósito promover a valorização ou premiação daqueles que se destacam em termos de desempenho por seus méritos. Então, é preciso identificar os propósitos do sistema de gestão de desempenho adotado, a partir dos parâmetros segundo os quais é estruturado. Se o modelo tem como propósito promover o desenvolvimento de pessoas a partir da identificação de eventuais lacunas de competências, problemas de relacionamento, lotação inadequada, entre outras, e não tiver como propósito alimentar mecanismo de promoção ou de remuneração, então, não estará associado ao conceito de meritocracia.

### 10.3 Contexto da nova administração pública e valores gerenciais emergentes

Conforme já referenciado, entre os modelos teóricos possíveis para a contextualização do complexo estágio, em que se encontra a administração pública brasileira, está o *new public management*, modelo orientado para a transformação do Estado e de seu aparelho em estruturas mais ágeis e eficazes, influenciado pelas diretrizes do emblemático Consenso de Washington,<sup>131</sup> e as variantes locais desses

---

<sup>131</sup> Resultante de reunião de representantes do governo norte-americano e de organismos financeiros internacionais, além de economistas de diversos países, realizada em Washington em 1989 que, a partir de avaliação de experiências de reformas econômicas levadas a efeito pelo Chile e México, consolidaram um consenso – que se tornou um



movimentos transformadores – entre as quais a *administração pública gerencial*. Sem a pretensão de delimitar fronteiras conceituais, senão de estabelecer um marco conceitual inicial de referência para as finalidades específicas deste ensaio, pode-se entender como um dos desafios essenciais associados à *nova administração pública*, ou *administração pública gerencial*, em limitada síntese, a transformação de “estruturas burocráticas, hierarquizadas e culturas que tendem ao insulamento, em organizações flexíveis que conseguem responder aos anseios de suas *constituencies*” (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2003, p. 249). Coerente com essa perspectiva, percebe-se um movimento orientado para a inserção de elementos característicos da lógica empresarial na administração pública pela via da transferência e adaptação de conhecimentos gerenciais, desenvolvidos no contexto da administração privada, para as organizações estatais.

A *avaliação de desempenho de servidores* pode ser vista como uma tecnologia gerencial emergente no contexto da nova administração pública (NAP). Percebida como uma das espécies do gênero *avaliação de desempenho* (que pode abranger não somente pessoas, mas processos, programas, órgãos, etc.), a avaliação de desempenho, como se viu, está bastante relacionada com o conteúdo valorativo próprio da NAP, que enfatiza, entre outros aspectos, a gestão por resultados, assim entendida a perspectiva de gestão que desloca o eixo de atenção do agente público dos *meios* para os *fins*. Os contratos de gestão, por exemplo, podem ser citados como tecnologia que também encerram um conteúdo afeto à avaliação de desempenho. Nesse caso, o instrumento busca a definição de objetivos e compensações para órgãos ou entidades da administração pública.

A transposição desses elementos (pressupostos, conceitos, políticas e tecnologias), portanto, está sobremaneira subordinada às especificidades locais, pois estas influenciarão o processo de assimilação dos diferentes conteúdos, tendo como referência a matriz cultural e as características da sociedade, em particular a natureza da burocracia pública e o nível de demanda por serviços públicos. Pollitt (2004),

---

“novo saber coletivo” acerca da eficiência das reformas orientadas para o mercado. São 10 os itens do receituário formulado nesse evento, sintetizados pelo economista John Williamson: “o ajuste estrutural do déficit público, a redução do tamanho do Estado, a privatização das estatais, a abertura do comércio internacional, o fim das restrições ao capital externo, a abertura financeira às instituições internacionais, a desregulamentação da economia, a reestruturação do sistema previdenciário, o investimento em infraestrutura básica e a fiscalização dos gastos públicos” (PAULA, 2005, p. 113).

ao abordar o processo de transferência de tecnologias entre países, destaca a necessidade de considerar em que medida cada um dos quatro fatores-chave seguintes combinam na relação entre *importador* e *exportador*: a) cultura nacional e organizacional; b) estrutura do sistema político; c) as doutrinas gerenciais; d) as características das atividades primárias. Afirma que os fatores refratários geram maior probabilidade de apresentar resultados indesejados, e, portanto, requerem a devida atenção. Tomando-se a contribuição de Pollitt (2004) como referência, pode-se pensar em *fatores que restringem* a transposição da política de *gestão do desempenho*, no contexto da qual se inserem as tecnologias de avaliação de desempenho. Antes de adentrar as restrições mais especificamente, convém destacar que as inovações introduzidas em sede constitucional pelas sucessivas e recentes reformas caracterizam-se como eminentemente *conceituais*, o que implica dizer que não constituem tecnologias em si, mas exigem sua formulação endogenamente ou a apropriação de modelos exógenos. Em casos específicos, o texto constitucional explicita o nível da tecnologia, como é o caso da avaliação de desempenho nas duas modalidades previstas: a *avaliação em estágio probatório* e a *avaliação permanente de desempenho*. Assim, em termos de avaliação de desempenho de servidores, ou uma organização pública *importa o conceito e a tecnologia* (nesse particular, a *importação* é uma exigência constitucional) e desenvolve seu próprio sistema de avaliação (instrumentos), observadas as suas especificidades em termos de demandas e condicionantes internas, ou ela *importa* de outra um *modelo* (instrumento), realizando adaptações com vistas a adequá-lo à sua realidade. Nesse último caso, a organização haverá limitado seu esforço de reflexão sobre a tecnologia e os conceitos a ela subjacentes, em favor da praticidade, rapidez e aparente eficiência da atitude copista. As diferenças em termos de resultado, decorrentes de ambas as práticas, constituem, a propósito, interessante tema de pesquisa. No nível conceitual, portanto, a questão que se impõe inicialmente estaria afeta à aderência ou não do conceito de desempenho ao contexto brasileiro. Responder negativamente implicaria assumir a irrelevância do desempenho e de sua aferição na administração pública, e, por conseguinte, que não se deva avaliar desempenho dos servidores públicos. Responder afirmativamente resultaria no questionamento posterior: que tecnologia responderia à necessidade de verificar a convergência dos atos e resultados da ação do servidor público, em relação àquilo que dele se espera nessa condição funcional, ou seja,

a avaliação de desempenho? Nessa perspectiva, Barbosa (1996, p. 64) conclui como argumento pragmático a sustentar a avaliação de desempenho o fato de que “a avaliação, como a seleção de pessoas, é uma exigência lógica do próprio sistema econômico administrativo”. Assim, a questão de fundo desloca-se do imperativo da gestão do desempenho para *que modelo de gestão de desempenho? E como?*

Ainda que o conceito de *desempenho* não integre matriz cultural que conforma a administração pública brasileira, é razoável buscar incluí-lo se isso não contrariar ou comprometer valores essenciais da administração pública (tais como moralidade, democracia, transparência, etc.), e, com mais ênfase ainda, se esse conceito contribuir para a potencialização desses valores.

Odelius (2010), amparada em sólida revisão conceitual, aborda o tema da gestão do desempenho e identifica fatores limitadores da assimilação dessa tecnologia de gestão, além dos fatores influenciadores do sucesso nesse processo de implementação, estendendo um olhar sobre o contexto da administração pública.<sup>132</sup> Quanto às possibilidades de implementação dessa tecnologia gerencial, nas suas duas linhas – *avaliação especial de desempenho* e *avaliação permanente de desempenho* –, pode-se citar o caso do Poder Executivo de Minas Gerais, apresentado por Silva *et al.* (2006), que abrangeu 61 órgãos e entidades da administração pública. Como fatores facilitadores da implementação da proposta, foram destacados o apoio dos dirigentes e a disponibilidade de recursos financeiros. As autoras referem que:

As Unidades Setoriais de Recursos Humanos também foram de suma importância e, **em sua grande maioria**, demonstraram empenho e comprometimento, **cumprindo as suas competências legais**. A oportunidade de **contato mais direto** com os órgãos e entidades, por meio das **visitas técnicas**, estabelecendo um acompanhamento *in loco* e um trabalho em conjunto foi, do ponto de vista técnico, outro fator decisivo para o sucesso do trabalho. (SILVA *et al.*, 2006, p. 183, grifo nosso)

A despeito do referido, do excerto acima é possível depreender, de imediato, um caráter de centralização do programa, evidenciando tanto um distanciamento, quanto uma divisão do trabalho entre concepção e execução do programa. Esses fatores possivelmente contribuam

<sup>132</sup> Dias (2010) e Velasco (2010) abordam estudos de caso mais profundos em relação à administração pública, envolvendo também fatores críticos para a implementação da gestão de desempenho.

para explicar o porquê do envolvimento das Unidades gestoras “em sua grande maioria”.

Dentre os aspectos referidos com destaque por Silva *et al.* (2006), como dificultadores do processo de implementação do programa de avaliação de desempenho de servidores, estão: a cultura de avaliação ainda incipiente no serviço público; a percepção da avaliação de desempenho como instrumento para a demissão de servidores; a insatisfação com a política remuneratória, considerando que a maior parte das categorias não experimentou, nos últimos 10 anos, aumentos, reposições ou possibilidades de ascensão nas carreiras. Outro fator assinalado foi a insuficiência de pessoas em algumas atividades ou áreas.

Quando se pensa em gestão do desempenho nas organizações e as condições para que se institucionalizem seus instrumentos, impõe-se reconhecer, inicialmente:

1. que a transformação de comportamento das pessoas mediante a edição de normas reguladoras de práticas é algo de alcance limitado. É preciso reconhecer que as transformações organizacionais dependem fundamentalmente da qualidade do processo de comunicação e tendem a ocorrer em processos lentos e emergentes, com assimilação não linear, em diferentes graus de intensidade, variando de pessoa para pessoa, entre outros atributos. Nesses termos, pensar que a institucionalização da gestão do desempenho, nesse contexto, principalmente, a avaliação de desempenho, processar-se-á de modo hierárquico, forçado, mediante a edição de norma e a exigência de sua implementação é, no mínimo, ingenuidade. Os conceitos de *formalismo* e de *jeito* explorados, entre outros, por Ramos (1966) e Barbosa (1996), auxiliam a sustentação dessa afirmação;
2. mormente quando se trata de transformar comportamentos que se caracterizam essencialmente por relações interpessoais de poder, essa mudança tende a enfrentar ainda mais resistência. É de domínio do senso comum que a introdução de mudanças em processos de trabalho, nos quais as relações dominantes se processam entre as *pessoas* e os *objetos* (*servidor* e um *sistema informatizado*, ou um expediente, por exemplo) tende a ser mais facilmente controlável e, portanto, processada. De outra parte, quando se trata de empreender transformações em processos nos quais as relações estão centradas em pessoas (ainda que mediadas por sistemas ou expedientes), como é o

caso da gestão do desempenho, cujos elementos da relação são, dependendo do modelo adotado, no mínimo, a *chefia* e o *subordinado*, essa interação se torna bem mais complexa. Isso porque as relações de poder tendem a se explicitar de modo mais aguçado, e as implicações das ações levadas a efeito nesse processo tendem a alcances variados e que escapam da esfera da relação de gestão do desempenho.

De modo geral, podem-se relacionar alguns outros obstáculos à introdução de tecnologias gerenciais relacionadas à gestão do desempenho mais intensamente a fatores culturais em sentido amplo. Uma *primeira restrição* está relacionada com uma fragilidade de fundo sistêmico, afeta à necessária correlação do conceito de desempenho com outros tais, como o de resultado e o de planejamento. A avaliação de desempenho assenta-se também no conceito de resultado. Aferir resultado é essencial para avaliar desempenho (o *resultado* é o *numerador* da relação que informa o desempenho, ao passo que o *denominador* é o *objetivo* definido), e, portanto, é fundamental defini-lo, esforço para o qual revela-se essencial a noção de planejamento. Esse, a propósito, é outro conceito em processo de incorporação forçada na administração pública brasileira contemporânea.

A *segunda restrição* indicada diz respeito à correspondência entre desempenho e remuneração, correlação esta que impacta na composição da cesta de remuneração dos servidores, fato que por si só, em face dos traços culturais que cercam as relações de trabalho na administração pública, tende a reduzir a disposição das chefias de explicitar eventual desempenho insatisfatório.

Uma *terceira restrição* à implementação da tecnologia de avaliação de desempenho de servidores está relacionada aos traços personalistas da cultura brasileira, que se projeta na administração pública e seu impacto na definição de *meritocracia*, especificamente no que diz respeito a definir o quanto determinado servidor merece efetivamente tal conceito. O *personalismo* e o *patrimonialismo*, que entre seus atributos conformadores encerra o autoritarismo, são traços culturais determinantes do contexto brasileiro, com forte influência sobre a administração pública, e em especial na relação dialógica que deveria caracterizar a gestão do desempenho. Nesse sentido, entretanto, pode-se perceber a emergência de estudos no campo da administração, enfocando experiências do setor público que, a despeito das pressões formalísticas, tem buscado reafirmar o valor do mérito (NOGUEIRA *et al.*, 2007).

O *quarto elemento restritivo* reside no legalismo da administração pública, que, aliado ao fato de que a lei, por mais extensa e detalhada que se pretenda, não consegue contemplar a complexidade das relações que pretende regular, tende a ser protagonista do fenômeno do formalismo ilustrado por Riggs (1964) e Ramos (1966). Essa restrição evidencia os limites dos *sistemas de mérito*, que não convivem com uma *ideologia meritocrática*, conforme referenciado por Barbosa (2006).

Por fim, mas não menos importante, como uma *quinta restrição* tem-se o processo de efetiva assimilação do conteúdo conceitual afeto à avaliação de desempenho no processo de transposição de tecnologia. Nesse contexto, uma das principais causas pode estar associada ao tipo de relação que se estabelece nos processos de transferência, ou seja, uma relação produtor (emissor)-consumidor (receptor). Há, nessa relação, um pressuposto de polaridade entre o *expert* (transmissor do conhecimento) e o receptor (passivo). Essa posição subordinada é por vezes observada nos casos em que as organizações públicas adquirem sistemas de gestão de desempenho implementados por empresas de consultoria sem o efetivo envolvimento dos membros da organização no plano da formulação conceitual do modelo de gestão. Pode-se afirmar que a efetiva transformação da administração pública em matéria de gestão de desempenho requer que as contribuições exteriores à organização sejam capturadas a partir de sua essência conceitual e não de forma superficial e restrita ao seu rótulo.

Em suma, a trajetória de transformações da administração pública no Brasil vem explicitando, entre outros movimentos, a descentralização política e administrativa; a busca de configurações organizacionais e de oferta de políticas públicas mais flexíveis; a orientação para o cidadão; e o controle por resultados – no contexto do qual se pode inserir a gestão do desempenho. Esse movimento transformador, conforme sabido, promoveu sensíveis mudanças na Constituição Federal, com reflexos na legislação estatutária e correlata.

## 10.4 Fundamentos constitucionais e legais da gestão do desempenho

No Brasil, a avaliação de desempenho de servidores públicos foi introduzida, nos moldes atuais, pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou a redação do art. 41 da Constituição Federal, para os seguintes termos:

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

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

(...)

III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada a ampla defesa.

(...)

§4º – Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Tem-se, portanto, *duas modalidades* de avaliação de desempenho de servidores: a *avaliação especial de desempenho* (art. 41, §4º) e a *avaliação permanente de desempenho* (art. 41, §1º, inciso III). A primeira para fins de aquisição da estabilidade, alterando prática anterior que permitia a aquisição de estabilidade tão somente pelo decurso do prazo de estágio probatório; e a segunda, instituindo mecanismo de aferição permanente de desempenho do servidor, especialmente para fins de desligamento.

Não é demais assinalar que a EC nº 19/98 foi um dos eixos centrais de introdução da reforma administrativa preconizada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, desenvolvido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, documento este que pode ser considerado o embrião da versão brasileira da NAP, a *administração pública gerencial*.

Outro dispositivo constitucional importante, e bem menos vezes referenciado, relativamente à avaliação de desempenho, é o contido no art. 247 da Constituição Federal, notadamente no que se refere aos casos das denominadas carreiras de Estado, ou seja, aquelas que desenvolvem atividades exclusivas de Estado:

Art. 247. As leis previstas no inciso III do §1º do art. 41 e no §7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo **único**. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

De modo mais amplo, a introdução de marcos constitucionais que operam como sustentáculos da gestão do desempenho, tomada como agregado de conceitos e tecnologias gerenciais, pode ser percebida nos seguintes dispositivos:

- Art. 37, §8º (autonomia gerencial e contratualização);
- Art. 39, §1º (sistema remuneratório);
- Art. 39, §7º (prêmios de produtividade);
- Art. 41, §1º, III (perda de cargo).

Depreende-se diretamente da leitura que esses comandos constitucionais estão concentrados direta ou indiretamente em dois eixos essenciais – a *remuneração* e a *punição*. Ambos, a propósito, intensamente apoiados em pressupostos clássicos – tradicionais – do pensamento administrativo, explicitamente presentes nas práticas de gestão de inspiração taylorista e fordista. O pressuposto de fundo, que sustenta a norma expressa, é de que as pessoas precisam ser rigidamente controladas mediante mecanismos de coerção. É evidente, nesse caso, o afloramento dos pressupostos que informam a Teoria X nos termos propostos por Douglas McGregor.

Percebe-se, também, que a particular orientação dada à noção de controle sobre os resultados – evidentemente, o sentido de controle dos resultados não se limita à avaliação de desempenho dos agentes – concentra-se em um esforço reativo às práticas organizacionais assentadas em traços culturais como o patrimonialismo, o clientelismo, o personalismo, etc. Mais, ao fazê-lo, o legislador está reforçando esses pressupostos, ampliando em intensidade os contrastes que se explicitam e, por conseguinte, limitando ainda mais as possibilidades de transformações substantivas em termos de atitudes e comportamento dos agentes na gestão pública.

## 10.5 Gestão do desempenho: rupturas, continuidades e inflexões

O tema da gestão do desempenho na administração pública federal atualmente vigora sob a égide do que dispõe a Lei federal nº 11.784/2008, que estabelece diretrizes gerais do sistema de avaliação de desempenho, com ênfase na avaliação institucional e individual, como base de cálculo para a correspondente gratificação por desempenho. O referido texto introduz, inclusive, elementos afetos ao modelo de gestão por competência, conforme se depreende explicitamente do art. 142.



Lei nº 11.784/2008 (...)

Art. 142. A avaliação individual será composta por critérios e fatores que reflitam as competências do servidor aferidas no desempenho individual das tarefas e atividades a ele atribuídas.

Mas, na esfera federal de governo, a noção de avaliação de desempenho não é nova. O Decreto nº 80.602/77, que regulamenta a Lei nº 5.645/70, previa esse mecanismo de desempenho nas carreiras, estabelecendo o que se denomina de modelo de progressão forçada. Esse mecanismo revelou-se incompatível, sendo abandonada a abordagem da curva forçada pelo Decreto nº 84.699/80.

A Lei nº 8.627/93, por sua vez, suavizou o processo de evolução nas carreiras e sua vinculação com o mérito ao introduzir a denominada *progressão automática*. Logo após, entretanto, em 1994, retornam gratificações de desempenho. A Lei nº 9.625/98 introduz a gratificação por desempenho e produtividade, que foi extinta em junho de 2000 e criada gratificação por desempenho relacionada às atividades do ciclo de gestão (GCG).

A história demonstra, portanto, uma trajetória de avanços e retrocessos em relação aos modelos de implementação da gestão de desempenho. Em comum esses modelos têm alguns pressupostos e conceitos intrínsecos, os quais são convertidos em instrumentos de intervenção gerencial. Nas diferentes esferas, em entes e poderes da administração e do Estado, nas organizações públicas, existem modelos variados destinados à promoção da avaliação de desempenho. Uma análise desses modelos em termos de estrutura e aderência permite inferir que de forma geral:

- Assumem como foco a *remuneração*.

Percebe-se que os modelos de gestão do desempenho tendem a assumir o pressuposto clássico, de inspiração taylorista-fordista, de que o principal fator de motivação do servidor está na remuneração. Assim, os processos, em geral, introduzem algum impacto sobre a remuneração das pessoas, isso pode ser percebido tanto sob a perspectiva de premiação, quanto de punição. Em geral, são percebidos pelas pessoas como ameaças, ressaltando-se, portanto, este último.

Não se pode considerar que a remuneração seja um ponto de pouca sensibilidade, mas justamente por isso parece não ser o mais indicado quando se pretende promover transformações que precisam alcançar elementos mais essenciais do comportamento dos servidores.

Atitude mais indicada seria reconhecer a introdução da gestão de desempenho como um processo bastante complexo e, como tal, algo que não deve ser promovido por rupturas bruscas, senão por inflexões que permitam às pessoas – todos os atores envolvidos – compreenderem as transformações em curso e assimilarem os reflexos positivos que isso pode significar, inclusive aqueles que importem riscos de sobrevivência institucional.

Um deslocamento no eixo de foco da gestão do desempenho deve valorizar outros componentes que sensibilizam ou fazem sentido para as pessoas no contexto do trabalho, como o desenvolvimento pessoal e profissional, o reconhecimento, etc. Parece frágil? Mas o fato é que o outro caminho – o do atrelamento à remuneração – já se revelou infrutífero por diversas vezes.

- *Ferramenta adquirida* no mercado

Apesar de periférica – segundo a abordagem que ora se pretende – a ferramenta ou sistema de suporte à avaliação de desempenho pode também operar sensíveis obstáculos à assimilação da gestão por desempenho. Não raro, as pessoas imbuídas do propósito de promover transformações rápidas buscam no mercado empresas de consultoria que detenham *expertise* na área, com a finalidade de produzir soluções nesse campo. Ocorre que nem sempre as soluções produzidas correspondem efetivamente às necessidades da organização. O serviço é contratado nos termos constitucionais e legais, envolvendo empresas reconhecidas, que pesquisam, interagem com diferentes atores organizacionais e geram um sistema de alto nível de sofisticação. Mas a avaliação de desempenho não funciona.

Alguns dos pontos de fragilidade parecem residir no efetivo envolvimento das pessoas na organização (apesar das afirmações em contrário, são reduzidos), na transferência de tecnologia (que por vezes não ocorre ou ocorre formalisticamente), na dificuldade de manter ou de ajustar o sistema continuamente (uma exigência que a complexidade do processo impõe). A exemplo do que ocorre em outras frentes de aquisição de tecnologia, a contratação de serviços dessa natureza, por vezes, assume as feições de transferência para um terceiro da produção de uma solução, processo que liberaria o agente da responsabilidade e do envolvimento como coautor.

- Modelo *rígido* (reduzida adaptabilidade)

Um reflexo específico da aquisição de tecnologia em detrimento de sua geração endogenamente reside na rigidez do modelo. A despeito das previsões de períodos de manutenção e ajustes, de

fato, verifica-se uma tendência de ajustamento das pessoas ou práticas às características do sistema. Opera-se, portanto, uma adaptação das pessoas às limitações do sistema, contribuindo para o que Meyer e Rowan (1992) denominam de apropriação cerimonial. As pessoas sabem que o sistema não funciona, mas concordam tacitamente em mantê-lo. Preferem conviver com o sistema, cientes de que ele não funciona de fato, mas a apropriação desse elemento simbólico-normativo as livra de um eventual questionamento futuro acerca da falta de um processo de avaliação de desempenho.

- *Crerios fechados* de avaliação – expectativa de *objetividade*

Seja pelos elementos valorativos subjacentes à visão de mundo dos profissionais que os produzem, seja mesmo pela falta de reflexão e contextualização do fenômeno, os sistemas de avaliação e gestão de desempenho incorporam o pressuposto da objetividade. Isso responde também à expectativa dos avaliadores que, por sua vez, aspiram eximir-se da responsabilidade de assumir uma relação de conflito potencial que o processo de avaliação encerra.

Em suma, as pessoas tendem a preferir critérios objetivos e explícitos e escalas de notas para avaliação que lhes reduza a exigência de posicionar-se – senso de impessoalidade –, ao mesmo tempo também reconhecem os limites das escalas e dos critérios, relatando que é *difícil enquadrar comportamentos* naqueles parâmetros. A busca da objetividade, em verdade, assenta-se na expectativa do gestor (avaliador) de *eximir-se de responsabilidade* em relação ao juízo de valor emitido sobre a pessoa (avaliado) e seu trabalho; além da noção de *comparação*.

- Estimula a *comparação* e a *competição*

A adoção de parâmetros rígidos e escalas numéricas tende também a estimular comparações entre os membros da organização, promovendo mesmo um ambiente de competição. Isso pode nem sempre ser adequado. Outro aspecto digno de destaque reside no fato de que números e gráficos admitem também diferentes interpretações por parte das pessoas. De fato, as *notas* de um processo avaliativo operam como um *feedback*, um retorno da chefia ao servidor, sinalizando eventuais correções de curso desejadas ou necessárias. Nesse sentido, não se pode afastar a possibilidade de uma pessoa sentir-se desconhecida acerca do que de fato o gestor pensa dela tão somente a partir de números. Alternativamente, há modelos de avaliação de desempenho que abandonam essas escalas e optam por pareceres escritos, que, longe de serem objetivos, mas dependendo da forma e comprometimento com

que são produzidos, podem encerrar mais conteúdo e ser mais efetivos como recurso de *comunicação de resultado*.

- Pressuposto do *foco de resistência* no servidor e não no gestor

Os modelos convencionais de gestão do desempenho têm se preocupado sobremaneira com mecanismos para minimizar a resistência do servidor, em especial ao subprocesso de avaliação. Pouca ou nenhuma atenção tem sido dada ao gestor – o agente promotor do desempenho. Além de breve instrução sobre como realizar a avaliação em termos de utilização dos sistemas e do conhecimento dos parâmetros de mensuração, pouco se tem investido na capacitação dos gestores para lidar com o processo e com as relações que dele advêm. Não desenvolver essas competências – notadamente comunicação e negociação – promove um sentimento de insegurança. O gestor que se sente inseguro na condução do processo, como reação legítima de preservação, não assumirá a relação, ou imporá a ela feições meramente formalísticas.

Por fim, e como decorrência desse último aspecto, ressalta-se que a ênfase nos processos de introdução da gestão do desempenho tem recaído sobre o instrumento (leis, regulamentos, *software*, capacitação de agentes) em detrimento da atuação sobre os pressupostos que influenciam a adoção da tecnologia gerencial. Em suma, se as pessoas estivessem mesmo dispostas a avaliar e ser avaliadas, uma simples conversa ou uma folha de papel seriam os meios suficientes para o relacionamento e o desenvolvimento interpessoal e institucional (estratégia da organização).

Em síntese, são desafios que se impõem à organização pública no campo da gestão do desempenho de pessoas, equipes e organizações:

- a) alinhar os parâmetros e metas de desempenho das pessoas e equipes em relação às diretrizes e objetivos organizacionais e de governo, ou seja, para a estratégia da organização. Para isso, o *balanced scorecard* é uma ferramenta interessante;
- b) ampliar a perspectiva de análise da *avaliação* para a *gestão* de desempenho;
- c) reconstruir o significado dominante dado à compensação pelo desempenho: da remuneração para os elementos de desenvolvimento;
- d) assumir a dimensão subjetiva da gestão e em especial da avaliação, aprendendo a lidar com a complexidade e as imprecisões que lhes são inerentes;

- e) incluir nos circuitos de debates sobre gestão os elementos culturais, passando a considerar essas especificidades como componentes da gestão;
- f) voltar-se para os esforços de desenvolvimento de soluções gerenciais endógenas;
- g) preparar o gestor para a gestão do desempenho, e este preparará os demais atores organizacionais;
- h) desenvolver o senso e a capacidade de promover a autoavaliação.

Em suma, caso se pretenda apropriar efetivamente a noção de desempenho nas relações de trabalho em organização públicas, entende-se razoável pensar o processo de apropriação e assimilação dessa tecnologia segundo estágios. Nessa trajetória, os reflexos na remuneração figuram como o último nível de desenvolvimento. Assim, a remuneração diferenciada é percebida como uma consequência da introdução da gestão do desempenho. São estágios evolutivos, não estanques (mas recursivos e, por vezes, paralelos), da introdução da gestão do desempenho:

1. *Compreender o propósito efetivo da gestão do desempenho.* Que não é punir, é valorizar. Não é processo de correção, é processo de aprendizagem. Não é remunerar, é desenvolver. Não é unilateral, é uma relação.<sup>133</sup> Não é linear, é cíclico e virtuoso. Não é simples, é complexo. Não é objetivo, é subjetivo;
2. *Desenvolvimento de uma relação interpessoal entre chefias e servidores.* Nesse estágio inicial, a ênfase do esforço de apropriação da gestão do desempenho deve recair sobre a qualificação e o desenvolvimento das relações interpessoais, alcançando as competências técnicas e comportamentais necessárias à aceitação da gestão do desempenho como uma relação de mútuo desenvolvimento. Gestão de desempenho é eminentemente uma relação de conversação;
3. *Reflexão sobre as competências* (conhecimentos, habilidades e atitudes) exigidas para a gestão cíclica e virtuosa do desempenho, notadamente a avaliação. Nessa fase, uma vez entendida a gestão de desempenho como uma relação, impõe-se a reflexão sobre as competências gerenciais necessárias ao desenvolvimento constante das pessoas: gestores e servidores. Isso porque essas competências são dinâmicas;

---

<sup>133</sup> Souza (2006) refere ser o diálogo uma prática fundamental da gestão do desempenho.

4. *Suprimento das lacunas de capacitação.* A gestão do desempenho só faz sentido se indicar lacunas (necessidades) de capacitação em termos de competências e essas deficiências percebidas e devidamente registradas constituírem insumos de análise por ocasião do desenvolvimento dos planos de capacitação da organização;
5. *Compensação diferenciada em razão da performance.* Esse é o estágio final de implementação da gestão de desempenho, caracterizando-se como uma consequência e não como propósito em si;
6. *Ampliação do alcance das relações de avaliação.* A gestão do desempenho, em particular a avaliação, pode ser alargada e alcançar outros atores da órbita de envolvimento do servidor em matéria de comportamento e desempenho: superiores, pares e subordinados.

Ainda sobre avaliação de desempenho nas relações de trabalho, no serviço público em particular, é preciso tecer algumas considerações de fundo:

- Por que a avaliação de desempenho não é efetiva? Fundamentalmente, porque as chefias não querem se incomodar; temem implicações pessoais e repercussões políticas. A aversão ao conflito potencial inibe a prática do *feedback*, que tende a ser de antemão assumido como uma ofensa. Elementos de ética são transversais ao tratamento desse tema. Uma vez superado esse elemento de fundo cultural, podem assumir proeminência os importantes aspectos de base instrumental, em especial a competência de comunicação;
- A introdução da avaliação de desempenho, em geral, não advém de uma percepção de imperativo social, de uma exigência da sociedade por serviços públicos de melhor qualidade. Advém, sim, de um impulso pessoal que resolve implementar essa solução para um problema que, por vezes, sequer existe.

A aferição de desempenho com finalidade não é imperativo social, ou seja, inexistente um conjunto de valores que priorize a relação entre desempenho e as diferentes formas de compensação. É possível pensar o momento atual como um cenário de transformações complexas, em que uma ideologia meritocrática está em formação, em particular quando contrastada com algumas características que moldam as novas gerações de servidores públicos que querem ser reconhecidos por seu desempenho, aceitam mais facilmente desafios e desejam a exposição.

## 10.6 Indicadores de desempenho e de resultados

A avaliação de desempenho e resultados na administração pública transcende a perspectiva gerencial e passa a alcançar o *status* de imperativo social diferenciado. Esse esforço de aferição pode, essencialmente, ser procedido a partir de três dimensões gerais de análise, quais sejam: a eficiência, a eficácia e a efetividade, expressões cujo emprego tem se mostrado em franca ascensão na administração pública. Não obstante sua larga margem de utilização, são conceitos distintos, especialmente no que se refere ao seu foco.

A gestão do desempenho das pessoas e da organização pode ser compreendida em duas perspectivas: a do desempenho (eficiência e eficácia) e a do resultado (efetividade).

Desempenho – expressão que se projeta internamente à organização – diz respeito aos sentidos de eficiência e de eficácia. Por eficiência assume-se a perspectiva de utilização racional dos recursos disponíveis e alocados em um sistema (equipe, processo, programa, política pública ou organização); e por eficácia a noção de alcance dos resultados pretendidos. O foco de análise do desempenho está, portanto, no processo de geração – ou seja – de trabalho em sentido mais estrito.

A perspectiva de resultado refere-se aos reflexos gerados pela atuação do sistema. O parâmetro de análise é o impacto gerado pela ação governamental em face das expectativas e demandas formuladas pelos demandantes da ação governamental.

Em que pese a relevância da gestão do desempenho individual, deve-se considerar que esta é interdependente em relação ao desempenho dos processos. Isso porque as pessoas inserem-se nas atividades que compõem os processos, o que significa dizer que o acompanhamento do desempenho individual não faz sentido, se desvinculado do desempenho do processo e seu resultado final.

Em qualquer dos casos, as necessárias correções de curso, a serem procedidas no complexo processo de gestão no setor público, dependem da capacidade de identificação dos desvios. Auxiliam na tarefa de identificar o comportamento da performance de um processo, os indicadores de desempenho. A partir da utilização de indicadores pode-se não somente aferir o resultado de um processo, como acompanhar seu comportamento ao longo das atividades que o integram.

Os indicadores de desempenho servem para informar o gestor acerca da performance dos processos ou das atividades que integram

os processos.<sup>134</sup> Essa performance pode ser medida em termos de eficiência ou de eficácia.

A eficiência é um parâmetro de avaliação da utilização dos recursos disponíveis. Ser eficiente, portanto, é empregar em nível máximo os recursos de produção. No plano conceitual, a teoria microeconômica define que a alocação de recursos será considerada tecnicamente eficiente em um sistema se o nível de utilização de determinado insumo não puder ser aumentado, sem que haja a redução no nível de outro. Nessa linha, a produção de bens e serviços públicos, que tem **as pessoas** como principal *fator* ou *recurso* de geração de valor público, pode ser processada segundo diferentes níveis de qualidade e quantidade, cuja variação depende das políticas e decisões de alocação dos recursos. Diante dessa formulação, pode-se associar os conceitos de eficiência aos de *produtividade* e *economicidade*.

A gestão de pessoas com a máxima eficiência é aquela em que todas as pessoas têm seu potencial produtivo plenamente utilizado, tanto em termos de habilidades e competências individuais, quanto em tempo de atividade ou serviço. Rigorosamente, sob a perspectiva da *eficiência*, então, o ingresso de servidor no serviço público deveria se dar com a mínima idade possível (a fim de permanecer em atividade pelo maior tempo possível); o horário de trabalho deveria ser o mais extenso possível; o ritmo de trabalho o mais intenso, enfim, o propósito maior é elevar o nível de produtividade. Isso, obviamente, só pode ser concebido no plano das ideias, para a melhor compreensão acerca do que se pode entender, em termos estritos, por eficiência.

A produtividade do trabalho é uma medida que relaciona unidades de produto (número de expedientes analisados, número de estabelecimentos ou obras fiscalizadas, área roçada, etc.) com unidades de recurso de produção, geralmente reduzida a um denominador unitário (servidor, hora/servidor, por exemplo). Um exemplo de indicador de desempenho de processo relacionado à gestão de pessoas que mede eficiência é o *índice de absenteísmo*. Sendo a eficiência um parâmetro de utilização dos recursos – nesse caso as pessoas –, o absenteísmo informa o percentual médio da *força de trabalho* disponível em determinado período.

Em essência, ainda que os níveis de produção de bens e serviços públicos sejam otimizados (eficiência), resulta saber se esses bens e

---

<sup>134</sup> O tema envolvendo indicadores de desempenho em organizações é constante na literatura (BERNARD, 2008).



serviços estão atingindo os resultados esperados (eficácia). Conforme Sandroni (2001, p. 198), no plano ideal espera-se “que o resultado de uma tarefa seja eficaz (adequado a um objetivo) e que a tarefa seja realizada com eficiência”.

A eficácia é um parâmetro que se refere ao alcance dos objetivos, seja da organização, de um processo ou de uma atividade – que pode ser traduzida em um microprocesso. Assim, um processo é eficaz quando alcança os objetivos a que se propõe, a despeito do eficiente emprego dos recursos de produção. Em caráter complementar, pode-se evocar uma abordagem acerca do conceito de eficácia proveniente da vertente estruturalista da teoria das organizações, segundo a qual a eficácia pode ser definida como o grau em que uma organização atinge suas metas (ETZIONI, 1976).

Do ponto de vista da *eficácia*, portanto, pode ser citado como um indicador de desempenho o *percentual de servidores aprovados em estágio probatório*. Esse indicador – admitindo que a administração de fato realize a avaliação periódica de desempenho do servidor em estágio probatório, consoante preconiza a Constituição da República, como requisito indispensável para a obtenção de estabilidade –, informa a performance do *processo de admissão* (recrutamento, seleção e estágio probatório). Assim, se esse macroprocesso foi bem conduzido em suas diversas etapas, o resultado final esperado – que é a aprovação em estágio probatório – deverá ser alcançado.

Portanto, ao passo que a noção de *eficiência* identifica-se com o melhor uso dos recursos da organização, o conceito de *eficácia* está associado a fazer aquilo que precisa ser feito com vistas a alcançar um determinado objetivo.<sup>135</sup> A noção de *efetividade*, por sua vez, sugere uma análise a partir de uma perspectiva de sua performance externa, ou seja, de aderência da ação governamental às reais demandas da sociedade, assim entendido como o nível de aceitação do valor público produzido.

Apesar, pois, dos expressivos esforços empreendidos por diferentes áreas do conhecimento, orientados para o estudo de eficiência no âmbito da atuação dos organismos do setor público, é deficiente a literatura especializada nesse campo voltada para a concepção e implementação de indicadores de eficácia e efetividade da gestão pública. Esta limitação se acentua se enfocada a dimensão humana na administração pública.

<sup>135</sup> Acerca da noção de *eficácia*, Sandroni (2001, p. 198) enfatiza que “este conceito é distinto do de eficiência por se referir ao resultado do trabalho de um empregado, isto é, se este ou o seu produto é adequado a um fim proposto”.

A despeito, pois, de seu potencial como fonte de informação para suporte ao processo de tomada de decisão do gestor, os indicadores de desempenho não são empregados com a merecida intensidade na administração pública. No que tange especificamente à gestão de recursos humanos, a utilização de indicadores está restrita à esfera financeira e, ainda assim, por imposição legal. São exemplos de indicadores mais comumente aplicados: o percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida,<sup>136</sup> o percentual da despesa com remuneração de Vereadores, entre outros.

Um indicador de desempenho de processo, em face dos propósitos para os quais é concebido, deve, na medida do possível, incorporar os seguintes atributos: relevância, simplicidade, confiabilidade, perenidade, consistência e máxima objetividade.

#### a) Relevância

Por relevância pretende-se dizer que um indicador de desempenho deve fornecer informação relevante, ou seja, que gere dados capazes de conduzir à produção de informações efetivamente necessárias. Não são raras as vezes em que, em atendimento a programas específicos de melhoria de desempenho ou de certificação, são concebidos indicadores tão somente para atender à exigência de criá-lo, sem que de fato haja sido precedido de um estudo mais amplo e profundo envolvendo processo como um todo ou atividade que esteja destinada a medir.<sup>137</sup>

#### b) Simplicidade

A simplicidade constitui importante dimensão de um indicador de desempenho, que tem sido por vezes esquecida. De fato, um indicador deve ser concebido a partir de uma estrutura de relações entre variáveis (indicador relativo) mais simples possível, observados os demais atributos. Não são desejados indicadores que encerrem relações

<sup>136</sup> Imposição da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>137</sup> É importante referir, exemplificativamente, os casos em que são criados indicadores para atender à introdução de programas específicos de melhoria ou de certificação, que não raras vezes têm curso paralelo aos indicadores reconhecidamente efetivos, mas não adotados nos referidos programas, em razão de sua complexidade operativa. Nessas situações convive-se com a necessidade de gerenciar indicadores de natureza meramente formal, resultando em duvidoso ganho frente aos custos envolvidos em sua operacionalização.

complexas, exigindo operações de difícil compreensão e explicação, ou mesmo dados que sejam oriundos de muitas áreas diferentes e de difícil coleta.

Pode-se verificar, por vezes, uma tendência à criação de relações demasiadamente complexas, inclusive com propósitos *exibicionistas*, envolvendo claro esforço de demonstração de conhecimento, o que escapa aos propósitos reais de um indicador. Nesse mesmo viés, a tentativa de introduzir indicadores que forneçam informação relevante conduz à elaboração de uma complexa rede de coleta de dados, envolvendo setores e pessoas em demasia, o que amplia a probabilidade de ocorrência de erros ou desvios.

Por fim, um reflexo negativo da ausência de simplicidade em um indicador de desempenho é a dificuldade de apresentá-lo e fazê-lo ser compreendido – condição fundamental para sua implementação.

#### c) Confiabilidade

Um bom indicador de desempenho deve inspirar confiança no gestor. Para tanto, deve assentar-se em dados corretos, em um fluxo de produção estável e em uma periodicidade regular.

#### d) Perenidade

Segundo esse atributo desejado, o indicador deve apresentar uma arquitetura constitutiva que sofra transformações mínimas, preferencialmente inexistentes, por longos períodos de tempo. O fundamento dessa restrição reside na necessária utilização de indicadores para análise de séries temporais, algo que resulta inviabilizado nos casos de alterações procedidas com frequência na sua estrutura e componentes.

Diante disso, com mais ênfase se impõe a análise profunda dos processos de trabalho como fase precedente à concepção dos indicadores.

#### e) Consistência

A consistência denota a necessidade de o indicador contemplar relações verdadeiras entre suas variáveis componentes, evitando-se incidir em uma estrutura que relacione variáveis que integrem dimensões dissociadas do fenômeno cujo resultado constitua objeto de análise. Deve ser evitada, ainda, por motivos óbvios, a incorporação de variáveis que se afetam mutuamente.

### e) Objetividade-subjetividade

Em se tratando de gestão de pessoas, notadamente no que diz com o esforço de emissão de juízo acerca do desempenho dos indivíduos e ambiente de trabalho, não há como desviar da discussão objetividade-subjetividade. É comum ouvir dos gestores, notadamente nas fases iniciais de exposição aos processos de avaliação de desempenho, o pleito por um *instrumento mais objetivo* ou que *contenha critérios objetivos para a avaliação*.

Uma das expectativas que se tem, em relação aos indicadores de desempenho, está afeta à sua objetividade, ou seja, à minimização de juízos de valor por ocasião de sua análise e interpretação.<sup>138</sup> É importante destacar que a subjetividade não pode ser plenamente afastada na avaliação de desempenho a partir de indicadores, pois envolverá, sempre, o resultado da atuação humana, ainda que como componente, e um *juízo* na sua avaliação.

De início afirma-se: não há como avaliar objetivamente o desempenho de uma pessoa. É ilusório acreditar nessa possibilidade pelo simples fato de que estamos tratando daquilo que há de mais complexo – as pessoas. De outra parte, não se pode pensar que esse seja um argumento capaz de elidir qualquer esforço no sentido de introduzir práticas de avaliação e, por conseguinte, de gestão de desempenho. Em face disso, impõe-se ao gestor pensar e implementar um processo capaz de capturar elementos objetivos da organização do trabalho sem desconsiderar a dimensão subjetiva das pessoas. Para complicar ainda mais, não se pode esquecer que o trabalho é o produto da interação das pessoas com os processos e estruturas constituídas por esses mesmos sujeitos.

O primeiro passo orientado para esse intento parece ser justamente *assumir a dimensão subjetiva* das relações afetadas aos processos de gestão de desempenho. Pouco efeito surtirá o grande volume de esforços empreendidos em produzir instrumentos complexos de

---

<sup>138</sup> O tratamento convencional do tema – influenciado por outras perspectivas de análise que não contemplam a dimensão humana – encerraria uma sugestão para que fosse evitado (sempre que possível), já por ocasião da composição de um indicador de desempenho a introdução de variáveis de natureza subjetiva. Note-se que se estaria tratando do desempenho com abrangência ampla, envolvendo o desempenho *stricto sensu* (afeto à eficiência no cumprimento das atividades), e a dimensão resultado (relacionado à eficácia, ou seja, ao produto da ação). Essa última dimensão de análise dos processos de trabalho tenderia a envolver uma dimensão subjetiva mais intensa, pois focada no resultado da ação e em seu impacto no ambiente interno e externo, frente ao conjunto de expectativas formal ou informalmente definidas.

avaliação de desempenho – sistemas informatizados, edição de normas e regulamentos, e as correspondentes capacitações em operá-los – se as pessoas não estiverem dispostas avaliar e serem avaliadas, e se o modelo de gestão não incorporar essa dimensão que é inerente às pessoas – objeto do fenômeno do qual se trata.

## 10.7 Gestão de desempenho e controle: o panóptico e o desafio da transparência

Outro desafio que se impõe à assimilação da gestão do desempenho nas relações organizacionais refere-se ao tratamento dispensado ao controle. O controle é um conceito central quando se pensa em gestão do desempenho e muita atenção deve ser dedicada ao tratamento dos significados que a tecnologia envolve.

Para fins eminentemente analíticos, os instrumentos de controle podem ser percebidos em três distintos estágios desenvolvidos por C. Perrow: o controle direto, o controle administrativo e o controle sutil. Este último é o que mais intensamente importa para a abordagem do desempenho. Weick (1995b) o denomina de *third-order control*, ou seja, são controles cuja fonte de tensão não é exterior ao sujeito, senão reside na própria pessoa. Esse tipo de controle, mais efetivo e de menor custo de gestão, pois dispensa a atuação mais direta da chefia, tem como instrumentos mais comuns os sistemas de metas e premiação por desempenho.

Outro conceito, no entanto, pode oferecer subsídios teóricos para ampliar a análise do controle no contexto dos modelos de gestão do desempenho – o *panóptico*. O conceito de panóptico, formulado originariamente pelo filósofo utilitarista Jeremy Bentham, está nas origens mais distantes do pensamento administrativo de fundo racionalizante. Bentham, no final do século XVIII, na Inglaterra, com o propósito de reformular a organização do trabalho, com foco nos elementos de disciplina e controle, formulou o que denominou de princípio panóptico. Na essência do panóptico está a noção de vigilância eficaz, por isso acabou sendo adotado antes na arquitetura de prisões. Trata-se de uma edificação, com desenho circular, dotada de uma torre ao centro, para a qual voltam-se todos os nichos de estrutura (salas, postos de trabalho, celas, etc.), de modo que, a partir do centro – torre – tenha-se visão de todos os compartimentos. Detalhe importante: desses compartimentos, individualmente, não se pode saber da direção do olhar, pressuposta a presença, do agente de vigilância.

O panóptico baseava-se na ideia de manter as pessoas conscientes de que podem ser “objeto de observação sem, no entanto, ter certeza de que momento isso realmente acontece. (...). O controle devia ser mantido pela consciência constante de que olhos invisíveis poderiam estar observando os que estavam sob vigilância” (GLEGG, 2011, p. 448).

Com isso, a obediência aos padrões de produção resultaria a única alternativa, dado que a sensação de vigilância fazia-se constante. Em suma, não saber que está sendo vigiado, mas ter consciência dessa possibilidade conduz a uma autodisciplina do agente em relação às normas da organização.

Abordar a dimensão do controle, tanto a partir da perspectiva dos gestores quanto dos servidores em geral, é essencial em matéria de gestão do desempenho quando contrastado com o valor da transparência da administração, em especial a dimensão da transparência interna. Aqui reside um desafio na construção das bases consistentes sobre as quais precisam ser erigidas as práticas de gestão do desempenho nas organizações públicas.

## PERSPECTIVA DE GESTÃO DE LONGO PRAZO

### 1 Horizonte temporal de longo prazo

As pessoas no ambiente de trabalho são também resultado das relações que estabelecem e das demais influências de seu meio. Estão em constante transformação, portanto. Pensar a gestão de pessoas em sua expressão estratégica é, assim, ser capaz de olhar as pessoas em uma trajetória de aprendizagem constante – de longo prazo. Assumir uma perspectiva de longo prazo para a gestão de pessoas encerra, em síntese, a ideia de que as pessoas inspiram cuidados o tempo todo e por toda a vida. Bons servidores precisam ser cultivados. Em se tratando de serviço público, apesar da inarredável e salutar rotatividade, tem-se um ambiente de trabalho em que as pessoas tendem a permanecer.

A despeito das qualidades que se possa aliar aos concursos públicos, aos subsequentes *cursos de formação* para os servidores em início de carreira, não se pode afastar a noção de aprendizagem contínua a partir de *cursos de aperfeiçoamento* regulares. Gerenciar pessoas tendo em vista um horizonte temporal de longo prazo implica, em suma, reconhecer:

- que as pessoas que acorrem ao serviço público têm, em geral, a expectativa de nele se manterem. Ainda que transitem entre carreiras e órgãos em busca de melhor colocação profissional e satisfação pessoal, é preciso admitir que os servidores públicos tenderão a permanecer nesse setor;
- as necessidades públicas, as tecnologias, os processos de trabalhos e os arranjos estruturais da administração pública são orgânicos. Sendo assim, em que pesem eventuais rupturas,

- os processos de transformação da administração pública são constantes e precisam ser percebidos, antecipados pelos gestores em especial, e preparadas as pessoas para os novos cenários em formação;
- as competências das pessoas mudam constantemente, seja por aquisições formais (cursos superiores, técnicos de aperfeiçoamento ou de pós-graduação), seja nos processos de aquisição informais desenvolvidos no ambiente de trabalho. As pessoas estarão, em geral, salvo exceções, em busca de desafios e novas experiências, o que evidencia uma caminhada laboral ao longo de uma vida que precisa ser pavimentada inclusive com o suporte da administração.

Diante disso, e a fim de que não se limitem as potencialidades futuras (capacidades e motivações) de trabalho dos servidores, é necessário um olhar que também antecipe os cenários de desafios que as pessoas encontrarão no futuro. Especialmente quando por ocasião de um novo concurso público percebe-se a mudança, ainda que parcial, do perfil médio dos ingressantes, em geral motivados com os desafios e as expectativas que o processo de concursos gerou, faz-se necessário atentar para a promoção das condições necessárias à busca de convergência entre os propósitos institucionais balizados pelo interesse público, e as necessidades e motivações pessoais dos agentes. É comum a administração basear-se na promoção de boa remuneração associada ao exercício do cargo como recurso de retenção de pessoal. É importante assinalar, entretanto, que a remuneração vem perdendo esse poder como fator primordial de manutenção de talentos (não necessariamente *bons servidores*).

Note-se também que quando se fala em gestão de pessoas que assuma como objeto de incidência uma trajetória de *vida*, não se restringe a abordagem ao tempo de serviço prestado na atividade, até a aposentadoria. É preciso aceitar que as pessoas têm uma parcela da sua vida na qualidade de *servidor ativo* e outra parcela na qualidade de aposentado – mas não necessariamente *inativo*. No seu período de atividade, a propósito, o servidor pode passar pelo período de pré-aposentadoria; momento de desaceleração, de afastamento dos desafios mais intensos de produção, ou de redução da intensidade no seu envolvimento. Não pode ser considerado um fenômeno generalizado, mas recorrente em diferentes formas de manifestação e intensidades.

Nesse particular, são interessantes as práticas de cursos ou programas de suporte para a aposentadoria. Não de incentivo, mas



de preparação, oportunizando em grupos e sob orientação qualificada debates, reflexões e compartilhamentos de expectativas, temores e oportunidades que a condição de aposentado que se avizinha pode oferecer. Entre essas oportunidades, coerente com a perspectiva de gestão de longo prazo para as pessoas – em especial, reconhecidas como depositárias de ampla bagagem de conhecimento na forma de saberes especializados e experiências – está, também, a introdução dos programas de voluntariado. Esses programas podem ser implementados formalmente nas organizações, para fomento das ações de educação, de assessoramento especializado em matéria técnica, gerencial ou de interface e representação política.

## 2 Rotatividade de pessoal

A assunção de parâmetros temporais mais elásticos para pensar a dinâmica das pessoas nas organizações requer também que se atente para aspectos incidentes nessa trajetória de vida laboral, como é o caso da rotatividade das pessoas. A rotatividade tem assumido posição de destaque na pauta de preocupações dos gestores públicos, em particular nas áreas de gestão de pessoas, com a emergência de fenômenos como a “*indústria dos concursos*” (cursos, materiais, professores) e dos “*concurseiros*” (candidatos). Essa é, entretanto, uma das expressões de um movimento que precisa ser entendido sob uma perspectiva mais ampla, que envolvem, além desses, outros aspectos e atores importantes, entre eles: o contexto sociopolítico e econômico do país e no cenário mundial; o movimento de recomposição da força de trabalho no setor público; a exacerbação das expressões da sociedade de consumo, que privilegia a renda; o impulso pessoal e legítimo das pessoas em busca de *status* e realização que carreiras melhores oferecem; os aspectos positivos que a rotatividade enseja.

De fato, o país assiste nas últimas décadas um movimento de fortalecimento econômico (estabilização, crescimento e desenvolvimento) com forte repercussão na dinâmica social e no reposicionamento das instituições. Nesse aspecto, as instituições políticas e instâncias administrativas do Estado passam, em distintos níveis de intensidade, por crises de legitimidade e redefinições de suas estruturas e práticas frente à sociedade. Também como recurso de sobrevivência, em busca de legitimidade, as estruturas estatais devolvem à sociedade parcela de poder e instrumentos para ação. Esta, por sua vez, passa a interagir e exigir mais em termos quantitativos e qualitativos.

Esse rearranjo das ofertas do poder público promove, entre outros aspectos, um repensar da capacidade do Estado de fazer frente às demandas e operar políticas públicas. Essa retomada de capacidade de gestão do ciclo de políticas públicas tem como um de seus esteios a força de trabalho – com feições sensivelmente distintas daquelas que conformavam o serviço público no passado, e que respondiam às especificidades daqueles momentos históricos. Vêm emergindo nesse contexto as carreiras estratégicas, a recomposição de quadros e de pessoal, as remodelações das estruturas de remuneração, as exigências de competências e as capacitações, entre outros aspectos.

Assiste-se nesse ambiente de transformações rápidas em padrões tecnológicos e de valores dominantes nas estruturas da sociedade também à emergência de contrastes geracionais, evidenciando as peculiaridades do que se convencionou denominar de traços delineadores da geração Y. As reconfigurações valorativas na sociedade contemporânea, sem pretender sequer arranhar a complexidade do fenômeno, mas lançando elementos para pensá-lo como cenário da rotatividade de servidores, implicam desde reflexos nas cestas de consumo das pessoas moldadas por crescentes diversidades de opções, até a legítima busca por realização pessoal. A rotatividade é, portanto, tão somente uma das expressões de um fenômeno de alcance mais amplo.

Convém aqui abordar a percepção de elevada rotatividade de pessoas no setor público sob uma perspectiva que não somente promova uma reflexão em relação à compreensão do fenômeno em seu contexto, eventualmente dissolvendo elementos de crença que mereçam novo significado, mas que também realce os seus aspectos positivos.

De início, é preciso explicitar os motivos pelos quais, em geral, a rotatividade é percebida como algo negativo, quais sejam, fundamentalmente: os gastos com capacitação que se perde com a saída do servidor e o baixo rendimento próprio dos ingressantes nos primeiros meses de trabalho (aprendizagem e experiências iniciais).

Sob o ponto de vista da gestão de pessoas, o enfrentamento dessas questões é relativamente simples. É necessário redefinir os contornos da rotatividade para os níveis do *cargo*, da *organização*, e do *serviço público*. Se pensada a rotatividade de pessoas como a saída de um servidor de uma organização para outra, mas dentro do *serviço público*, independentemente da esfera federativa, tem-se que, sob uma perspectiva sistêmica, o investimento em capacitação e as experiências acumuladas em uma organização servirão, em alguma medida, como suporte para o exercício das atribuições do novo cargo. Nessa mesma

linha, se a rotatividade for tomada a partir da relocação de servidor em outra unidade da organização (*nível organizacional*), tanto menos sensível será a perda em termos de investimentos em capacitação já levados a efeito, e mais desejável para o fluxo de conhecimentos que qualifica os laços de relacionamento entre as áreas. Mesmo quando a rotatividade ocorre no nível dos *cargos* ou carreiras (saída de um cargo para outro) é preciso um olhar mais amplo sobre o fenômeno, que relativize a noção de perda, para ponderar aspectos como oportunidade de novas competências (criatividade, inovação, saberes e experiências) que ingressarão, e, sob o ponto de vista do servidor que sai, em uma perspectiva sistêmica, o impacto na redução da rotina, novos desafios, estímulos ao desempenho, e as oportunidades de aprendizagem que se descortinam. No limite, um servidor que deixa o cargo, leva necessariamente saberes para outros contextos tão ou mais impactantes em termos de valor público.

### 3 Descontinuidade administrativa e gestão de pessoas

O tema da descontinuidade administrativa provocada em razão das mudanças de governo ou de arranjos de administração é recorrente também nos debates envolvendo gestão de pessoas no setor público, que dado o seu alcance e complexidade merece atenção em termos de estratégia. O enfrentamento de questões estruturais no campo da gestão pública exige que, por vezes, se desloque a perspectiva de análise. Nesse caso, propõe-se a mudança do foco de percepção do problema: da *descontinuidade* para a *instabilidade*. O que se pretende, em geral, não é a *continuidade*, necessariamente, mas a *estabilidade* de propósitos e de funcionamento. No mais das vezes, é disso que os agentes públicos se ressentem quando apontam para a descontinuidade da administração e mudanças de governo.

A administração pública se circunscreve também aos limites das diretrizes políticas transversais aos planos de governo. Essas diretrizes e os contrastes que por vezes impõem são legítimos e inerentes à administração pública.<sup>139</sup> Também nisso a administração pública se distancia em muito da administração de uma empresa, onde os

---

<sup>139</sup> Legítimos porque advêm da vontade de representantes democraticamente eleitos pela sociedade. Se o modelo de eleições porventura não gera os melhores gestores públicos, outro não fará melhor.

propósitos são mais estritos e os atores e interesses envolvidos são em menor número e complexidade sensivelmente mais reduzida. A decisão de cessar uma política ou um programa, portanto, precisa ser respeitada. Essa decisão, todavia, tenderá a ser mais facilmente tomada na proporção em que tal política ou programa revelar-se frágil em sua concepção, seus propósitos e resultados. Eis o imperativo da consistência das práticas de gestão.

O componente mais efetivo da noção de continuidade, portanto, está, de fato, na percepção de estabilidade administrativa, e esta, por sua vez, assentada na consistência dos projetos, programas e políticas da administração. Estabilidade não significa rigidez, mas coerência nas inflexões de trajetória nos processos de gestão, evitando-se rupturas e desagregações. A consistência dos projetos, dos programas ou das políticas tem como um de seus condicionantes a *profissionalização dos quadros*. Outro fator de consistência das ações de gestão é a *qualidade do diagnóstico* das condições de contexto e da formulação dos objetivos que sustentarão os projetos. A profissionalização dos servidores, por sua vez, está assentada menos na natureza do vínculo que os relaciona à administração, e mais nas políticas e práticas de *gestão do conhecimento* vigente na organização. Esses, a propósito, são todos elementos conformadores ou integrantes da estratégia organizacional.

Por certo as organizações estão em constante processo de transformação, mudando inclusive seus rumos em sintonia com as tensões contingenciais da sociedade. Diante disso, as políticas, programas e projetos da administração devem partir dos diagnósticos contextualizados e subsistentes. São esses *cenários* os pontos de partida para a formulação de *objetivos* e, por conseguinte, das *ações de governo* correspondentes. É importante ressaltar a orientação *puxada* das ações de governo como requisito fundamental de *efetividade* (expectativa e impacto).<sup>140</sup>

Em se tratando de administração pública, observadas as suas especificidades, é relevante assinalar outro aspecto que caracteriza o senso de descontinuidade e que pode ser explicado também a partir

<sup>140</sup> Referência aqui à distinção entre o modelo de produção *empurrada*, que caracteriza a produção segundo um padrão fordista, em massa, onde o que é produzido é concebido pela organização e encaminhado para a sociedade; e o arranjo de produção *puxada*, traço marcante do paradigma toyotista (inspirado no sistema Toyota de produção, também conhecido como modelo de produção *enxuta*). Nessa perspectiva de produção, os produtos são gerados a partir das demandas específicas, customizadas dos clientes, por isso em pequenas quantidades diferenciadas.

do modelo *garbage can*, já abordado nos capítulos que tratam do alinhamento estratégico e da assunção do pensamento sistêmico em matéria de gestão de pessoas. Trata-se, em essência, do desejo pessoal de deixar uma marca que particularize uma gestão. Esse traço, a propósito, não é característica exclusiva de agentes políticos. De modo geral, as pessoas creem que são detentoras de boas e inovadoras ideias e querem projetá-las na organização, imprimindo um registro de sua passagem. É importante notar que, em geral, os gestores, tanto mais intensamente quanto mais elevado for o escalão hierárquico, sentem a necessidade de marcar sua passagem. Precisam, portanto, de *uma* marca; e, por vezes, essa marca pode lhe ser oferecida. Nesse particular, o desafio da gestão é reconhecer que esse impulso para a ação é positivo e compatibilizar esse desejo com os objetivos institucionais e o interesse público.

A gestão dos ciclos de projetos, de programas ou de políticas públicas exige crescente profissionalização das pessoas. Servidores públicos qualificados constituem elemento essencial para a estabilidade das estruturas e processos na administração pública. É importante ressaltar que a profissionalização não é dependente da natureza do vínculo de trabalho que se estabelece entre o servidor e a administração, mas do foco dado às competências necessárias à consecução das atividades. Assim, profissionalizar a administração implica, além de dotá-la de um quadro de servidores efetivos, operando em carreiras qualificadas, investir também no seu contínuo aperfeiçoamento e em servidores comissionados qualificados. Para isso, é salutar desde a descrição de atribuições para os cargos em comissão, prevendo requisitos de competência para sua designação, até investimentos em qualificação. Neste último particular, importa destacar que a opção pela existência de servidores comissionados é constitucional e legal (além de cultural); diante do que não se devem segregar as políticas de capacitação sob o pretexto de que são servidores temporários. Podem ser, e podem não ser. O fato é que estando a serviço do Estado, devem emprestar o máximo de esforço no uso de suas competências e entregar o máximo de valor público. Para isso, o investimento em educação é fundamental e, no caso, investimento marginal com potenciais rendimentos crescentes.

Em síntese, se uma base instalada de competências (técnicas e gerenciais) e diagnósticos subsistentes que permitam projetos, programas e políticas consistentes são fatores que contribuem para maior estabilidade institucional, é possível afirmar que a estratégia da organização deve constituir o marco orgânico essencial dinamizador da

gestão de longo prazo. É no processo da estratégia, portanto, que as tensões que agem sobre a instituição devem ser operadas (interesses, poder, etc.), e dessa arena devem se valer os gestores como fontes de informação e de recursos para a boa administração pública.

## CONHECIMENTO: ELEMENTO ESSENCIAL DE PRODUÇÃO DE VALOR PÚBLICO

### 1 Treinamento, desenvolvimento e educação nas organizações públicas – TD&E

As organizações públicas, no processo de produção de valor público, são intensivas em pessoas, e essas pessoas, em boa parte, empregam como principal recurso de produção o conhecimento. O conhecimento é, formalmente, produto do processo científico, e, em sentido amplo, disseminado e adquirido nos processos de aprendizagem.

No contexto organizacional do setor público, esses fluxos adquirem aspectos peculiares. Tem-se a busca de um conhecimento significativo que impacte no resultado do trabalho realizado pelos agentes; e processos de aprendizagem que envolvem pessoas, ambientes e dinâmicas laborais com peculiaridades. Mais, a apropriação do conhecimento em si é parte do desafio; impondo-se, além disso, a verificação da mobilização desse conteúdo na transformação dos processos de trabalho e seus resultados segundo parâmetros balizados pelo interesse público. A aquisição das competências – conhecimentos, habilidades e atitudes – necessárias à elevação da efetividade do trabalho pode se processar a partir de três categorias de ações de capacitação: o *treinamento*, o *desenvolvimento* e a *educação*.

As ações de *treinamento* são consideradas aquelas que têm orientação predominantemente operacional, assentada na transmissão de competências que habilitam a realizar atividades ou modificar a forma de realizá-las. O treinamento é processo que assenta seus fundamentos em uma lógica mecanicista de produção de valor, inspirada nos

pressupostos da administração científica, cujas bases são lançadas no final do século XIX. Apesar disso, há várias competências nas organizações públicas contemporâneas que são aprendidas de forma muito efetiva, tais como aquelas que implicam aprender a utilizar funcionalidades de sistemas corporativos informatizados. As ações de treinamento são aquelas tendentes a promover o que se denomina de melhoria contínua nos processos, baseada no que Chris Argyris denomina de circuito simples de aprendizagem.

As ações de *desenvolvimento* são aquelas voltadas à aquisição de competências de natureza técnica ou gerencial de mais elevada densidade conceitual. Há forte exigência de exercícios de reflexão capazes de promover o repensar de práticas e mudanças de atitudes, via dissolução de crenças e valores instalados na organização. Em geral, exigem metodologias específicas que transcendem a dinâmica reprodutivista, exigindo o estímulo à reflexão e à solução de problemas. Ainda que também revestidas de significativo grau de pragmatismo, as ações de desenvolvimento se voltam para uma produção de conhecimento mais densa e complexa, podendo-se referir como exemplos cursos de aperfeiçoamento, de extensão e de desenvolvimento de lideranças.

De orientação predominantemente substantiva em seu conteúdo e método, as ações de *educação*, por sua vez, caracterizam-se por processos de mais longo prazo de execução, de maturação e, por conseguinte, de percepção dos resultados. Pressuposta a presença ou o desenvolvimento da capacidade de aprender a aprender, fomentando o senso de aprendizagem contínua, são atividades que envolvem algum tipo de pesquisa ou de produção intelectual, exigindo maior grau de autonomia e de envolvimento por parte do educando. Cursos dessa categoria têm como propósito fomentar o desenvolvimento de soluções inovadoras, assentadas na ruptura com padrões de funcionamento tradicionais. Em geral, implicam a oferta compartilhada dos cursos, envolvendo atuações mais qualificadas das escolas de governo em interação com universidades, centros de pesquisa ou outras organizações. Tem como pressuposto a produção de novos e mais substantivos conhecimentos, não diretamente relacionados à organização, mas ao sistema em uma perspectiva mais ampla de inserção. Incluem-se nessa categoria, em especial, cursos de graduação e pós-graduação nos seus distintos níveis, o que exige da organização não somente uma normatização que consolide uma política de gestão de pessoas prevendo claramente objetivos, condições, critérios de seleção, de participação e de financiamento, expectativas institucionais, resultados e mecanismos de disseminação e apropriação do conhecimento produzido.



Sob a perspectiva da gestão de pessoas na organização pública contemporânea, as ações de TD&E orientam-se, predominantemente, para o desenvolvimento de competências e para a criação das condições para a sua mobilização orientada para a geração de valor.

## 2 Gestão por competências no setor público

A *gestão por competências* é uma tecnologia de gestão de pessoas em processo de transposição para o contexto do serviço público nas distintas esferas de governo, em variados níveis de intensidade e de aderência, remetendo também a uma relação com o senso de mérito, na medida em que o foco de atenção se desloca do *cargo* ou da carreira (suas atribuições e parâmetros formais de admissão, lotação e promoção) para as *pessoas*. Com esse movimento, acentuam as capacidades das pessoas e correspondentes potenciais de mobilização, colocando em evidência as estratégias de desenvolvimento dos servidores orientadas pelas capacidades necessárias à realização das entregas de interesse público.<sup>141</sup>

Adotar o conceito de competências para a gestão de pessoas implica importantes deslocamentos na forma de pensar das pessoas, mas que tem como elemento fundamental a efetiva e radical compreensão da sua *essência*. Compreender o significado e o alcance potencial da

<sup>141</sup> Nesse aspecto, o significado de “competência” se desloca do conjunto de atribuições de um cargo, para as capacidades que uma pessoa possui e o seu potencial para mobilizá-las em prol da produção de valor público para a sociedade. O senso de competência aqui se inclina para informar sobre prerrogativas e responsabilidades associadas a um órgão ou agente. A análise de Max Weber sobre os contornos da burocracia enquanto tipo ideal destaca, entre os atributos do quadro administrativo burocrático, o fato de que os cargos que o integram e as pessoas neles investidas têm competências funcionais fixas (WEBER, 2000, p. 144). Na elaboração conceitual proposta por Weber (2000, p. 143), especial destaque é dado “à análise típico-ideal da estrutura de dominação mais pura dentro do quadro administrativo: do ‘funcionalismo’, ou seja, da ‘burocracia’”. Nesse referencial de análise do fenômeno da dominação, sobressai a

*“ideia de que os membros da associação, ao obedecerem ao senhor, não o fazem à pessoa deste mas, sim, àqueles ordens impessoais e que, por isso, só são obrigados à obediência dentro da competência objetiva, racionalmente limitada, que lhe foi atribuída por essas ordens.*

*As categorias fundamentais da dominação racional são, portanto,*

- 1. um exercício contínuo, vinculado a determinadas regras, de funções oficiais, dentro de*
- 2. determinada competência, o que significa:*
  - a. um âmbito objetivamente limitado, em virtude da distribuição dos serviços, de serviços obrigatórios,*
  - b. com atribuição de poderes de mando eventualmente requeridos e*
  - c. limitação fixa dos meios coercitivos eventualmente admissíveis e das condições de sua aplicação”* (WEBER, 2000, p. 142).

Nesse sentido, competência pode assumir significado de reserva de poder ou de encargo.

gestão de pessoas por competências na administração pública exige que, inicialmente, se defina o que se entende por *competência*. Impõe-se, ainda, a articulação do conceito essencial de competência com outros temas correlatos de maior impacto na gestão de pessoas no serviço público, quais sejam: o *desempenho*, a *capacitação*, a *lotação* de pessoas e o *desenho de cargos e carreiras*. Parte-se da ideia de que o fundamento essencial para a adoção da *gestão por competência* é promover impactos substantivos sobre a *gestão de desempenho*<sup>142</sup> e esta, por sua vez, informar as necessidades de *capacitação* e as sinalizações e potencialidades de *lotação* ou de realocação de pessoas (BERGUE, 2019). Os reflexos nas configurações de *cargos e carreiras*, por sua vez, advêm da possibilidade, ou mesmo necessidade, atualizar e formalizar os padrões de seus desenhos, com repercussões nos processos de recrutamento, seleção e formação.

## 2.1 Definindo *competências* no contexto da administração pública

De início, é importante assinalar que a gestão por competências, especialmente quando pensada para o contexto do serviço público, permite que se reconheçam duas perspectivas fundamentais: a) a da *organização*, segundo a qual atividades são investigadas a partir do conceito para identificar competências necessárias em cotejo com as existentes, para fins de análise de desempenho e identificação de lacunas orientadas para informar as políticas de capacitação; e b) a das *pessoas*, que são reconhecidas como detentoras de competências passíveis de serem mobilizadas para a produção de valor público, perspectiva esta mais orientada para as políticas de movimentação e lotação de servidores.

A noção de competência estende suas origens até a formulação de McClelland (1973), que propõe um questionamento dos testes de inteligência nos campos da educação e do trabalho, tanto em termos de pressupostos quanto de validade. Na literatura especializada, o

---

<sup>142</sup> Perceba-se que não por outro motivo o senso de *competências* (mapeamento daquelas *necessárias* e das *existentes* buscando evidenciar as *lacunas*) tem seu significado fortemente associado ao de *mobilização*. Isso ao ponto de se poder afirmar que a mera detenção de competências (estoque) pouco ou nenhum valor tem, se não forem empregadas (mobilizadas) em favor da produção de valor público (fluxo).

conceito recorrente para *competência* é a composição de conhecimentos, habilidades e atitudes (BRASIL, 2015; ANTONELLO; PANTOJA, 2010).

A gestão por competências surge formalizada na administração pública brasileira a partir do *Decreto nº 5.707/2006*, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal no âmbito do Poder Executivo Federal (CAMÕES; MENESES, 2017), passando por transformações introduzidas pelo *Decreto nº 9.991/2019*. Essa Política se assenta, entre outros aspectos, no conceito de competências e no senso de mobilização dessas capacidades para a qualificação das entregas no serviço público.<sup>143</sup>

No âmbito do Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, a Resolução CNJ nº 240/2016 assim define:

Art. 2º (...)

XV – competência: conjunto de saberes, conhecimentos, habilidades e atitudes correlacionados, que devem ser mobilizados para o atingimento dos resultados organizacionais.

Destacam-se aqui os aspectos *saberes, conhecimentos, habilidades e atitudes* como componentes do que se entende por *competência* no contexto do Poder Judiciário. Outro ponto a assinalar é o fato de esses componentes serem *correlacionados*, o que implica dizer que são interdependentes, ou seja, que em conjunto formam a *competência*.<sup>144</sup>

<sup>143</sup> A título de exemplo, no âmbito do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 240, de 09.09.2016, que fixa diretrizes de gestão estratégica de pessoas baseada em competências – a Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário. O desenvolvimento da gestão de pessoas, a propósito, é um dos “*macrodesafios*” estabelecidos na estratégia Judiciário 2020 (Resolução CNJ nº 198, de 1º.07.2014). Entre as razões estruturantes da proposta contida na PNGPJ está a “*necessidade de adequar o modelo de gestão de pessoas do Poder Judiciário às exigências da sociedade atual, às transformações das relações de trabalho e aos avanços da tecnologia da informação e da comunicação.*” Ainda como elemento motivador da instituição da Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário está referido o Acórdão TCU 3023/2013, que recomenda ao CNJ a orientação aos órgãos do Poder Judiciário para que estes qualifiquem suas respectivas políticas de gestão de pessoas.

<sup>144</sup> Também merece atenção nessa definição a inclusão da expressão “saberes” e seu significado no contexto do judiciário. O componente “saberes” é uma inclusão peculiar em relação aos elementos dominantes reproduzidos na literatura especializada, o que parece conferir neste caso identidade institucional ao conceito. O senso de saberes, aqui, a despeito de sua relação com a noção de conhecimento (de inspiração mais formal e instrumental), sugere a expressão de algo mais substantivo, derivado da vivência, da experiência, que é elemento reconhecidamente valorizado no serviço público, particularmente no Judiciário, também sob a perspectiva de antiguidade.

Retomando as dimensões da definição de competência, sinteticamente, temos o *conhecimento* como o saber desenvolvido e acumulado. O conhecimento é produzido e acumulado a partir da pesquisa, da leitura, da experiência, da participação em ações de educação em geral. A *habilidade* é o que se pode definir como o *saber fazer*. Refere-se à capacidade de converter um conhecimento em *ação*. Ainda, uma pessoa pode deter *conhecimento* sobre um tema, inclusive pode ter a capacidade de mobilizar esse conhecimento, colocando-o em prática, mas para que isso ocorra é essencial a presença de outra dimensão da competência – a *atitude*. Atitude está associada ao impulso para a ação. Diz respeito à postura da pessoa em relação ao trabalho e aos colegas de equipe.

A manifestação desses três componentes da *competência* requer e depende de diferentes formas de aquisição, tanto quanto de atributos pessoais e sociais, impondo-se estratégias distintas para o seu constante desenvolvimento. Bem assim, é relevante atentar para os elementos de contexto capazes de facilitar a sua *mobilização*.

Exemplo de uma competência expresso em suas três dimensões constitutivas é apresentado na figura 3. Parte-se de ilustração contida em trabalho desenvolvido no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, que entre outras, identificou a competência denominada *integração*. Essa competência tem a seguinte descrição: “Interagir com pessoas, unidades e organizações, somando contribuições para atingir interesses comuns.” (BRASIL, 2015, p. 24). Está, portanto, bastante associada ao senso de pensamento sistêmico e a consequente capacidade de pensar as pessoas e a instituição em seu contexto mais amplo de interações.

Quadro 5 – Componentes da Competência “*Integração*”

Conhecimentos	Habilidades	Atitudes
Mecanismos legais de apoio à formação de parcerias; Técnicas de integração e de trabalho em equipe.	Agir em prol do interesse público; Incentivar a participação dos integrantes da equipe; Gerir conflitos.	Compartilha ideias e objetivos; É aberto a mudanças; Valoriza a contribuição dos demais.

Fonte: BRASIL, 2015.

As competências, no entanto, não têm valor em si, tão somente, senão pela transformação que efetivamente promove. Ou seja, a competência tem valor, efetivamente, quando é *mobilizada* para a consecução dos propósitos institucionais: *resultados*, avaliados desde o nível das atividades e dos processos de trabalho, até as diferentes perspectivas de desempenho das políticas públicas. Assim, o valor público é gerado não pelo *estoque* de competências, mas pelo seu *fluxo*.

As competências são capacidades que as pessoas têm ou podem, de modo geral, desenvolver. São, por conseguinte, recursos efetivamente à disposição da administração para a realização do trabalho e a produção de valor para a sociedade. Essas competências são fluidas e sujeitas à obsolescência, de modo que as pessoas tanto desenvolvem quanto estão sujeitas a perderem essas capacidades no transcurso da sua vida pessoal e profissional. Competências, portanto, precisam ser cultivadas.

Identificar e criar as condições de ativação dessas competências nas pessoas é um desafio. Para isso, é desejável que o gestor seja capaz de conhecer melhor os membros da sua equipe de trabalho, identificando em cada um não somente as expectativas e interesses em relação ao trabalho e à trajetória profissional, mas o conjunto de capacidades que detém, para além das mínimas exigidas para a investidura no cargo.<sup>145</sup>

## 2.2 O processo de transposição da gestão por competências para o serviço público

Pesquisas e referenciais conceituais acumulados na literatura de gestão de orientação mais crítica, além de experiências profissionais diversas submetidas a um olhar mais reflexivo envolvendo seus processos e resultados apontam para o convívio das organizações públicas com práticas gerenciais formalísticas ou cerimoniais e modismos, que têm sua adoção meramente ritualística, simbólica ou *para inglês ver*, com um impacto transformador das práticas de gestão, por vezes, bastante reduzido ou mesmo nulo (ABRAHAMSON, 1996; CALDAS E

---

<sup>145</sup> Os líderes conhecem as formações complementares, conhecimentos e habilidades, que os colegas possuem? Conhecem os interesses, os talentos e os potenciais de trabalho para além do que é requerido para a consecução das rotinas tais como estão dadas? Conhece os interesses e o potencial criativo para a produção de inovações que cada membro das suas equipes possui? Isto também é gestão por competências.

WOOD JUNIOR, 1999; FAN, 2004; KARSTEN, 2006; ABRAHAMSON, 2006; POLLITT, 2007). No plano do discurso, essencialmente, se fala da adoção de conceitos gerenciais em voga na prática empresarial, mas até que ponto essa inspiração tem resultado em transformações substantivas no comportamento e na dinâmica das pessoas nas organizações públicas? Quais são os custos envolvidos nesses processos de transposição? O que se pode aprender a partir dessas experiências de efeito questionável? Esta é uma importante reflexão a ser realizada, e com elevado potencial de sinalizar novos rumos para a adoção de tecnologias de gestão inovadoras para o serviço público (CAMÕES, 2017; CAMÕES; MENESES, 2017).<sup>146</sup>

É preciso um questionamento profundo sobre quais transformações se incorporaram efetivamente aos sistemas de gestão como decorrência dos esforços de adoção do conceito de competências. Seguem algumas considerações iniciais:

1. *Consultores e empresas de consultoria.* Com a emergência do modelo de gestão por competências fundamentalmente associado às organizações do setor privado, os agentes de mudança precursores (consultores e pesquisadores), em geral, desconheciam as especificidades do serviço público.
2. *Posição subordinada do órgão público.* O conteúdo simbólico atribuído ao “estrangeiro”, ou seja, ao consultor externo (CALDAS, 2007), aliado a um posicionamento mais passivo e confortável, por vezes deslumbrado, por parte do órgão adotante, tende a facilitar uma postura mais subordinada, tanto dos gestores de nível estratégico, mais interessados nos efeitos simbólicos da inovação, quanto dos profissionais de gestão de pessoas dos órgãos adotantes, de modo geral, pouco especializados e de formação mais orientada para uma gestão de pessoas mais tradicional.
3. *Complexidade do modelo.* As práticas tendiam a reproduzir modelos e métodos que buscavam adaptações de superfície no processo de adoção.

Essas limitações requerem processos de desenvolvimento institucional assentados:

---

<sup>146</sup> Trata-se do processo de transposição de conceitos e de tecnologias de gestão para as organizações do setor público, notadamente o conceito de *redução gerencial* (BERGUE, 2010; 2011).

- a) na formação de profissionais mais qualificados, que se envolvam de modo mais ativo e em profundidade no processo de aprendizagem mediado pela contribuição externa, seja uma empresa de consultoria, seja por pesquisadores ou profissionais de outro órgão público;
- b) no desenvolvimento de métodos mais simples de adoção da tecnologia gerencial, flexibilizando, transformando, ou mesmo criando outros métodos alternativos de transposição que respondam à necessidade específica de cada organização.

É importante que o amplo processo de apropriação de uma tecnologia gerencial seja tomado como um processo de aprendizagem, por definição, complexo e de longa duração. Por isso, exige que se avance do essencial para o periférico ou acessório. O conceito de iteração pode auxiliar na forma de pensar avanços incrementais no processo de transposição de objetos culturais com vistas à inovação que toda a adoção de novo conceito enseja.

A participação dos gestores nesse processo de adoção de novas tecnologias gerenciais é essencial, tanto quanto o necessário protagonismo de outras pessoas segundo um arranjo que se estenda por toda a organização, cabendo às lideranças, desde o momento da concepção do projeto, identificar e mobilizar essas pessoas detentoras de competências específicas, ou com potencial de serem desenvolvidas (CAMÕES, 2017).<sup>147</sup> De modo geral, a possibilidade de perceber nas pessoas potenciais a serem desenvolvidos – lacunas de competências – e permitir sua subsequente mobilização para a produção de valor público pode ser considerada uma das perspectivas estruturantes da noção de gestão de pessoas por competências para o setor público.

A importância da compreensão do processo por parte da liderança, então, é central para uma adoção significativa da tecnologia gerencial, ou seja, que a apropriação implique a transformação substantiva da forma de pensar e de agir das pessoas nas organizações.

---

<sup>147</sup> Tanto quanto em educação se sustenta a noção de que cada pessoa tem seu tempo e método particular de aprender, o mesmo pode ser pensado para uma organização pública. A despeito das aparentes similaridades, da subordinação ao mesmo arranjo normativo, entre outros aspectos, é preciso reconhecer que cada organização é a resultante da interação das pessoas que as compõem. E estas, são diferentes entre si e em relação ao si próprias no transcurso do tempo. Então, a despeito da complexidade que se revela, essa condição deve ser profundamente considerada, sem reducionismos, e tomada como fonte de riqueza própria de cada um destes organismos sociais.

## 2.3 Gestão por competências como tecnologia gerencial

Uma tecnologia (instrumento) é a operacionalização de conceitos (teoria). A gestão por competências é uma tecnologia gerencial que operacionaliza essencialmente o conceito de competência. Sendo uma tecnologia gerencial, a gestão por competências requer um processo de adoção que:

- a) observe seu *contexto de apropriação em suas peculiaridades*. A organização específica é este contexto peculiar. Particular em atribuições, estrutura funcional, normativas estruturantes de atuação e trabalho, cargos e carreiras, entre outros aspectos;
- b) seja *permeável em suas fronteiras* para conhecer o novo. A organização, por seus atores, precisa estar “aberta” a inovações e permitir-se aprender formas diferentes de perceber e transformar a gestão;
- c) pressuponha o *comprometimento e autonomia de pensamento* das pessoas envolvidas na elaboração do conceito e na construção das soluções gerenciais.
- d) identifique os *pressupostos e conceitos essenciais* envolvidos. A elaboração de uma efetiva solução tecnológica em gestão exige que os recursos estruturantes – os conceitos – sejam bem compreendidos e colocados;
- e) ressignifique conceitos e *elabore soluções próprias*. Bem assentar, articular de modo coerente e significativo esses elementos é condição não única, mas inarredável para a adoção e consolidação de uma tecnologia gerencial. Desse modo, a adoção significativa dos conceitos poderá gerar uma configuração de solução gerencial peculiar à organização (BERGUE, 2010).<sup>148</sup>

É importante atentar para o alcance potencial dessa noção de *produzir soluções gerenciais substantivamente identificadas com a organização e transformadoras do modo de pensar e de agir de seus membros*. Com isso,

<sup>148</sup> Ilustra esse aspecto a já referenciada inclusão da dimensão “saberes” na definição de competência a que se refere o art. 2º, inciso XV, da Resolução nº 240/2016, do CNJ. Ao fazer isso, a Instituição adotante do conceito de competência dá significado especial, identidade, ressignificando-o conforme sua matriz de valores, o que contribui para sua aderência ao sistema de gestão da organização e perenidade da inovação. Reforça isso, a definição trazida no art. 3º da mesma Resolução, ao indicar os princípios da *Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário*, em seu inciso I: “*valorização dos magistrados e servidores e de sua experiência, conhecimentos, habilidades e atitudes.*” (Resolução CNJ nº 240/2016, art. 3º, inciso I).



sustenta-se que os modelos e metodologias que descrevem uma tecnologia de gestão, bem como as correspondentes metodologias de implantação podem ser tomadas como referências de inspiração. Não precisam ser adotadas naquele formato, alcance ou tempo determinado. Se uma tecnologia de gestão é a operacionalização de conceitos, são esses os elementos essenciais, e não a forma que a ferramenta assume. Essa é *uma* forma possível de configuração dos conceitos; não a única.<sup>149</sup> Cada organização, no limite, pode, por seus membros, desenvolver a sua, que em alguma medida se parecerá em maior ou menor grau com a forma assumida pelo modelo tomado como inspiração (BERGUE, 2010).

Como saber se a gestão por competências é boa opção para uma organização pública? É possível encaminhar a resposta a partir de dois eixos:

- a) se os seus conceitos centrais e estruturantes são coerentes com a natureza da organização;
- b) se os reflexos da sua adoção são capazes de aperfeiçoar as políticas de gestão da organização.

Sobre os conceitos centrais e estruturantes da *Gestão por Competências* no contexto de uma organização pública, é possível destacar:

- a) as *organizações públicas são intensivas em pessoas e conhecimento*. O resultado gerado pela organização em foco está diretamente associado às capacidades que seus servidores têm, ou seja, ao nível de conhecimento e à capacidade e vontade de mobilizar esse conhecimento em ação;
- b) as *políticas de capacitação de pessoas* são mais efetivas na medida em que são focadas no desenvolvimento de competências necessárias (em especial, *conhecimentos e habilidades*). A precisão desse foco está diretamente associada à qualidade do diagnóstico das necessidades de capacitação e desenvolvimento; o que, por sua vez, decorre das competências mapeadas (existentes x necessárias) na instituição. Ou seja, aquelas que as pessoas detêm em relação àquelas que elas precisariam ter para a consecução dos misteres institucionais.

---

<sup>149</sup> A este propósito, vale assinalar referência destacada por Camões (2017) em relação a proposições contidas no relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2014) relativamente a ações prioritárias a serem implementadas, entre as quais: “Implementar uma gestão por competência, evitando projetos excessivamente complicados” (CAMÕES, 2017, p. 4).

Essa lacuna (competências necessárias – competências existentes) é substrato essencial para direcionar a política de educação e desenvolvimento de pessoas;

- c) as *políticas e as práticas de gestão de pessoas*, em sentido amplo, se mostrarão mais efetivas (gerarão efeitos mais transformadores) na medida em que ativarem a atitude dos agentes (agentes políticos e servidores).

Entre os aspectos essenciais a serem reconhecidos para o processo de adoção da gestão por competências no serviço público está a exigência de se promover um repensar radical, qual seja, um deslocamento da ênfase convencionalmente dada ao *cargo* para as *pessoas*.

Quadro 7 – Diferenças conceituais entre gestão de pessoas por competências e na perspectiva tradicional

<i>Gestão de Pessoas Tradicional</i>	<i>Gestão de Pessoas por Competências</i>
Cargo	Pessoa
Atribuições do cargo	Competências das pessoas
Servidores são admitidos para desempenhar as atribuições de um cargo.	Pessoas detêm – e podem perder ou ampliar – conhecimentos, habilidades e atitudes mobilizáveis para a produção de valor público.
Acentua uma perspectiva estática, reativa, funcional e mecânica.	Acentua uma perspectiva dinâmica, sistêmica e orgânica.
Formalística	Real
Rígida	Fluida

Fonte: Adaptado de BERGUE, 2019.

A gestão de pessoas com olhar acentuadamente centrado no *cargo* concentra atenção sobre as atribuições a ele inerentes, ao passo que ao voltar-se para as *pessoas*, se reconhece que estas são depositárias de competências mobilizáveis para a produção de valor público. À liderança cabe, então, atentar para que essas competências sejam utilizadas da melhor forma possível, tanto em benefício da administração, quanto do próprio servidor, na medida em que essa ativação tende a operar também como elemento motivador.

Sob o ponto de vista da aplicabilidade, ainda, é possível perceber que a gestão de pessoas por competências tem potencial repercussão no aperfeiçoamento dos processos de concurso público (recrutamento, seleção e formação inicial), de desenvolvimento continuado de pessoas (TD&E); de planejamento e organização da força de trabalho (dimensionamento da força de trabalho) e no desenvolvimento de outras políticas de gestão de pessoas, tais como a gestão de talentos e de desempenho (FERRAZA *et al.*, 2015).

Em síntese, a adoção dos conceitos de gestão por competências pode ser percebida em quatro grandes momentos críticos, que podem ser desdobrados conforme o caso: a) a *preparação conceitual* das pessoas; b) o *mapeamento de competências*; c) a *produção das soluções gerenciais*; e d) a *utilização e aperfeiçoamento do sistema de gestão*. Em todos esses movimentos são fundamentais cronogramas flexíveis, que coloquem no centro do processo as pessoas e o propósito, e não o tempo.

#### *a) Preparação conceitual*

O estágio de *preparação conceitual* implica o amplo desenvolvimento de um conjunto de conhecimentos que permitam às pessoas (todas as pessoas na organização, especialmente as lideranças, que devem ser os principais agentes de mudança, e não os polos passivos no processo) compreenderem os conceitos, perceberem a sua relevância para a gestão e desejarem que esses conceitos se instalem na organização. Se essa fase não for alcançada a contento, tudo o mais pode resultar comprometido. Importante notar que, especialmente nesse momento, as perspectivas de pensamento sistêmico e da complexidade (MORIN, 2015; MARIOTTI, 2010) devem assumir preponderância, particularmente em dois aspectos, quais sejam, a *assimilação é um processo de educação*; e a possibilidade de *mobilizar conhecimento, saberes e experiências de outras instituições*.

Deve-se ter a compreensão de que o processo de assimilação conceitual é essencial à compreensão do processo de transformação em curso, tanto quanto é um processo de educação; logo, multifacetado, particular, dinâmico e de mais longo prazo. Sendo assim, exige uma estratégia de aprendizagem que transcende em muito as convencionais ações baseadas em palestras e cursos curtos de sensibilização, inseridas nos pacotes de implantação mais comuns. É imperativa uma ação de educação contínua e de mais longo prazo, pois não se trata de informar sobre o que é a gestão por competências, senão de conhecer substantivamente seu conteúdo e significado.

Desloca-se, assim, da noção de implantação da gestão por competências como um evento, para um *processo de aprendizagem* da organização, por meio das pessoas, para apropriar e constantemente aperfeiçoar de forma significativa os conceitos essenciais afetos a competências ao seu modo peculiar de funcionar. Isso é, de fato, gestão por competências: para além de implantar, fazer funcionar no cotidiano da organização.

Tudo isso deve assentar-se na resposta à questão essencial: para que adotar o conceito de competências? A resposta precisa envolver a mudança da perspectiva de gestão de pessoas, de uma abordagem centrada nos *cargos* em sentido mais estrito, para um olhar que perceba as *pessoas* como detentoras de competências atuando em espaços de trabalho para os quais determinadas competências são necessárias.

Quanto à capacidade de pensar sistemicamente orientada para a possibilidade de mobilizar pessoas de outras organizações e suas experiências, deve-se assinalar a relevância de avançar em relação às também convencionais "*visitas técnicas*" prévias em outros órgãos em busca de relatos de "*práticas bem sucedidas*" e de "*cópias de termos de referência de contratação*", entre outros documentos para inspiração, para alcançar um arranjo de interação que inove e se oriente para uma *consultoria colaborativa* entre pessoas e instituições, especialmente quando se toma essa adoção como um processo contínuo. Essa interação permite intercâmbio duradouro de conhecimentos advindos de erros e acertos, dúvidas e ansiedades, além da formulação de estratégias de desenvolvimento conjuntas em que as fronteiras institucionais sejam mitigadas e as diferenças entre as realidades organizacionais envolvidas repercutam mais como estímulos a pensar soluções diferentes e a colaborar, e menos como obstáculos à cooperação.

A relativização das fronteiras organizacionais implica aceitar que a administração pública é *uma*, a despeito das fatias orçamentárias, das especificidades e propósitos de cada órgão ou entidade, e mesmo das esferas federativas. O destinatário e o financiador de tudo são um só – o *cidadão contribuinte*. Isso é pensar sistemicamente o significado de ser agente público nesse contexto.

#### *b) Mapeamento de competências*

O momento do *mapeamento das competências* envolve desde o planejamento e a preparação para levantamento e síntese das competências necessárias e as existentes nas pessoas, em suas diferentes categorias (comportamentais, técnicas, etc.). Métodos quantitativos

e, especialmente, qualitativos de coleta e análise de dados são essenciais. Especificamente no que diz respeito ao mapeamento de competências, podem ter lugar experiências *criativas* e *não convencionais* (XERXENEVSKY *et al.*, 2016; SILVA *et al.*, 2017).

Na esteira dos esforços colaborativos e integrados em busca de soluções inovadoras para os desafios da administração pública, também o *mapeamento de competências* admite – e por vezes requer – soluções alternativas. Um desafio inicial é definir *competências* para a realidade específica do órgão. Esta pode reproduzir conceitos consolidados na literatura, ou se inspirar neles e produzir os contornos de uma definição que faça sentido para a instituição em questão. Por exemplo, uma organização pode entender que, considerando as suas especificidades, no momento inicial de implantação da gestão por competências seja relevante concentrar-se em conhecimentos e habilidades, tão somente. Dada a complexidade das dimensões convencionais e os propósitos que almejam, tanto quanto o tipo e alcance da transformação que pretendem empreender, os gestores podem entender, por exemplo, que apenas os *conhecimentos* e as *habilidades*, ou mesmo somente os *conhecimentos*, são os componentes das competências que melhor se alinham, naquele contexto, à solução de problemas existentes e às mudanças requeridas nas políticas e práticas de gestão do desempenho, de educação e capacitação para o trabalho, de recrutamento e seleção e de lotação de servidores. O componente atitudinal, pelas suas características de evidenciação e tratamento, pode, eventualmente, receber menor ou nenhuma atenção em um primeiro momento. Em suma, trata-se do imperativo de bem definir competências em suas dimensões, não somente para compartilhamento de todos quanto ao seu significado, mas para orientar o processo de mapeamento.

As categorias de competências constituem também ponto a ser observado por ocasião da definição das competências para a organização. A literatura especializada e metodologias convencionais são pródigas em uma ampla tipologia, que envolve categorias como organizacionais, essenciais, transversais, especializadas, técnicas comportamentais, gerenciais, entre outras. É preciso que a administração reflita acerca da efetiva necessidade dessas categorias, do seu significado real, bem como da sua posterior utilização, notadamente considerando a complexidade que a introdução dos conceitos encerra. Nessa linha, vale considerar a viabilidade de tomar a adoção do conceito de competências como um processo, que parta do fundamental para o periférico. Entre as categorias de competências mais relevantes pode-se destacar as

técnicas e as comportamentais. As *competências comportamentais* podem ser consideradas aquelas relacionadas às capacidades relacionais e de compreensão do contexto mais amplo, sendo principal, mas não exclusivamente, desejadas para o exercício de cargos de liderança (DE BONIS; PACHECO, 2010).<sup>150</sup> São entendidas como *competências técnicas* aquelas que dizem respeito à atividade mais operacional, aos saberes necessários à consecução das atividades ordinárias, sejam elas finalísticas ou de meio, das diferentes áreas da organização. As competências técnicas também são requeridas dos gestores, ainda que estas não tenham no seu trabalho a relevância que assumem as *comportamentais*.<sup>151</sup>

O processo de mapeamento, em si, muito se assemelha a um processo de pesquisa científica, permitindo não somente que os instrumentos convencionais de coleta e análise de dados sejam empregados, mas, especialmente, que estratégias criativas e combinadas possam ser adotadas. Essas abordagens metodológicas alternativas podem ser pensadas também como integradas ao processo de educação para a gestão por competências; ou seja, ao tempo em que operam como momento de pesquisa e coleta de dados, também contribui com o processo de aprendizado contínuo sobre o tema.

É importante que as lideranças envolvam-se no mapeamento e mobilizem as suas equipes para um trabalho colaborativo em que os processos de mapeamento e de reflexão e aprendizagem sobre os processos de trabalho se integrem. Essencial ter em mente que as atividades de mapeamento devem ser realizadas não somente envolvendo as pessoas diretamente, mas no contexto e a partir da descrição dos seus processos de trabalho. A coleta de dados sobre competências requer múltiplas incursões e, por vezes, uma experiência vivencial. Trata-se, pois, de um trabalho complexo e meticuloso de escuta e observação cuidadosa, com interação qualificada entre os participantes; exigência esta que exalta a importância do protagonismo das lideranças e da capacidade dos profissionais da área de gestão de pessoas conhecerem as demais áreas em suas atribuições, processos, linguagem, terminologias e entregas, além da capacidade de estabelecerem laços de confiança e cooperação com as pessoas. A proximidade com a operação, portanto,

<sup>150</sup> São exemplos de *competências comportamentais* pensamento e visão sistêmica, comunicação, integração, liderança, entre outros.

<sup>151</sup> São exemplos de *competências técnicas* a redação qualificada, o domínio da legislação pertinente, utilização de sistemas informatizados, etc.

é essencial; e dessa experiência pode-se extrair valiosas informações para a identificação do nível de detalhamento das competências.<sup>152</sup>

Em caráter exemplificativo, tomada uma área de *auditoria pública*, uma *competência técnica* própria do profissional poderia ser: *métodos de análise qualitativa de dados*.

Os *conhecimentos* associados a essa competência podem ser elementos de pesquisa qualitativa (ética na coleta e tratamento de dados, credibilidade, validade, confiabilidade, saturação, etc.); tipos de dados qualitativos (textos, vídeos, fotos, documentos, etc.); técnicas de coleta de dados qualitativos (observação, grupo focal, entrevista, questionário, análise documental, dados secundários); técnicas de análise e interpretação de dados qualitativos (análise de conteúdo, análise de discurso, por exemplo). São conteúdos que habilitam o profissional a compreender um fenômeno, argumentar, debater ou contribuir com domínio de entendimento em relação ao objeto em análise. As *habilidades*, por sua vez, dizem respeito à capacidade de *fazer*, à capacidade de operar com aqueles conhecimentos, tais como realizar um grupo focal e uma entrevista; produzir um questionário para levantamento de dados com correção e consistência; utilizar *softwares* de tratamento de dados qualitativos; realizar análises de conteúdo, etc. Em suma, nesse caso, uma dimensão da competência é *conhecer metodologia* de análise qualitativa de dados, outra é *empregar esses métodos* de forma correta.

Na mesma linha, a competência *redação de relatórios técnicos*, que tem como *conhecimentos* relacionados o domínio da ortografia, da acentuação e demais elementos da língua portuguesa; e como habilidades associadas a capacidade de produzir textos consistentes, corretos, objetivos, claros e concisos, por exemplo. Assim, quantas ou quais serão as competências, o nível de detalhamento, se mais sintético ou analítico, a abrangência em termos de áreas da organização, entre outros aspectos, são objeto de definição para cada caso. E mais, é importante reconhecer que as competências precisam estar em constante

<sup>152</sup> Desse modo, práticas de mapeamento que partam de levantamentos realizados mediante questionários previamente aplicados a distância, seguidos de entrevistas exclusivamente com os gestores, mesmo oficinas distantes do ambiente de trabalho, tendem a oferecer informações pouco precisas, formais, inconsistentes e, em geral, formuladas com base nas atribuições dos setores. Neste particular, como decorrência também da fragilidade conceitual, o conceito de *competência* tende a ser confundido com o de *atribuições* ou *atividades* de "competência" de cada órgão, comprometendo o propósito da adoção do conceito.

análise e atualização, pois são influenciadas pelas transformações de estrutura, de processos e de métodos de trabalho, de tecnologia, de resultado pretendido, entre outros aspectos.

Nesses termos, os principais interessados no mapeamento não devem ser os profissionais de gestão de pessoas, a despeito de conduzirem o processo, mas as demais áreas, em especial as finalísticas. O processo de mapeamento, como de resto toda a gestão de pessoas, não pode ser visto como *“uma coisa do pessoal da área de gestão de pessoas”*, mas como uma *necessidade* para a organização como um todo. A atividade, em síntese, não pode ser percebida como um fardo, mas como uma oportunidade para aperfeiçoar o trabalho de todas as lideranças. Se essa consciência não se instalar na organização, a probabilidade de a adoção da gestão por competências converter-se em uma prática formalística será significativa.

### *c) Produção de soluções gerenciais*

A *produção das soluções gerenciais* diz respeito às aplicações desenvolvidas a partir dos conceitos assimilados e dos dados e informações colhidos da realidade organizacional. Assim, o desenvolvimento de processos ou de sistemas que empreguem esses elementos (conceitos e informações) para a gestão de desempenho e esta relacionada com as políticas de desenvolvimento – treinamento, desenvolvimento e educação –; às políticas e processos de recrutamento, seleção e lotação de servidores; entre outros. Na esteira da adoção significativa de conceitos a partir de definições que produzam sentido no âmbito da organização, também a subseqüente geração de soluções de gestão pode ser pensada a partir do essencial para o periférico.

Entre as transformações potenciais no sistema de gestão como decorrência da adoção do modelo conceitual de competências está o redesenho dos cargos e das carreiras, para incorporarem descrições mais amplas, genéricas e flexíveis. Também está no espaço das possibilidades contemplar nessas descrições as competências necessárias ao seu desempenho. Esse esforço de descrição mais qualificada dos cargos também pode se estender para a definição dos perfis tanto de *cargos em comissão*, quanto de *estagiários*. Em que pese a natureza peculiar do cargo comissionado relativamente à possibilidade de nomeação e dispensa a qualquer tempo, é possível dizer como compatível e desejável dadas as feições da sociedade contemporânea, que um perfil mínimo de competências a ser observado por ocasião da investidura possa ser



desenhado, qualificando os correspondentes processos de admissão (a seleção, especialmente) e de capacitação continuada desses agentes.<sup>153</sup>

Esse perfil profissional mínimo, mormente na administração pública contemporânea, que se afasta do patrimonialismo, exige que o exercício do cargo responda aos interesses da Instituição e não do agente que designa. Relativizado, portanto, o alcance do significado de livre nomeação e exoneração, com vistas à convergência entre *confiança pessoal* e *interesse público*.

Assim, a introdução de transformações tomadas a partir de um processo contínuo e incremental de modificações no modelo de gestão de pessoas existente pode resultar em uma assimilação mais efetiva. Sucessivos ciclos de pequenas inovações em termos de gestão por competências no âmbito da organização, além de permitir aprendizados constantes, significa também um tempo mais elástico para a internalização de conceitos e práticas. Quando esse processo é conduzido e protagonizado pelos próprios gestores, não há razão para adoção de um cronograma rígido, tampouco demasiado apego a métodos convencionais. Essa flexibilidade merece ser estimulada, inclusive. As *pessoas* e os *propósitos* precisam estar no foco das ações, e não o *método* em sentido estrito. Esse, de fato, está em constante processo de aperfeiçoamento, implicando repercussões no cronograma que projeta as ações e prazos.

Outro aspecto que pode ser relativizado em relação à perspectiva mais ortodoxa de adoção da gestão por competências, exigindo um cuidado especial são os *parâmetros de avaliação*. É importante reconhecer que esses parâmetros devem ser elaborados de modo a atender uma real necessidade da organização, não necessariamente para atender a um modelo preestabelecido, seja na literatura, seja nas práticas de consultorias. Assim, os *parâmetros* ou as *escalas de avaliação* devem oferecer aos gestores em geral e, em particular, aos profissionais da área de gestão de pessoas, aqui incluída a área de educação (mesmo no caso de esta se constituir como *escola de governo*, por exemplo), subsídios para,

<sup>153</sup> Em caráter ilustrativo pode-se destacar o que dispõe a já referenciada Resolução CNJ nº 240/2016 em seu art. 5, incisos V e VI: "(...) Art. 5º São diretrizes para a seleção, o ingresso e a lotação de servidores: (...) V – definir formalmente perfil profissional desejado para as posições de liderança de pessoas; VI – prover cargos em comissão e funções de confiança mediante o atendimento a critérios previamente estabelecidos, orientados pelas necessidades do órgão, pela competência exigida pelo cargo ou função e pelo reconhecimento do mérito, promovendo, sempre que possível, um processo seletivo transparente e acessível".

desde o desenvolvimento de políticas de gestão de pessoas, até ações de educação e de movimentação de servidores. Qualquer das alternativas, desde a adoção de *escalas numéricas* (aparentemente mais objetivas) até *pareceres descritivos* (mais subjetivos), combinadas ou não, tem suas vantagens e desvantagens. É importante ter em mente, por exemplo, que escalas numéricas de notas contribuem para acentuar o senso de competição e de comparação entre servidores; os pareceres descritivos dependem do interesse do avaliador em utilizar a oportunidade para de fato avaliar. A complexidade do processo sugere a combinação desses elementos de avaliação.

Em caráter ilustrativo, segue uma *escala de avaliação* utilizada no *Sistema de Gestão de Desempenho do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – PROADES*, para fins de verificação do *alcance dos objetivos pactuados*.<sup>154</sup> A escala combina um elemento de avaliação seguido do encaminhamento sugerido, conforme segue:

**1 – Não atendeu (sendo necessária a atuação de outras áreas do TCE-RS).**

Esta opção da escala indica uma situação em que os objetivos não foram atendidos conforme o planejado, de forma injustificada. Nesse caso, torna-se necessária a intervenção de outras áreas de apoio do TCE-RS em busca do atingimento das expectativas laborais, tais como a área de gestão de pessoas e a Escola de Contas.

**2 – Atendeu parcialmente, sem perspectiva de atendimento satisfatório (sendo necessária a atuação de outras áreas do TCE-RS).**

Esta constitui uma situação insatisfatória, na qual apenas parte dos objetivos foi atendida e o avaliador não vislumbra a possibilidade de um desempenho satisfatório sem o apoio de outras instâncias do TCE-RS.

---

<sup>154</sup> Instituído pela Instrução Normativa nº 09, de 14 de setembro de 2018, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

**3 – Atendeu satisfatoriamente, com perspectiva de atendimento pleno (sem a necessidade de atuação de outras áreas do TCE-RS).**

Essa opção evidencia que os objetivos foram atendidos, porém ainda há possibilidades de melhoria. Nesse quesito, o avaliador considera que os resultados possam ser plenamente atingidos com pequenas mudanças e adequações internas. Não será necessário o apoio de outras instâncias do TCE-RS para o atingimento pleno dos objetivos.

**4 – Atendeu plenamente.** Situação em que os objetivos foram plenamente atendidos, sem necessidade de qualquer intervenção.

Essa perspectiva de escala é também adotada no mesmo Sistema de Gestão de Desempenho para a avaliação de desempenho individual dos servidores em relação às *competências* técnicas e comportamentais associadas à sua atividade.

**1 – Não apresentou esta competência no período observado.**

Esta opção da escala sinaliza a situação em que o avaliador não verificou no avaliado a competência esperada para a função exercida durante o período observado.

**2 – Apresentou dificuldades ao aplicar esta competência em situações cotidianas.**

Opção que demonstra a situação em que o avaliador não verificou no avaliado, de forma satisfatória, a competência em questão. Nesse caso, mostra-se necessária a adoção de medidas tendentes a superar as limitações observadas.

**3 – Apresentou satisfatoriamente esta competência em situações cotidianas, com margem para melhoria.**

Esta opção demonstra uma situação em que o avaliador verificou no avaliado o atendimento satisfatório da competência em questão, porém com possibilidades de melhoria.

#### 4 – Dominou plenamente esta competência.

Opção que se refere à situação em que o avaliado domina a competência e a apresentou de forma plena durante o período observado.

Estas constituem, portanto, situações práticas de escalas adotadas após amplas discussões sobre experiências pretéritas vivenciadas com o uso de escalas numéricas (notas de 0 a 10), escalas de conceitos (insuficiente, regular, bom, muito bom e excelente), e pareceres descritivos. É importante, a propósito, reconhecer que essa trajetória de mudanças constitui também um processo de aprendizagem das pessoas, tendo sempre em vista que transformações no sistema de gestão da organização, decorrente da introdução de inovações, estão sempre sujeitas a insucessos, e que estes, no contexto do serviço público contemporâneo, são importantes oportunidades de desenvolvimento.<sup>155</sup>

Assim, a *utilização e aperfeiçoamento do sistema de gestão* constitui o principal desafio dos gestores. É para a consecução desse intento que todos os momentos precedentes são fundamentais. A partir daqui se pode dizer que a gestão por competências acontece. Os gestores, então, passam a gestores de pessoas por competências, significando dizer que os servidores passam a valer mais pelo conjunto de competências que detêm, e menos pelo cargo que ocupam; valem mais pelas competências que são capazes de mobilizar e converter em entregas, e menos remuneração ou *status* simbólico do cargo ou carreira em que está investido.

A assunção da gestão por competências como referencial de gestão de pessoas permite que se proponha o seguinte *no tocante à dimensão alocativa*: o gestor, do ponto de vista instrumental, passa a ser um *gestor de competências*. Sendo as pessoas dotadas de competências – conhecimentos, habilidades e atitudes –, é condição de eficiência da gestão a melhor alocação desses potenciais para a geração de valor público. O processo de alocação de pessoas é esteio da mobilização de competências. Se estas são *ativos* potenciais que servidores públicos

---

<sup>155</sup> É imperativo superar a visão tradicional de que o erro é danoso, o que não raras vezes têm inibido esforços de inovação que se revelam necessários, perpetuando práticas mais prejudiciais que o eventual custo de uma tentativa malfadada de aperfeiçoar processos. Em suma, pode-se dizer que, observados os cuidados que cada situação requer, em oposição à inércia irresponsável e à omissão, é obrigação do gestor empreender esforços de inovação.

detêm, deixar de ativá-las representa ineficiência de gestão (tanto mais grave quanto maior tenha sido o investimento público na sua formação). Assim, um profissional altamente qualificado não desenvolverá plenamente seu potencial se estiver vinculado a atividades que não permitam ou facilitem a mobilização das suas competências.

A flexibilidade de alocação das pessoas também passa a ser ressaltada. A alocação efetiva de pessoas nos processos e equipes de trabalho pressupõe, também, a equilibrada distribuição do trabalho entre os membros das equipes. Nesse particular, a gestão por competências tem uma contribuição importante na medida em que não somente identifica potenciais de atuação e produtividade, como as lacunas de competências a serem atendidas.

A movimentação de pessoas, seja no âmbito das equipes, seja entre equipes ou áreas, constitui outro aspecto relevante do processo de alocação de servidores que exige uma abordagem a partir da gestão por competências e à luz de um pensamento mais sistêmico. Conhecer as competências disponíveis e distribuídas na organização e ser capaz de associar essas competências às pessoas é essencial à boa gestão, tanto quanto desenvolver a capacidade de gerenciar pessoas a partir de uma visão sistêmica, enxergando a organização como um todo em seu contexto e superando a perspectiva setorial que conduz a pensar o trabalho a partir da *sua* equipe.<sup>156</sup> Ferramentas como a *seleção interna* e a *gestão de talentos*<sup>157</sup> a partir de plataformas que permitam consultas e filtros, registros de interesses e preferências das pessoas, entre outras informações, contribuem para ampliar a efetividade de alocação de servidores.<sup>158</sup>

<sup>156</sup> Essa postura de visão limitada da organização e seu propósito com um todo se revela nos casos de necessidades de pessoas em outras áreas sabidamente mais vitais para a organização, mas que as demais lideranças tendem a menos buscar ceder pessoas e mais a se concentram em preservar os servidores lotados nas suas áreas. O interesse mais amplo da instituição e a perspectiva de maior valor público gerado, neste caso, se submetem ao interesse setorial e pessoal do gestor, seja pelo temor deste em eventualmente ter a produtividade da área sob sua gestão comprometida, seja por apego assentado na noção de que “perder pessoas” significa “perder poder”.

<sup>157</sup> Processos seletivos internos para a lotação de pessoas e mesmo para a designação para o exercício de cargos ou funções de confiança é uma prática capaz, não somente de valorizar pessoas por seus méritos de competências, mas de contribuir para a descoberta de talentos e alocações de pessoas de modo mais efetivo em relação aos potenciais de geração de valor público. Também nessa perspectiva, a constituição e manutenção de um repositório ou mapa de pessoas e suas competências – conhecimentos, habilidades e atitudes – para fins de disponibilização aos gestores como ferramenta de suporte à tomada de decisão, é uma prática de fácil implantação.

<sup>158</sup> Na mesma linha ilustrativa, destaca-se o inciso IV do art. 5º da Resolução CNJ nº 240/2016: “Art. 5º São diretrizes para a seleção, o ingresso e a lotação de servidores: (...) IV –

### 3 Gestão do conhecimento e escolas de gestão em organizações públicas

A gestão de pessoas nas organizações do setor público tem a mobilização do conhecimento como elemento dinamizador da produção de valor. Nesse cenário, as escolas de gestão ou escolas de governo assumem posição de destaque como organismos de produção e de disseminação de conhecimento, que articula saberes para o suprimento de lacunas de competências.<sup>159</sup>

A gestão do conhecimento possui intensa interface com a aprendizagem organizacional, mas como esses processos podem ser levados a efeito nas organizações públicas? Que instrumentos estão à disposição dessas organizações que se revelem capazes de facilitar esse processo de reflexão e produção de novas sínteses inovadoras? Uma resposta a essa questão pode ser encaminhada a partir da perspectiva das *escolas de governo*.

As escolas de governo assentam-se em alguns pressupostos fundamentais – instrumentais e substantivos – entre os quais se destacam:

1. são organismos de *inteligência organizacional*, no sentido de constituir um *locus* de reflexão, de articulação, de produção e de difusão de conhecimento válido, coerente e engajado (condição de legitimidade);
2. sua atuação não se restringe à organização, mas, coerente com um olhar sistêmico, alcança e relaciona os demais atores que conformam o contexto de inserção;
3. são instrumentos de ação da organização. É para a organização, em especial para a sua dimensão finalística, que esses organismos devem orientar-se. Não devem ser pensados a partir dos interesses de seus dirigentes. As escolas são funcionais à organização; não aos interesses dos dirigentes;

---

movimentar servidores de acordo com a necessidade do órgão, as atribuições do cargo e as competências individuais, mediante procedimento transparente, devendo ser mantido banco de talentos e de interesses; (...)"

<sup>159</sup> As *universidades corporativas* também correspondem a uma categoria de escolas de governo que no caso do setor público estão mais presentes em sociedades de economia mista ou empresas públicas. Esses arranjos respondem, de forma geral, às limitações das escolas de gestão convencionais em termos de currículos, de horários, de instalações, de formatos pedagógicos, de corpo docente, de linguagem e terminologia, de foco, de especialização do conhecimento, entre outros fatores.

4. as escolas de governo são interfaces funcionais qualificadas entre a organização pública (ou administração pública) e a *sociedade*. Em especial com segmentos como: a *universidade*; outras *escolas de governo*; *associações representativas*; entre outras. A universidade, como espaço de produção de conhecimento por excelência, deve ser estimulada pelas escolas de governo a constituírem redes de atuação e de cooperação mútua.

A *gestão do conhecimento* pode ser considerada o *negócio* das escolas de governo ou escolas de gestão no âmbito da administração pública. A partir disso, a função institucional de uma escola de governo pode desenvolver-se em torno da noção de articulação da produção, disseminação e no suporte à mobilização de conhecimentos e de tecnologias em gestão pública. O senso de *articulação* é central na medida em que esses organismos de educação corporativa, de um lado, participam ativamente do processo de diagnóstico das lacunas de competências e de necessidades de capacitação e, de outro, mapeiam e identificam os docentes, potenciais detentores ou agentes capazes de produzir e disseminar essas competências, em especial, a dimensão do *conhecimento*. Para isso, as Escolas devem atuar em cooperação intensa com as áreas de gestão de pessoas e com as áreas finalísticas da organização – em especial no que diz respeito à definição das demandas de capacitação.<sup>160</sup>

A atuação em rede – redes de escolas de governo – é essencial, seja na busca de compartilhamento de estruturas de cursos e outros formatos de ações de educação, seja na disponibilização de docentes ou instrutores, oriundos do plano acadêmico ou da esfera profissional, com amplo e indispensável conhecimento da administração pública. É importante assinalar que as escolas de governo não precisam, necessariamente, dispor de todos os recursos necessários à consecução de sua finalidade institucional, mas buscar articular-se em rede, estabelecendo

---

<sup>160</sup> Em geral associados a organismos de transformação da administração pública, o fenômeno da emergência das escolas de gestão não se desenvolve sem sofrer o forte impacto dos valores culturais que permeiam a sociedade e a administração pública brasileira. Souza (2003) relata esses desafios, explicitando alguns dos fatores e sua incidência no processo de (não)institucionalização do Instituto Nacional de Administração Pública – INAP, da Argentina, e da já referida Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), diferentemente do que ocorreu na congênera francesa, inspiradora de ambas, a *École Nationale d'Administration* – ENA. Tendo em foco o mesmo objeto, Pacheco (2002) refere que o caráter de excelência das escolas corporativas de gestão do governo incorpora também como funções institucionais os papéis de *antecipação*, quando identifica novas tendências; de *filtro* e *adaptação*, quando promove a crítica contextualizada desse conhecimento, e de *relevância* e *influência*, quando se envolve ativamente na formulação de políticas de gestão.

parcerias que identifiquem complementaridades e possibilidades de oferta compartilhada de ações de educação.

Em sentido amplo, as escolas de gestão, no âmbito da administração pública, não podem ser consideradas instrumentos de ação gerencial novos. Sem pretensão exaustiva, podem-se referir entidades fundacionais instituídas no nível dos estados e da União há algum tempo, como é o caso da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos – FDRH, organismo vinculado ao Estado do Rio Grande do Sul; a Fundação de Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, no Estado de São Paulo; a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Experiências internacionais também podem ser relatadas como os modelos francês e alemão estudados por Rouanet (2005), ou o exemplo do Instituto Nacional de Administração – INA, em Portugal. É importante perceber que, no Brasil, esses organismos, inicialmente conhecidos como *Fundações* (instrumento de ação gerencial emergente à época – décadas de 1970 e 1980), recentemente ganharam novos contornos institucionais para valorizar o caráter de *Escola*.

Escolas de governo são estruturas mais comuns em órgãos de fiscalização fazendária (Escolas Fazendárias), de planejamento, dos poderes Judiciário (Escola Judiciária) e Legislativo (Escolas do Legislativo), e dos Tribunais de Contas (Escolas de Contas). Neste último caso, as estruturas de educação corporativa assumem feições particulares e ensejam debates envolvendo uma tendência de atuação desses organismos, não apenas internamente orientada, mas voltada também à oferta de ações de educação para desenvolvimento de agentes públicos e promover a educação para a cidadania e o controle social com vistas à boa administração.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Essa abordagem pode, em casos extremos, pôr em contraste as ações pedagógicas de fundo preventivo (emergentes) e a sancionadora (postura convencional, mas que não pode de plano ser dissociada do processo pedagógico, em especial se tomado em seu estágio finalístico). Assim, os esforços tendentes a opor, ou a minimizar qualquer das perspectivas, tão somente alimentarão um debate estéril, em especial se observada a perspectiva do interesse público, e o fim último do *controle*, como função gerencial, qual seja, o de evitar que desvios ocorram. Infrutífero, em suma, porque as ações pedagógica e sancionadora (punitiva) não se tratam de opções distintas, tampouco excludentes ou concorrentes. Nem mesmo se deveria afirmar que sejam duas coisas que operam em paralelo. Pode-se assentar que a atuação punitiva, no contexto do controle – tomado como elemento do ciclo gerencial – tem sempre uma destinação pedagógica, encerrando, ainda que sob inspiração tradicional, uma tentativa de alerta para evitar a reincidência em desvios. A ação punitiva é um componente da ação pedagógica.



### 3.1 Definições e formato estrutural das escolas de gestão

As *escolas de governo* podem ser definidas como organismos especializados, concebidos com o propósito de promover a capacitação e qualificação de pessoas direta ou indiretamente relacionadas à administração pública, essencialmente na forma de ensino e pesquisa. Admitindo formatos organizacionais diferenciados, esses entes ou órgãos estão, em geral, vinculados ou são integrantes de estruturas mais complexas da administração pública, sendo mais comuns junto às esferas federal e estadual de governo. Nesse campo, também as universidades destacam-se como importantes agentes de fomento à produção e à difusão de conhecimento especializado, relacionado ao setor público, seja na forma de cursos de extensão, de formação específica na modalidade sequencial, tecnológica ou, ainda, com programas de maior fôlego acadêmico envolvendo cursos de mestrado e doutorado.

As escolas de gestão pública, que com essa denominação têm origem recente no País,<sup>162</sup> destacam-se como importantes e qualificados instrumentos de governança e de transformação da administração pública, atuando como estruturas orientadas para a análise e o diagnóstico organizacional e ambiental, com o objetivo de antecipar tendências de gestão, de desenvolver pesquisas, de estudar tecnologias e conceber sua adaptação às condições e especificidades do setor público, entre outros aspectos.

No ordenamento constitucional brasileiro, a figura das escolas de gestão pública encontrou espaço no art. 39, §2º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que assim refere:

§2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, **constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira**, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (grifo nosso)

Sob o ponto de vista prático, é de se notar que o próprio texto constitucional já direciona o propósito central dessas escolas especializadas, além de sinalizar forma de viabilização: assinatura de

<sup>162</sup> Remontando as duas últimas décadas, e justamente em um período de profundas transformações estruturais do Estado, quando se insere ativamente em posição de destaque.

convênios ou contratos entre entes federados. O objetivo fundamental da criação das escolas de governo está diretamente associado à promoção de formação profissional orientada para a qualificação dos agentes públicos (na forma de programas de treinamento e desenvolvimento de pessoas), capacitando-os para a inserção de um efetivo *conceito de carreira*, pautado pela ascensão baseada no mérito e na qualificação profissional.

A indicação da possibilidade de atuação direta dos entes federados, na estruturação de *escolas de governo* ou mediante a formação de convênios com o propósito de facultar o acesso dos agentes públicos a cursos de qualificação profissional, tem evidente destino, qual seja, a busca de um arranjo estrutural eficiente e eficaz, que não induza à proliferação desnecessária dessas escolas. Sob essa perspectiva, a configuração estrutural ideal para as escolas de gestão pública deve assumir o formato de *rede de cooperação*, onde:

- a) sob o ponto de vista da *estrutura* e do *funcionamento*, sejam eliminadas sobreposições de funções e atividades, além de difundidas as práticas excelentes de gestão, tanto das atividades-*meio* afetas à escola, quanto ao modelo de inserção finalística (alocação eficiente de recursos);
- b) sob a ótica da *atuação*, sejam racionalizados os segmentos de atuação e otimizadas as áreas de abrangência, mediante o diagnóstico regional de demandas prioritárias, seguido de uma estratégia de inserção que contemple, segundo as necessidades, modelos padronizados e customizados de cursos;
- c) sob o ponto de vista das *pessoas* (agentes facilitadores do processo de ensino e aprendizagem), sejam aproveitadas e compartilhadas as competências dos profissionais com comprovado potencial em suas áreas de atuação. Nesse particular, destacam-se as virtudes da familiaridade dos docentes ou instrutores vinculados ao serviço público, em termos de linguagem e das especificidades de estrutura e funcionamento da administração pública. A distância desses elementos tende a ser referência negativa nas ações de educação, promovidas por profissionais altamente qualificados, mas sem conhecimento sobre as áridas e herméticas especificidades do setor público.

Essas *redes* de atuação devem observar um arranjo eficiente tanto sob a perspectiva interna, evitando-se sobreposições de atividades e funções, quanto na sua forma de constituição externa. Na sua expressão externa, essas redes de cooperação entre escolas de gestão

pública podem ser constituídas a partir de *nós de intersecção* situados em entes específicos da administração indireta, em tribunais de contas, em universidades, em entidades representativas de municípios (Associações, Federações de Associações, etc.), e mesmo entidades privadas, capazes de atuar em regime de colaboração com o Poder Público, entre outros organismos.

### 3.2 Esfera de abrangência e eixos de atuação das escolas de gestão pública

As escolas de governo, além de diferenciados formatos estruturais, podem assumir amplo leque de atribuições, com diversificadas ênfases de atuação, no que diz respeito ao seu público de destino, observados os propósitos para os quais são criadas. De forma geral, essas escolas são importantes instrumentos no arranjo de governança, tendo por missão subsidiar a definição e o fortalecimento do alinhamento estratégico das organizações públicas, atuando tanto na formulação quanto na criação das condições para a implementação das diretrizes gerais de governo e de atuação institucional.

Sob a perspectiva de orientação de suas atividades, as escolas de governo podem assumir direcionamentos de atuação *interno* ou *externo*. As ações voltadas ao público interno concentram-se, normalmente, na capacitação profissional de agentes integrantes de carreiras específicas às quais estão vinculadas. Em caráter complementar, as *escolas* que contemplam também uma diretriz de inserção externa tendem a apresentar um rol de produtos mais amplo, atendendo a diferentes esferas e níveis de governo, com cursos e linhas de atuação destinadas a atender às necessidades variadas e customizadas. Essa orientação externa, vale assinalar, pode caracterizar-se não somente por atender a outras entidades do setor público, mas também, em casos específicos, à sociedade em geral, atendendo pessoas interessadas indiretamente relacionadas à administração pública, contribuindo para a participação, para o controle social, e, em última instância, para a democracia.

Entre as potenciais linhas de atuação para escolas de gestão pública, a serem exploradas de forma independente ou mediante convênios, nas modalidades presencial, a distância (EAD) ou híbrida, pode ser referida a promoção de:

- a) cursos de capacitação técnica e gerencial
- b) cursos de extensão e de especialização;

- c) ciclos de seminários e palestras;
- d) grupos permanentes de estudo e pesquisa;
- e) programas de interação com demais setores da sociedade;
- f) programas de produção intelectual (artigos, livros, cadernos de estudo e publicações em geral);
- g) incentivo à qualificação dos quadros docentes.

Alguns produtos podem ser disponibilizados pelas escolas de governo, entre os quais se destacam:

- biblioteca eletrônica: periódicos acadêmicos eletrônicos; bancos de trabalhos acadêmicos da área de gestão pública (coletados trabalhos de conclusão de cursos, monografia de especialização, dissertações e teses);
- quadro de docentes, com áreas de interesse, titulação;
- videoteca;
- fóruns abertos de construção coletiva e compartilhamento de conhecimento em temas específicos.

Ainda, amparado em um pensar sistêmico – reconhecer que as pessoas transcendem as fronteiras institucionais –, a oferta de cursos de idiomas pode também contribuir para a qualidade de vida no trabalho.

Como fontes de dados e informações, para subsidiar a definição das linhas de atuação dessas escolas, pode-se referir pesquisas em:

- a) órgãos e entidades de monitoramento de tratamento de dados socioeconômicos, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, entre outros organismos oficiais;
- b) órgãos legislativos e judiciários, em suas manifestações institucionais – leis e decisões – que afetam o funcionamento da administração pública e requerem ações de educação destinadas ao seu cumprimento;
- c) órgãos de controle (interno e externo), nos quais podem ser destacadas, como fonte de dados, as *decisões* dos Tribunais de Contas. A partir de uma análise sistemática desses atos, é possível elaborar um mapa de disfunções administrativas que permite verificar as principais áreas de incidência de irregularidades. Avançando nessa abordagem, é possível conduzir um estudo mais aprofundado, a ponto de identificar as causas dessas falhas de gestão, com vistas à sua correção.

Em suma, as escolas de gestão ocupam posição de destaque na condução do processo de mudança e de adaptação em curso no setor público. Assume, no entanto, maior relevância sua possibilidade de

inserção na esfera local de governo, onde o impacto das ações voltadas à qualificação dos agentes, além de prioritário, tende a mostrar-se mais visível.

Por fim, aspecto que requer especial destaque, acerca da atuação das escolas de gestão pública, reside na importância da vinculação da concepção e realização de programas de formação e aperfeiçoamento profissional (treinamento e desenvolvimento) à possibilidade de aproveitamento da correspondente titulação e dos conhecimentos adquiridos pelo agente, como elemento de valor para fins de ascensão na carreira.

A esse propósito, em que pese o elevado valor de que se reveste o conceito de *escola de governo* ora destacado, é de se registrar, com lamento, que a sua ascensão ao texto constitucional esteja tão intensamente atrelada a um dos aspectos mais simples e tradicionais da meritocracia – a ascensão funcional orientada para a diferenciação remuneratória. Ou seja, se, de um lado, a introdução do dispositivo nos termos levados a efeito traduz uma expressão da elevação do mérito, como critério de movimentação funcional, de outro, deixa claro o atributo da remuneração, como mecanismo dominante de motivação, valor subjacente ao modelo gerencial.

A despeito disso, e uma vez instituído no plano constitucional e legal, o valor meritocrático ali insculpido merece ainda mais atenção, impondo-se, por conseguinte, a devida *comunicação* entre os dois subsistemas de gestão de pessoas – o *remuneratório* e o de *qualificação profissional*.

### 3.3 Processo de oferta de ações de educação corporativa

No cerne da atuação das escolas de governo está o diagnóstico e a oferta de ações de educação. De modo geral, a literatura gerencial converge para um processo de produção de ações de educação pautado por quatro estágios fundamentais:<sup>163</sup>

- diagnóstico das necessidades de capacitação;
- planejamento das ações de educação;
- execução das ações de educação;
- avaliação das ações de educação.

<sup>163</sup> Abordagem detalhada desses estágios pode ser obtida em MENESES *et al.*, 2010.

A etapa de *diagnóstico das necessidades de capacitação* é aquela que visa a identificar as lacunas de competências: conhecimentos, habilidades e atitudes. São fontes e instrumentos básicos de coleta de dados para a identificação dessas necessidades: os sistemas de gestão de desempenho, as entrevistas, a observação, a análise de processos, reuniões e visitas técnicas, entre outros. Esse diagnóstico exige interação da área de gestão de pessoas e da Escola com a área de negócio a fim de bem delinear a necessidade e construir uma solução de educação corporativa de qualidade. É competência das áreas de educação corporativa e de gestão de pessoas o envolvimento direto nos projetos de trabalho das áreas de negócio, de composição e preparação das equipes de trabalho a fim de delinear as competências existentes e as necessárias ao sucesso do empreendimento.

O *planejamento das ações de educação* é outra etapa crítica da oferta, que parte do diagnóstico da necessidade e estabelece as competências a serem desenvolvidas, o docente e os discentes, os objetivos de aprendizagem, os conteúdos, o formato instrucional, o modelo de avaliação de reação, de aprendizagem e de impacto, a carga horária, o método de ensino e aprendizagem, os materiais didáticos de apoio, os espaços paralelos de interação (ambientes virtuais de aprendizagem – AVA), a preparação da infraestrutura (espaços, equipamentos, materiais e pessoal de apoio). Nesse momento de preparação da oferta é fundamental o olhar externo à organização na composição dos objetivos estendidos da atividade.

No particular da definição de ações de educação orientadas para o desenvolvimento de competências de servidores para promoção na carreira, cabe uma reflexão acerca dos métodos convencionalmente adotados. Há carreiras estratégicas no serviço público que têm previsão de obrigatoria frequência a cursos, perfazendo carga horária mínima em determinado período de tempo como condição para promoção. Não raro, a participação dos servidores nesses cursos se subordina à escolha de ofertas baseadas não somente na disponibilidade de cursos, mas de horários, não necessariamente de interesse, o que contribui para uma capacitação formalística (para cumprir a carga horária mínima exigida).

Refletindo acerca das premissas sobre as quais se sustenta esse modelo (de sala de aula, tradicional, ainda que adote métodos contemporâneos de ensino e aprendizagem), pode-se pensar na alternativa de promover métodos de construção de competências baseadas no interesse do profissional e na produção orientada com maior grau de

autonomia para o aprendizado. Exemplo de atividade de capacitação autônoma: a) propor a identificação de um tema de interesse do órgão e do servidor; b) estabelecer um objetivo de pesquisa e produção de conhecimento aplicável ao trabalho; c) oferecer meios (tempo, materiais e demais recursos necessários); d) fixar prazo e formas para entrega, disseminação, aplicação e avaliação do impacto dos conhecimentos produzidos; e) registro da pontuação correspondente para fins de promoção.

A adoção combinada desse modelo, com variantes e adaptações em no mínimo algumas situações poderia gerar como reflexos: a) uma produção mais efetiva em termos de interesse e identidade com o trabalho; b) a flexibilidade de horários e potencial de intercalar atividades de estudo e de trabalho efetivo; c) possibilidade de adoção de períodos mais longos de capacitação (tempo de realização do trabalho); d) produção de conhecimento aplicável à realidade da organização; e) o desenvolvimento de um senso de pesquisa e aprendizagem constante; f) a possibilidade de potencializar perfis de pesquisa que eventualmente tenha alguns servidores; g) o desenvolvimento de um senso de autonomia, de confiança e de engajamento com o trabalho; h) o deslocamento do foco da capacitação: da carga horária e da produção de texto ou instrumento final de avaliação de aprendizagem para o processo de aprendizagem e o desenvolvimento e incorporação de competências. As escolas de governo e as áreas de gestão de pessoas teriam um papel central na condução desses processos.

A fase de *avaliação das ações de educação*, que pode estar associada à função *controle*, do ciclo gerencial, retroalimentadora da primeira, implica a identificação dos reflexos gerados pela ação, com vistas ao aperfeiçoamento do sistema. Esses reflexos das ações de educação são em geral abordados em quatro perspectivas (KIRKPATRICK, 1976 *apud* MENESES *et al.*, 2010):

- avaliação de reação;
- avaliação de aprendizagem;
- avaliação de comportamento;
- avaliação de resultados.

A *avaliação de reação* enfoca o nível de satisfação das pessoas em relação a diferentes aspectos da ação de educação levada a efeito, tais como: docente, ambiente, metodologia, duração, etc. Trata-se de uma esfera de análise relativamente simples e de singela operacionalização, o que em geral é realizado a partir de questionários devolvidos no final do evento de aprendizagem.

A dimensão da *aprendizagem* avalia a apreensão do conteúdo desenvolvido e a consecução dos objetivos propostos para a ação. Procura identificar o quanto as competências pretendidas foram de fato apropriadas. Essa análise tende a ser verificada em menor intensidade, dada a maior complexidade e seletividade de sua implementação.

A *avaliação comportamental* alcança aspectos indicadores de mudança de comportamento em decorrência da ação de educação. Esta intensamente relacionada com a *avaliação de resultados*, que busca identificar o impacto da ação no que diz respeito à transformação das condições de oferta de determinado bem ou serviço público. Essa dimensão de análise deve ser compreendida a partir do conceito de *efetividade*.

Em relação à avaliação de impacto – resultado e mudança de comportamento –, merece destaque o conceito de retorno sobre o investimento (*return on investment*) – ROI.

$$\text{ROI} = [(\text{resultado}) : (\text{custo da ação})] \times 100$$

Essa perspectiva de retorno é uma necessidade de legitimação dos investimentos em ações de educação que no contexto da administração pública encontra especial apelo. Considerando ainda as especificidades do setor público:

- o componente de resultado, em geral, é de difícil mensuração em termos objetivos, mas não impossível se traduzido em termos quantitativos;
- o componente de custo, ainda que não convencionalmente adotado pela administração pública, pode ser quantificado a partir dos seguintes elementos: a) *cursos contratados*: preço unitário, despesas de transporte, diárias ou ajudas de custo, custo de oportunidade; b) *ações de educação promovidas*: despesas de deslocamento (transporte), diárias, ajudas de custo.

Relativamente à identificação do impacto, para fins de avaliação de resultado das ações de educação, é imperativo reconhecer que nem sempre é possível quantificar de forma direta. As *medições*, nesse caso, precisam ser realizadas a partir de parâmetros *qualitativos*. Para isso é necessário ter em mente os motivos pelos quais se pretende avaliar:

- desenvolver competências técnicas e gerenciais;
- aperfeiçoamento dos processos de educação;
- legitimação da atuação dos órgãos de educação corporativa e da área de gestão de pessoas;



- justificar manutenção ou a ampliação dos orçamentos com capacitação para a garantia de ciclos virtuosos de desenvolvimento e mobilização de competências em uma perspectiva estratégica; entre outros.

Sendo essas as razões, é necessário que o gestor da área de educação corporativa – *Chief Learning Officer (CLO)* – não deixe que a dificuldade de quantificação direta e objetiva limite os esforços de evidenciação dos impactos das ações de educação. Essa explicitação em termos de resultado pode partir de análises qualitativas baseadas em análise de discursos colhidos em entrevistas realizadas com participantes, superiores, destinatários do produto do trabalho sobre o qual as ações de capacitação pretenderam qualificar, em observações, etc. Ainda com o propósito de legitimação e justificação da validade dos investimentos nessa área, são importantes os esforços de comunicação interna e externa visando à publicidade e o reconhecimento dos esforços empreendidos pelas áreas de educação corporativa e de gestão de pessoas.

### 3.4 Investimento e retorno em ações de educação: reflexões e perspectivas

Entre as questões recorrentes, transversais à atuação das escolas de governo, estão as relativas à *retenção de servidores* e às conseqüentes dúvidas envolvendo o *investimento em capacitação* de agentes públicos que podem vir a deixar a organização após o incremento de competências decorrente dos processos de educação corporativa. O tratamento desse debate exige que, de início, se desloque o referencial mecanicista e adotem as *abordagens sistêmica* e da *complexidade* como recursos de análise e nova delimitação do problema posto. A oposição de novas lentes em relação ao fenômeno poderá suscitar outras perspectivas de compressão e encaminhamentos para a ação gerencial.

A questão da *retenção de talentos* é, obviamente, um problema instrumental para a organização que vem sendo largamente estudada, em especial no campo das relações laborais privadas. Constitui especial ponto de preocupação para as empresas, porque as competências de empregados são vantagens competitivas, podem ser percebidas como rendimentos decorrentes de um processo de investimento anterior (custo). Como esse processo pode ser pensado no setor público? Seria a partir dos mesmos pressupostos?

Sugere-se aqui que na administração pública contemporânea a preocupação com a retenção deva assumir outras bases de análise, podendo ser até mesmo *relaxada*. Procurando encaminhar um esforço de reflexão para tratamento alternativo do tema, pode-se mesmo sugerir que a noção de *retenção* está, em uma situação limite, associada ao resgate do sentido de *prisão* das pessoas a uma organização.

Assim, o enfrentamento do tema, no âmbito do setor público, a partir de uma perspectiva sistêmica e permeada pelos *insights* que a teoria da complexidade autoriza, sugere que se pense: a) que é pouco provável que o agente público optante pelo serviço público retorne ao setor privado, pois a escolha pelo ingresso em cargo público não se trata, em geral, de transição simples; b) sendo assim, a *organização* perde o agente, mas a *administração pública* ganha, no caso da saída desse servidor para, por concurso público, ingressar em outro órgão ou ente estatal. O novo concurso público, nesse caso, pode, a propósito, ser entendido como uma espécie de *certificação* atualizada que atesta as novas competências adquiridas.

Em uma situação limite, no caso da migração para o setor privado, continua ganhando a *nação* em última instância, traduzindo-se a capacitação levada a efeito em investimento público em educação. Ou seja, o que se pretende assentar é que a eventual possibilidade de saída do servidor da organização não pode ser trazida como argumento limitador dos investimentos em ações de educação no serviço público.

Além disso, a efetividade das ações de educação transita, em síntese, pelo *envolvimento* dos servidores na mobilização das competências geradas nas ações de capacitação, desde o início do processo. O agente interessado precisa, em interação com a administração, participar do processo de identificação das lacunas ou necessidades e coproduzir um projeto de aquisição de competências que explicita, tão claramente quanto possível naquele momento, as possibilidades (momentos e ações) de mobilização dessas competências. Esse *envolvimento* pode ser entendido, caso se deseje e insista em pensar assim, como um instrumento de *retenção*.

Outro ponto importante a ser destacado são os imperativos de *replicação*, de *multiplicação* (reprodução) ou de *edição* (adaptação ou tradução) dos conhecimentos apreendidos em ações de educação, notadamente as exteriores à organização, à realidade desta. Os instrumentos para essa difusão são os mais variados, desde relatos em pequenos grupos, seminários, relatórios que circulam por *e-mails*,

materiais disponibilizados em ambientes de aprendizagem virtual sustentados em plataformas de educação a distância (EaD) sob a forma de fóruns, *chats*, vídeo *chats*, vídeos, áudios, entre outros.



## CASOS DE ENSINO E APRENDIZAGEM

A complexidade – multifacetamento, amplitude e dinamicidade – do tema *gestão estratégica de pessoas* no contexto das organizações do setor público exige reconhecer que:

- os diagnósticos das “situações-problema” admitem múltiplos olhares e, por conseguinte, diferentes interpretações;
- sendo múltiplas as interpretações e ações possíveis, pode-se afirmar que não existem soluções certas ou erradas, mas, em um *continuum* que varia da mais à menos adequada em determinado momento;
- a aprendizagem em gestão de pessoas admite a colaboração de variadas experiências em termos de situações, contextos e momentos históricos.

Em razão disso, a metodologia baseada em análise e discussão de casos pode se mostrar um importante recurso para o ensino e a aprendizagem em matéria de gestão de pessoas no setor público. Neste capítulo são apresentadas breves situações ilustrativas, seguidas de uma sinalização dos principais temas transversais capazes de enriquecer a sua discussão, além de outros indicados como emergentes.

Os casos de ensino e aprendizagem admitem variadas formas de utilização, individualmente ou em grupos, em sala de aula ou extra-classe (em ambientes virtuais de aprendizagem), mas sugerem-se, no mínimo, os seguintes momentos:

1. sensibilização para a importância e especificidades da análise de casos e seus propósitos no processo de ensino e aprendizagem;
2. preparação de ambiente e disponibilidade de tempo adequados para a atividade em grupo ou individual. Distribuição

- dos grupos e fixação dos objetivos, resultados e prazos para a atividade;
3. indicação prévia dos referenciais – capítulos ou itens básicos – para a abordagem do caso (assinalar que outros textos ou temas podem subsidiar a ampliação e o aprofundamento das discussões);
  4. leitura do caso de ensino e aprendizagem;
  5. discussão e produção das sínteses;
  6. socialização dos resultados (não necessariamente na mesma sessão de aprendizagem). Alternativamente, os resultados da atividade podem ser postados em ambiente virtual de aprendizagem e serem debatidos ao longo de um período maior de tempo.

Ainda com referência a essa metodologia, pode ser proposto aos estudantes o desafio de elaboração de outros casos de ensino e aprendizagem explorando as experiências profissionais.

## Caso de Ensino e Aprendizagem 1 – Clima organizacional: tratamento de resultados

A pesquisa de clima organizacional é realizada há três anos na Secretaria Estadual da Administração e avalia, entre outros, o item denominado “Educação e Treinamento”. Os índices alcançados no período 2016 a 2018 foram os seguintes:

Educação e Treinamento			
Quesito de avaliação e pontuação (escada de 0 a 100)	2016	2017	2018
A Secretaria tem me proporcionado oportunidades de capacitação sempre que necessário.	58,0	66,8	71,2
Sou incentivado a participar dos treinamentos oferecidos.	61,6	65,6	68,0
Aplico no meu trabalho os conhecimentos adquiridos nas ações de capacitação.	67,3	71,1	74,8
A qualidade das ações de educação oferecidas é satisfatória.	62,0	64,3	68,5
A Secretaria oferece apoio se eu desejar realizar cursos de aperfeiçoamento, superior, pós-graduação.	59,7	68,8	58,3

Em reunião com o secretário da pasta, as diferentes áreas serão convidadas a explicar seus resultados e comprometeram-se a produzir planos de ação para melhoria dos indicadores. Afonso é gestor da área de educação da Secretaria e deverá se pronunciar especialmente em relação ao quesito *educação e treinamento*.

A pontuação considerada razoável é aquela superior a 70 pontos, ao passo que um cenário crítico é considerado aquele com pontuação inferior a 50. Considerando as trajetórias de evolução das pontuações alcançadas, a amplitude interdepartamental dos processos de oferta, execução, aplicação e avaliação das ações de educação reconhecida a partir de uma perspectiva sistêmica, a multiplicidade de atores e interesses envolvidos nessa dimensão intitulada “Educação e Treinamento”, são propostas as seguintes questões para análise e reflexão:

- a. Que pontos poderiam ser destacados para explicar os índices de avaliação obtidos na pesquisa de clima?
- b. Sob uma perspectiva estratégica, como as ações de desenvolvimento de pessoas podem ser entendidas no âmbito da organização?
- c. Com que providências Afonso poderia se comprometer com sua equipe em relação aos indicadores levantados?
- d. Tendo em vista uma perspectiva sistêmica de gestão, que outras considerações poderiam ser levantadas na reunião, e que compromissos poderiam ser buscados por Afonso em relação ao envolvimento das áreas, propósitos e impactos da educação corporativa?

## Caso de Ensino e Aprendizagem 2 – Mudanças de governo: lotação de servidores

Francisco é servidor público municipal há 16 anos. Com larga experiência e sólida formação superior, inclusive com graduação tecnológica em gestão pública por uma reconhecida Universidade. Ocupou o cargo de secretário municipal da administração por quatro anos, sendo responsável pela implementação de algumas políticas na sua pasta que geraram mudanças em práticas tradicionais nas áreas de gestão de pessoas e de licitações e contratos. Nas eleições municipais, o prefeito não foi reeleito. Por ocasião da mudança de governo, sem um processo de transição negociada, a assunção da secretaria pela nova

gestão ocorreu com o afastamento de Francisco e sua lotação no setor de almoxarifado da secretaria de administração, sob a chefia do antigo dirigente daquele setor, que se manteve na função para a nova gestão.

Questões para análise e reflexão:

- a. O caso reflete uma prática punitiva? Quais são as suas raízes culturais?
- b. Como o fenômeno pode ser interpretado à luz do princípio constitucional da eficiência?
- c. Que relação pode ser feita com o conceito de assédio moral no trabalho?<sup>164</sup>

### Caso de Ensino e Aprendizagem 3 – Gestão do desempenho: desafio do *feedback*

A Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas vem implementando há dois anos um sistema de gestão de desempenho baseado na qualidade do *feedback* mútuo entre chefias e entre as chefias e demais membros das correspondentes equipes. Lourenço é da área de TI e foi procurar o colega da área de Gestão de Pessoas para conversar. Na oportunidade, manifestou preocupação com a condução da relação de *feedback* que precisaria estabelecer com Nicolau, um colega subordinado com reconhecidas características de difícil relacionamento interpessoal no âmbito do Ministério. O colega trabalhava há mais de 20 anos na área, revelava-se altamente rígido na manutenção das suas posições em geral e tinha dificuldades de relacionamento. Nicolau também costumava se alterar nas discussões e não aceitava sugestões, tampouco críticas ao seu trabalho. Desenvolver trabalhos em equipe era algo não desejado por ele, com quem os colegas também tinham resistência em trabalhar nesse formato.

O desempenho de Nicolau estritamente em relação ao trabalho não foi bom no último período de avaliação. Além disso, entrou em conflito sério com outro colega de trabalho em razão de divergências técnicas em um projeto a ponto de não mais conversarem entre si. Lourenço quer ajudar Nicolau e pretende aproveitar o momento de

---

<sup>164</sup> No que se refere a esses aspectos de ordem psicossocial e seus reflexos no desempenho do indivíduo no ambiente de trabalho, é relevante assinalar o conceito de assédio moral (CORRÊA; CARRIERI, 2004). Pode-se definir *assédio moral* como um conjunto de atitudes adotadas de forma reiterada e orientadas para a desestabilização física ou psíquica de um agente, impondo prejuízos à qualidade de vida no trabalho.



acompanhamento do ciclo de gestão do desempenho, que ocorrerá na próxima semana, para tratar desse, entre outros temas.

Questões para análise e reflexão:

- a. Que orientações poderia Lourenço sugerir a Nicolau?
- b. Que cuidados Lourenço deve ter em relação à forma, ao ambiente e ao conteúdo da interação?



## REFERÊNCIAS

---

- ABRAHAMSON, Eric. Management fashion. *Academy of Management Review*, v. 21, n. 1, p. 254-285, 1996.
- ABRAHAMSON, Eric. *Mudança organizacional: uma abordagem criativa, moderna e inovadora*. São Paulo: Makron Books, 2006.
- AMATO, Pedro Muñoz. *Introdução à administração pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- ANDRADE, Aurélio L.; SELEME, Acyr; RODRIGUES, Luís H.; SOUTO, Rodrigo. *Pensamento sistêmico: caderno de campo*. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- ANTONELLO, Claudia S.; PANTOJA, Maria Júlia. Aprendizagem e o desenvolvimento de competências. In: PANTOJA, M. J.; SIMÕES, Marizaura R. S.; BERGUE, S. T. (Org). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010.
- ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. *Organizational learning II: theory, method, and practice*. Addison-Wesley, 1996.
- BAGGINI, Julian; FOSL, Peter S. *As ferramentas dos filósofos: um compêndio sobre conceitos e métodos filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2008.
- BARBOSA, Livia. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 3, set./dez., 1996.
- BARBOSA, Livia. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006.
- BARNARD, Chester I. *As funções do executivo*. São Paulo: Atlas, 1979.
- BECKER, Brian E.; HUSELID, Mark A.; ULRICH, Dave. *Gestão estratégica de pessoas com scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- BERGUE, Sandro Trescastro. *Estruturas de cargos na administração pública municipal*. Caxias do Sul: EDUCS, 2000.
- BERGUE, Sandro Trescastro. The managerial reduction in the management technologies transposition process to public organizations. *Brazilian Administration Review*, v. 7, n. 2, p.155-171, 2010.
- BERGUE, Sandro Trescastro. *Modelos de gestão em organizações públicas*. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público*. Brasília. ENAP, 2019.

BERNARD, Benoit. Emerging indicators and bureaucracy: from the iron cage to the matrix cage. *International Public Management Journal*, v. 11, n. 4, p. 463-480, 2008.

BERTALANFFY, Ludwig von. *Teoria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações*. Petrópolis: 2008.

BERTERO, Carlos Osmar; VASCONCELOS, Flávio C.; BINDER, Marcelo P. Estratégia empresarial: a produção científica brasileira entre 1991 e 2002. *Revista de Administração de Empresas*, v. 43, n. 4, p.48-62, out./dez., 2003.

BERTRAND, Olivier. *Avaliação e certificação de competências e qualificações profissionais*. Brasília: UNESCO/IIPE, 2005.

BLAU, Peter M.; SCOTT, W. R. *Organizações formais: uma abordagem comparativa*. São Paulo: Atlas, 1979.

BOVENS, M. Public accountability. In: FERLIE, E.; LYNN Jr, Laurence E.; POLLITT, C. (Ed.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BOZEMAN, Barry. *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism*. Washington DC: Georgetown University Press, 2007.

BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Gestão Por Competências no MPDFT: conceitos, metodologias e experiências nos ramos do MPU*. Brasília: MPTDF, 2015.

BRYNER, Gary C. Organizações públicas e políticas públicas. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

CALDAS, Miguel P. Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do estrangeiro. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (Org.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

CALDAS, Miguel P. Cultura brasileira e fascínio com o estrangeiro. In: WOOD Jr, Thomaz; CALDAS, Miguel P. *Comportamento organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 2007.

CALDAS, Miguel Pinto; WOOD JUNIOR, Thomaz. Para inglês ver: importando tecnologia gerencial no Brasil. In: CALDAS, Miguel Pinto; WOOD JUNIOR, Thomaz. *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. Inovação e gestão de pessoas no setor público: necessidade de novos olhares. X Congresso CONSAD. Anais. Brasília – DF, 2017.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; MENESES, Pedro. Gestão de pessoas no governo federal: análise da implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal. *Caderno ENAP*, 45. Brasília, 2017.

CAMPOS, Anna Maria de Souza Monteiro. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./mar., 1990.

- CARVALHO, C.; GOULART, S. Formalismo no processo de institucionalização das bibliotecas universitárias. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 4, p. 921-938, jul./ago., 2003.
- CAVEDON, Neusa Rolita. Cultura organizacional: gerenciável, homogênea e quantificável? In: BITENCOURT, Claudia. *Gestão contemporânea de pessoas: novas práticas, conceitos tradicionais*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- CAVEDON, Neusa Rolita. *Antropologia para administradores*. 2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS: 2008.
- CERTO; Samuel C.; PETER; J. P. *Administração estratégica*. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per; RONESS, Paul G.; ROVIK, Kjell Arne. *Organization theory and the public sector: instrument, culture and myth*. London/New York: Routledge, 2007.
- CHU, Rebeca Alves. Resistir é preciso. In: WOOD JUNIOR, Thomaz (Coord.). *Gestão empresarial: comportamento organizacional*. São Paulo: Atlas, 2005.
- CILLIERS, Paul. *Complexity and postmodernism: understanding complex systems*. London: Routledge, 2000.
- CLEGG, Stewart; KORNBERGER, Martin; PITSIS, Tyrone. *Administração e organizações: uma introdução à teoria e à prática*. Porto Alegre: Bookman, 2011.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James C.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organization choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2007.
- DAFT, Richard L.; WEICK, Karl E. Organizações como sistemas interpretativos: em busca de um modelo. In: CALDAS, Miguel P.; BERTERO, Carlos Osmar (Coord.). *Teoria das organizações*. São Paulo: Atlas/FGV, 2007.
- DAHL, Richard. *A moderna análise política*. Rio de Janeiro: Lidoador, 1970.
- DA MATTA, Roberto. *O que é o Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 2004.
- DAVENPORT, Thomas H. *Reengenharia de processos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- DENHARDT, Robert B. Teoría de la administración pública: el estado de la disciplina. In: LYNN, Naomi B.; WILDAVSKY, Aaron. *Administración pública: el estado actual de la disciplina*. Colégio Nacional de Ciências Políticas y Administración Pública, A.C. / Fondo de Cultura Económica: México, 1999.
- DIAS, Maria Inês de Mello Espíndola. A identificação de fatores críticos à implementação de um sistema de avaliação de desempenho em uma instituição pública. In: PANTOJA, Maria Júlia; SIMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro (Org.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010.

DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.

EASTERBY-SMITH, Mark; BURGOYNE, John; ARAUJO, Luis. *Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática*. São Paulo: Atlas, 2001.

EGERBERG, Morten, Implicações da estrutura burocrática: uma perspectiva organizacional. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1976.

FAN, Ying. The transfer of western management to China: context, content and constraints. In: GREY, Christopher; ANTONACOPOULOU, Elena. *Essential readings in management learning*. London: Sage Publications, 2004.

FARJOUN, Moshe. Towards an organic perspective on strategy. *Strategic Management Journal*, v. 23, n. 7, p. 561-594, 2002.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. São Paulo: Atlas, 1981.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lyn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *A nova administração pública em ação*. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

FERRAZZA, Daiane Scopel; BURTET, Cecília Gerhardt; SCHEFFER, Angela Beatriz. O que as organizações entendem por gestão de talentos? *REAd*. Porto Alegre. v. 80, n. 1, p. 222-247, jan/abr, 2015.

FERREIRA, Victor C. Parabela; CARDOSO, Antonio S. Rito; CORRÊA, Carlos J.; FRANÇA, Célio Francisco. *Modelos de gestão*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FISCHER, Tânia; HEBER, Florence; TEIXEIRA, Ângela. Desafios da qualidade e os impactos das transformações em organizações baianas. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 1, p.56-69, jan./fev., 1995.

FLEURY, Maria Tereza Leme. Estória, mitos, heróis: cultura organizacional e relações de trabalho. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, out./dez. 1987.

FLEURY; Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. *Aprendizagem e inovação organizacional: as experiências de Japão, Coréia e Brasil*. São Paulo: Atlas, 2006.

FREDERICKSON; H. George; SMITH, Kevin B. *The public administration theory primer*. Colorado: Westview Press, 2003.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1999.

FRY, Brian R.; RAADSCHELDERS, Jos C.N. *Mastering public administration: from Max Weber to Dwight Waldo*. Washington: CQPress, 2008.

GOLDRATT, Eliyahu; COX, Jeff. *A meta*. São Paulo: Educator, 1993.

GONZÁLEZ, José Juan Sanchez. *La administración pública como ciencia: su objeto y estudio*. México: Plaza y Valdés, 2001.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Janann Joslin. A nova administração pública e a gestão de competências: mudança e flexibilidade organizacional. In: LIMA, Suzana Maria Valle de (Org.). *Mudança organizacional: teoria e gestão*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2003.

HALL, R. H. *Organizações: estrutura, processos e resultados*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HAMPTON, Davis R. *Administração contemporânea*. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

HARRINGTON, H. J. *Aperfeiçoando processos empresariais*. São Paulo: Makron Books, 1993.

HEIJDEN, Kees van der. *Planejamento por cenários*. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HEINRICH, Carolyn J. Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

HENRY, Nicolas. *Public administration and public affairs*. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1989.

HERNANDES, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. *Revista de Administração de Empresas*, v. 41, n. 2, p. 31-45, 2001.

HERZBERG, Frederick. O conceito da higiene como motivação e os problemas do potencial humano no trabalho. In: HAMPTON, David R. *Conceitos de comportamento na administração*. São Paulo: EPU, 1973.

HERZBERG, Frederick. *The managerial choice: to be efficient and to be human*. Illinois: Dow Jones-Irwin, 1976.

HERZBERG, Frederick. Mais uma vez: como motivar seus funcionários? In: VROOM, Victor H. *Gestão de pessoas, não de pessoal: os melhores métodos de motivação e de avaliação de desempenho*. São Paulo: Campus, 1997.

KANT, Immanuel. *Immanuel Kant: textos seletos*. Petrópolis: Vozes, 2005.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Organização orientada para a estratégia*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KARSTEN, Luchien. Management concepts: their transfer and implementation. *Critical Perspectives on International Business*, v. 2, n. 3, p. 195-207, 2006.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas, 1987.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade?. *Revista de Administração Pública*. v. 40, n. 3, p.479-499, Maio/Jun., 2006.

KLIJN, Erik-Hans. Networks and inter-organizational Management: challenging, steering, evaluation, and the role of public actors in public management. In: FERLIE, Ewan; LYNN Jr.; POLLITT, C. *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press, 2005.

KLINGNER, Donald E. *Public administration: a management approach*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1983.

KNOTT, Jack H. HAMMOND, Thomas H. Teoria formal e administração pública. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

LANE, Jan-Erik. *Public administration and public management: the principal-agente perspective*. London/New York: Routledge, 2005.

LAWRENCE, Paul R.; LORSCH, Jay W. *O desenvolvimento de organizações: diagnóstico e ação*. São Paulo: Edgard Blücher, 1972.

LEARMONTH, Mark. Doing things with words: the case of "management" and "administration". *Public Administration*, v. 83, n. 3, p. 617-637, 2005.

LODI, João Bosco. *História da administração*. São Paulo: Pioneira, 1984.

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

LONGO, Francisco. Mérito e flexibilidade revisitados. In: MEDEIROS, Paulo César; LEVY, Evelin (Org.). *Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília, DF: CONSAD, 2009.

LYNN Jr., Laurence E. Gestão pública. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília, DF: Enap, 2010.

LYNN, Jr., Laurence E. The many faces of governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither? In: (Ed.). LEVI-FAUR, David. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2012.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; VIZEU, Fábio. Análise institucional de práticas formais de estratégia. *Revista de Administração de Empresas*, v. 47, n. 4, p. 89-100, out./dez., 2007.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz. Nota Técnica: A estratégia e organizações: conversação necessária. In: CLEGG, Stewart R. HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2004. v. 3.

MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. Teoria das organizações. Rio de Janeiro: FGV, 1975.

MARIOTTI, Humberto. *Pensamento complexo: suas aplicações à liderança, à aprendizagem e ao desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.



- MARTINS, Humberto Falcão. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 2, n. 3, p. 109-128, set./dez., 1998.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MASLOW, Abraham Harold. A theory of human motivation. In: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C. *Classics of Public Administration*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, (p.129-137), 1991.
- MASLOW, Abraham Harold. *Diário de negócios de Maslow*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.
- MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J. *A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana*. São Paulo: Palas Athena, 2001.
- McCLELLAND, David C. Testing for competence rather than for "intelligence". *American Psychologist*. p. 1-14, January, 1973.
- McGREGOR, Douglas. *O lado humano da empresa*. São Paulo: Martins Fontes, 1980.
- MEIRELLES, Hely L. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.
- MENESES, Pedro; ZERBINI, Thaís; ABBAD, Gardênia. *Manual de treinamento organizacional*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. In: MEYER, John. W. e SCOTT, W. Richard. *Organizational environments: ritual and rationality*. London: Updated Edition; Sage, 1992.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, J Joseph. *Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GOSHAL, S. *O Processo da estratégia*. Porto Alegre: Artmed – Bookman, 2006.
- MONAHAN, Kathlen E. *Balanced measures for strategic planning: a public sector handbook*. Vienna/Virginia: Management Concepts, 2001.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Sulina, 2015.
- MOTTA, Fernando Claudio Prestes; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- MOTTA, Fernando Claudio Prestes; ALCADIPANI, Rafael. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. *Revista de Administração de Empresas*, v. 39, n. 1, jan./mar., 1999.
- MOTTA, Fernando Claudio Prestes; VALCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 1991.

NOGUEIRA, Arnaldo M. *Teoria geral da administração para o século XXI*. São Paulo: Ática, 2007.

OHNO, Taiichi. *O sistema Toyota de produção: além da produção em larga escala*. Porto Alegre: Bookman, 1997.

ODELIUS, Catarina Cecília. Gestão de desempenho profissional: conhecimento acumulado, características desejadas ao sistema e desafios a superar. In: PANTOJA, Maria Júlia; SIMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro (Org.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP – Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 1, p. 77-90, jan./mar., 2002.

PAIM, Rafael; CARDOSO, Vinicius; CAULLIRAUX, Heitor; CLEMENTE, Rafael. *Gestão de processos: pensar, agir e aprender*. Porto Alegre: Bookman, 2009.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

PAULA, Ana Paula Paes de; WOOD JUNIOR, Thomaz. Dilemas e ambigüidades da 'indústria do conselho': um estudo múltiplo de casos sobre empresas de consultoria no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea* (Eletrônica), v. 2, n. 2, p. 171-188, maio/ago., 2008.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2005a.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. In: *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1997, Caderno 3, 1997.

PETERS, B. G. Accountability in public administration. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. New York: Oxford University Press, 2014.

PIRES, Alexandre Kalil et. al. *Gestão por competências em organizações de governo*. (mesa redonda de pesquisa-ação). Brasília: Enap, 2005.

POISTER, Theodore H.; STREIB, Gregory. Strategic management: a core responsibility of local government administrators. In: GARGAN, John J. *Handbook of local government administration*. New York: Marcel Dekker, 1997.

POLLITT, Christopher. From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, Espanha, novembro, 2004.

- POLLITT, Christopher. Reformas da gestão pública: a experiência internacional pode ser transferida? Seminários Internacionais: *a nova administração pública em debate*. Brasília: Enap, 2002. Disponível em [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br). Acesso em 03 mar. 2007.
- PROCOPIUCK, Mario. *Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013.
- PRZEWORSKY, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1999.
- RAINEY, Hal G. *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.
- RAMIÓ MATAS, Carles. *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Universitat Pompeu Fabra, 1999.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1966.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconstrução da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1989.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2009.
- REZENDE, Denis Alcides. *Planejamento de estratégias e informações municipais para a cidade digital: guia para projetos em prefeituras e organizações públicas*. São Paulo: Atlas, 2012.
- REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas*. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.
- REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 3, p. 51-75, jul./set., 2002.
- RIGGS, F.W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1964.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. *Instrução Normativa nº 09*, de 14 de setembro de 2018. <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/det/det/Cadastro/de-v-20180918%20-%2020180919.pdf>. Acesso em 02 out. 2018.
- ROBBINS, Stephen. *Comportamento organizacional*. São Paulo: Pearson Prentice-Hall, 2005.
- ROETHLISBERGER, Fritz Jules. A estrada do retorno à razão. In: WALDO, Dwight. *Problemas e aspectos da administração pública*. São Paulo: Pioneira, 1966.
- ROUANET, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública*. Brasília: ENAP, 2005.
- ROUBAN, Luc. Politização da administração pública. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

ROUSE, John. Resource and performance management in public service organizations. In: ISSAC-HENRY, Kester; PAINTER, Chris; BARNES, Chris. *Management in the public sector: challenge and change*. London: Thomson Business Press, 1997.

RUAS, Roberto L. Gestão por competências: uma contribuição à estratégia das organizações. In: RUAS, Roberto L.; ANTONELLO, Claudia S.; BOFF, Luiz Henrique (Org.). *Os novos horizontes da gestão: aprendizagem organizacional e competências*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 2001.

SCHEIN, Edgar. *Cultura organizacional e liderança*. São Paulo: Atlas, 2009.

SELDEN, Sally Coleman. Inovações e tendências globais nas práticas de gestão de recursos humanos. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

SENGE, Peter et al. *Escolas que aprendem*. Porto Alegre: Artmed, 2005.

SILVA, Jomara; BERNARDI, Mônica; JORGE, Maria Aparecida. Avaliação de desempenho individual. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Org.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006.

SILVA, Natália Gomes da; QUINTANA, Ronaldo; BERGUE, Sandro Trescastro. Projeto Perfil de Gestores: Proposta de Uma Metodologia de Mapeamento de Competências Gerenciais para um Órgão do Judiciário. *Anais. Encontro Nacional de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho – EnGPR. ANPAD, Curitiba, 2017.*

SIMON, Herbert A. Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. FGV–USAID, 1965.

SIMON, Herbert A.; SMITHBURG, Donald W.; THOMPSON, Victor A. *Administracion Pública*. Universidad de Puerto Rico: San Juan, 1956.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Q. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. Escolas de governo: estratégia para a reforma do Estado. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2003.

SOUZA, Vera Lúcia de. *Gestão de desempenho: julgamento ou diálogo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SPINK, Peter. Discurso e ideologia gerencial: reflexões a partir da experiência brasileira. In: MOTTA, Fernando Claudio Prestes; CALDAS, Miguel P. (Org.) *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

SROUR, Robert Henry. Formas de gestão: o desafio da mudança. *Revista de Administração de Empresas*, v. 34. n. 4, p.31-45, jul./ago., 1994.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. *Administração*. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios da administração científica*. São Paulo: Atlas, 1987.

TEIXEIRA, Aníbal. *Reengenharia no governo*. São Paulo: Makron Books, 1996.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; CYRINO, Álvaro B. Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 4, out./dez., 2000.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. ISO9000, consultants and paradoxes: a sociological analysis of quality assurance and human resource techniques. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 7, n. 1, p. 173-194, jan./mar., 2003.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. ISO 9000, consultores e paradoxos: uma análise sociológica da implementação dos sistemas de qualidade e da gestão de pessoas. In: VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de (Org.) *Paradoxos organizacionais: uma visão transformacional*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. *Dinâmica organizacional e estratégia: imagens e conceitos*. São Paulo: Thomson, 2007.

VASU, Michael L.; STEWART, Debra W.; GARSON, G. David. *Organizational behavior and public management*. New York: MarcelDekker, 1998.

VELASCO, Simone Maria Vieira de. Gestão de desempenho: estudo de uma carreira típica da administração pública federal. In: PANTOJA, Maria Júlia; SIMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro (Org.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010.

VERGARA, Sylvia Constant; CALDAS, Miguel P. Paradigma interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 4, p. 66-72, 2005.

VIEIRA, Clóvis A.; COSTA, Frederico L. da; BARBOSA, Lázaro O. O "jeitinho" brasileiro como recurso de poder. *Revista de Administração Pública*, v. 16, n. 2, p. 5-31, abr./jul., 1982.

VIEIRA, Marcelo M. F. Poder, objetivos e instituições como determinantes da definição de qualidade em organizações brasileiras e escocesas. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 1, n. 1, jan./abr., 1997.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. Qualidade e objetivos: implicações teóricas e metodológicas para a análise das organizações. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; OLIVEIRA, Lúcia Maria Barbosa de. (Org.). *Administração contemporânea: perspectivas estratégicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. *Mercimento na administração pública: concurso público, avaliação de desempenho e política pública de pessoal*. Belo Horizonte: Forum, 2011.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica – FCE, 2006.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. da UnB, 2000.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

WEICK, Karl. What Theory is not, theorizing is. *Administrative Science Quarterly*, v. 40, n. 3, p. 385-390, 1995a.

WEICK, Karl. *Sensemaking in organizations*. London: Sage, 1995b.

WHITE, Leonard D. *Introduction to the study of public administration*. New York: The MacMillan Co. 1929.

WHIPP, Richard. Desconstrução criativa: estratégia e organizações. In: CLEG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. *Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2004. v. 3.

WILSON, Woodrow. O estudo da administração pública. In: WALDO, Dwight. *Problemas e aspectos da administração pública*. São Paulo: Pioneira, 1966.

WOOD JUNIOR, Thomaz; PICARELLI FILHO, Vicente. *Remuneração estratégica: a nova abordagem competitiva*. São Paulo: Atlas, 2004.

WOOD Jr., Thomaz; TONELLI, Maria José; COOKE, Bill. Colonização e neocolonização da gestão de recursos humanos no Brasil (1950-2010). *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo. v. 51, n. 3, maio/jun. 2011.

XERXENEVSKY, Luciane Lewis; TUTIKIAN, Fernanda; BERGUE, Sandro Trescastro. Mapeamento de competências em um contexto de reestruturação organizacional: o caso da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento – AGDI. *Revista Estudos Legislativos*. Porto Alegre, ano 10, n. 10, p. 139-176, 2016.



Esta obra foi composta em fonte Palatino Linotype, corpo 10  
e impressa em papel Offset 75g (miolo) e Supremo 250g (capa)  
pela Laser Plus Gráfica, em Belo Horizonte/MG.



# ESTE LIVRO FAZ PARTE DA PLATAFORMA FÓRUM DE CONHECIMENTO JURÍDICO®

**FÓRUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO



A **Plataforma FÓRUM de Conhecimento Jurídico®** é um conjunto de bibliotecas digitais composto por cinco módulos que possibilitam a experiência inédita de pesquisar, ao mesmo tempo, em Revistas Científicas, Livros, Vídeos, Códigos e Informativos, que reúnem todo o conhecimento gerado, certificado e sistematizado pela **FÓRUM**, com atualização diária e acesso simultâneo, ilimitado e permanente.

CONHEÇA A PLATAFORMA



[www.forumconhecimento.com.br/conheca](http://www.forumconhecimento.com.br/conheca)  
[relacionamento@editoraforum.com.br](mailto:relacionamento@editoraforum.com.br)  
(31) 2121-4960