

*Gestão de Pessoas:  
bases teóricas e experiências  
no setor público*

*Organizadores*

*Maria Júlia Pantoja,*

*Marizaura R. de Souza Camões e*

*Sandro Trescastro Bergue*

**ENAP**

# **Gestão de Pessoas: Bases Teóricas e Experiências no Setor Público**

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional*

Paulo Carvalho

*Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Paula Montagner

*Diretora de Gestão Interna*

Mary Cheng

---

Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público/organizado por Marizaura Reis de Souza Camões, Maria Júlia Pantoja e Sandro Trescastro Bergue. – Brasília : ENAP, 2010.

xxx p.

ISBN 978-85-256-0069-1

1. Gestão de Pessoas. 2. Serviço Público. 3. Administração Pública.  
4. Capacitação Profissional. I. Título

CDU 331.101.262

---

*Comissão Editorial*

Helena Kerr do Amaral, Paula Montagner, Paulo Sergio de Carvalho, Elisabete Roseli Ferrarezi, Tatiana Beltrão Gomes, Livino Silva Neto.

*Edição:* Tatiana Beltrão Gomes – *Revisão de Texto:* Daniella Álvares de Araújo Melo, Diego da Silva Gomes, Dominique Ferreira Feliciano de Lima e Roberto Carlos Araújo – *Projeto gráfico:* Maria Marta da R. Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa:* xxx xxx – *Revisão gráfica:* Livino Silva Neto – *Editores Eletrônicos:* Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte:* Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

© ENAP, 2010

Tiragem: 1.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178

Sítio: [www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

# **Gestão de Pessoas: Bases Teóricas e Experiências no Setor Público**

Organizadores:

*Maria Júlia Pantoja*

*Marizaura Reis de Souza Camões e*

*Sandro Trescastro Bergue*

# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b>	7
<i>Helena Kerr do Amaral</i>	
<b>Capítulo I</b>	
<b>Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público</b>	9
<i>Rosane Schikmann</i>	
<b>Capítulo II</b>	
<b>Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público: uma perspectiva da vivência docente no contexto curso</b>	29
<i>Sandro Trescastro Bergue</i>	
<b>Capítulo III</b>	
<b>Aprendizagem e o Desenvolvimento de Competências</b>	49
<i>Claudia Simone Antonello e Maria Júlia Pantoja</i>	
<i>Estudo I – Suporte à Transferência de Treinamento: Estudo de caso na Administração Pública</i>	103
<i>Marizaura Reis de Souza Camões</i>	
<i>Estudo II – Atuação da Escola da Previdência Social: Fatores intervenientes e ações para a sua institucionalização na Previdência Social</i>	121
<i>Rosângela Ferreira Mendes Salgado</i>	
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Gestão de Desempenho Profissional: conhecimento acumulado, características desejadas ao sistema e desafios a superar</b>	143
<i>Catarina Cecília Odelius</i>	

<i>Estudo III – A identificação de fatores críticos à implantação de um Sistema de Avaliação de Desempenho em uma instituição pública</i>	<b>175</b>
<i>Maria Inês de Mello Espínola Dias</i>	
<i>Estudo IV – Gestão de Desempenho: Estudo de uma carreira típica da Administração Pública Federal</i>	195
<i>Simone Maria Vieira de Velasco</i>	
<b>Capítulo V</b>	
<b>Sistemas de Remuneração, Justiça e Suporte Organizacionais</b>	<b>219</b>
<i>Angelino Rabelo dos Santos</i>	
<i>Estudo V – Percepção de Justiça Organizacional de Sistema de Remuneração – Ministério da Cultura</i>	263
<i>Karina de Vasconcellos Silva</i>	
<i>Estudo VI– Percepção de Suporte Organizacional: um estudo de caso na Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</i>	281
<i>Maria Raquel Stacciarini</i>	
<b>Capítulo VI</b>	
<b>A Psicodinâmica do Trabalho: um olhar sobre a saúde do trabalhador</b>	
<i>Elisabeth Zulmira Rossi</i>	301
<i>Estudo VII – O papel da estratégia de defesa nas vivências de prazer e sofrimento no trabalho em uma autarquia federal</i>	317
<i>Érica Rodrigues Zanon Silva</i>	
<b>Capítulo VII</b>	
<b>Considerações finais</b>	<b>341</b>
<i>Maria Júlia Pantoja e Sandro Trescastro Bergue</i>	

# APRESENTAÇÃO

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) tem o prazer de apresentar este livro sobre gestão de pessoas no serviço público, que traz contribuições sobre um campo temático ainda pouco explorado no país. Embora haja extensa literatura dedicada à gestão de pessoas nas empresas, poucas obras tomam como foco as especificidades desse tema na administração pública.

O livro sistematiza reflexões realizadas por docentes e alunos no decorrer da primeira edição do curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público, realizado pela ENAP no período de 2007 a 2009. Dessa forma, valoriza a articulação entre o conhecimento acadêmico trazido por professores de renomadas universidades brasileiras e a experiência dos servidores públicos participantes do curso. Ao disseminar os aprendizados gerados, a publicação busca ampliar o debate sobre os temas em referência e subsidiar o intercâmbio e a produção de conhecimentos inerentes à temática no serviço público, considerando sua centralidade para a sustentabilidade dos programas de governo.

Nos artigos publicados, professores e alunos tratam de temas, conceitos e experiências que hoje são desafios na gestão de pessoas no setor público. Não há pretensão de fazer abordagens conclusivas e, sim, trazer indagações e apontar desafios contemporâneos a serem enfrentados. Os textos selecionados para esta publicação foram organizados em sete capítulos teóricos e sete estudos de caso, que levam em conta a centralidade e relevância dos temas no debate atual da gestão de pessoas.

Os estudos de caso são baseados em trabalhos de conclusão de curso apresentados por alunos para obtenção do título de especialista em Gestão

de Pessoas no Serviço Público. Os textos foram retrabalhados, com apoio dos docentes responsáveis por este livro, para tornarem-se mais sintéticos e afinados com o objetivo da publicação.

As reflexões suscitadas nos estudos de caso são fruto das experiências vivenciadas pelos alunos em sua vida laboral e nas reflexões em sala de aula e, assim, expressam um conhecimento coletivo que só foi possível graças à rede construída nos encontros presenciais propiciados pelo curso. Os textos são resultado de um curso que está em permanente construção – uma elaboração conjunta, um produto compartilhado, como todo processo de educação de adultos no mundo do trabalho deve ser. Portanto, esta obra é um exemplo concreto e acabado do ambiente de aprendizagem, participação e integração que a ENAP tem implementado no cumprimento da missão de desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas.

O curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público foi construído pela ENAP de acordo com as orientações do Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (CG/PNDP), do qual a Escola é parte integrante. A especialização almejou contribuir para a consolidação da PNDP, com a capacitação, em nível estratégico, de servidores das áreas de desenvolvimento e gestão de pessoas dos órgãos públicos federais, visando o fortalecimento das unidades de recursos humanos e a atuação sintonizada com as diretrizes da Política. “Formar profissionais para atuarem no desenvolvimento de pessoal, capacitando-os a discutirem a realidade da gestão de pessoas por competências e seus impactos sobre a política de recursos humanos na Administração Pública” é o objetivo geral do curso.

Brasília, setembro de 2010.

Helena Kerr do Amaral  
Presidente da ENAP



# CAPÍTULO I



# GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS: BASES PARA A CONCEPÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO

*Rosane Schikmann*

## **Introdução**

Coerente com a proposta de transformação que a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) enseja, nos termos explicitados na nota de apresentação desta obra, a estrutura e a operacionalização do curso de Gestão de Pessoas no Serviço Público foram organizadas e levadas a efeito com vistas a estimular uma atitude reflexiva e a ampliar a capacidade de interpretar fatos, identificar conexões, paradoxos e questões subjacentes à gestão de pessoas na administração pública federal. O resultado esperado foi a instrumentalização técnica e conceitual dos profissionais que lidam com pessoas no setor público, para apoiá-los de maneira adequada na tomada de decisão em seu âmbito de atuação, em relação a: alocação das pessoas, formação e atualização dos perfis profissionais, arranjos organizacionais, estruturação dos processos típicos e formas de realizar o trabalho, considerando sempre o contexto vigente e as reais possibilidades de mudança.

A abordagem pedagógica desenvolvida privilegiou não apenas a apresentação de conceitos relativos aos temas tratados, mas também a realização de exercícios práticos, preferencialmente aqueles relacionados à solução de problemas reais vividos pelos alunos em situações de trabalho. Completaram os recursos pedagógicos propostos: os trabalhos em grupo e individuais, vivências, estudos de caso, filmes, discussões e debates, pesquisas bibliográficas e de campo e redação de textos.

As tendências atuais apontam para a gestão estratégica das organizações, incluindo a gestão de pessoas. Assim, a ideia para esse curso foi a

de enfatizar tal abordagem, buscando demonstrar seu distanciamento do modelo clássico de gestão, inspirado em valores de fundo taylorista-fayolista, balizadores da atuação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) a partir do final da década de 30 do século passado. Mas que ainda permanecem em muitas das organizações públicas, apesar de diversas delas adotarem, embora não integralmente, elementos identificados com o modelo gerencial e seus respectivos mecanismos e instrumentos de gestão estratégica.

Desta forma, o modelo de gestão estratégica de pessoas foi escolhido como base do curso para formar profissionais alinhados com as modernas tendências de gestão existentes na atualidade. Muitas delas já consagradas no âmbito da iniciativa privada, ainda que dependentes de uma profunda reflexão por ocasião de sua transposição para o setor público.

Este artigo pretende apresentar o encadeamento lógico utilizado para a concepção do curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. Procura também discorrer sobre o contexto vigente na gestão pública e suas consequências, assim como sobre o *continuum* da migração da administração de pessoal para a gestão de pessoas, e dessa para a gestão estratégica de pessoas.

## **O contexto vigente no âmbito da gestão pública**

A sociedade vem exigindo do poder público uma atuação cada vez mais voltada para o alcance de resultados, isto é, além da eficiência tão perseguida pelas organizações nos últimos tempos, atualmente a eficácia e a efetividade da ação governamental são as palavras de ordem. Não basta atuar de forma a obter a melhor relação custo-benefício, se os resultados almejados não forem alcançados e se não atenderem necessidades legítimas.<sup>1</sup>

Os usuários do serviço público têm aumentado o nível de exigência em relação à satisfação de demandas. A qualidade e a adequação dos serviços às necessidades dos usuários são hoje aspectos críticos para o bom desempenho de qualquer órgão ou entidade da administração pública.

Além disso, a exigência de transparência e ética, a crescente escassez de recursos em todas as esferas e a necessidade de aproximação do

usuário, em relação aos serviços públicos, reforçam a abordagem por meio da eficácia e da descentralização. Isso exige um aumento da flexibilidade, da prontidão<sup>2</sup> e da capacidade de adaptação dessas organizações, implicando o uso de novas tecnologias, especialmente o da tecnologia da informação, e da modernização da estrutura normativa, organizacional e de pessoal.

Embora essas transformações não sejam novidade nas organizações privadas, nas públicas elas representam uma grande mudança não somente nas formas de estrutura e funcionamento, mas na ressignificação dos sentidos que tanto o servidor quanto a sociedade atribuem ao que é *público*. Tal quadro tem conduzido as organizações públicas a repensar seus objetivos e a rever suas estruturas e processos para o alcance do desempenho desejado. A transformação dos órgãos públicos para a configuração de um modelo pautado por resultados pressupõe a ruptura com alguns dos padrões gerenciais vigentes e o profundo repensar de outros.

De fato, não se pode pensar em transformações substantivas na sociedade, e por extensão na administração pública, sem considerar os componentes da formação histórica. Elementos da tradição legalista e formal da administração pública, combinados com traços culturais como o patrimonialismo e o individualismo, quando contrastados com os atributos idealizados de uma burocracia profissional como a impessoalidade e o mérito, entre outros, culminam na geração de um ambiente complexo e desafiador para a gestão de pessoas nas organizações públicas.

Essa herança forjou um estilo gerencial com traços autoritários, permeado de relações por vezes excessivamente formais e, paradoxalmente, carentes de padronização. Nesse contexto organizacional, em nome da eficiência, assume destaque um arranjo mecanicista ao estilo taylorista em que aqueles que realizam atividades operacionais pouco são estimulados a pensar formas alternativas de gestão, provocando com isso uma cisão entre o operacional e o intelectual. Além disso, as barreiras à mobilidade funcional e as estruturas organizacionais rígidas reforçam a forma de funcionar que não mais responde ao imperativo de uma realidade complexa e multifacetada, tanto no que diz respeito às demandas sociais quanto àquelas advindas do concerto dos servidores públicos, notadamente no que concerne a carreiras, realização e reconhecimento profissional.

Nesse contexto, fenômenos disfuncionais extremos podem por vezes emergir, tais como a percepção de acentuada valorização do tempo de serviço em detrimento das competências, e a proteção dos cargos e funções, configurando expressões de clientelismo, déficits meritocráticos e de transparência na gestão de pessoas. A exacerbação desses traços é capaz de promover um mecanismo que opera na contramão da busca por resultados. Isso porque não enfatiza o desempenho e nem incentiva a busca de aprimoramento e a aquisição de competências a serem aplicadas na organização com o propósito de alcançar seus objetivos e metas estratégicas.

Tal conjunto, entretanto, vem sendo transformado no plano institucional; movimento para o qual concorrem as transformações constitucionais operadas desde o final da década de 1990 até recentes atos executivos como os Decretos nº 5.707/2006 e 7.133/2010, que tratam, respectivamente, dos temas da gestão por competências e da avaliação de desempenho.

Essas transformações têm promovido movimentos orientados para mudanças em alguns traços característicos comumente associados à organização do serviço público e ao conjunto dos servidores públicos que reclamam um repensar. A própria ENAP tem assumido um papel de vanguarda no processo ao fomentar a difusão e a reflexão sobre os modelos de gestão em voga nos diferentes momentos desse processo (ENAP, 2000; 1998, entre outros).

## **Características das organizações públicas**

A forma como a gestão dos recursos humanos é realizada hoje se deve a um conjunto de características comuns à maioria das organizações públicas e que podem ser evitadas. Entre elas, destacam-se:

a) Rigidez imposta pela legislação – nas entrevistas e discussões com o pessoal que atua em organizações públicas, percebe-se que eles têm, muitas vezes, ideias para solucionar os problemas que se apresentam, mas muitas das soluções esbarram na legislação, que os impede de implementá-las. No entanto, ainda que dependa de um processo legislativo complexo, é inerente

à administração pública cogitar as hipóteses de mudança na legislação, inclusive como forma de preservar o interesse público;

b) Desvinculação da visão do cidadão como destinatário do serviço público – em diversas organizações públicas ainda não é clara a ideia de que o cidadão é a razão de ser da organização, pois é para ele que qualquer serviço público trabalha. Por outro lado, o próprio cidadão desacredita o papel do serviço público como forma de solução para seus problemas. Como está muito arraigado na cultura da população, sugere-se a necessidade de mudança de mentalidade dos dois lados.

c) Pouca ênfase no desempenho – muitas organizações públicas ainda não vinculam a realização do trabalho com o adequado desempenho. Apesar dos esforços orientados para a introdução dos valores da meritocracia que remontam à década de 1930 e dos movimentos mais recentes de avaliação de desempenho que alcançam a década de 1970, também por conta da falta de visão do cidadão como cliente, o desempenho nem sempre é considerado na realização do trabalho. Entenda-se por desempenho a realização do trabalho de forma eficiente, eficaz e efetiva. Em outras palavras, o trabalho sendo realizado da melhor forma possível, direcionado para o alcance dos objetivos e metas da organização, atingindo os resultados desejados no prazo previsto e satisfazendo aqueles para os quais o trabalho é realizado de forma permanente e contínua.

d) Mecanismos de remuneração que desvinculam os vencimentos do desempenho – os funcionários sentem-se pouco estimulados a melhorar seu desempenho, uma vez que a remuneração independe desse fator. De um lado, pode-se referir que esse fenômeno é capaz de provocar a inércia e a falta de comprometimento dos funcionários. Por outro, entretanto, se tomado o fato de que desde a década de 1970 são experimentadas sucessivas frustrações em termos de propostas de remuneração associadas ao desempenho, então resta manifesto o imperativo de repensar as bases desses processos.

e) Limites à postura inovativa – além da questão remuneratória, a própria rigidez da legislação estimula a inércia gerencial, uma vez que muitas iniciativas esbarram nas limitações da legislação.

f) Poucos mecanismos de planejamento e pouca preocupação com a gestão – a fraca ênfase no desempenho conduz a uma atuação voltada para o cumprimento das tarefas do dia a dia, sem preocupação com um planejamento que contemple uma visão para o curto, médio e longo prazo. Por conta disso também não há uma cultura de monitoramento de resultados, *feedback* e envolvimento dos funcionários na melhoria contínua da gestão.

g) Rotatividade na ocupação de posições de chefia – por conta da rotatividade, as posições de chefia podem apresentar intensa alternância entre os membros da equipe de trabalho ou do órgão. Nesse particular, todavia, caberia uma investigação empírica envolvendo o mapeamento dos fluxos, o destino daqueles que deixam as posições de chefia e da percepção das pessoas em relação ao impacto desses condicionantes no desempenho da equipe, em particular no que diz respeito às medidas de responsabilização.

h) O papel da gratificação – em muitas situações nas organizações públicas a gratificação é utilizada como forma improvisada de compensação à impossibilidade de aumento salarial. Tal fator constitui uma deformação da verdadeira função da gratificação, que foi criada para contemplar funções desempenhadas que apresentam algum risco ou esforço adicional aos previstos na execução da maior parte das tarefas da organização.

## **Administração de pessoal x gestão de pessoas**

Em muitas das organizações públicas brasileiras, as áreas que cuidam da gestão de pessoal ainda se dedicam principalmente às atividades relacionadas à folha de pagamento, benefícios da aposentadoria e afins, proposição de leis, regras e regulamentos, além de desenvolver algumas ações pontuais e emergenciais de treinamento e capacitação.

A forma de atuação das áreas é geralmente reativa, respondendo quando acionadas pelas demandas das outras áreas da organização e funcionários, indicando que elas não possuem o controle dos assuntos que estariam afetos à sua responsabilidade.

O foco nessas demandas prioriza as questões emergenciais, relegando a segundo plano as atividades estratégicas como o estabelecimento de objetivos e metas alinhados com as definições da organização, o planejamento de ações



e a definição de políticas como, por exemplo, a de contratação, capacitação e remuneração de pessoal, entre outras.

Além disso, muitas organizações públicas ainda não vinculam a realização do trabalho com o adequado desempenho, e este, por sua vez, está desvinculado dos mecanismos de remuneração. O fato de haver pouca ou nenhuma ênfase no desempenho, no resultado e nos critérios de mérito é refletido pela falta de mecanismos para o desenvolvimento profissional contínuo e permanente e pelo pouco estímulo à rotação de funções.

Cabe salientar também que, embora não exista um conjunto de regras que possa ser denominado efetivamente de “política de gestão de pessoas”, as normas e definições existentes, principalmente aquelas constantes nos planos de cargos, podem suscitar a acomodação dos funcionários. Entre elas se destacam a utilização do tempo de serviço como critério prioritário para a progressão e a utilização da gratificação como forma improvisada de compensação à impossibilidade de aumento salarial.

A descrição de cargos, da forma como é realizada, limita o escopo de atuação dos funcionários, desestimulando a multifuncionalidade e a visão sistêmica, e configura com frequência os desvios de função que são muito comuns nos diversos órgãos públicos em todos os âmbitos.

O recrutamento e a seleção realizados por concursos têm foco baseado em cargos e, não, em competências. A forma genérica como os cargos são descritos possibilita a alocação das pessoas em áreas com características muito diferentes, mas, de fato, não supre as reais necessidades em relação às competências necessárias para a realização de suas atividades típicas.

As características aqui descritas correspondem ao perfil de uma área denominada de ‘departamento de pessoal’, que realiza a administração de pessoal. Mesmo considerando as iniciativas adotadas por diversas organizações públicas brasileiras no sentido de transformar os ‘departamentos de pessoal’ em autênticas unidades de gestão de pessoas, esse novo perfil de gestão estratégica precisa ser consolidado com a efetiva realização de suas atividades típicas.

Nota-se que em muitos casos, embora a estrutura organizacional tenha sido modificada, incluindo áreas que realizam atividades típicas de gestão de

pessoas, na prática esses campos não têm funcionado em plenitude, com a abrangência e profundidade necessárias.

A substituição da administração de pessoal pela gestão de pessoas implica a implementação de mudanças que no seu conjunto constituirão o que denominamos de gestão estratégica de pessoas.

## **Gestão estratégica de pessoas**

O conceito de gestão estratégica se refere a um tipo de gestão que se preocupa com os objetivos e metas da organização e com o desempenho e as formas de atuação mais adequados para concretizá-los, considerando-se o curto, o médio e o longo prazos. O foco é a definição dos resultados esperados, o planejamento e o monitoramento das ações para seu alcance.

O desempenho diz respeito não só à organização, mas também às pessoas que nela atuam. O planejamento estratégico da organização, em que são definidas as diretrizes para desempenho, é desdobrado nos diversos níveis organizacionais até o individual.

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

Essa política deverá contemplar os aspectos relativos ao recrutamento de pessoal, à estratégia de desenvolvimento profissional e pessoal, à estratégia de realocação e redistribuição do pessoal, à avaliação de desempenho, à estrutura de carreira, à remuneração e aos incentivos, entre outros.

Cabe ressaltar que a definição dessas políticas não se restringe ao estabelecimento de regras aleatórias para cada tema. Elas devem ser integradas de modo a imprimir consistência e coerência. Tal integração deve se basear em um conjunto básico de premissas a serem utilizadas como diretriz para o enunciado de todas as definições incluídas no conjunto de políticas de gestão de pessoas.

Os principais aspectos a serem contemplados por essa política incluem:

- A definição de critérios para o recrutamento de pessoal, baseado nas competências necessárias à organização;

- O estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento profissional e pessoal que possibilite o aprimoramento contínuo do quadro de pessoal;
- A estruturação da avaliação do desempenho que permita, além da vinculação à progressão do funcionário, a identificação das necessidades de capacitação;
- A definição de critérios para a criação de carreiras que estimulem o desenvolvimento profissional e o desempenho;
- O estabelecimento de uma estratégia de realocação e de redistribuição de funcionários que seja compatível com os perfis e quantitativos necessários à organização.

É nesse contexto que entra a gestão estratégica de pessoas que, alinhada aos objetivos e metas da organização, se preocupa com o perfil e com o quantitativo adequados ao quadro de pessoal, para realizar as atividades que lhe são atribuídas, garantindo o desempenho esperado.

A premissa do desempenho e do alcance dos resultados esperados implica uma série de mudanças na forma de agir do atual ‘departamento de pessoal’, por meio de um modelo de gestão estratégica de pessoas, transformando-o em uma área de ‘gestão estratégica de pessoas’.

### **A área de gestão de pessoas**

No cenário aqui descrito, a área de gestão de pessoas passa a desempenhar um papel estratégico, em que ela deve conhecer a essência da organização e de cada uma de suas áreas para garantir a melhor aplicação e alocação possíveis dos recursos humanos.

Essa área deve ser a detentora das informações sobre o perfil dos funcionários da organização e também sobre os resultados, devendo coordenar os esforços para suprir as necessidades de pessoal de uma forma altamente técnica, com a identificação dos perfis profissionais adequados. Isso inclui a criação de oportunidades de crescimento profissional para as pessoas da organização, uma vez que novas competências individuais poderão ser necessárias.

A atuação estratégica dessa área prevê que sejam reestudadas as formas de admissão de funcionários, baseando-se na identificação das

competências essenciais para a organização e daquelas que podem ser obtidas fora da organização. O cunho estratégico dessa e das demais áreas da organização deve representar a obtenção dos melhores resultados com a melhor aplicação possível de todos os recursos.

O gestor que trata da gestão estratégica de pessoas precisa estar preparado para fazer frente ao novo desafio que se apresenta com as mudanças de escopo e de abordagem até então praticados na gestão de pessoas.

Para a implementação da gestão estratégica de pessoas, novas atividades, mecanismos e instrumentos deverão ser incluídos no escopo de ação e atuação da área de gestão de pessoas. Para efeito da percepção da real dimensão do que denominamos de gestão estratégica de pessoas e do esforço a ser empreendido para a implantação dessas mudanças, são apresentadas, a seguir, de forma sucinta, as principais características desses mecanismos e instrumentos.

### **Mecanismos e instrumentos da gestão estratégica de pessoas**

Os principais mecanismos e instrumentos da gestão estratégica de pessoas são: a) Planejamento de recursos humanos; b) Gestão de competências; c) Capacitação continuada com base em competências; e d) Avaliação de desempenho e de competências. Esses elementos guardam uma relação de dependência entre si. A Gestão de competências define as competências e os perfis profissionais necessários à organização e, com base nessas definições, o Planejamento de recursos humanos realiza o dimensionamento e a alocação dos perfis. Por outro lado, a Avaliação de desempenho e de competências analisa o desempenho das pessoas portadoras dos perfis profissionais definidos e verifica a efetividade, oferecendo insumos para a definição da Capacitação continuada.

#### *a) Planejamento de recursos humanos*

Considerando que as necessidades de pessoal em uma organização variam ao longo do tempo, o Planejamento de recursos humanos visa sistematizar a avaliação das necessidades futuras de pessoas na organização, com o objetivo de supri-la com um quadro de pessoal adequado em relação ao perfil profissional e à composição quantitativa e qualitativa.

Ele inclui a definição de estratégias e ações para viabilizar o suprimento dessas necessidades, alinhadas aos objetivos e metas organizacionais, integradas ao seu planejamento estratégico, vinculadas às disponibilidades orçamentárias e dentro das exigências legais. O Planejamento de recursos humanos tem como pressuposto o envolvimento da alta direção e dos diversos níveis gerenciais, além de representantes de todas as áreas da organização.

Ele também pressupõe a construção de um cenário futuro para a definição de perfis profissionais e composição qualitativa e quantitativa do quadro de pessoal. Para isso, é realizada uma avaliação de possíveis mudanças no contexto interno e externo à organização, a fim de identificar os *gaps* de competências e desenvolver estratégias para o suprimento desses.

Salienta-se que esse planejamento é um processo contínuo que deve ser revisto periodicamente, uma vez que as necessidades mudam ao longo do tempo e os perfis profissionais, composição e quantitativo, devem acompanhar essas alterações. A utilização contínua desse processo propiciará a adequação do dimensionamento do quadro de pessoal no serviço público.

#### *b) Gestão de competências*

Para tratar desse tema é necessário definir competência e, para isso, entre as diversas definições existentes, destacamos a definição de Fleury (2000)<sup>3</sup>, apresentada a seguir: “Competência é um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo.” Essa definição pressupõe a aplicação dos conhecimentos, habilidades e atitudes do indivíduo na organização.

Entretanto, a materialização dessa aplicação, segundo Dutra (2001), só se realiza efetivamente se o indivíduo realmente entregar suas competências à organização. O conceito de entrega, proposto por Dutra, complementa a definição de competência apresentada, e inclui a capacidade de entrega como um fator condicionante à genuína aplicação dos conhecimentos, habilidades e atitudes individuais.

Assim, podemos dizer que a competência abrange os conhecimentos (saber), habilidades (saber fazer) e atitudes (saber ser) que um indivíduo

tem ou adquire, e entrega à organização ao realizar as atividades sob sua responsabilidade para a consecução dos objetivos.

A lógica da gestão de competências baseia-se na adequação do perfil do quadro de pessoal às necessidades da organização em termos dos conhecimentos, habilidades e atitudes que devem estar presentes para a realização das atividades típicas.

Segundo Brandão e Guimarães (1999), cabe uma distinção entre Gestão por competências e Gestão de competências. A primeira se refere à estruturação das atividades das áreas e das equipes da organização de acordo com os tipos de competências necessárias para realizá-las. A segunda se refere ao conjunto de mecanismos utilizados para gerir as competências, incluindo o planejamento, a organização, a avaliação e a escolha das formas de desenvolvimento de competências necessárias ao alcance dos resultados pretendidos. No caso da administração pública federal, o Decreto nº 5.707/2006, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) adota a gestão por competências.

A lógica da gestão de competências pode se enquadrar à condição das organizações públicas, uma vez que no contexto atual elas se deparam com mudanças cada vez mais rápidas e constantes das demandas dos cidadãos, o que implica a busca de novas formas de atendê-las, e que, por sua vez, leva à necessidade de adequar os perfis profissionais às novas situações.

Entretanto, há um desafio à utilização dessa lógica nas organizações públicas, uma vez que, para alocar as pessoas pelas áreas da organização, são considerados apenas os tipos de cargos e a descrição geralmente sumária de suas atribuições, em lugar de serem consideradas as competências para a realização das atividades. Assim, ocupantes de um mesmo cargo podem ser alocados em áreas com perfis e necessidades muito diferentes, que ao fim e ao cabo não poderão ser atendidas de forma adequada, uma vez que não foram consideradas as competências específicas para cada caso, correndo o risco de não alcançar os resultados e o desempenho pretendidos.

A gestão de competências utiliza mecanismos e instrumentos tais como o mapeamento de competências, que identifica as competências necessárias à organização e as presentes no quadro de pessoal, e o banco de talentos, que se constitui em um banco de dados com as informações detalhadas sobre os

perfis profissionais do quadro de pessoal, utilizado quando a organização necessita planejar a alocação de pessoal ou realizar a realocação das pessoas.

### *c) Capacitação continuada com base em competências*

A intenção da capacitação é o desenvolvimento de um quadro de pessoal com as competências necessárias para satisfazer às necessidades e aos objetivos da organização, de modo a garantir seu bom desempenho e o alcance dos resultados e metas estabelecidos no planejamento estratégico<sup>4</sup>.

Ela deve se basear no mapeamento das competências necessárias à organização e nas existentes no quadro de pessoal, identificando os *gaps* entre o necessário e o existente. Deve também utilizar os resultados da avaliação de desempenho, que constitui uma rica fonte de informação sobre as necessidades de capacitação.

A capacitação deve ser um processo contínuo, uma vez que à medida que a organização evolui, acompanhando as mudanças das demandas externas, surgem novas necessidades em termos de competências que devem ser supridas com o fornecimento de novos programas de capacitação.

Ela deve ser um dos principais mecanismos para o desenvolvimento profissional do quadro de pessoal e deverá ser um dos fatores a serem considerados para o estabelecimento do mérito e para a progressão na carreira. Esta última, entretanto, considera também, para efeito de evolução na carreira, outros quesitos como a realização de cursos de formação e de pós-graduação em assuntos compatíveis com as competências essenciais, ligadas à missão da organização.

Esse tema, a propósito, constitui objeto de análise do capítulo três desta publicação.

### *d) Avaliação de desempenho e de competências*

A avaliação de desempenho, que também é objeto de abordagem específica no capítulo quatro, é um sistema formal de gerenciamento que provê a avaliação da qualidade do desempenho individual e/ou institucional em uma organização. Assim, ela pode visar apenas o indivíduo ou também as equipes, as áreas e a organização.

A avaliação de desempenho institucional pode ser um elemento de complementaridade da avaliação individual, fortalecendo o trabalho em equipe e facilitando o alcance das metas definidas. Ela não deve ser utilizada isoladamente, pois pode causar uma visão distorcida em relação ao desempenho individual, uma vez que oferece os dados consolidados referentes a uma equipe ou área e esses nem sempre coincidirão com os resultados individuais.

A adoção de uma política de avaliação de desempenho representa uma ferramenta importante para o desenvolvimento de uma cultura voltada para resultados. Tal afirmação é baseada no pressuposto de que o alinhamento de objetivos individuais e das equipes às metas da organização implica o maior envolvimento dos funcionários de todos os níveis, os quais passam a se sentir pessoalmente responsáveis pelo desempenho da organização.

Em que pese a discussão a respeito da subjetividade de determinados critérios adotados e a tendência à complacência por parte dos avaliadores, se bem utilizada, a avaliação de desempenho é uma das ferramentas mais poderosas de uma organização. Visa o desenvolvimento profissional e das competências individuais e organizacionais que possibilitem o alcance de metas estratégicas.

No nível do indivíduo, a avaliação de desempenho permite:

- avaliar o desempenho profissional;
- identificar necessidades de aprimoramento das habilidades pessoais e profissionais;
- refletir sobre os pontos fortes e fracos de cada avaliado;
- conhecer o potencial do funcionário;
- obter subsídios para a progressão na carreira, com base em competências e desempenho, entre outros benefícios.

No nível de equipes, áreas ou até mesmo no nível institucional, a avaliação de desempenho possibilita, entre outros:

- maior alinhamento das unidades da organização com suas metas e objetivos estratégicos;
- o desenvolvimento de uma visão sistêmica por parte dos indivíduos em relação à organização;
- o desenvolvimento do espírito de equipe; e
- a percepção da interdependência entre áreas e pessoas.



Assim como no Planejamento de Recursos Humanos, a avaliação de desempenho deve contar com o envolvimento de todos os níveis da organização, estar integrada com a política de capacitação e vinculada ao plano de desenvolvimento profissional, de modo a oferecer oportunidades de desenvolvimento aos profissionais nos assuntos e áreas em que eles apresentem pontos fracos.

O processo de avaliação de desempenho individual prevê o diálogo entre a chefia e cada um dos subordinados separadamente, para a análise dos resultados da avaliação comparados com os da autoavaliação. É por meio dessa discussão que ocorre o alinhamento entre as expectativas de ambas as partes e a identificação das habilidades, das realizações, das deficiências e das mudanças necessárias ao perfil de cada indivíduo. É nessa oportunidade também que são estabelecidas as metas individuais para o período seguinte.

Esse diálogo promove a aproximação entre a chefia e cada subordinado, estreitando o relacionamento e estimulando a busca da melhoria do desempenho, uma vez que a chefia passa a ser encarada como aliada na busca do aperfeiçoamento profissional.

Vista dessa forma, a avaliação de desempenho se torna não mais um mecanismo utilizado apenas para obtenção de uma pontuação a ser utilizada na progressão e na promoção. Ela se transforma em um instrumento de desenvolvimento de competências individuais e organizacionais.

## **Um novo contrato de trabalho**

A gestão estratégica de pessoas voltada para o alcance de resultados implica um novo “contrato de trabalho” a ser estabelecido entre as pessoas e a organização. Não estamos falando aqui do contrato formal obrigatório para a efetiva vinculação de um funcionário, mas de um “contrato operacional e psicológico” em que serão combinadas as formas de relacionamento entre as pessoas e a organização. Um contrato em que a presença física perca importância frente ao alcance de resultados, o compromisso ocupe o lugar da simples lealdade, a iniciativa substitua a pura aceitação e a progressão por tempo de serviço seja trocada pela progressão por desempenho e mérito.

Esse contrato visa criar as condições e o ambiente por parte da organização que estimulem o comprometimento e o interesse dos funcionários, possibilitando mudanças nas atitudes. A criação de tais condições e ambiente pressupõe demonstrar aos funcionários que eles não são meros executores de ordens dos superiores e que sua participação no fornecimento de propostas e sugestões para o aperfeiçoamento da organização é necessária e muito bem-vinda.

A iniciativa e o compromisso por parte do pessoal indicam uma nova forma de encarar o relacionamento com a organização. Por outro lado, a oferta de oportunidades de crescimento profissional em substituição a simples garantias de salário e de emprego, reflete uma mudança de cultura por parte da organização.

Para isso, poderão ser necessárias mudanças em algumas regras e regulamentos formais da organização. Por exemplo, no caso da mudança de critério de progressão, seria necessária uma revisão dos planos de cargos, carreiras e salários, substituindo o tempo de serviço pelo desempenho e mérito. Além disso, como esses planos normalmente não preveem a realização de avaliações para medir o desempenho e atribuir o mérito, elas também deverão ser incluídas.

O quadro abaixo resume algumas das condições para a efetivação de um novo contrato de trabalho.

### **Condições para a efetivação de um novo contrato de trabalho**

Substituir de	Para
Presença física	Resultado
Pura aceitação	Iniciativa
Simples lealdade	Compromisso
Garantias	Oportunidade
Obediência cega	Flexibilidade
Comunicação de cima para baixo	Comunicação em mão dupla
Fazer sua tarefa	Conhecer os objetivos da organização
Progressão por tempo de serviço	Progressão por desempenho e mérito

Pode-se considerar, em suma, que os condicionantes institucionais para a construção desse novo cenário de gestão de pessoas na administração pública federal estão dados, notadamente pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas. Elementos outros de estrutura e de regulamentação dessas novas diretrizes já podem ser encontrados no arranjo da administração pública brasileira.

A filosofia e o formato do curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público pautaram-se e bem refletem igualmente os valores subjacentes aos atributos desejados da gestão de pessoas emergente. Há desafios de fundo, todavia no que diz respeito à capacitação dos especialistas em gestão de pessoas: o de assumi-la como um processo cíclico e virtuoso em termos de aprendizado, e o de promover a formação de competências com significado para a administração pública. Esse é um dos pontos a serem abordados no capítulo seguinte.

## Notas

- <sup>1</sup> BERGUE, S.T. *Gestão de Pessoas em Organizações Públicas*. Caxias do Sul: EDUCS, 2007.
- <sup>2</sup> KON, J. A aceleração das mudanças: como enfrentá-las. *RAE light*, v.4, n.2. 1997.
- <sup>3</sup> FLEURY, A. FLEURY, M.T. *Estratégias empresariais e formação de competências*. São Paulo: Atlas, 2000.
- <sup>4</sup> DREYFUSS, M.B. et al. *Mecanismos de Gestão de Recursos Humanos para o Novo Tribunal de Justiça*. In: GONÇALVES, J.E.L. (org). *A Construção do Novo Tribunal de Justiça de São Paulo*. Vol I. São Paulo: FGV, 2005.

## Referências

- BERGUE, S. T. *Gestão de pessoas em organizações públicas*. Caxias do Sul: EDUCS, 2007.
- BRANDÃO, H.P., Guimarães, T. A. *Gestão de Competências e Gestão de Desempenho: Tecnologias Distintas ou Instrumentos de um Mesmo Construto?* Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/1999/dwn/enanpad1999-rh-04.pdf>
- DREYFUSS, M. B. et al. *Mecanismos de Gestão de Recursos Humanos para o Novo Tribunal de Justiça*. In: GONÇALVES, J.E.L. (org). *A Construção do Novo Tribunal de Justiça de São Paulo*. Vol I. São Paulo: FGV, 2005.
- DUTRA, J.S. (org) *Gestão por competências*. São Paulo: Editora Gente, 2001.
- ENAP. *Experiências de avaliação de desempenho na administração pública federal*. Cadernos ENAP 19. Brasília: ENAP, 2000.

\_\_\_\_\_. *Flexibilidade na gestão de pessoal na administração pública*. Cadernos ENAP nº 16. Brasília: ENAP, 1998.

FLEURY, A. FLEURY, M.T. *Estratégias empresariais e formação de competências*. São Paulo: Atlas, 2000.

KON, J. *A aceleração das mudanças: como enfrentá-las*. *RAE light*, v.4, n.2, p. 2-4, 1997.

MARCONI, N. *Diagnóstico do sistema de serviço civil do governo federal do Brasil*. Panamá: CLAD, 2003. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047409.pdf>. Acesso em: 28/09/2004 (VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 oct).

PARES, A., SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. In: Evelyn Levy e Pedro Aníbal Drago (org). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundap, Casa Civil, 2005.

SCHIKMANN, R.; CREDICO, R. Utilização de indicadores de desempenho nos processos de avaliação de desempenho individual. In: GONÇALVES, J.E.L. (org). *A Construção do Novo Tribunal de Justiça de São Paulo*. Vol II. São Paulo: FGV, 2005.

SILVA, M.C.A. Capacitação para a gestão por competências. In: LEVY, E.; DRAGO, P.A. (org). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap, Casa Civil, 2005.

## CAPÍTULO II



# ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA PERSPECTIVA DA VIVÊNCIA DOCENTE NO CONTEXTO CURSO

*Sandro Trescastro Bergue*

## **Introdução**

O curso de Gestão de Especialização em Pessoas no Serviço Público, atualmente em sua segunda edição, com os ajustes que a aprendizagem proporcionada por uma proposta inovadora e pioneira enseja, foi concebido a partir das diretrizes lançadas pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), contida no Decreto nº 5.707/2006. Coerente com a natureza de um curso de especialização, a proposta de capacitação combina elementos teóricos e instrumentais que habilitam os profissionais da administração pública federal a refletir sobre o atual estado de coisas, contrastes, limitações e possibilidades no contexto da gestão de pessoas.

É sobre o conjunto de experiências vivenciadas nesse curso de especialização, tomadas predominantemente sob a perspectiva docente, a que este texto se refere.

O leitor certamente já ouviu algo como: “as pessoas são o principal ativo da organização” ou “sem os servidores não há prestação de serviços públicos de qualidade”, entre outras variantes dessas mesmas ideias. O leitor já refletiu sobre a posição efetivamente ocupada pela área ou função de Recursos Humanos (RH) nas organizações públicas? O que efetivamente os gestores públicos pensam da gestão de pessoas? Já se questionou sobre o porquê disso? Tal análise, não raro, revela um paradoxo.

Questões como essas, sem respostas simples, nortearam os debates no desenvolvimento do curso.

Além dessa seção introdutória, o texto desenvolve-se trazendo as múltiplas vivências, experiências e expectativas que compuseram as relações de mútuo ensino e aprendizagem. Nesses processos, é destacado o imperativo de um tratamento conceitual em gestão de pessoas ressignificado para o setor público, discussão que enseja a segunda seção. Coerente com esse debate, a terceira seção aborda o desafio da linguagem e a apropriação do cotidiano como recursos pedagógicos no estabelecimento das conexões entre os planos conceitual e vivencial. Sobrevém, na seção 4, um convite à superação da perspectiva convencional de gestão, de fundo essencialmente clássico e inspiração cartesiana, para avançar em direção ao pensar sistêmico. A quinta seção aborda as expectativas e eixos de transformação da realidade da gestão de recursos humanos na administração pública, em direção a uma gestão de articulação mais estratégica. Por fim, são tecidas considerações finais evocando a ideia essencial de um processo de transformação que não pode ser tomado como evento de ruptura, tampouco elemento de continuidade; senão um ponto de inflexão na trajetória de compreensão da gestão de pessoas na administração pública.

## **Múltiplas vivências, perspectivas e expectativas**

O curso de Gestão de Pessoas no Serviço Público, concebido nos moldes apresentados no capítulo produzido pela prof<sup>ra</sup> Rosane Schikmann, trouxe à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) uma turma de estudantes de pós-graduação qualificada e heterogênea. Essa heterogeneidade se manifestou tanto nas diferentes formações de graduação quanto em termos de vivências em gestão de recursos humanos nos correspondentes órgãos e entidades de origem.

O compartilhamento de conhecimento, predominantemente empírico, dado que o trânsito por conceitos afetos à gestão de pessoas estava, de modo geral, pendente de elaboração, temperou as expectativas em relação à formação pretendida no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, formalizada no Decreto nº 5.707/2006. As angústias dos profissionais, em relação ao estado da gestão de RH na administração pública, vinham à tona e eram percebidas como comuns, revelando desde deficiências



de ordem normativa e organizacional até fatores de fundo comportamental, sobressaindo-se os estilos tradicionais de gestão, a forte ingerência política, além de traços culturais já conhecidos que conformam a organização pública, tais como o paternalismo, o formalismo, o clientelismo, entre outros.

Com múltiplas vivências em relação ao campo da gestão de pessoas e experiências em diferentes organismos da administração pública federal, essa diversidade proporcionou a construção de um espaço pedagógico altamente promissor. Essa riqueza de conhecimento empírico acumulado – de modo geral explicitando as sérias deficiências da área de gestão de pessoas na administração pública – constituiu o lastro inicial para os debates, reflexões e novas construções produzidas em conjunto no transcorrer do curso.

Múltiplas também foram, por conseguinte, as perspectivas do emergente fenômeno da gestão de pessoas, explicitando-se desde percepções de fundo mais formal e legalista – próxima do que se convencionou definir como administração de pessoal e que acentua as origens jurídicas do campo no contexto brasileiro – até atitudes mais inclinadas para o que se visualiza como gestão de pessoas em sua expressão mais estratégica, inclusive sob forte influência do paradigma gerencial em difusão.

Como consequência direta dessa diversidade de experiências, compartilhando um espaço comum – presencial e virtual – de interação, em seletas disciplinas em termos de temática e conteúdo, dotadas de densa e apropriada carga horária, tem-se a formação de grandes expectativas em termos de transformação da administração pública pela via da gestão de pessoas.

Uma primeira aproximação, em relação a esse qualificado ambiente, permitiu perceber:

a) que a proposta da ENAP, em resposta ao que propunha o Decreto nº 5.707/2006, era consistente e estimulante;

b) que transformações substantivas na prática de gestão de pessoas na administração pública eram possíveis, apesar dos desafios que se impunham;

c) que a vontade e a capacidade das pessoas eram muito elevadas e não deixavam a desejar (talvez fossem superiores em termos substantivos) em relação a esforços análogos empreendidos na esfera do setor privado;

d) que, de modo geral, as pessoas de diferentes realidades compartilhavam crenças e percepções em relação ao fenômeno contemporâneo da gestão de recursos humanos.

Em essência, a experiência permitiu ao docente identificar que os interesses alimentados pelo tema da gestão de pessoas em organizações públicas encontravam ressonância e, por conta disso, restavam fortalecidos. O terreno de trabalho promissor, gerado pela convergência de interesses e expectativas – de professores e de alunos –, sugeria ainda uma preocupação com a transposição dos conceitos de gestão de pessoas para o setor público. Essa transposição de conceitos envolveria um amplo esforço de reflexão com vistas à construção e difusão de conhecimentos significativos para a administração pública.

## **A necessidade do tratamento conceitual em gestão de pessoas ressignificado para o setor público**

O campo da gestão – notadamente no âmbito privado – vive, em larga medida, de inovações gerenciais (PAULA; WOOD Jr., 2008). Novos conceitos e tecnologias de gestão são produzidos de modo a atender – ainda que no nível da superfície – um fluxo virtuoso de identificação de problemas e geração de soluções em matéria de gestão das organizações. Afirma-se isso porque, a rigor, nem sempre os problemas são realmente problemas e, mais comumente ainda, as soluções são efetivamente soluções.

A administração pública tem nas últimas décadas, em razão de múltiplos fatores, se voltado para o campo da administração privada em busca de soluções para problemas aparentemente semelhantes. Foi assim com a gestão pela qualidade, com o planejamento estratégico, com o *balanced scorecard* etc. E não é diferente com a inspiração encontrada na gestão por competências, por exemplo.

Não se advoga que essas tecnologias de gestão não possam oferecer possibilidades de transformação para o setor público. Tampouco se afirma que o setor público é absolutamente diferente do setor privado e, portanto, que as soluções de gestão concebidas para aquele particular ambiente de administração – o privado – não podem servir de subsídio para a

qualificação da gestão de organizações públicas. Definitivamente, não se defende isso.

Não se pode esquecer que, a despeito das diferenças substantivas em termos de objetivos – de uma “empresa” e de uma “organização pública” da administração direta (um ministério, por exemplo) –, em ambos os casos estamos tratando de organizações que dependem de gestão. São instituições que, por certo, têm distintos objetivos, dispõem de recursos em diferentes níveis de escassez, atendem às necessidades de um destinatário do bem ou serviço público gerado (seja ele cliente, contribuinte, usuário de serviços públicos ou sociedade de forma mais ampla) etc.

Se é assim – são sempre organizações<sup>1</sup> –, então as tecnologias de gestão são necessárias. São imperativos para que exista a gestão, independentemente do setor em que operem. A questão que se impõe, portanto, é a seguinte: que tecnologias? E como pode ser efetivado esse processo de transposição entre as distintas áreas?

A resposta que se propõe é a seguinte. As organizações públicas têm seus sistemas de gestão próprios e erigidos a partir de uma construção histórica e particular em termos de atributos “materiais” e de elementos “culturais”.<sup>2</sup> Esse sistema de gestão pode e por que não dizer, deve se valer de experiências exógenas (além das fronteiras organizacionais) a fim de transformar e buscar convergência com as exigências do contexto mais amplo. E, pode-se dizer, talvez seja nesse ponto em particular – a forma de realizar – que tenhamos mais falhado nas experiências anteriores, envolvendo os processos de transposição de tecnologias de gestão do setor privado para o público. A reprodução direta, ou mesmo as adaptações de modelos de gestão exógenos ao serviço público, gerará desde apropriações formalísticas ou de “faz de conta” até verdadeiros traumas organizacionais.

O tema da transposição de conceitos não é novo no campo dos estudos organizacionais, sendo pesquisado sob diferentes perspectivas, graus de amplitude e de profundidade. Autores como Morris e Lancaster (2005) abordam o imperativo que denominam “tradução de conceitos”; Abrahamson (2006) sugere o processo de “recombinação criativa”; e Wood Jr. e Caldas (1998) propõem a “adaptação criativa” (ou a antropofagia organizacional).

Ao resgatar outro autor brasileiro – Ramos (1996) – temos como conceito de fundo a “redução sociológica”. Mais recentemente, estendendo o alcance desse conceito, temos o conceito de “redução gerencial” (BERGUE, 2008; BERGUE; KLERING, 2010), que, no contexto da transposição de tecnologias de gestão do setor privado para a administração pública, sugere o imperativo da identificação dos conceitos e dos pressupostos subjacentes a essas tecnologias e sua ressignificação, seguindo-se a construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas. Isso sempre é importante assinalar, a partir do que há de mais essencial em uma tecnologia de gestão – os conceitos.

O conceito assume, portanto, uma posição central no processo de transposição de tecnologias para a organização pública. Ser capaz de tomar uma tecnologia gerencial, reconhecê-la como objeto cultural produzido em um contexto específico, e a ele vinculado em termos de pressupostos e significados, constitui um passo importante do processo de transposição significativa. Identificar nessa tecnologia os conceitos que lhe são intrínsecos e definidores de sua forma – adentrar a sua substância conceitual, em vez de apenas limitar-se ao seu formato – constitui outro ponto importante. A par disso, submeter esse conceito a um processo de reflexão com vistas à sua ressignificação, convertendo-o em algo que seja coerente com elementos que conformam o sistema de gestão da organização, é, sem dúvida, o esforço mais desafiante. Essa perspectiva de aprendizagem orientou a proposta de capacitação em foco, elaborada pela ENAP.

Na condução do curso, buscou-se não somente expor os profissionais em formação às tecnologias de gestão de pessoas existentes, notadamente aquela em evidência – a gestão por competências –, mas estabelecer os conceitos a elas subjacentes. Esforços foram empreendidos no sentido de superar os eventos de superfície que moldam o fenômeno tecnológico e adentrar o seu arranjo conceitual e de pressupostos fundamentais. Isso com o firme propósito de construir uma matriz conceitual que permitisse aos profissionais reconhecer os conceitos essenciais a essa e outras tecnologias de gestão de pessoas; mas, especialmente no contexto específico dos seus órgãos e entidades de atuação, os habilitassem a produzir soluções gerenciais que fossem significativas para a organização. Não se visou, em suma, capacitar esses profissionais para a reprodução de um modelo de gestão ou outros, mas sim

dotá-los de competências que os conduzissem à assunção de uma posição autônoma e de sistemática reflexão, que, ao final, facilitasse a apropriação crítica e devidamente contextualizada de conhecimentos produzidos exogenamente à administração pública.

## **Desafio da linguagem e da apropriação do cotidiano: conexões entre os planos conceitual e vivencial do trabalho na administração pública brasileira**

As experiências de convívio em sala de aula – aqui tomadas em perspectiva estendida para alcançar também as relações construídas em ambiente virtual de aprendizagem, por vezes largamente utilizado – permitiriam referir ainda diversos outros pontos que bem ilustrariam a importância da proposta do curso. Destaca-se, no entanto, a questão da linguagem, em especial a adoção da terminologia que particulariza o campo da administração pública e a apropriação dos elementos do cotidiano das organizações públicas como recurso pedagógico.

No exercício da atividade docente, seja na graduação ou pós-graduação, em diferentes instituições de ensino e públicos acadêmicos – escolas de governo ou escolas de negócio –, tem-se percebido, seja pelas experiências, seja por relatos ou leituras, o quanto os alunos tendem a referir uma “desconexão” entre os conceitos abordados em sala de aula e a “realidade” da organização. Isso provavelmente não seria diferente com a turma de Gestão de Pessoas no Serviço Público, caso o fenômeno não estivesse na pauta de preocupações dos profissionais que conceberam a estrutura curricular e a proposta pedagógica do curso.

Dado o alcance pretendido para o projeto, sempre compreendido no contexto da PNPD, a que dá ensejo o já referenciado Decreto nº 5.707/2006, percebeu-se o esforço da ENAP em buscar pelo país profissionais com estreita relação entre os campos teórico e prático. A natureza particular de uma proposta de pós-graduação em nível de especialização, concebida e levada a efeito no contexto de uma escola de governo, exige um formato didático-pedagógico cujo corpo docente seja capaz de, tanto quanto possível, prover aporte de conhecimento contextualizado. Isso implica um concerto de pessoas sensíveis

ao imperativo de relacionar os conceitos e a realidade das organizações públicas, sempre reconhecidas as suas especificidades de estrutura e funcionamento, linguagem, terminologia, elementos culturais etc.

Assim, tende a alcançar melhores resultados a prática docente que parte da experiência vivida pelo profissional-aluno. Em que pese seja desnecessário referir o repúdio a uma postura pedagógica que Paulo Freire denominaria como de inspiração “bancária” e de fundo estritamente reprodutivista, não é demais lembrar que no processo de aprendizagem, que tem apenas parte de seu lugar na sala de aula, aquele que está na posição de “aluno” detém largo conhecimento acerca de como se processa de fato a gestão de recursos humanos na administração pública. Aparentemente, a partir dessa realidade, pode-se construir conhecimento novo e significativo. É esse conhecimento pré-existente que nas relações de ensino e aprendizagem vem à tona, é problematizado, sofre um processo de reflexão e é ressignificado.

Outro elemento de relevância diz respeito a posturas didático-pedagógicas que contrastam os contextos público e privado em relação a estratégias, posturas e percepções de valor nos processos de ensino e aprendizagem. Ao passo que, nas escolas de negócios, a evidenciação de estreita sintonia com o jargão e os modismos gerenciais que permeiam o mundo corporativo tem forte apelo simbólico, em uma escola de governo essa pode não ser a tônica. Nesse contexto tende a preponderar uma observância mais estrita aos limites impostos pelo concreto.

Também se sabe que pouca ou nenhuma efetividade teria uma aula do tipo “conferência”, marcada por uma abordagem excessivamente teórica, na qual as posições assumidas por aluno e professor contribuem para reforçar assimetrias e desequilíbrios. Dessa forma, conspiraria contra a efetividade de um curso de especialização nos moldes pretendidos pela PNDP a interação pautada pela adoção de terminologia reveladora de demasiado apelo gerencialista, recheada de anglicismos ou estrangeirismos de toda a ordem, desnecessários e que mais distanciam e comprometem a comunicação do que a favorecem. Os exemplos ilustrativos são peculiares e referem-se a casos de empresas ditas de sucesso, mormente no caso de empresas estrangeiras ou, ainda, de experiências deslocadas no tempo.

Em suma, no caso de que se fala – o curso de Gestão de Pessoas no Serviço Público –, as diretrizes pedagógicas foram orientadas para a construção de conhecimento significativo e a sala de aula não constituiu ambiente de demasiada, descontextualizada ou desproporcional exposição teórica. Essa preocupação, sabe-se por relatos, esteve presente tanto na concepção quanto na execução do curso.

Nesses termos, revelou-se importante para a boa comunicação, condição para a construção de significados compartilhados mais efetivos, a recorrente exemplificação ou correlação dos conceitos em tratamento com as especificidades da administração pública. Não se pode, por exemplo, abordar o tema da estratégia, notadamente o planejamento estratégico, sem estabelecer a conexão com a tradição de planejamento de longo prazo que o setor público tem, inclusive no Brasil; tampouco sem referir os instrumentos de planejamento já consolidados na administração pública brasileira, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Nessa mesma linha de argumentação, não parece adequado que se fale de qualidade sem referir que, antes da experiência na indústria japonesa, em meados do século passado, a origem das ferramentas da qualidade está no organismo correspondente ao Ministério da Agricultura dos Estados Unidos, na década de 1920.<sup>3</sup> Assim, não se evidencia como boa prática pedagógica a abordagem de temas afetos à gestão por competências sem a vinculação do conteúdo aos significados já estabelecidos para a expressão “competência”, reinantes na administração pública e construídos sob influência da cultura jurídica ibérica que marca esse espaço organizacional. Igualmente, impõe-se relacionar a noção conceitual de competências ao formato vigente de planos e descrições de cargos, aos conceitos de carreira existentes, aos limites (e mesmo possibilidades) que a Constituição e a legislação ordinária impõem à admissão, à remuneração e à avaliação de desempenho de servidores na administração pública etc. Sem o estabelecimento dessas conexões com o cotidiano, múltiplas em termos de experiências e de realidades organizacionais, o conteúdo resulta fragilizado em significado.

Percebe-se, portanto, que o estabelecimento das diferentes conexões possíveis entre os campos da gestão e as múltiplas áreas da administração

pública – um campo do saber bem mais complexo que a gestão de empresas – importa um pensar sistêmico, não subordinado ao conceito estrito de disciplinas.

## **Convite ao pensamento sistêmico: condição para a transformação organizacional**

Os traços mecanicistas – fragmentação do trabalho, especialização das pessoas, padronização e formalização de procedimentos, hierarquia, o foco no processo etc. – emergem do mais simples esforço de leitura da realidade organizacional, que conforma a administração pública brasileira contemporânea. Além desses conceitos, mais facilmente perceptíveis, pode-se observar outros atributos do pensamento clássico de inspiração cartesiana que permeiam a administração pública. Entre esses, e com acentuado impacto sobre a gestão de pessoas, destaca-se a orientação racionalista e a consequente crença em uma realidade objetiva e na existência de uma verdade exterior ao indivíduo.

Ademais, pensar e promover a efetivação das diretrizes emanadas do Decreto nº 5.707/2006, notadamente no que diz respeito à introdução do conceito de gestão por competências na administração pública federal, implica admitir mudanças substantivas. Tal processo, impõe-se dizer, não pode ser pensado somente a partir das bases do pensamento clássico, senão reconhecendo o imperativo da adoção de um pensamento sistêmico.

Sabe-se que o referencial, a partir do qual se aborda um processo de mudança organizacional, influencia sobremaneira não somente a percepção dos agentes sobre 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. A esse propósito, em termos de paradigmas gerenciais, pode-se sintetizar alguns atributos afetos aos processos de gestão mecanicista e sistêmico – Quadro 1.



### **Quadro 1: Elementos constituintes dos paradigmas mecanicista e sistêmico de gestão**

Mecanicista	Sistêmico
partes	todo
objetos	relacionamentos
hierarquia	redes
causalidade linear	circularidade dos fluxos e relações
metáfora mecânica	metáfora orgânica
conhecimento objetivo	conhecimento objetivo e subjetivo
verdade	descrições aproximadas

Fonte: adaptado de Andrade *et al.* (2006).

A compreensão dos fenômenos de mudança, portanto, não deve assentar-se tão somente na perspectiva clássica de gestão – mecanicista –, que pressupõe ações deliberadas, objetividade, racionalidade plena, neutralidade, controle amplo e irrestrito (conhecimento e domínio sobre as variáveis) etc., senão como um processo emergente, substantivo, fluido e dinâmico, com ênfase nas relações e essencialmente relacionado às pessoas, elementos estes que caracterizam a perspectiva sistêmica. Coerente com isso, o fenômeno da mudança requer a assunção das seguintes premissas fundamentais (MORGAN, 1996):

- A mudança é um fenômeno contingencial e emergente, não possuindo fórmula única e previamente validada;
- A compreensão do contexto e descrição da situação complexa de análise é pré-requisito essencial para o esforço de planejamento de uma estratégia de mudança organizacional;
- A abordagem do pensamento sistêmico, sobretudo a linguagem sistêmica, constitui elemento fundamental do processo de compreensão do fenômeno da mudança.

Nessa linha, a mudança pode ser reconhecida, fundamentalmente, como processo de aprendizagem. Portanto, os resultados positivos de um processo de mudança tendem a ser proporcionais à amplitude da compreensão do fenômeno, o que se dá, inicialmente e em larga medida, pela explicitação das suas categorias centrais (variáveis) e das relações múltiplas e, por vezes,

mútuas que se estabelecem, aspectos estes característicos da perspectiva sistêmica, que se opõe à visão fragmentada e parcial do fenômeno.

Outro ponto a destacar na condução do processo de mudança é o papel dos atores organizacionais. Nesse particular, ressalta-se a importância do amplo envolvimento dos agentes da organização nos processos de mudança. Isso é particularmente importante quando se pensa na substancial transformação desejada para a função de recursos humanos nas organizações públicas. Nesse processo, assume posição central a capacidade de articulação por parte do pessoal da área de RH em relação aos demais atores organizacionais, de início reconhecendo as múltiplas e legítimas perspectivas da organização (objetivos, aspirações, exigências, temores etc.) e, ato subsequente, oferecendo respostas a essas tensões de modo a minimizar seus efeitos sobre a reconstrução de uma política de recursos humanos para a organização.

A mudança organizacional é, então, 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.

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 alterar a forma como as pessoas constroem e percebem essas interações; logo, a própria organização.”<sup>4</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 assumir:

- o imperativo do amplo envolvimento das pessoas;
- a obtenção de resultados mais substanciais, principalmente a 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. 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 objetivos e critérios de avaliação do trabalho no âmbito de um poder ou órgão público em particular. Todos esses vetores de mudança são de 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 nas 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, 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, com pretensa consistência e comprometimento com a obtenção de resultados efetivos, o interesse na mudança. Interesse 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.

## **A expectativa de transformação da realidade da gestão de RH**

Convergem a expectativa criada pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – Decreto nº 5.707/2006 – e a desenvolvida e alimentada pelos profissionais no transcorrer do curso, orientada pela noção de “gestão estratégica de pessoas”. Mas o que é gestão estratégica de pessoas na administração pública brasileira? Antes disso, o que é estratégia no contexto da gestão?

É vasta em amplitude e profundidade a literatura sobre estratégia. Produz-se no plano teórico e tecnológico, nesse campo, desde pelo menos a década de 1960. A despeito disso, pode-se afirmar que há múltiplos significados atribuídos ao conceito de estratégia no setor público. Gestão, em uma perspectiva bastante singela e processual de inspiração neoclássica, pode ser definida pelo processo administrativo, que consiste no fluxo cíclico e virtuoso das funções gerenciais de “planejamento, organização, direção e controle”. De forma simples, pode-se dizer que a estratégia é conteúdo que se materializa no planejamento estratégico. São condições para a produção da estratégia e, por conseguinte, de um planejamento estratégico, o que poderíamos denominar de “pensamento estratégico”. Dito isso, tem-se que a difundida ideia de planejamento estratégico está mais intensamente associada a um dos elementos do processo de gestão – o planejamento. Portanto, produzir planejamentos estratégicos não é sinônimo de gestão estratégica. Daí, reitera-se a importância dos conceitos.

Como pano de fundo, tem-se o conceito de pensamento estratégico. Esse, por sua vez, possui algumas dimensões, entre as quais destacam-se as seguintes: a noção de um pensamento de “topo” – efetivo envolvimento da alta administração –, com alcance do “todo” – considerando a organização como sistema complexo –, e orientado para o “longo prazo” – antecipa elementos conformadores de cenários futuros e estabelece, para o curto e médio prazos, condições para transformá-los. Considera-se, também, que gerenciar é antes de tudo pensar, para que os elementos de teoria assumam condição de centralidade. Tomando esses, entre outros possíveis elementos de definição, tem-se uma singela e nuclear definição de gestão estratégica – pensar a organização como um todo, em as suas instâncias, relacionada ao seu contexto e orientada para o longo prazo.

Derivando dessa definição, a gestão estratégica de pessoas pode ser definida a partir dos seguintes elementos:

- A função RH próxima à alta administração;
- Os agentes públicos (servidores e agentes políticos) no centro da organização;
- A gestão de pessoas como compromisso de todos os gestores.

Gestão estratégica de pessoas implica 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”. Peca-se pela redução, mas no intuito de que isso favoreça o início de um processo de compreensão da mensagem, que as pessoas sejam uma “variável” sempre posta entre as categorias centrais de decisão e considerada política de Estado.

Isso remete à ideia de reconhecer as pessoas – servidores efetivos, comissionados, terceirizados e agentes políticos – 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 o cotidiano das organizações, é a noção de que o gerenciamento de pessoas é compromisso de todos os gestores da organização. 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”.

Portanto, 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 e os profissionais capacitados em nível de pós-graduação estão habilitados, tanto para a interpretação e ressignificação desses elementos para a administração pública quanto para a proposição de ajustes e eventuais lacunas da própria PNDP.

## **Considerações finais: o curso no contexto de um processo de transformação**

Em suma, redes de relacionamento foram estabelecidas – sempre de natureza informal – em diferentes níveis de intensidade. Um dos desafios futuros, tanto da ENAP quanto dos profissionais egressos do curso de gestão de pessoas no serviço público, é intensificar esse arranjo relacional em redes de cooperação – de aprendizagem e solução de problemas concretos –, que alcancem os múltiplos órgãos e entidades da administração pública federal (e, por que não, estender a experiência e conhecimentos para outros níveis da federação em diferentes formatos – desde meios mais convencionais, como publicações e seminários, até formatos menos ortodoxos, como consultorias internas não onerosas no setor público).

## **Notas**

- <sup>1</sup> Mesmo se escaparmos do 1º e 2º setores da economia (público e privado), temos o 3º setor, o não governamental, que não deixa de ser composto de organizações.
- <sup>2</sup> Assume-se aqui o sistema de gestão como o agregado orgânico articulado e coerente de tecnologias de gestão que garantem a estrutura e o funcionamento da organização.
- <sup>3</sup> É importante considerar, também, que alguns dos conceitos essenciais da gestão pela qualidade – padronização, divisão do trabalho, especialização, formalização, hierarquia etc. – são os mesmos que informam o modelo clássico, de inspiração taylorista para análise organizacional. Oferecer essas “lentes” aos profissionais, mais que abordar os aspectos de superfície da tecnologia gerencial – a gestão pela qualidade – é contribuir para uma formação mais substantiva.

<sup>4</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).

## Referências

- ABRAHAMSON, Eric. *Mudança Organizacional: uma abordagem criativa, moderna e inovadora*. São Paulo: Makron Books, 2006;
- ANDRADE, Aurélio de Leão; SELEME, Acyr; RODRIGUES, Luís Henrique; SOUTO, Rodrigo. *Pensamento sistêmico – caderno de campo: o desafio da mudança sustentada nas organizações e na sociedade*. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- BERGUE, Sandro Trescastro. A Redução Gerencial no Processo de Transposição de Tecnologias de Gestão para Organizações Públicas. *Anais ENANPAD*. Rio de Janeiro, 2008.
- BERGUE, Sandro Trescastro; KLERING, Luis Roque. A Redução Sociológica no Processo de Transposição de Tecnologias Gerenciais. *Organizações e Sociedade*, v. 17, n. 52, 2010.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MORRIS, Timothy; LANCASTER, Zoë. Translating Management Ideas. *Organization Studies*, 27 (2), p. 207-233, 2005.
- PAULA, Ana Paula Paes de; WOOD Jr., 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, mai./ago., 2008.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A Redução Sociológica*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.
- WOOD Jr., Thomaz; CALDAS, Miguel Pinto. Antropofagia Organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, v.38, n.4, p. 6-17, 1998.

---

Sandro Trescastro Bergue é doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PPGA/UFRGS. Professor da Universidade de Caxias do Sul (UCS) e Diretor da Escola Superior de Gestão e Controle do TCE/RS. Contato: bergue@tce.rs.gov.br





## CAPÍTULO III



# APRENDIZAGEM E O DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS

*Claudia Simone Antonello<sup>1</sup> e*

*Maria Júlia Pantoja*

## **Introdução**

As organizações contemporâneas vêm sendo influenciadas pelo novo contexto de mudanças globais de natureza social, econômica, tecnológica e política que, de acordo com Bastos (2006), têm introduzido reflexões instigantes sobre os rumos da sociedade e a emergência de novos cenários para o mundo do trabalho.

Diante de transformações tão presentes e significativas, o setor público vem se adaptando por meio da promoção de mudanças organizacionais que envolvem a redefinição de aspectos estratégicos, tais como a alteração de missões, a utilização de novas ferramentas tecnológicas, a adoção de novos métodos de trabalho, entre outros. Tais mudanças, além de afetarem a organização e gestão dos processos de trabalho, impõem a necessidade da construção e desenvolvimento de novos perfis de competências profissionais.

Como consequência imediata, os processos de aprendizagem emergem como mecanismos essenciais ao desenvolvimento de novas competências requeridas para que os indivíduos e grupos possam apresentar padrões de desempenho efetivo no trabalho, dentro de um ambiente de gestão cada vez mais dinâmico e complexo.

O foco do presente capítulo recai sobre a definição e contextualização de vários conceitos importantes na área da aprendizagem no trabalho, analisando seus principais quadros referenciais e aplicações. Aborda também a influência de fatores do ambiente organizacional sobre o desenvolvimento de competências em contextos formais e informais de

aprendizagem no trabalho. Com base nos contextos formais de aprendizagem, descreve os conceitos de treinamento, desenvolvimento e educação (TD&E) e analisa seus principais componentes: avaliação de necessidades, planejamento e execução, e avaliação de TD&E. Por fim, articula o desenvolvimento de competências com as mudanças no significado e práticas do trabalho.

## **Aprendizagem no trabalho**

Aprendizagem constitui importante tema no âmbito dos estudos organizacionais e mais especificamente nas áreas da Administração e da Psicologia Organizacional. No que tange à Administração, o foco de atenção dos estudiosos tem recaído sobre os níveis das equipes de trabalho ou das organizações, tendo surgido duas importantes vertentes: aprendizagem organizacional e organizações que aprendem (ARGYRIS, 1996; DIXON, 1994; SCHEIN, 1996; SENGE, 1990). Alguns autores – como, por exemplo, Bastos, Gondim, Loiola, Menezes e Navio (2002) – argumentam que tais vertentes tratam do mesmo fenômeno, a partir de óticas e interesses distintos. Salientam que a primeira vertente – Aprendizagem Organizacional (AO) – privilegia a descrição de como a organização aprende, isto é, envolve as habilidades e o processo de construção e utilização do conhecimento que favorecerão a reflexão sobre as possibilidades concretas de ocorrer a aprendizagem nesse contexto. Enquanto isso, a segunda vertente – Organizações que Aprendem (OA) – focaliza o resultado, o ajuste de ferramentas metodológicas específicas para o diagnóstico e avaliação, que permitem identificar, promover e avaliar a qualidade dos processos e aprendizagem visando subsidiar a normalização e prescrição do que deve uma organização fazer para que ocorra a aprendizagem entre seus membros.

O fenômeno da aprendizagem tem sido intensamente focalizado pelas teorias psicológicas e a vasta base teórica tem fornecido significativas contribuições para as discussões que estão sendo desenvolvidas em aprendizagem organizacional. Nessa perspectiva, Pantoja e Borges-Andrade (2004) salientam que o termo “aprendizagem” possui ampla variedade de definições em psicologia. De forma geral, o referido termo

faz alusão a um processo de mudanças que ocorre no indivíduo, envolvendo três dimensões: afetiva, motora e cognitiva. Tais mudanças perduram ao longo do tempo e são resultantes da interação do indivíduo com o ambiente.

Na abordagem cognitivista de aprendizagem, a experiência de interação do indivíduo com seu ambiente (S) lhe possibilitaria “aprender” algo (O) – como uma capacidade (por exemplo, um conceito ou uma forma de resolver um problema) ou uma disposição (por exemplo, um interesse ou um valor) – que seria futuramente manifestado, evidenciado ou revelado por meio de alguma mudança de comportamento (R).

Explorando a noção de aprendizagem, POZO (1999 apud BELIVÁQUA-CHAVES, 2007) afirma que se constitui na possibilidade de modificar ou modelar as pautas de comportamento diante das mudanças que se processam no contexto social em que está inserida. Portanto, novos repertórios de comportamentos podem ser gerados pela adaptação do indivíduo a uma nova realidade.

A concepção da aprendizagem associada ao esforço direcionado a um objetivo previamente estabelecido é desenvolvida por Salvador (1994 apud COELHO, 2008). Ou seja, quem aprende, aprende algo com alguma finalidade. Tal processo, segundo esses autores, envolve a construção gradativa de significados com base nos conteúdos a serem aprendidos e no estoque de conhecimentos e habilidades desenvolvido pelo indivíduo ao longo do tempo. Dessa forma, o engajamento do indivíduo na ação de aprendizagem é realizado quando emerge a necessidade de adquirir conhecimentos e habilidades que não necessariamente estão relacionados ao suprimento de lacunas de competências, mas, também, esse engajamento refere-se ao enriquecimento de seu repertório atual (AUSUBEL, NOVAK e HANESIAN, 1983, apud COELHO, 2009). A partir de seus interesses, os indivíduos utilizariam distintos estilos (SALAS, 2007) e estratégias (BELIVÁQUA-CHAVES, 2007; PANTOJA, 2004) de aprendizagem no trabalho com vistas a modificar seu estoque atual de conhecimentos e habilidades e impactar no desempenho posterior.

Apoiada em concepções contemporâneas que tendem a enfatizar menos a informação ou aquisição de habilidades e deslocam seu foco de atenção para o desenvolvimento de novos e complexos processos cognitivos

na aquisição e desenvolvimento de competências, merece destaque a abordagem da aprendizagem na ação, que será detalhada a seguir.

A aprendizagem na ação é muito mais do que um simples acumular de experiências. A experiência é a interação de uma pessoa ou coletivo com a situação de trabalho. Nem todas permitem diretamente que ocorra a aprendizagem. A transformação que a experiência quase sempre promove nos indivíduos pode ser o resultado de uma “repetição” ou “impregnação” e significar muito pouco no plano da formação. Para que tal aconteça, é necessário que exista intencionalidade da parte dos atores no ambiente de aprendizagem formal ou nas práticas de trabalho. Para potencializar formativamente os ambientes organizacionais e de formação com o objetivo de desenvolver competências, é necessário que a interação com essas situações faça sentido para os que nela estão envolvidos.

A possibilidade de agir com um determinado sentido sobre a situação é um dos componentes fundamentais da aprendizagem experiencial: reforça o contato direto, a relação sujeito-objeto e favorece o ambiente de reflexividade e de releitura da experiência. Neste contexto torna-se pertinente a realização de um empreendimento, uma ação, um projeto, a aposta no compartilhar de experiências e vivências, no confronto de processos e de resultados, instituindo espaços de aprendizagem coletiva.

A importância atribuída a possibilidade de “colocar em prática” e “aprender pela experiência e pela ação”, facilitando o processo de aprendizagem, foi identificada em diferentes estudos nacionais (LEITE, GODOY E ANTONELLO, 2006; ANTONELLO 2004, 2005).

Nesses, identificou-se que o objetivo da aprendizagem é provocar alguma mudança na própria eficácia, mudar valores e atitudes ou ter experiências que sejam aproveitadas no futuro. Assim, a aprendizagem é o processo pelo qual cria-se conhecimento por meio da transformação da experiência. Uma experiência de aprendizagem não é considerada uma consequência completa enquanto não tiver uma aplicação em uma situação de trabalho concreta e, na qual, de acordo com os entrevistados, possam avaliar sua eficácia. Esse aspecto reporta-se à noção de competência: um dos pontos-chave é a transformação da experiência em conhecimento e em ação, a competência se expressa na ação (BOTERF, 1999a). Alguns

dos resultados obtidos são similares a uma ideia apresentada por Watkins e Marsick (1992, p. 294-297), de que as condições que aumentam a aprendizagem são:

a) Proatividade: na qual o aprendiz toma para si e dirige sua aprendizagem – semelhante às condições de autonomia e *empowerment*;

b) Reflexão crítica: na qual os aprendizes identificam e tornam explícitas normas, valores e suposições que estão escondidas de sua consciência e desafiam o modo como as coisas são feitas ao seu redor;

c) Criatividade: que permite às pessoas pensarem e perceberem as situações a partir de perspectivas diferentes.

A necessidade de aproximação entre teoria e prática apontada nesses estudos evidencia que o resgate da bagagem de conhecimentos/experiências do indivíduo, em seu cotidiano e no ambiente de formação, possibilita que ele se aproprie dessa bagagem e, ao mesmo tempo, contribui para o autodesenvolvimento. Além disso, destaca-se a importância do facilitador ter a capacidade de propiciar a reflexão em ambiente de formação. Esses aspectos permitem aos indivíduos ampliar o repertório de respostas às situações que se apresentam em seu dia a dia. No reapropriar de sua experiência profissional/pessoal, as pessoas podem redimensionar situações com as quais se deparam a partir de uma perspectiva diferente, questões também apontadas em estudo de Antonello (2004b). Trata-se da aplicação da dinâmica da relação entre ação-reflexão e aprendizagem. Desta forma, pode-se dizer que a aprendizagem designa o processo pelo qual o indivíduo constrói, assimila e aperfeiçoa conhecimentos e novas competências, por intermédio do qual suas representações, seus comportamentos e suas capacidades de ação podem ser modificados.

Identificou-se também que as competências consideradas imprescindíveis para o desempenho profissional como administrador numa função gerencial, situadas no campo das competências sociais, são, além do conhecimento, a capacidade de: gerenciar pessoas, de relacionamento interpessoal e de trabalhar em equipe. Na literatura, reconhece-se que a principal meta da formação gerencial é ajudar os gestores a desenvolverem-se como profissionais reflexivos, que possam refletir criticamente sobre a própria prática profissional. Os gestores no atual contexto precisam ser capazes de

analisar a informação; resolver problemas; comunicar-se; relacionar-se e trabalhar em equipe; e refletir sobre o próprio papel no processo de aprendizagem (SCHÖN, 2000). Observa-se que os pesquisados sinalizam que aprendem reconhecendo e respondendo a um jogo diverso de demandas ambientais e pessoais.

Os estudos mencionados revelaram a noção de aprendizagem na ação e autogerenciada, em que o desenvolvimento de competências exige uma escolha e transformação interna do indivíduo a partir das interações sociais. Evidenciou-se ainda a importância atribuída pelos entrevistados ao papel da autonomia e da motivação no processo de aprendizagem, atuando como capacitadores no seu contínuo desenvolvimento, bem como a relevância do papel do facilitador para estimular a motivação por meio da orientação e do acompanhamento. A forma como os indivíduos relataram que solucionam essas tensões dialéticas revelou como delineiam sua trajetória em torno do processo do ciclo de aprendizagem.

Vista como um todo, a aprendizagem descrita trata-se de um processo contínuo de responder às diversas demandas pessoais e ambientais desses indivíduos, que surgem da interação entre experiência, conceituação, reflexão e ação, constituindo um ciclo – embora não necessariamente fechado, ordenado e sequencial –, mas mais bem expresso pela noção de espiral, acompanhado pelo desenvolvimento de uma competência. Assim, a análise dos relatos oportuniza elaborar a configuração que se apresenta na figura 1.

Na figura 1 evidencia-se a ideia de que a aprendizagem é um processo de natureza social, emancipatória, tácita que envolve a representação interna do indivíduo (autoconhecimento, interesse e motivação em aprender) e sua ação social (conhecimento do outro), viabilizando o desenvolvimento de suas competências.





Fonte: elaborado pela autora a partir da literatura

### Figura 1: Processo de aprendizagem e desenvolvimento de competências

Assim, quando se fala em aprendizagem, está se falando de um conceito que inclui ambos, o explícito e o tácito. Inclui o que é dito e o que não é dito; o que é representado e o que é assumido. Inclui a linguagem, as ferramentas, os documentos, as imagens, os símbolos, os papéis definidos, os critérios especificados, os procedimentos, os regulamentos e os contratos que várias práticas fazem explícitas para uma variedade de propósitos. Inclui também todas as relações implícitas, convenções tácitas, sugestões sutis, regras não declaradas, as intuições, as percepções, a sensibilidade, compreensões incorporadas, suposições subjacentes e as visões de mundo compartilhadas que nunca puderam ser articuladas. Assim, a transposição dos saberes para a prática não comporta apenas uma dimensão técnica, implicando um trabalho pessoal de reconstrução das representações e das atitudes, de reinvenção quotidiana de estratégias de ação, oportunizando o desenvolvimento pessoal e a autonomia.

A contribuição mais significativa da aprendizagem na ação, no desenvolvimento de competências reside, talvez, na ruptura com um modo de pensamento essencialmente prescritivo e justificativo, que exige a inversão da relação entre a “teoria” e a realidade observada, a partir da interação com “o outro” e do contexto em que está inserido o sujeito.

A diversidade de nomenclaturas e abordagens do tema “aprendizagem nas organizações” pode confundir o leitor que esteja buscando compreender o processo de aprendizagem e sua contribuição no desenvolvimento de competências. Além disso, por algum tempo, houve uma tendência de se abordar a questão do desenvolvimento de competências descolada dos processos de aprendizagem que permeiam esse fenômeno.

Dessa forma, conclui-se propondo um quadro de referências relativamente integrado para a definição e o papel da aprendizagem na ação no desenvolvimento de competências. A ideia não é unificar, mas estabelecer interlocuções entre algumas definições e abordagens. A partir da revisão teórica e da reflexão acerca do estudo exploratório desenvolvido, percebe-se conexões relativas ao conceito de aprendizagem que se denomina experiencial ou na ação em contextos organizacionais e de formação:

a) processo: ênfase no como, em termos de continuidade e ideia de espiral;

b) transformação: baseada na possibilidade de mudança de atitude;

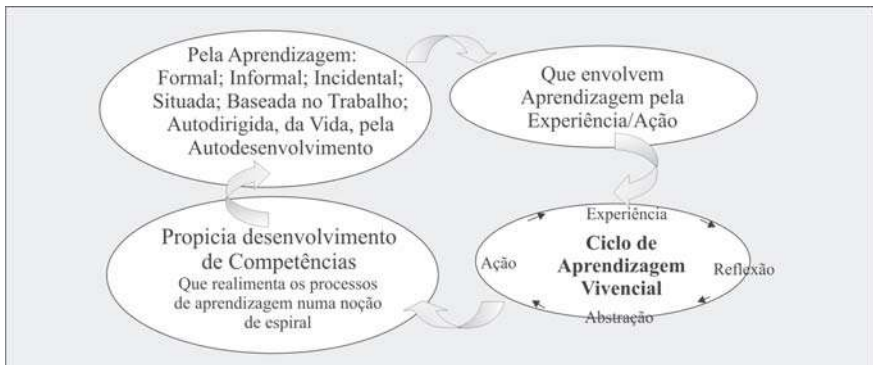
c) grupo: enfatizando o coletivo;

d) criação e reflexão: sob a ótica da conscientização e inovação;

e) ação: a apropriação e disseminação do conhecimento, experimentar e compartilhar por interações;

f) situada: o aprendizado ocorre em função da atividade, contexto e cultura no qual ocorre ou se situa, sendo carregado de significado.

Assim, considerando a revisão de literatura acerca do tema aprendizagem propõe-se que: a aprendizagem, independente de sua forma ou processo, frequência, intensidade e constância, designa ao indivíduo e aos grupos a oportunidade de vivenciar ou experimentar algum tipo de situação ou problema e isso pode implicar uma ação. Esta poderá estar envolvida por reflexão antes, durante ou depois do que se vivencia, oportunizando o desenvolvimento de competências. Identifica-se, também, a possibilidade do ciclo de aprendizagem experiencial contribuir para o desenvolvimento de competências, considerando-se os tipos de aprendizagem – vide figura 2.



**Figura 2: O papel da aprendizagem na ação no desenvolvimento de competências**

Congruente com a noção ressaltada por Freitas & Brandão (2006) de que aprendizagem configura o processo ou o meio pelo qual as pessoas adquirem competências, e admitindo ainda que a competência representa uma manifestação do que foi aprendido pelo indivíduo, pode-se constatar que ambas, aprendizagem e competência, estão relacionadas à noção de mudança. Assim, para estudar o fenômeno da aprendizagem, os pesquisadores procuram produzir ou encontrar situações em que é possível identificar os comportamentos anteriores e posteriores à aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHAs). Nas escolas, procura-se investigar os comportamentos dos aprendizes em situações de ensino-aprendizagem. Nas organizações, os processos de treinamento, desenvolvimento e educação são o foco mais usual das pesquisas sobre aprendizagem. Abbad & Borges-Andrade (2004) os definem como ações organizacionais que utilizam uma tecnologia instrucional ou são deliberadamente arranjados. Tais ações focalizam basicamente a aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes que podem estar direcionadas a diferentes finalidades, tais como: melhoria do desempenho do trabalho; preparação do profissional para exercer outras atividades; adaptação dos indivíduos para adoção de novas tecnologias; crescimento dos indivíduos dentro da organização. Dessa forma, as organizações investem em processos de TD&E e podem esperar várias consequências: que as pessoas fiquem satisfeitas com esses

processos, que aprendam e que ocorram transferências de aprendizagem para o trabalho e transferências para o desempenho das equipes e das organizações.

Todavia, é preciso lembrar que os indivíduos podem aprender e efetivamente aprendem no trabalho, independentemente de existirem processos de TD&E. Ou seja, em contextos organizacionais, nem todas as situações que geram aprendizagem constituem eventos de TD&E. Existem outras formas de transmissão de conhecimento e aprendizagem. Nesse sentido, os indivíduos podem aprender por meio das consequências organizacionais resultantes de comportamentos, observando as consequências de comportamentos dos demais membros de sua equipe, ouvindo histórias de companheiros mais antigos ou recebendo instruções e orientações de supervisores ou sugestões de fornecedores e clientes. De forma coerente com o aqui exposto, alguns autores afirmam ainda que esse tipo de aprendizagem ocorre sem sistematização e em função dos interesses dos indivíduos (ABBAD, BORGES-FERREIRA E NOGUEIRA, 2006; DAY, 1998; MARSICK & WATKINS, 2001; SONNENTAG & COLS, 2004).

Conforme salientam Sonnentag e Cols (2004 *apud* BELIVÁQUA-CHAVES) e Svensson, Ellström e Aberg (2004), tais atividades frequentemente ocorrem nos contextos de socialização organizacional ou quando é necessária a adaptação a um novo trabalho ou nova demanda. Embora facilitem atividades que direcionam a aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes não são suficientes para o pleno desenvolvimento de competências.

Em síntese, as atividades de aprendizagem formal e informal devem estar interligadas na medida em que podem influenciar o grau de eficácia e efetividade do processo de aprendizado, por meio do qual as competências são adquiridas pelos indivíduos e grupos no contexto de trabalho. Serão abordados, a seguir, os principais conceitos da aprendizagem informal e suas relações com o desenvolvimento de competências.

## **Aprendizagem informal no trabalho**

Vários autores têm empreendido esforços no sentido de conceituar e melhor caracterizar a aprendizagem informal no trabalho. Para Day (1998),

a aprendizagem informal é pontual e específica das necessidades do indivíduo; portanto, constitui evento altamente relevante para ele. Partindo do pressuposto de que existem discrepâncias entre o que os indivíduos sabem e o que eles devem saber, a autora argumenta que a aprendizagem informal proporciona um aprendizado incremental do que deve ser aprendido e sabido.

Em consonância com tais argumentações, Sonnentag, Niessen e Ohly (2004) salientam que as atividades informais de aprendizagem são em geral desestruturadas e iniciadas pelos próprios indivíduos. Portanto, podem ou não estar alinhadas aos objetivos e estratégias da organização; a ocorrência, em geral, se manifesta em contextos de socialização organizacional.

A despeito da variedade de definições, alguns aspectos parecem razoavelmente consolidados na literatura acerca dos processos de aprendizagem informal no trabalho. Compõem esse elenco: a) ações específicas, pontuais e condicionadas aos interesses do indivíduo; b) não constituem ações sistematicamente programadas, tampouco há controle por parte da organização acerca do que será aprendido; c) sua ocorrência pode estar ou não articulada aos objetivos organizacionais e do trabalho; d) não estão direcionadas ao alcance de resultados específicos previamente delineados pela organização.

No campo da aprendizagem na ação, uma das abordagens mais ricas é a que trata da aprendizagem informal e das comunidades de prática por meio da aprendizagem situada. Os benefícios mais sustentáveis, em termos de necessidades individuais e organizacionais (LAVE & WENGER, 1991), tendem a ser o resultado da “ação” ou a “aprendizagem situada”, que é informal e resulta diretamente de atividades relacionadas com o trabalho. Essa é a aprendizagem que se dá em espaços e interstícios de vida organizacional.

A teoria da aprendizagem situada é uma ideia proposta por Lave e Wenger. Estes autores argumentam que o aprendizado sempre ocorre em função da atividade, contexto e cultura em que ocorre ou se situa. Para os autores essa proposição contrasta com a maioria das atividades em sala de aula, que envolvem conhecimentos abstratos, totalmente descontextualizados de situações concretas. A interação social é um componente crítico da aprendizagem situada; nela, os aprendizes ficam envolvidos em “Comunidades de prática”, que portam certas convicções e definem comportamentos a serem adquiridos.

Brown e Duguid (1992) descrevem este tipo de local de trabalho, que aprende como um processo que ocorre por “teias de participação”. Wenger

e Lave (1998) caracterizaram essas teias de aprendizagem informais como comunidades de prática, e Boland e Tenkasi (1995) as denominam como comunidades de saber. Ao invés de representar aprendizagem, como o que ocorre dentro de sistemas formais, por exemplo, pelo treinamento em aula ou uso de banco de dados, tal abordagem volta-se para a aprendizagem que ocorre por meio da participação no trabalho. À medida que os novatos se movem da periferia dessas comunidades para o centro, eles se tornam mais ativos e engajados na construção da cultura delas e, então, assumem o papel de *experts*. Nesse sentido, o aprendizado ocorre de maneira não intencional, não deliberada. A transferência de conhecimento e aprendizagem mais integrados é facilitada por meio da autêntica interação social.

Aprendizagem situada pretende colocar pensamento e ação num lugar e tempo específicos. Situar significa envolver indivíduos, ambiente e atividades para criar significado. Situar significa localizar num *setting* particular os processos de pensar e fazer utilizados pelos *experts* para criar conhecimento e habilidades para as atividades. O conhecimento é obtido pelos processos descritos como *way in* e prática. *Way in* é um período de observação no qual um aprendiz assiste a um *expert/mestre* e faz uma primeira tentativa de resolver um problema. Na prática estão o refinamento e o aperfeiçoamento do uso do conhecimento adquirido.

De acordo com Lankard (2000), a aprendizagem situada é uma das abordagens receptoras de atenção no campo da aprendizagem de adultos e no local de trabalho. Nessa perspectiva, aprende-se em contextos que refletem como o conhecimento será usado em situações da vida real. A estratégia está baseada na premissa de que conhecimento não é independente, mas fundamentalmente situado, sendo em parte um produto da atividade, contexto e cultura em que é desenvolvido (BROWN & DUGUID, 1992). Orey e Nelson (1994, p.623) elaboram uma explicação: “aprendizagem requer mais que só pensamento e ação, ou uma situação física ou social particular, ou de receber um corpo de conhecimento; também requer participação nas atuais práticas da cultura”. Assim, a aprendizagem situada é o autêntico contexto social no qual a aprendizagem ocorre, fornecendo ao indivíduo o benefício do conhecimento ampliado e o potencial para aplicar esse conhecimento de novas formas em novas situações. Na teoria da aprendizagem situada, o “conhecimento é

visto como coproduzido pelas pessoas e a situação; o compromisso e o engajamento do indivíduo são críticos na situação” (DAMARIN, 1993, p. 28).

Quanto à aprendizagem informal, Livingstone (1999, p. 3-4) sugere que seja alguma atividade que envolva a busca de entendimento, conhecimento ou habilidade que ocorre fora dos currículos que constituem cursos e programas educacionais. Outra definição é oferecida por Watkins e Marsick (1992, p. 288), em que a aprendizagem informal e a incidental podem ocorrer a partir de uma experiência formalmente estruturada, com base em atividades específicas para esse fim. A aprendizagem informal pode ser planejada ou não, mas normalmente envolve algum grau de consciência que a pessoa está aprendendo. Por outro lado, aprendizagem incidental é amplamente não intencional. Esses autores afirmam que aprendizagem informal pode se encontrar em processos formais de ensino.

Aprendizagem incidental é aprendizagem não intencional ou não planejada que resulta de outras atividades. Ocorre frequentemente no local de trabalho, no processo de realizar tarefas (CAHOON, 1995). Ocorre de muitas formas: por observação, repetição, interação social e resolução de problema (ROGERS, 1997); provém de significados implícitos em sala de aula, políticas ou expectativas do local de trabalho (LEROUX & LAFLEUR, 1995); por “assistir” a ou falar com colegas ou *experts* sobre tarefas (ROGERS, 1997); provém de erros, suposições, convicções e atribuições (CSEH; WATKINS & MARSICK, 1999); ou de ser forçado a aceitar ou adaptar-se a situações (ENGLISH, 1999). Esse modo “natural” de aprender (ROGERS, 1997) tem características que o tornam muito efetivo em situações de aprendizagem formais: é situado, contextual e social. Ross-Gordon e Dowling definem:

Aprendizagem incidental é uma ação ou transação espontânea, a intenção na realização de uma tarefa, que na descoberta ao acaso aumenta conhecimento e habilidades específicas. Inclui aprender com erros, aprender fazendo, aprender pela transmissão em rede, aprender de uma série de experiências interpessoais. (ROSS-GORDON E DOWLING, 1995, p. 315).

A aprendizagem incidental pode resultar em competência melhorada, mudança de atitudes, incremento de habilidades interpessoais, autoconfiança

e autoconsciência (McFERRIN 1999; MEALMAN, 1993; ROSS-GORDON & DOWLING, 1995). Porém, nem toda aprendizagem não planejada é efetiva. Leroux e Lafleur (1995) destacam o “acertar ou perder” da natureza da aprendizagem incidental. Mealman (1993) explica como criar um clima que nutre aprendizagem incidental e pode auxiliar as pessoas a obterem bons resultados desse tipo de aprendizagem: a consciência da oportunidade e o valor de tal aprendizagem podem ser trazidos à atenção dos aprendizes, enfatizando que eles podem antecipar resultados pela aprendizagem incidental e que isso repercute no incremento da competência, em maior autoconhecimento, habilidades aperfeiçoadas e desenvolvimento de autoconfiança. Outras sugestões incluem oportunidades para trocas sociais (LAWRENCE, 2000); arranjo do local de trabalho (BROWN & DUGUID, 2000); desenvolvimento de habilidades de reflexão crítica (CSEH; WATKINS & MARSICK, 1999).

A aprendizagem situada, como a aprendizagem experiencial, enfatiza que é mais provável que a mudança de comportamento ocorra como resultado da reflexão em experiência. Já a aprendizagem incidental difere porque envolve pouca ou nenhuma reflexão. A dificuldade de validar a aprendizagem incidental como uma estratégia de aprendizagem efetiva é que se trata de uma aprendizagem que não é antecipada, tampouco consciente; então, não é tão facilmente avaliada. A intenção primária da atividade é realizar a tarefa e não aprender. Quando a aprendizagem incidental ocorre, é uma surpresa – um subproduto de outra atividade. O indivíduo descobre algo durante o processo de fazer.

Por outro lado, na abordagem das questões de identificação e avaliação da aprendizagem informal, é crucial não esquecer a sua natureza contextual. Quando adquiridos em ambientes sociais e concretos, os conhecimentos e as competências são em grande parte o resultado da participação em comunidades de prática. Essa perspectiva implica valorizar não apenas o lado relacional (o papel do indivíduo dentro de um grupo social), mas também a qualidade da aprendizagem. Aprender, em termos individuais, significa adquirir competências de desempenho por envolvimento num processo contínuo de aprendizagem. Como tal, a aprendizagem não é apenas reprodução, mas também reformulação e renovação do conhecimento e das competências.



Conforme Elkjaer (2000, p.114), considerar a aprendizagem como parte inerente da prática social, como algo interpretado, baseado no mundo em que vivemos, “pode também ser chamado de uma abordagem construtivista social sobre aprendizagem – e organizações”. Esta abordagem tem desenvolvido conceitos, tais como o de aprender enquanto se trabalha, em que a aprendizagem é uma parte inevitável do trabalho (é coletiva) em ambientes sociais. Práticas de trabalho são vistas como construções sociais, ou seja, como construídas por meio da narração e de contar histórias.

De acordo com Jacobson (1996, p.23), numa linha de pensamento próxima à de Daft e Weick (1983), “as relações sociais são centrais para a aprendizagem em determinado ambiente; aprender é significativo não somente pelas competências e processos que são adquiridos, mas também pelas mudanças das relações sociais a que isso leva”. De forma similar, Lave e Wenger (1991, p. 52) afirmam que “a aprendizagem implica não somente relações com atividades específicas, mas relações com comunidades sociais”, as denominadas comunidades de prática. Ou seja, a aprendizagem implica tornar-se apto para envolver-se em novas atividades e funções e para dominar novos conhecimentos.

A seguir, apresenta-se (quadro I) a sistematização de alguns aspectos referentes aos tipos de aprendizagem.

Por fim, a aprendizagem no ambiente de trabalho é distinguida, na literatura, das atividades de aprendizagem em termos de seu *locus* de controle. Atividades de aprendizagem formais são conceituadas como organizacionalmente mediadas e envolvem muito menos auto-direção quando comparadas a atividades informais e incidentais, que são consideradas altamente autogeridas, cujo controle está dentro da esfera da aprendizagem individual (ERAUT, 2000). Neste sistema ou estrutura social complexa de atores, cada indivíduo possui seus interesses específicos. Spender (1996) comenta que, ao invés de adotar conceitos simplistas e reducionistas do indivíduo, precisa-se de alguma teoria sobre a relação entre os níveis individuais e sociais de pensamento, que não pressuponha que todos os aspectos dos processos de conhecimento de um indivíduo possam estar separados de contexto social.

## Quadro1: Síntese dos principais aspectos da aprendizagem situada, informal e incidental

	Situada	Informal	Incidental
DEFINIÇÃO	O aprendizado sempre ocorre em função da atividade, contexto e cultura no qual ocorre ou se situa. Requer participação nas práticas da cultura na qual o sujeito está inserido.	Trata -se de alguma atividade que envolve a busca de entendimento, conhecimento ou habilidade. Ocorre fora dos currículos que constituem os programas educacionais, cursos ou <i>workshops</i>	Não é intencional ou planejada. Ocorre freqüentemente no local de trabalho durante a realização das tarefas.
ÊNFASE	Assim como a aprendizagem na ação/experiencial, enfatiza que a mudança de comportamento é mais provável que aconteça como resultado da reflexão em experiência.	Implica em valorizar não apenas o lado relacional (o papel do indivíduo dentro de um grupo social), mas também a qualidade da aprendizagem. Normalmente envolve algum grau de consciência do indivíduo que ele está aprendendo.	É amplamente não intencional. Pode se encontrar em processos formais de ensino. Difere das outras porque envolve pouca ou nenhuma reflexão. Como não está baseada em reflexão, está presente nas ações do indivíduo. Trata-se de uma aprendizagem que não é antecipada, tão pouco consciente.
COMO OCORRE	Colocar pensamento e ação num lugar e tempo específicos. Situar significa envolver indivíduos, o ambiente e as atividades para criar significado. Significa localizar num <i>setting</i> particular os processos de pensar e fazer utilizados pelos <i>experts</i> para criar conhecimento e habilidades para as atividades. Pode ocorrer em comunidades de prática.	Pode ocorrer a partir de uma experiência formalmente estruturada, com base em atividades específicas para este fim. Pode ser planejada ou não planejada. Pode ocorrer em comunidades de prática.	Ocorre de muitas formas, por: observação; repetição; interação social; resolução de problema; políticas ou expectativas do local de trabalho; “assistir” ou falar com colegas ou <i>experts</i> sobre tarefas, erros, suposições, convicções e atribuições; ou pelo fato de o indivíduo ser forçado aceitar ou adaptar-se a situações.
RESULTADO	Fornecer ao indivíduo o benefício do conhecimento ampliado e o potencial para aplicar este conhecimento em novas formas e novas situações.	O indivíduo pode adquirir competências ao envolver-se num processo contínuo de aprendizagem. A aprendizagem não é apenas reprodução, mas reformulação e renovação do conhecimento e das competências.	Pode resultar em competência melhorada, mudança de atitudes, aumento de habilidades interpessoais, desenvolvimento de autoconfiança, ampliação de habilidades em geral, e maior auto-conhecimento;

Fonte: Antonello, 2007

## Aprendizagem formal no trabalho

A aprendizagem formal está bastante associada aos programas de treinamento e desenvolvimento. Ou seja, aos eventos de aprendizagem sistematicamente planejados, com vistas a facilitar a aquisição e o desenvolvimento de competências por meio da utilização de uma tecnologia instrucional.

A conceituação de “treinamento” engloba três importantes dimensões. A primeira refere-se à intencionalidade na melhoria de desempenho profissional, a segunda diz respeito ao controle por parte da organização e a terceira enfoca a natureza processual.

Treinamento é definido por Goldstein (1991) como a aquisição sistemática de atitudes, conceitos e habilidades. Esse processo é subsidiado por informações obtidas por meio da análise de tarefas, das capacidades do treinando e dos princípios da tecnologia instrucional.

De acordo com Wexley (1984), treinamento é visto como esforço planejado de uma organização para facilitar a aprendizagem de comportamentos funcionais. Hinrichs (1976) apresenta treinamento como quaisquer procedimentos, de iniciativa organizacional, cujo objetivo é ampliar a aprendizagem entre seus membros.

Autores como Nadler (1984) e Bastos (1991 *apud* VARGAS & ABBAD, 2006) enfatizam que a área de treinamento apresenta uma série de problemas conceituais. Os conceitos tradicionalmente diferenciados em T&D são: instrução, treinamento, desenvolvimento e educação.

Instrução é concebida por Romiszowski (1978 *apud* BASTOS, 1991) como processo no qual os objetivos específicos e métodos de ensino são definidos anteriormente ao processo de aprendizagem. Esta definição é ampliada mais recentemente por Vargas & Abbad (2006), passando a ser conceituada como forma mais simples de estruturação de eventos de aprendizagem, que envolve a definição dos objetivos e a aplicação de procedimentos instrucionais. As autoras salientam ainda que a instrução é utilizada para transmitir conhecimentos, habilidades e atitudes simples por intermédio de eventos de curta duração, como aulas e similares.

A noção de Treinamento desenvolvida por Nadler (1984) está associada à aprendizagem relacionada às tarefas ou atividades executadas pelo profissional em determinado momento e visa apenas à melhoria de desempenho no trabalho. No que diz respeito à Educação, o mesmo autor salienta que o conceito faz referência à preparação do profissional para o desempenho de novas funções na organização.

O conceito mais amplo proposto por Nadler (1984) foi o de Desenvolvimento de Recursos Humanos e envolve a aprendizagem orientada para o crescimento pessoal do profissional, não estando, portanto, relacionada a um trabalho específico, presente ou futuro.

Considerando a abrangência dos quatro conceitos aqui apresentados, Sallorenzo (2000) elaborou uma proposta de diagrama em que o conceito de

desenvolvimento engloba o de educação, que engloba o de treinamento, que por sua vez engloba o de instrução.

Posteriormente, Vargas e Abbad (2006), tomando como referência a complexidade das estruturas de conhecimento envolvidas, argumentaram que a Educação teria um nível de complexidade maior e, portanto, deveria aparecer como último círculo do diagrama. Assim, as referidas autoras propuseram a alteração do diagrama de forma que pudesse estar contemplada a evolução do conceito de Educação, que passou a assumir novos significados como, por exemplo, educação continuada e educação corporativa.

As novas tendências com a educação e o desenvolvimento dos indivíduos em contextos organizacionais são apontadas por Éboli (2004). A autora argumenta que a modalidade de educação corporativa surge com o advento das universidades corporativas (UCs), demarcando o deslocamento do foco tradicional de Treinamento e Desenvolvimento (T&D), orientado ao desenvolvimento de habilidades específicas para o trabalho, para uma perspectiva mais abrangente com a educação de todos os colaboradores da organização. Segundo a autora, o novo ambiente empresarial, demandante de respostas cada vez mais ágeis necessárias à sobrevivência da organização, tem gerado um impacto significativo no perfil de gestores e profissionais em termos de uma postura voltada ao autodesenvolvimento e à aprendizagem contínua. De acordo com Éboli (2004), a criação desse novo perfil passará necessariamente pela implantação de sistemas educacionais que privilegiem o desenvolvimento de atitudes, posturas e habilidades, e não apenas a aquisição de conhecimento técnico e instrumental. Dentro desse enfoque, adquire relevância o conceito de competência e a Universidade Corporativa é concebida como veículo eficaz para o alinhamento e desenvolvimento de competências individuais, de acordo com as estratégias institucionais.

Abbad & Borges-Andrade (2004) definem Treinamento, Desenvolvimento e Educação (TD&E) como ações organizacionais que utilizam uma tecnologia instrucional ou são deliberadamente arranjadas. Tais ações focalizam basicamente a aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes que podem estar direcionadas a diferentes finalidades, tais como: melhoria do

desempenho do trabalho; preparação do profissional para exercer outras atividades; adaptação dos indivíduos para adoção de novas tecnologias; crescimento dos indivíduos dentro da organização.

TD&E pode ser concebido como um sistema instrucional. De acordo com Borges-Andrade (1986), é definido como sendo uma tecnologia que engloba um conjunto de princípios e prescrições, formado por partes coordenadas entre si e que funcionam como estrutura organizada que oferece alternativas eficazes para os problemas relativos a treinamento. Atualmente tais princípios e prescrições tecnológicas fundamentam-se em referenciais provenientes, especialmente, da psicologia instrucional e de base cognitivista.

A produção de conhecimentos científicos e o desenvolvimento de tecnologias no campo de TD&E têm sido norteados pela abordagem sistêmica. Nessa perspectiva, é concebido como um sistema composto por elementos que mantêm entre si e com os ambientes intra e extra-organizacionais um estreito relacionamento de interdependência. São eles: avaliação de necessidades; planejamento e execução e avaliação.

A avaliação de necessidades busca identificar necessidades em três níveis: organizacional, de tarefas e pessoal. O subsistema planejamento está relacionado ao estabelecimento de objetivos instrucionais, à escolha de estratégias de ensino, de métodos e técnicas de treinamento e considerações sobre as relações de custo-benefício das estratégias escolhidas. A avaliação de eventos de TD&E se constitui em fonte permanente de retroalimentação para o sistema por meio do estabelecimento de critérios, desenvolvimento de medidas e escolha de delineamentos de pesquisa para aferição da eficácia de programas instrucionais.

De acordo com Sonnentag (2008 apud TANNENBAUM & YULK, 1992), uma importante etapa para o desenvolvimento de programas de treinamento constitui a avaliação de necessidades. Por meio desse processo, são produzidas informações úteis ao desenvolvimento de objetivos instrucionais e critérios de eficácia do treinamento.

A avaliação de necessidades de treinamento, de acordo com a categorização proposta por McGehee e Thayer (1961 *apud* LIMA & BORGES-ANDRADE, 2006), compreende uma análise cuidadosa em três níveis: organizacional, de tarefas e pessoal.

No que se refere ao nível organizacional, compreende a análise dos sistemas intra e extra-organizacional; ou seja, dos objetivos estratégicos, tecnologia, recursos, clima, cultura, ambiente institucional, mercado de trabalho, conjuntura socioeconômica e política etc., com vistas a estabelecer os vínculos necessários entre treinamento e estratégias organizacionais, de forma a assegurar que os treinamentos possam, de fato, apoiar a direção estratégica da organização. De acordo com Lima & Borges-Andrade (2006), a abordagem de competências centrada no desenvolvimento organizacional, ou seja, na organização e estratégia organizacional, pode fornecer instrumental útil nesse nível de análise.

Com relação à análise de tarefas, refere-se ao estudo minucioso das tarefas a serem desempenhadas, bem como das condições nas quais o trabalho é realizado, com o intuito de identificar os conhecimentos, habilidades e atitudes (CHAs) necessários ao desempenho efetivo do trabalho. Conforme salienta Sonnentag (2008), nesse nível de análise são gerados subsídios importantes à especificação dos conteúdos do treinamento.

Por fim, na análise de pessoal o foco recai sobre o indivíduo ou grupos e identifica quem deveria participar do treinamento e qual tipo é necessário. Aliado a isso, descreve os pré-requisitos: conhecimentos, habilidades e atitudes (CHAs), bem como a motivação dos participantes para o treinamento.

Nesse nível e no nível anterior de análise, merece destaque a abordagem de competências centrada no desenvolvimento humano, que focaliza conjuntos de CHAs necessários à atuação em um cargo ou papel ocupacional. Conforme mencionam Lima & Borges-Andrade (2006), tal perspectiva tem gerado importantes contribuições nas discussões sobre métodos de diagnóstico de competências em organizações.

Cabe ainda ressaltar que vários autores têm recomendado a inclusão de um exame cuidadoso das variáveis presentes nos contextos intra e extraorganizacional, na etapa de avaliação de necessidades de TD&E, com vistas à identificação de necessidades atuais e futuras de aquisição e desenvolvimento de CHAs, bem como a preparação de um ambiente propício à aplicação dos novos conhecimentos e habilidades (ABBAD, FREITAS E PILATI, 2006; HESKETH, 1997 apud SONNENTAG, 2008; HOWELL & COOKE, 1989; ROULLIER & GOLDSTEIN, 1991).

Após a conclusão da avaliação de necessidades, a próxima etapa é determinar como TD&E será realizado à luz de conhecimentos científicos e tecnológicos específicos a contextos instrucionais fundamentados em três principais áreas: teorias de aprendizagem, teorias instrucionais e teorias cognitivas.

De acordo com Hesketh & Ivancic (2002), a realização de um evento de aprendizagem envolve diferentes etapas. São elas: avaliação de necessidades de TD&E, com vistas à identificação de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHAs) requeridos para o desempenho efetivo no trabalho; o sequenciamento dos conteúdos durante o curso; a escolha dos tipos de estratégias para processamento da informação; e a prática de *feedbacks*. Além disso, é crescente o reconhecimento da necessidade de atividades que promovam a prática de habilidades cognitivas, que favoreçam a transferência das competências aprendidas para o ambiente de trabalho.

Abbad, Zerbini, Carvalho e Meneses (2006) especificam mais detalhadamente passos necessários à elaboração do planejamento instrucional. São eles: o estabelecimento de objetivos instrucionais descritos em termos de resultados esperados de aprendizagem; a escolha da modalidade de entrega da instrução; o estabelecimento da sequência dos objetivos e conteúdos; a seleção e desenvolvimento de procedimentos instrucionais; a definição de critérios de avaliação da aprendizagem; e a testagem do desenho instrucional.

A expectativa é a de que a realização sistemática dos procedimentos relacionados a cada uma das etapas ou passos possa contribuir para o estabelecimento de um ambiente de aprendizagem, em que os conhecimentos, habilidades e atitudes possam ser adquiridos e, posteriormente, transferidos para o contexto de trabalho dos participantes.

Mais recentemente, contextos organizacionais de gestão de competências têm utilizado a expressão “trilhas de aprendizagem”, definida por Freitas (2002) como caminhos alternativos e flexíveis para promover o desenvolvimento pessoal e profissional, para fazer referência a uma estratégia, com vistas ao desenvolvimento de competências direcionadas ao aprimoramento do desempenho atual e futuro.

Nessa perspectiva, a suposição básica é a de que o indivíduo está inserido em um contexto social e organizacional mais amplo, e que sua formação não está restrita às necessidades específicas do cargo que ocupa.

Pelo contrário, conforme salienta Freitas e Brandão (2006), as trilhas estão articuladas à aquisição e desenvolvimento de competências que extrapolam as especificidades do cargo, e podem gerar valiosos subsídios ao desenvolvimento continuado do indivíduo e ao desempenho de papéis ocupacionais mais abrangentes dentro de determinado contexto ou estratégia organizacional.

A noção de trilhas de aprendizagem integra as dimensões da aprendizagem formal e informal no trabalho, abordadas no início deste capítulo, para o desenvolvimento de competências profissionais. Para tanto, considera as diferentes possibilidades de aprendizagem existentes nos ambientes intra e extraorganizacional e ainda propicia que interesses específicos tanto da organização quanto dos indivíduos sejam contemplados na realização da aprendizagem (FREITAS & BRANDÃO, 2006). Dessa forma, a opção por uma ação de formação mais flexível e encadeada pode ser a opção por uma área temática de aquisição de conhecimentos; que pode incluir educação formal (por exemplo, cursos e especializações) ou informal (por exemplo, aprendizagem em serviço, leituras, seminários, viagens de estudo), de acordo com a disponibilidade e interesse do profissional.

De maneira geral, a expectativa é a de que após eventos formais de aprendizagem, os indivíduos apresentem ganhos nas atividades cotidianas por meio da mobilização das competências aprendidas, o que contribuirá para um melhor desempenho da organização. A aferição dos resultados, com vistas ao aperfeiçoamento contínuo do sistema TD&E, constitui a principal função do subsistema de avaliação, apresentado a seguir.

A avaliação de ações sistematicamente planejadas de aprendizagem, como treinamento, desenvolvimento e educação, pode ser definida como processo que inclui coleta sistemática de informações descritivas e valorativas necessárias à eficácia de decisões relacionadas à seleção, adoção, valoração e modificação de várias atividades instrucionais (GOLDSTEIN, 1991).

Vários modelos de avaliação foram delineados, visando aferir os resultados de programas instrucionais. A depender do momento em que a coleta de dados é realizada, tais modelos podem ser classificados como formativos ou somativos.



A avaliação somativa, que será abordada no presente texto, segundo Borges-Andrade (2006), diz respeito ao processo de planejar, obter e analisar informações. O objetivo é fornecer subsídios úteis para decidir sobre a adoção ou rejeição de um programa ou evento isolado de TD&E, pensado como um sistema instrucional.

Segundo Goldstein (1991), a avaliação da efetividade de treinamento deve ser realizada por meio da utilização de diferentes critérios que possam refletir os múltiplos objetivos da organização. Esses podem variar em função do momento em que se processa a coleta de dados, bem como do tipo de informação levantada. Uma importante classificação de regras de efetividade de treinamento foi desenvolvida por Hamblin (1978), adaptada do modelo de Kirkpatrick (1976). De acordo com a classificação, o treinamento pode apresentar diferentes tipos de resultados, a saber: reação, aprendizagem, comportamento, organização e valor final.

O primeiro nível, o de reação, refere-se aos sentimentos e às opiniões do treinando a respeito do curso. Para avaliar esse nível é necessário definir quais reações são esperadas com o curso. Para Forsyth, Jolliffe & Stevens (1995), a avaliação de reação, além de fornecer *feedback* sobre questões importantes que afetam os eventos de aprendizagem e a eficiência dos materiais utilizados, encoraja os treinandos a assumir a responsabilidade pela aprendizagem.

O segundo nível, o de aprendizagem, determina a quantidade e o grau de conhecimentos que foram adquiridos pelos treinandos. Para que ele atinja os objetivos de aprendizagem, é necessário que os alunos possuam as aptidões básicas para adquirir os conhecimentos, habilidades e atitudes desejadas; o aprendizado deve ocorrer de acordo com os objetivos propostos e é preciso uma reação favorável, ou seja, os treinandos devem ser receptivos ao treinamento. O nível de comportamento no cargo visa averiguar se a pessoa está aplicando no trabalho o que foi aprendido no curso. Para realizar essa avaliação é necessário que, no planejamento do curso, sejam estabelecidos objetivos, em termos comportamentais, do que se espera do treinando no retorno ao trabalho. O critério de efeitos na organização procura averiguar em que nível as mudanças de comportamento no cargo afetaram a empresa como um todo. A avaliação do valor final, por sua vez, dá-se a

partir das normas finais pelos quais a empresa julga sua eficácia e seu sucesso ou fracasso.

O modelo de avaliação integrado somativo (MAIS) foi desenvolvido por Borges-Andrade (2006 apud BORGES-ANDRADE, 1982). Ele visa determinar a efetividade da instrução e levantar outras variáveis direta e indiretamente relacionadas aos resultados esperados. As categorias de variáveis do MAIS são: insumo, procedimentos, processo, resultado e ambiente. Este último é subdividido em: avaliação de necessidades, suporte, disseminação e resultados.

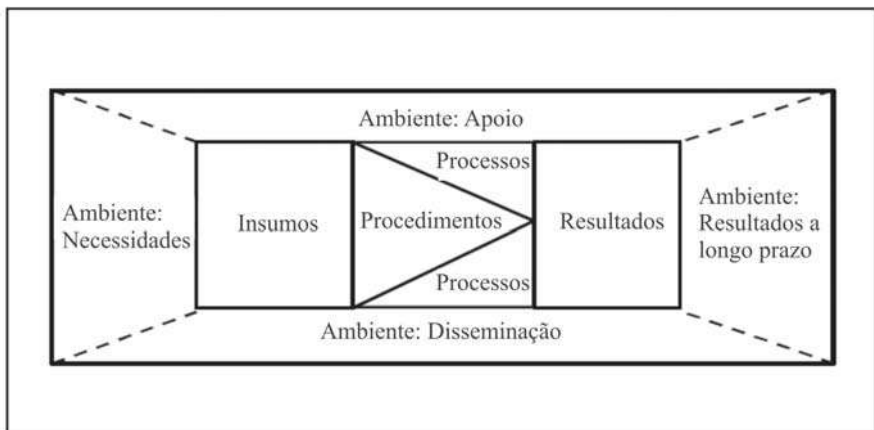
O primeiro componente – “insumo” – refere-se aos fatores físicos e sociais além dos estados comportamentais anteriores à instrução e que podem afetá-la – como, por exemplo, experiência anterior, motivação para participação no curso, etc. As operações necessárias para facilitar ou produzir os resultados instrucionais fazem parte do componente “procedimento”. O componente “processo” diz respeito ao que acontece a aspectos significativos do comportamento do aprendiz, à medida que os procedimentos são implementados. O desempenho final pretendido ou consequências inesperadas (desejáveis ou indesejáveis) da instrução caracterizam o componente “resultado”. Suas variáveis correspondem aos dois primeiros níveis de indicadores de efetividade dos modelos de Kirkpatrick (1976) e Hamblin (1978), ou seja, reação e aprendizagem. O último componente, ambiente, inclui todas as condições, atividades e eventos na sociedade, comunidade, na organização ou na escola. Conforme argumenta Borges-Andrade (2006), o componente “ambiente” representa o contexto de TD&E: ele o determina, o modifica e é afetado por esse. O componente pode ser subdividido em quatro subcomponentes: avaliação de necessidades, suporte, disseminação e resultados em longo prazo.

Segundo Borges-Andrade (2006), as variáveis do subcomponente “suporte”, quando relacionadas a efeitos em longo prazo, desempenham papel crítico – como, por exemplo, o caso do suporte psicossocial oferecido por colegas e supervisores, para a transferência do aprendido para o trabalho. O autor especifica algumas variáveis de suporte que podem exercer influência sobre os resultados de ações de TD&E. Entre elas, destacam-se: expectativas organizacionais de suporte antes do início das atividades de

TD&E; incentivo de supervisores para aprendizagem e aplicação do aprendido; receptividade de colegas a sugestões vindas de participantes de eventos de TD&E, relativas a competências neles adquiridas; ações e atitudes dos supervisores imediatos no que se refere às atividades de ensino, aos resultados de aprendizagem e a sua transferência, entre outras.

O subcomponente “resultados” em longo prazo engloba consequências ambientais do evento de TD&E e seus efeitos não podem ser obtidos logo após o final de TD&E. De acordo com Kirkpatrick (1976) e Hamblin (1978), tais efeitos podem incluir mudanças de comportamento no cargo, no nível da organização e indicadores de valor final.

Para uma melhor visualização de seu modelo, Borges-Andrade propôs o seguinte esquema:



(Fonte: Borges-Andrade, 2006)

### Figura 3: Componentes do Modelo MAIS

De maneira geral, o foco das pesquisas na área de avaliação recai sobre os efeitos de ações de TD&E no nível individual. Ou seja, a partir dos objetivos de TD&E, mensura-se se o indivíduo esteve satisfeito com o evento instrucional, se assimilou os conteúdos abordados no curso e se foi capaz de aplicar o que aprendeu no ambiente de trabalho. Entretanto, quando as pessoas participam de ações de TD&E, os esforços empreendidos pelas organizações visam essencialmente ao desenvolvimento de competências

que possam ser transferidas para a equipe e para a organização, com vistas à produção de mudanças em processos internos que envolvem mais de uma equipe. Em tal contexto, insere-se a perspectiva multinível, que focaliza os efeitos de TD&E nas categorias níveis do grupo, unidade ou organização, baseada em três suposições básicas: a aprendizagem ocorre no nível individual; a transferência dos CHAs aprendidos ocorre entre diferentes contextos (transferência horizontal); e os efeitos dos comportamentos individuais emergem para produzir resultados em níveis mais altos (transferência vertical) (PANTOJA & BORGES-ANDRADE, 2002; PANTOJA & BORGES-ANDRADE, 2004; ABBAD, FREITAS E PILATI, 2006; PANTOJA & NEIVA, 2007).

Conforme argumentam Pantoja & Neiva (2007), na transferência vertical o indivíduo aprende, transfere para o trabalho e a partir da aprendizagem, que envolve vários indivíduos em momentos concomitantes, o desempenho e a produtividade do grupo e da organização também podem ser alterados. Isso porque a ação de TD&E está vinculada às metas grupais e organizacionais pretendidas.

Todavia, esse indivíduo, fonte originária da aprendizagem, está inserido em um contexto cultural que pode ou não favorecer e valorizar a plena expressão ou uso das competências adquiridas no ambiente de trabalho. Dessa forma, tal processo é complexo e engloba fenômenos que ocorrem em dois sentidos: de cima para baixo, representados por fatores organizacionais que influenciam mudanças nos níveis de baixo, formados pelas equipes e indivíduos e vice-versa.

Na avaliação, a verificação pode ser feita por meio de indicadores específicos relacionados às competências esperadas, ou seja, dos conhecimentos, habilidades e atitudes (CHAs). O foco dessa análise, no ambiente de trabalho, contemplará saber se o indivíduo está fazendo o que era esperado ou se está utilizando o que aprendeu. Além disso, é possível verificar também os efeitos da aprendizagem no conjunto do desempenho individual, estejam eles direta ou indiretamente vinculados às competências que foram ensinadas. Isso é verificado no nível do indivíduo, da equipe ou da organização. A opção por uma ou outra medida tem a ver com o que se deseja avaliar. Porém, quando mais se avança verticalmente, isto é, na medição dos efeitos do aprendido nas equipes e nas organizações, mais difícil é a mensuração,

exigindo metodologias específicas (ABBAD & BORGES-ANDRADE, 2004 *apud* CARVALHO ET AL, 2009).

O suporte organizacional é um importante fator que atua sobre as possibilidades de transferência das competências aprendidas. Ele pode ser psicossocial, material, relacionado ao desempenho etc. Quando as equipes possuem sistemas de suporte ao que o indivíduo aprendeu, isso dificulta o esquecimento e favorece a transferência. A própria expectativa em relação ao suporte organizacional é capaz de afetar o impacto de um evento de aprendizagem. Por outro lado, a ausência do suporte pode atenuar efeitos positivos da capacitação (ABBAD & BORGES-ANDRADE, 2004 *apud* CARVALHO ET AL, 2009).

Iniciativas de aprendizagem em contextos de trabalho expressam foco na capacidade de o indivíduo apresentar, sob vários fatores, desempenhos que são esperados para a atividade. Ainda que um indivíduo tenha participado de evento de aprendizagem baseado em competências, isso não significa, necessariamente, que ele irá apresentar novos padrões de desempenho quando precisar realizar seu trabalho na organização. Isso ocorre porque, além das competências adquiridas, é preciso que haja motivação por parte do indivíduo e que a organização proveja suporte adequado aos processos de aprendizagem e transferência no trabalho, que serão abordados a seguir.

### **Variáveis de contexto e suporte à transferência de TD&E**

O reconhecimento de que suporte à transferência de treinamento e clima organizacional é um fator crítico no estudo das variáveis que afetam a eficácia e efetividade de programas ou eventos de TD&E tem norteado a realização de pesquisas no campo de treinamento e desenvolvimento. Nesses estudos, conforme salientado por Pantoja, Porto, Mourão e Borges-Andrade (2005), a definição de suporte à transferência envolve variáveis presentes no ambiente organizacional antes, durante e depois do evento instrucional. As variáveis que são incluídas geralmente são apoio gerencial à transferência, ajuda e receptividade do grupo de trabalho à aplicação das novas aprendizagens, dicas situacionais (relativas aos objetivos, desenho da tarefa, autocontrole para utilização do aprendido), bem como consequências

(*feedback*, *feedback* negativo, punição e nenhum *feedback*) diante das tentativas do profissional do evento de aplicar no trabalho os novos conhecimentos e habilidades adquiridos em TD&E.

Segundo Broad (1982), para que os investimentos em Treinamento e Desenvolvimento (T&D) sejam efetivos, é preciso que estes sejam maiores e focados no desenvolvimento de estratégias de suporte gerencial para o treinamento no retorno ao trabalho. Para tanto, o autor realizou uma pesquisa com coordenadores de recursos humanos e levantou as principais ações gerenciais para oferecer suporte à transferência de treinamento. Foram definidas cinco categorias:

*Envolvimento da alta gestão*: inclui ações que podem ocorrer antes, durante e depois do treinamento. As ações incluem participação no evento, alocação de recurso e incorporação dos resultados na estrutura e processos organizacionais.

*Preparação do treinamento*: inclui atividades anteriores ao início do curso como incentivo à participação efetiva no programa, participação no desenho e desenvolvimento do curso, seleção e preparação dos profissionais que serão treinados.

*Suporte durante o treinamento*: engloba especialmente a liberação do treinando para participar do curso sem ter que se envolver com os assuntos relativos ao trabalho.

*Retorno ao trabalho*: garantir que o treinando possa imediatamente aplicar no trabalho o que foi aprendido no curso.

*Ações subsequentes*: estímulo ao uso dos comportamentos aprendidos. Essas ações dão suporte à incorporação das novas competências nos processos organizacionais em curso.

Em geral, as ações em todas as categorias foram consideradas como extremamente importantes pelos coordenadores que responderam ao instrumento. Apesar disso, quando perguntados sobre as ações que efetivamente executavam, elas se limitaram às três primeiras categorias. Apenas uma minoria realizava ações que garantiam a aplicação do aprendido no retorno imediato ao trabalho e incorporavam as novas competências nos processos organizacionais.

Focalizando a questão do porquê de ser tão frequente a conclusão com sucesso de programas de treinamento, cujas habilidades não são

posteriormente aplicadas no ambiente de trabalho, Feldman (1981) propõe que algumas análises sejam efetuadas. Primeiramente verificar se a lacuna de desempenho está mesmo relacionada à falta de treinamento. Muitos dos problemas apresentados só podem ser resolvidos a partir de ações de gerenciamento e, não, por meio de programas de treinamento. Outros problemas de desempenho também podem estar relacionados à inadequação das condições de trabalho, limitações de recursos e equipamentos ou, ainda, ao ambiente organizacional que não apoia o desempenho positivo, mesmo que as habilidades tenham sido aprendidas pelos funcionários treinados.

Abbad, Freitas, & Pillati (2006) também afirmam que nem sempre os problemas de desempenho estão vinculados a treinamento. Muitas vezes as pessoas possuem as competências necessárias e a motivação para determinado comportamento no trabalho, contudo não encontram condições propícias para demonstrá-las. Ausência de apoio organizacional – seja ao desempenho, seja à aprendizagem ou à transferência para o trabalho daquilo que foi aprendido – gera problemas de desempenho.

Outro fator, proposto por Feldman (1981), que pode impedir a adequada transferência das habilidades aprendidas em programas de treinamento para o trabalho está atrelado ao comportamento dos gerentes e supervisores. Na maioria das organizações, os gerentes e supervisores não têm nenhuma responsabilidade pelo sucesso da aplicação dos novos comportamentos no retorno ao trabalho.

O autor enfatiza ainda a importância de estabelecer um programa de suporte aos treinandos após a realização do curso. O planejamento dessas ações deve começar antes do programa de treinamento ser desenvolvido, ou seja, na etapa de avaliação de necessidades. Estratégias e planejamentos que ocorrem durante o programa são frequentemente insuficientes ou atrasados e, conseqüentemente, não são bem vistos pelos envolvidos.

A adoção de estratégias pré e pós-treinamento, com vistas a maximizar o processo de transferência, tem sido recomendada por vários pesquisadores na área de TD&E. Entre elas destacam-se:

a) organizar oportunidades para desempenhar, no local de trabalho, as habilidades que foram treinadas e ampliar a retenção e generalização das habilidades (FORD et al., 1992; QUINONES et al., 1995/1996; TESLUK et al., 1995);

b) implementar dicas situacionais que relembram os treinandos sobre as prioridades do treinamento (ROUILLER & GOLDSTEIN, 1993);

c) desenvolver uma estrutura de recompensa para reforçar positivamente a aplicação das habilidades treinadas (ROUILLER & GOLDSTEIN, 1993);

d) promover uma cultura organizacional (cultura de aprendizagem contínua, clima para transferência) que encoraje a transferência (TRACEY et al., 1995);

e) desenhar um programa de prevenção de recaídas para aumentar a consciência sobre o processo de recaída e facilitar o desenvolvimento de estratégias para lidar com os obstáculos da transferência (MARX, 1982);

f) conduzir avaliação de treinamento para analisar a efetividade a longo-prazo do treinamento, utilizando uma variedade de medidas (KRAIGER et al., 1993).

Alguns estudos voltados ao desenvolvimento de escalas para medir clima para transferência proporcionaram avanços teóricos e metodológicos significativos na área de avaliação de impacto de treinamento. No estudo de Roullier & Goldstein (1993), por exemplo, que resultou na construção e validação de uma escala para medir o clima de apoio aos comportamentos aprendidos no evento de TD&E, as variáveis relacionadas ao apoio psicossocial à transferência foram responsáveis pela explicação do bom proveito dos treinamentos no trabalho.

Parcialmente influenciadas por esse estudo, Abbad, Sallorenzo & Gama (1999) validaram uma escala de suporte organizacional à transferência de treinamento, composta de 22 itens. Segundo Abbad, Freitas & Pilati (2006), o suporte à transferência está relacionado ao suporte organizacional, mas se limita à opinião dos funcionários quanto ao apoio organizacional, quando se trata de atividades de treinamento e desenvolvimento, e ao uso eficaz, no trabalho, do que foi aprendido. Esse apoio é um construto multidimensional dividido em três dimensões: *apoio gerencial ao treinamento* – diz respeito ao contexto pré-treinamento, ou seja, mede o nível de auxílio recebido pelo treinando para participar de todas as atividades do programa de treinamento. *Suporte psicossocial à transferência* – engloba o suporte gerencial, social (dos colegas) e organizacional que o treinando recebe para aplicar, no trabalho, as competências aprendidas no programa de T&D. Tal apoio pode ser



definido em termos de oportunidades para praticar o aprendido, ajuda do chefe na remoção de obstáculos e acesso às informações necessárias para maximizar a aplicação das novas competências. *Suporte material à transferência* – está relacionado ao ambiente físico, ou seja, analisa a qualidade, quantidade e disponibilidade de recursos materiais e financeiros que influenciam a transferência do que foi aprendido.

A variável antecedente – “suporte à transferência” – se destacou como forte preditora dos efeitos de longo prazo, exercidos pelos eventos de TD&E sobre o desempenho, motivação e atitudes dos participantes – impacto do treinamento no trabalho, conforme relatado na revisão de literatura na área de Treinamento e Desenvolvimento, com enfoque em avaliação de treinamento, conduzida por Abbad, Pilati e Pantoja (2003). Em todos os estudos analisados, foram encontradas relações positivas entre suporte à transferência e impacto em diferentes ambientes organizacionais, tipos de treinamento e amostras.

Apesar dos diversos estudos comprovando a importância do suporte à transferência como componente explicativo para o sucesso ou fracasso dos programas de treinamento, ainda faltam estudos para acompanhar as medidas de apoio durante a realização da avaliação de necessidades, como mencionado neste texto.

Em síntese, a identificação de ameaças e restrições contextuais à transferência de TD&E possibilita a definição e implementação de melhorias nas condições organizacionais de auxílio à integração e mobilização de competências adquiridas em ações de aprendizagem sistematicamente planejadas.

## **Desenvolvimento de competências**

Pode-se adotar a ideia de que a competência permite a ação e/ou resolução de problemas profissionais de maneira satisfatória dentro de um contexto particular ao mobilizar diversas capacidades de maneira integrada. Essa proposta de definição foi construída por Antonello (2004a) a partir das ideias de Boterf (2002)<sup>2</sup>, Sandberg (2000) e Zarifian (2001). Está presente a questão processual e contextual em que a articulação e a interação são aspectos fundamentais para o indivíduo, a organização e a sociedade.

Trata-se de uma abordagem dinâmica que privilegia a análise de competências a partir da definição de noção e seleção de atributos de competência, desenvolvimento e formação, que se optou por denominar de “competência em processo”. Verificou-se que diferentes autores utilizam diferentes definições, com frequentes contradições e superposições conceituais. Entende-se, assim, que mais do que definir o que constitui competências, é necessário também compreender como são desenvolvidas. Assim, cabe considerar os seguintes aspectos elaborados a partir dos autores acima mencionados:

a) conexão existente entre a competência e a ação: a competência permite o agir e é ela que o adapta. Ela não existe por si, independentemente da atividade, do problema a resolver, do uso que dela é feito;

b) contextualidade: a competência está vinculada a uma dada situação profissional e corresponde, conseqüentemente, a um contexto;

c) as categorias constitutivas da competência: ela é constituída pela mobilização de recursos de competências – conhecimentos, habilidades e atitudes (BOTERF, 2003);

d) a competência adiciona valor às atividades da organização e valor social ao indivíduo: à organização, em termos de desempenho, e ao indivíduo na forma de autorrealização, sentimento ou experiência pessoal de ser competente. Aqui se insere a ideia de autodesenvolvimento e motivos, no sentido de que o indivíduo também é responsável pelo desenvolvimento, aprimoramento e consolidação das competências;

e) interação e rede do trabalho: as competências se desenvolvem por interação entre as pessoas no ambiente de trabalho, formal ou informalmente. A noção de construção de competência inclui a interação do indivíduo com seu grupo profissional e grupos sociais do ambiente em que vive. Considera-se também acesso a banco de dados, livros, manuais, entre outros;

f) as práticas de trabalho: a competência pode ser compreendida com base nas práticas organizacionais, focalizando a análise no enriquecimento de experiências e vivências. O desenvolvimento de competências envolve mudança na estrutura e no significado das práticas do trabalho. Nesse sentido, um aspecto fundamental refere-se à apropriação do saber em ações no trabalho (saber agir). O conhecimento é construído e, ao mesmo

tempo, incorporado às atitudes, manifestando-se por meio de ações e práticas no trabalho.

Tais considerações convergem para a construção da definição de competência: é a que ocorre em função da capacidade de mobilização de conhecimentos, habilidades e atitudes (recursos de competência) pelo indivíduo frente a uma situação, atividade, contexto e cultura em que ocorre ou se situa. Trata-se da capacidade do indivíduo de pensar e agir dentro de um ambiente particular, supondo a capacidade de aprender e de se adaptar a diferentes situações, a partir da interação com outras pessoas. O indivíduo também é responsável pela construção e consolidação de competências (autodesenvolvimento), tendo em vista o aperfeiçoamento de sua capacitação, podendo, dessa forma, adicionar valor às atividades da organização e a si próprio (autorrealização). Para Boterf (2002), a competência pode ser comparada a um ato de enunciação que não pode ser compreendido sem referência ao sujeito que o emite ou ao contexto no qual ele se situa, ou seja, a competência é assumir responsabilidades frente a situações de trabalho complexas, buscando lidar com eventos inéditos, surpreendentes, de natureza singular (BRAND; TOLFO, 2008).

Salienta-se que se uma competência é um “saber-mobilizar”. Não se trata de uma técnica ou de mais um saber, mas de uma capacidade de mobilizar um conjunto de recursos – conhecimentos, *know-how*, esquemas de avaliação e de ação, ferramentas, atitudes – a fim de enfrentar com eficácia situações complexas e inéditas. Não basta, portanto, “enriquecer a gama de recursos do profissional para que as competências se vejam automaticamente ampliadas, pois seu desenvolvimento passa pela integração e pela aplicação sinérgica desses recursos nas situações, e isso precisa ser aprendido” (ANTONELLO, 2005, p. 36).

Para abordar a ideia de competência, sob outro prisma, menos fragmentado e estanque, cabe mencionar o pensamento de Boterf (1994, p.21), quando ele afirma que “a competência é a capacidade de integrar os saberes diversos e heterogêneos para finalizá-los sobre a realização das atividades”. O autor sugere que competências estão constantemente sendo construídas pelo indivíduo em interação com o ambiente.

No setor público brasileiro, foi instituída a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. No decreto, o conceito de para competência é: “um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição”.

A partir dessas considerações introdutórias acerca do tema desenvolvimento de competências, nas próximas seções deste capítulo serão abordados elementos que permeiam a questão.

## **Contexto e o “poder agir”**

Tal qual o processo de aprendizagem, o de desenvolvimento de competências é dinâmico e complexo, e ambos estão totalmente interrelacionados. A complexidade da combinação de diferentes ambientes e formas de aprendizagem, “contexto e possibilidades”, permitem em maior ou menor grau o desenvolvimento de competências ao indivíduo. Tentar um descolamento para compreendê-los isolada e separadamente seria, no mínimo, imprudente. O contexto é uma complexa trama de referências (intercâmbio de informações, ideias, entre outros) que, em longo prazo, pode auxiliar a configurar o saber dos indivíduos e, em igual tempo, determinar uma arquitetura social para esse saber.

Compreendido deste modo, o contexto em que ocorre a aprendizagem pode ou não criar equilíbrio dinâmico entre o saber/teoria e saber-fazer/prática. É por meio dessa estreita interdependência ou coprodução de conhecimento teórico-prático que as competências podem ser desenvolvidas. Aprender significa desenvolver competências por envolvimento num processo contínuo de aprendizagem. Como tal, ela não é apenas reprodução, mas também reformulação e renovação do conhecimento e das competências. As situações de trabalho e de formação comportam uma multiplicidade de efeitos oriundos da aprendizagem, ou seja, mudanças duráveis no comportamento dos indivíduos e dos grupos. Esses são fruto da capitalização das experiências individuais e coletivas e da aquisição de conhecimentos

na ação, produzindo-se de modo não necessariamente consciente. Correspondem a uma formação difusa, residual ou latente, mesmo quando a situação não tenha fins explicitamente de formação. São considerados como coprodutos da atividade principal e constituem aquilo que se designa por aprendizagem informal. Diversos contextos instigam o indivíduo a analisar situações, a identificar problemas, a estabelecer prioridades, a prospectar soluções, a gerar e gerir recursos.

Para Boterf (2002), a competência é resultante de um saber agir, de um querer e de um poder agir. O poder agir, segundo o autor, torna-se possível por um contexto facilitador, que fornecerá os meios apropriados à criação de competências; por atribuições, que reconhecerão a margem de liberdade e de iniciativa necessária à criação de competências; e por redes relacionais de informações, que ampliarão os recursos aos quais o profissional pode apelar para construir suas competências e seu profissionalismo. Ainda no que se refere ao poder agir, Le Boterf (2002) acrescenta que a empresa deve saber criar espaços de autonomia e de tolerância nos quais a criatividade possa exercer-se e o controle não esteja presente a todo o momento. A competência consiste, então, em saber mobilizar e combinar recursos. Boterf (2002) e Zarifian (2001) descrevem que a competência está associada às realizações e àquilo que as pessoas produzem e entregam à organização, ou seja, a competência é colocar em prática o que se sabe, em determinado contexto; o que os autores chamam de “competência em ação”.

Assim, de acordo com Boterf (2002), a competência só é construída quando colocada em prática em uma situação de trabalho. O autor compara a competência a um “saber-mobilizar”, ou seja, não há competência senão em ato. Portanto, a mobilização das competências não pode ser isolada do contexto particular do seu exercício, é preciso que se tenha a possibilidade de colocá-las em prática, o que, de acordo com Boterf, trata-se do “poder agir”.

O poder agir, segundo Boterf (2002), está relacionado a um contexto facilitador, que fornece os meios apropriados ao desenvolvimento e mobilização de competências, as atribuições delegadas aos funcionários e as redes relacionais de informação que os indivíduos possuem. Portanto, o profissional não é competente sozinho, pois necessita de um suporte da

organização. Este diz respeito às ferramentas e equipamentos necessários para execução do trabalho, bem como de uma rede de relacionamentos e de informações disponíveis em banco de dados. Conforme este autor, à medida que o profissional possui os meios e as condições necessárias para poder agir dentro da organização, juntamente com o querer agir e com o saber agir, conseguirá desenvolver e mobilizar suas competências.

Brand e Tolfo (2008) agregam a ideia de que a noção de competências está relacionada não somente ao conjunto de recursos que o profissional possui, sejam esses incorporados ou disponibilizados pelo meio, mas também à cultura organizacional e ao significado atribuído pelos profissionais a esse pressuposto. “Neste sentido, a competência profissional contempla uma junção de saberes, de saber-agir, querer-agir e poder agir, manifestos em ações profissionais concretas, com uma cultura organizacional que possibilita o desenvolvimento e a mobilização desses recursos” (BRAND E TOLFO, 2008, p.3). De acordo com esses autores, para que as competências dos profissionais sejam mobilizadas é necessário que haja uma cultura organizacional que facilite essa mobilização. Isso porque observa-se que a cultura organizacional está relacionada ao modo de pensar, agir e sentir das pessoas, o que irá influenciar a maneira como as pessoas se comportam e as práticas organizacionais adotadas na organização.

A mobilização das competências profissionais só acontece com a ação das pessoas. Esta ação refletirá os pressupostos da natureza humana que estão relacionados aos padrões culturais (crenças, valores, hábitos, dentre outros) presentes na empresa, que determinam as políticas administrativas adotadas e, conseqüentemente, fornecem as condições ao poder agir.” (BRAND E TOLFO, 2008, p.3).

Diferentes autores e, entre eles, Gherardi e Nicolini (2001) comentam que a aprendizagem que ocorre no local de trabalho pode ser compreendida como uma atividade social e cognitiva, à medida que o “contexto organizacional” é social e culturalmente estruturado e continuamente reconstruído pelas atividades dos indivíduos que a ele estão integrados. Os autores referem-se a que conhecer é ser capaz de participar com a competência necessária num complexo contexto de relacionamentos entre pessoas e

atividades, ou seja, o conhecimento não é somente o que reside na mente dos indivíduos, livros ou bancos de dados.

Essa definição revela que a aprendizagem desempenha uma função prática, porque enfatiza a importância da aplicação do conhecimento num contexto social, em que o indivíduo precisa descobrir o que, quando e como deve ser feito, utilizando-se de artefatos e rotinas específicas para então identificar por que determinada atividade foi realizada. Assim, para compreender as competências e o desenvolvimento é necessário explorar os contextos das atividades e as práticas sociais em que elas ocorrem. A partir da compreensão das circunstâncias e como os indivíduos constroem a situação é que podemos dar uma interpretação válida da atividade de aprendizagem que foi realizada (ANTONELLO, 2006).

O ambiente deve ser concebido como um produto social e histórico que é coproduzido juntamente com as atividades que ele suporta – agentes, objetos, atividades, artefatos materiais e simbólicos, enfim, tudo o que constitui um heterogêneo sistema que se transforma com o transcorrer do tempo. Portanto, o ambiente organizacional não deve ser considerado como simples “recipiente” para as atividades humanas. Emfim, resta uma questão: como se pode então definir espaço organizacional para aprendizagem? Assim como a competência, mais do que uma definição, trata-se de um conceito em construção. O espaço organizacional para aprendizagem, trata-se de fóruns, formais e informais, onde os gestores e as equipes possam ter uma maior interação, que lhes possibilite trocas de experiências, práticas de trabalho e conhecimento. A empresa pode colaborar oferecendo oportunidades de desafios, de criação e variedade de atividades para oportunizar o emprego das competências dos indivíduos, por meio da autonomia e responsabilidade. Em contrapartida, caberá ao indivíduo e equipes de trabalho a iniciativa de movimentarem-se para aproveitar esses espaços, ampliando então a capacidade para assumir e executar atribuições e responsabilidades de maior complexidade e de desenvolvimento (ANTONELLO, 2006).

## **Significado do trabalho, autonomia, responsabilidade e práticas de trabalho**

A competência pode ser entendida com base nas práticas organizacionais, focalizando a análise no enriquecimento de experiências e vivências (ANTONELLO, 2006). Dessa forma, o desenvolvimento de competências envolve mudança na estrutura e no significado das práticas do trabalho. O conhecimento é construído e ao mesmo tempo incorporado às atitudes e manifesta-se por meio de ações e práticas no trabalho. Ou seja, um aspecto fundamental para o desenvolvimento de competências refere-se à apropriação do saber em ações no trabalho – saber agir – e é necessária “a situação” de competência em que o indivíduo sinta-se autorrealizado e competente.

Considerando essa proposição, está-se dizendo que a compreensão do significado do trabalho para o indivíduo é essencial na definição de competências. O desenvolvimento de um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes envolve a mudança na compreensão do trabalho. Então, para a definição da visão de competência parte-se da forma como os indivíduos a percebem. Para sustentar essa ideia, busca-se apoio nas contribuições de Sandberg (1996, 2000) e Boterf (1999a, b), que não se centralizam somente na definição dos atributos de competência (conceitos), mas na sua aplicação (práticas). Um estudo apresentado por Sandberg (1996) critica o conceito tradicional de competências enquanto um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, ou seja, aquisição de atributos, que é uma abordagem racionalista. Segundo o autor, os aspectos essenciais da competência não podem ser reduzidos a uma lista externa de atributos relacionados ao trabalho.

A partir dessa ideia, o desenvolvimento de competências deve ser compreendido com base nas práticas organizacionais, focalizando a análise no enriquecimento de experiências e vivências (abordagem interpretativa). Ele envolve a mudança na estrutura e no significado das práticas de trabalho (SANDBERG; DALL’ALBA, 1996, p.411). O tema então, refere-se não apenas ao que constitui competências, mas também a como as competências são desenvolvidas.

O significado do trabalho assume, na experiência dos indivíduos, mais que um conjunto específico de atributos. Ele constitui a competência, a



possibilidade de praticar e desenvolvê-las. As ideias de Sandberg (1996) levam a crer que o modo particular de conceber o trabalho delimita certos atributos como essenciais e os organiza em uma estrutura distinta de competência no trabalho. Evidencia-se a necessidade do indivíduo de exercer autonomia, seus julgamentos e uma tomada de decisão. Além disso, pode-se dizer que as competências também se desenvolvem por meio da interação entre as pessoas no ambiente organizacional, pela rede de trabalho que se estabelece.

Essas noções não só subsidiam uma compreensão alternativa do que constitui competência, mas também de como a competência é desenvolvida. Partindo das abordagens racionalistas nas quais o desenvolvimento de competência é considerado como aquisição de atributos, a visão de Sandberg sugere mudança nas concepções de trabalho como uma forma mais básica de desenvolvimento de competência. Os resultados de alguns estudos (SANBERG, 1996; ANTONELLO, 2004 a, b, 2005) evidenciam que as formas de conceber e significar o trabalho dos pesquisados estipulam quais atributos eles desenvolvem e que significados esses atributos assumem em seu desempenho no trabalho. Nessas análises também se observou uma tomada de consciência do papel como gestor, bem como iniciativas junto a sua equipe, resultando em maior autonomia, comprometimento, motivação da equipe e consequente incremento de resultados.

De acordo com Zarifian (2001), a autonomia e a responsabilidade fazem parte da definição de base da competência por ele proposta. Tratam-se de atitudes sociais totalmente integradas às competências profissionais e que expressam as novas opções de organização do trabalho. Essas atitudes não podem realmente ser aprendidas e desenvolvidas se o indivíduo não assume situações profissionais que as solicitem, mesmo que o sistema educativo possa favorecer, por meio de métodos pedagógicos que acentuem a iniciativa dos alunos, o desenvolvimento delas. A autonomia e a responsabilidade se constroem essencialmente nas mudanças internas dos modos de funcionamento das organizações. “É um problema de acontecer: primeiro se tornar autônomo, primeiro se tornar responsável”(ZARIFIAN, 2001, p. 146). O papel da empresa e dos profissionais da área de desenvolvimento é de acompanhar esse *acontecer*, esse *tornar-se*, criando as condições favoráveis, pois

não tem sentido “formar as pessoas para serem autônomas”. Deve-se atuar sobre as condições que permitem a um indivíduo tornar-se autônomo ou responsável e ajudá-lo nessa trajetória, se surgirem dificuldades.

Zarifian (2001) diz que a comunicação é, de certo modo, um dos problemas mais complexos, já que necessita dos efeitos da reciprocidade. Na verdade não se aprende a comunicar, mas se aprende a inserir-se ativamente em relações de comunicação. Por isso, é preciso que essas relações se desenvolvam. A base da comunicação interpessoal não é a transferência de mensagens ou de informação, mas a “intercompreensão”, a compreensão recíproca. Não se deve ver a comunicação como uma competência social entre outras competências, ou agregando-a às competências profissionais. Tem-se que vê-la como o signo da maneira como uma pessoa pode desenvolver-se profissionalmente, pode qualificar-se no contexto das novas organizações do trabalho. Portanto, também da maneira como o indivíduo pode ser excluído, caso se perceba excluído das principais redes e processos de comunicação.

Assim, as informações, à medida que são compartilhadas entre os gestores e posteriormente com suas equipes, podem ajudar “a estruturar redes de comunicação e a ampliar a rede de trabalho”, mencionada por Sandberg (2000). Porém, a rede somente passa a funcionar quando as pessoas aprendem a conhecer seus pontos de vista, suas preocupações, seus limites e obrigações respectivas, e começam a identificar os problemas comuns. Destaca-se a importância decisiva dos modos de socialização e, portanto, da maneira como os indivíduos se desenvolvem (profissionalmente) em redes de sociabilidade, para a competência profissional. Essa reciprocidade ocorre não somente entre os pares e grupos de trabalho, mas também evolui de acordo com as possibilidades de interações e transformações que ocorrem no mundo externo da organização (profissionais de outras empresas, clientes, fornecedores etc.).

Dessa forma, ressalta-se a importância da integração de estratégias de autonomia, responsabilidade, comunicação e gestão de espaços organizacionais para aprendizagem nas organizações, como uma forma de propiciar o desenvolvimento de competências. Como menciona Zarifian (2001, p.33): “trata-se de uma opção organizacional, porém se trata também de uma opção pedagógica”, pois a maneira de mobilizar a capacidade coletiva de aprender torna-se tão importante quanto o conteúdo aprendido.

Além dos elementos comunicação, autonomia e responsabilidade, a forma de gestão parece ser um fator determinante, na percepção dos pesquisados, nos rumos dos processos de aprendizagem e desenvolvimento de competências. Uma forma de gestão voltada para aspectos de controle, com centralização da tomada de decisão e muitos níveis hierárquicos enfrentará problemas para possibilitar o estabelecimento de uma boa rede de comunicação, o compartilhamento de informações e de conhecimento e a delegação e tomada de decisões. Isso conseqüentemente inviabiliza o trabalho em equipe. Além disso, a valorização do elemento humano significa que esse espaço organizacional para aprendizagem existe e precisa ser aproveitado pelo indivíduo. Os resultados esperados a partir dos investimentos realizados em desenvolvimento de recursos humanos são determinantes também, a depender da forma como a organização propicia a sua aplicação.

## **Considerações finais acerca do desenvolvimento e mobilização de competências**

Novos modos de conceber e praticar a formação revelam o potencial formativo das situações de trabalho. Destaca-se a pluralidade de situações de aprendizagem que o ambiente de trabalho proporciona, sugerindo uma unidade de tempo e de lugar entre a formação e o exercício do trabalho. Refere-se ao tipo de formação que se alicerça nas experiências e nas vivências dos indivíduos e coletivos. Implica, portanto, uma estratégia formativa que possa transformar a aprendizagem por via simbólica, formalizando o informal ou que promova um ciclo (virtuoso) de construção de novos saberes a partir de saberes em utilização.

A “formação experiencial”, expressão frequentemente utilizada, é muito mais do que um simples acumular de experiências. Conforme Courtois (1992), para quem experiência é a interação de uma pessoa ou coletivo com a situação de trabalho, nem todas permitem diretamente uma aprendizagem. A transformação que a experiência quase sempre promove nos indivíduos pode bem ser o resultado de uma “repetição” ou “impregnação” e significar muito pouco no plano da formação.

Para que tal ocorra, é necessário que exista intencionalidade da parte dos atores na situação de trabalho. Ou seja, para potencializar formativamente a conjuntura de trabalho, é necessário que a interação com essa situação faça sentido para os que nela estão envolvidos (referindo-se ao elemento significado do trabalho), e que se estabeleça uma proposta pedagógica que inclua um método (pela abordagem da aprendizagem experiencial).

O jogo de intencionalidades e de sentidos que implica os indivíduos e o coletivo num projeto, por exemplo, dando-lhe conteúdo formativo, advém de um propósito de mudança das condições de exercício, do desejo e da vontade coletiva de instituir novos processos. Como diz Pain (1990, p.137), “quando se trata de adultos, a passagem do interesse circunstancial ao projeto faz da intencionalidade um fator cujo peso é maior e decisivo”.

A possibilidade de agir com um determinado sentido sobre a situação é um dos componentes fundamentais da aprendizagem experiencial: reforça o contato direto, a relação sujeito-objeto e favorece o ambiente de reflexividade (elemento reflexão) e de releitura da experiência (elementos: autonomia e responsabilidade). Nesse contexto, torna-se pertinente à realização de um empreendimento, uma ação, um projeto que aposte no compartilhar de experiências e vivências (elemento diálogo-compartilhar), no confronto de processos e de resultados, instituindo espaços de trabalho coletivo.

Trata-se de induzir um retorno à experiência, que visa a sua transformação em saber formalizado, em que a presença dos pares se converte em mediação social (comunicação), essencial para fazer evoluir o saber da experiência, tornando-o menos precário e menos pragmático. Para Brown e Duguid (1992), as situações de trabalho (práticas de trabalho) comportam uma multiplicidade de efeitos de aprendizagem, ou seja, mudanças duráveis no comportamento dos indivíduos e dos grupos e desenvolvimento de competências. Estas são fruto da capitalização das experiências individuais e coletivas e da aquisição de conhecimentos na ação, produzindo-se de modo não necessariamente consciente. Correspondem a uma formação difusa, residual, ou latente, mesmo quando a situação não tenha fins explicitamente de formação. São considerados como coprodutos da atividade principal e constituem aquilo que se designa por aprendizagem informal. Diversos contextos obrigam o indivíduo a analisar situações, a identificar problemas,

a estabelecer prioridades, a perspectivar soluções, a gerar e gerir recursos. Algumas intervenções são, em vários níveis, causadoras desses efeitos, e muitas vezes são genericamente designadas como “autoformação e mudança sem se sentir, mas que existe”, oportunizada por elementos do espaço organizacional de aprendizagem.

A transposição dos saberes para a prática não comporta apenas uma dimensão técnica, implicando um trabalho pessoal de reconstrução das representações e das atitudes, de reinvenção quotidiana de estratégias de ação (elemento autodesenvolvimento). A contribuição mais significativa da “aprendizagem na ação/experiencial” no desenvolvimento de competências reside, talvez, na ruptura com um modo de pensamento essencialmente prescritivo e justificativo, que exige a inversão da relação entre a “teoria” e a realidade observada.

O modo como as organizações aprendem, adquirem os saberes e o saber-fazer no domínio das práticas pode parecer uma questão algo metafórica. Em última instância são as pessoas que aprendem, que se apropriam e que (re)constróem os saberes, o saber-fazer e o saber-ser que orientam as práticas; no entanto, esse processo tem uma dimensão coletiva. Uma organização, como, aliás, qualquer grupo social, precisa mobilizar os conhecimentos e as competências dos membros para realizar os objetivos e enfrentar os acontecimentos cotidianos. Os indivíduos “nas organizações modernas (...) estão permanentemente em cursos de formação (...), mas a formação organizada não é o único método de aprendizagem, sendo útil destacar o papel dos grupos de encontro e de partilha de experiências ou outras modalidades, que tendem a favorecer a comunicação, a circulação de ideias e de pesquisa” (NÓVOA, 1992, p. 68).

Uma competência é um “saber mobilizar”. Não se trata de uma técnica ou de mais um saber, mas de uma capacidade de mobilizar um conjunto de recursos – conhecimentos, *knowhow*, esquemas de avaliação e de ação, ferramentas, atitudes – a fim de enfrentar com eficácia situações complexas e inéditas. Não basta, portanto, enriquecer a gama de recursos do indivíduo para que as suas competências se vejam automaticamente ampliadas, pois o desenvolvimento passa pela integração e pela aplicação sinérgica desses recursos nas situações, e isso deve ser aprendido.

Embora não se esteja negando o importante papel que os cursos formais têm no processo de aprendizagem e no desenvolvimento de competências, não se pode dizer que qualquer formação contínua participe direta e intensivamente da construção de competências.

Muitos cursos de aperfeiçoamento se limitam a oferecer ingredientes para tal construção, abordando apenas marginalmente as práticas, ou seja: é relativamente fácil trazer alguma novidade (ideias, tecnologia, ferramentas), mas é muito difícil “integrar” esses aportes a uma gestão de classe e a um sistema didático. Ou ainda, de outra parte, o ambiente organizacional muitas vezes não oportuniza o emprego das competências por seus integrantes, ou deixa de criar o que se denomina como espaço organizacional para aprendizagem.

Desse ponto de vista, compreende-se que a procura de modalidades e dispositivos de formação, que possibilitem aproximar e até fazer coincidir a formação com o processo de trabalho e a inteligência desse processo, tenha emergido como uma questão central. Trata-se, então, de encarar as situações de formação como “reconstruções” das situações de trabalho (enquanto situações de socialização). A existência de uma forte dimensão formativa das situações e contexto de trabalho representa, atualmente, uma das mais fecundas hipóteses para orientar quer a produção de novas práticas formativas, quer a elucidação a partir da produção de novos conhecimentos. Novos modos de conceber e praticar a formação revelam o potencial formativo das situações de trabalho (MALGLAIVE, 1990).

A aprendizagem na ação pode apresentar-se como um processo a ser empregado na geração e desenvolvimento de competências, capacitando os profissionais a fazer frente às novas exigências. As novas formas de organizar os processos de trabalho e a literatura que aponta para a necessidade de superação das formas de organização tayloristas oportunizam questionar o modelo de racionalidade técnica da formação – caracterizado pelo caráter linear e cumulativo – mas que, na prática, ainda parece predominar nos programas de formação e desenvolvimento adotados pelas organizações. A necessidade de aprendizagem ao longo da vida na sociedade tem-se intensificado, assim como se reconhece cada vez mais que o desenvolvimento de competências não pode restringir-se à

fase de educação inicial, deve ser um processo presente ao longo de toda a vida.

Além disso, somente os métodos tradicionais de ensino não se ajustam ou são suficientes à aprendizagem, mas também o pensamento reflexivo e crítico, a autoavaliação, o autoconhecimento e a resolução de problemas (DOCHY & MOERKERKE, 1997). Para se instalar uma cultura da aprendizagem que possibilite o desenvolvimento de competências, é necessária compreensão clara das novas diretrizes de uma tarefa educativa – seja no ambiente organizacional ou educacional – voltada não para o ensino, mas para a aprendizagem. Por fim, o fenômeno de forte mobilidade profissional e de multiplicação de tempos de formação, ao longo de toda a vida profissional, propicia o encadeamento interativo das situações de trabalho e de formação, associadas aos processos de enriquecimento profissional. Mas algumas indagações permanecem na continuidade da discussão, de estudos e de reflexões futuras: qual o potencial formativo das situações de trabalho num quadro de mudança e de transformação, especialmente no âmbito das instituições públicas? Como as áreas de Treinamento e Desenvolvimento têm-se posicionado em frente a essas transformações nos referidos órgãos públicos? Que efeitos de aprendizagem – residuais e latentes – são gerados no seu decurso? Qual a natureza das competências que são desenvolvidas nesses contextos?

Concluindo pela evidência de poucas experiências, apresentando dados empíricos sobre o processo de desenvolvimento de competências nas instituições públicas brasileiras, este capítulo busca contribuir também com a apresentação de estudos que foram selecionados pelo alinhamento de seus objetos de análise com a temática aqui abordada. Mais especificamente, tratam de temas e conceitos que são hoje desafios na área de treinamento, desenvolvimento e educação de pessoas no setor público.

O primeiro estudo teve como objetivo verificar as percepções dos egressos de cursos de pós-graduação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) acerca do suporte fornecido pelas suas organizações à transferência de novos conhecimentos, habilidades e atitudes aprendidas para o contexto de trabalho. Já no caso do segundo estudo, o foco recaiu sobre a identificação dos fatores intervenientes e das principais ações para a institucionalização da Escola da Previdência Social (EPS).

## Notas

- <sup>1</sup> Reprodução parcial de trechos do texto desenvolvido para a disciplina de Desenvolvimento e Mobilização de Competências, Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Porto Alegre, EA/PPGA/UFRGS, março/2010. A pesquisadora agradece o Financiamento Pesquisa CNPq 2009.
- <sup>2</sup> Boterf sugere uma classificação para recursos/atributos de competências: a) conhecimentos: gerais e teóricos, operacionais e do ambiente; b) habilidades: operacional, experiencial, relacional cognitivo; c) atitudes: atributos pessoais e relacionais; d) recursos fisiológicos: energia, disposição; e) recursos do ambiente: sistemas de informação, bancos de dados. Esses recursos podem ser desdobrados.

## Referências

- ABBAD, G. & SALLORENZO, L. H. Desenvolvimento e validação de escalas de suporte à transferência de treinamento. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 36, n.2, p.33-45, abr./jun. 2001.
- ABBAD, G. & BORGES-ANDRADE, J. E. Aprendizagem humana em organizações e trabalho. In: J. C. Zanelli; J. E. Borges-Andrade & A. V. B. Bastos (Orgs.). *Psicologia, organizações e trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- ABBAD, G.; BORGES-FERREIRA, M. F. & NOGUEIRA, R. S. Medidas de aprendizagem. In: J. E. Borges-Andrade, G. Abbad & L. Mourão (Orgs). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- ABBAD, G. S.; FREITAS, I. A. & PILATI, R. Contexto de trabalho, desempenho competente e necessidades em TD&E. In: J. E. BORGES-ANDRADE, G. ABBAD, & L. MOURÃO (Orgs). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- ABBAD, G. S.; ZERBINI, T.; CARVALHO, R.S. & MENEZES, P.P. Planejamento Instrucional em TD&E. In: J. E. BORGES-ANDRADE, G. ABBAD & L. MOURÃO (Orgs). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- ABBAD, G. S.; PILATI, R. & PANTOJA, M. J. Avaliação de treinamento: análise da literatura e agenda de pesquisa. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 205-218, 2003.
- ANTONELLO, Claudia S. *Alternativas de articulação entre programas de formação gerencial e as práticas de trabalho: uma contribuição no desenvolvimento de competências*. 2004a. Tese de Doutorado em Administração - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- \_\_\_\_\_. As formas de aprendizagem utilizadas por gestores no desenvolvimento de competências. Em: *Anais do XXVIII Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. Curitiba, PR, 2004b.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento de projetos associado à formação profissional: uma estratégia para a geração de conhecimento e desenvolvimento de competências. Em: *Anais do 4th International Meeting of The Iberoamerican Academy of Management*, Lisboa, Portugal, 2005.
- \_\_\_\_\_. Significado do trabalho e espaço organizacional: elementos facilitadores de aprendizagem nas organizações. Em: *Anais do IV Encontro Nacional de Estudos Organizacionais*, Curitiba: ANPAD, Porto Alegre, 2006.



- \_\_\_\_\_. Aprendizagem na ação revisitada e seu papel no desenvolvimento de competências. *Aletheia* (26):146-167, 2007. Disponível em: [pepsic.bvs-psi.org.br/pdf/aletheia/n26/n26a13.pdf](http://pepsic.bvs-psi.org.br/pdf/aletheia/n26/n26a13.pdf)
- ARGYRIS, C. Double loop learning in organizations. *Harvard Business Review*, 55(5), 115-125, 1996.
- AUSUBEL, D. P.; NOVAK, J. D. & HANESIAN, H. *Psicologia Educativa*. México: Trillas, 1983.
- BASTOS, V. B.; GONDIM, S. M.; LOIOLA, E.; MENEZES, E. & NAVIO, V. L. R. Aprendizagem organizacional X organizações que aprendem: características e desafios que cercam essas duas abordagens de pesquisa. *Anais do Encontro de Estudos Organizacionais*, Recife, PE, Brasil, 2002.
- BASTOS, A. V. B. Trabalho e qualificação: questões conceituais e desafios postos pelo cenário de reestruturação produtiva. In: J. E. BORGES-ANDRADE, G. ABBAD & L. MOURÃO (Orgs). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- \_\_\_\_\_. O suporte oferecido pela pesquisa na área de treinamento. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 26, n. 4. p. 87-102, 1991.
- BELIVÁQUA-CHAVES, A. *Estratégias de aprendizagem no trabalho em contexto de mudança organizacional*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2007.
- BOLAND, R., & TENKASI, R. Perspective making and perspective taking in communities of knowing. *Organization Science*, 4(6), 350-72, 1995.
- BOTERF, G. *De la compétence*. Paris: Les éditions d'organisation, 1994.
- \_\_\_\_\_. *L'ingénierie des compétences*. Paris: Les éditions d'organisation, 1999a.
- \_\_\_\_\_. *Compétence et navigation professionnelle*. Paris: Les éditions d'organisation, 1999b.
- \_\_\_\_\_. *Construire les compétences individuelles et collectives*. Paris: Éditions D'Organisations, 2002.
- BORGES-ANDRADE. Avaliação somativa de sistemas instrucionais: integração de três propostas. *Tecnologia Educacional*, 46, 29-39, 1982.
- BORGES-ANDRADE, J. E. Por uma competência técnica no treinamento. *Psicologia, Ciência e profissão*, 2, 9-17, 1986.
- \_\_\_\_\_. Avaliação integrada e somativa em TD&E. In: J. E. BORGES-ANDRADE, G. ABBAD, & L. MOURÃO (Orgs). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- BRAND, ANIELE F. & TOLFO, SUZANA (2008). A Natureza Humana e o Poder Agir: há relação entre estes pressupostos na mobilização das competências profissionais? Em: *Anais XI SEMEAD*, São Paulo, USP. Disponível em: [http://www.ead.fea.usp.br/Semead/11semead/resultado/an\\_resumo.asp?cod\\_trabalho=642](http://www.ead.fea.usp.br/Semead/11semead/resultado/an_resumo.asp?cod_trabalho=642). Acesso em: 10.12.2009.
- BROAD, M. L. Management Actions to Support Transfer of Training. *Training and a Development Journal*, vol.36, n.5, P.124-130, 1982.
- BROWN, J.S., & DUGUID, P. When change is constant, maybe we need to change our own eyeglasses. Em: *Anais do Learning in Organizations Workshop*, p. 21-23. London, Canadá, 1992.
- \_\_\_\_\_. *The Social Life of Information*. Boston: Press Harvard Businesses Scholl, 2000.

- CAHOON, B. (1995). Computer Skill Learning in the Workplace: A Comparative Case Study. Disponível em: <http://www.gactr.uga.edu/~cahoonb/dissertation.html>. Acessado em: 17/06/2002.
- CSEH, M., WATKINS, K., & MARSICK, V. (1999). Re-conceptualizing Marsick and Watkins' Model of Informal and Incidental Learning in the Workplace. Em: *Anais do Academy of Human Resource Development Conference Proceedings*, p. 3-7. Kuchinke.
- CARVALHO, A. I. et al. *Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação*. Brasília: ENAP, p.79-94, 2009.
- COELHO, A. F. J. *Suporte à aprendizagem, satisfação no trabalho e desempenho: um estudo multinível*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2009.
- COURTOIS, B. La formation en situation de travail: une formation experientielle ambiguë. *Éducation Permanente*,(112): 95-105, 1992.
- DAFT, R. L. & WEICK, K.F. Toward a model of organization as interpretation system systems. *Academy of Management Review*, 9 (2), 284-95, 1983.
- DAMARIN, S.. School And Situated Knowledge. *Educational Technology*, 33 (3), 27-32, 1993.
- DAY, N. Informal learning gets results. *Workforce*, 77(6), 30-36, 1998.
- DIXON, N. *The organizational learning cycle: how we can learn collectively*. London: McGraw-Hill, 1994.
- DOCHY, F., & MOERKERKE, G. The present, the past and the future of achievement testing and performance assessment. *International Journal of Educational Research*, 27 (5), 415-432, 1997.
- EBOLI, M. *Educação corporativa no Brasil: mitos e verdades*. São Paulo, Gente, 2004.
- ELKJAER, B. (2000). Em Busca de uma Teoria de Aprendizagem Social. In: M. EASTERBY-SMITH, J. BURGoyNE J. & L. ARAÚJO (Org). *Aprendizagem Organizacional e a Organização de Aprendizagem*. São Paulo: Atlas. p. 100-116.
- ENGLISH, L. (1999). A Study of Informal and Incidental Learning at the Parish Level. *International Journal of Lifelong Education*, 18 (5), 385-394, 1999.
- ERAUT, M. Non-formal learning and tacit knowledge in professional work. *British Journal of Educational Psychology*, (70): 113-36, 2000.
- FELDMAN, M. *Successful Post-Training Skill Application*. Training and Development Journal, v.35, n.09, p:72-75, Sept. 1981.
- FREITAS, I. A. Trilhas de desenvolvimento profissional: da teoria à prática. In: ENANPAD, 26, *Anais*. Salvador: ANPAD, 2002.
- FREITAS, I. A & BRANDÃO, H. P. Trilhas de aprendizagem como estratégia de TD&E. In: J. E. BORGES-ANDRADE, G. ABBAD & L. MOURÃO (Orgs). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- FORSYTH, I., JOLLIFFE, A. & STEVENS, D. Evaluating a course – practical strategies for teachers, lecturers and trainers. London: Kogan Page, 1995.
- GHERARDI, SILVIA & NICOLINI, DAVIDE. The Sociological Foundations of Organizational Learning. In: DIERKES, MEINOLF et al. *Handbook of Organizational Learning & Knowledge*. (p. 35-60), New York: Oxford, 2001.
- GOLDSTEIN, I. L.. Training in work organizations. In: DUNNETTE & HOUGH. *Handbook of industrial and organizational psychology*. Palo Alto, California: Consulting Psych, 1991.
- HAMBLIN, A. C. *Avaliação e controle de treinamento*. São Paulo: McGraw – Hill do Brasil, 1978.

- HESKETH, B. Dilemmas in training for transfer and retention. *Applied Psychology: An International Review*, 46, 317-386, 1997.
- HESKETH, B. & IVANIC, K. *Enhancing Performance through Training*. In: SONNENTAG, S. (org.). *Psychological Management of Individual Performance*. UK: John Wiley & Sons Ltd., 2002.
- HINRICHS, J. R. Personnel training. In: DUNNETTE (Org.). *Handbook of industrial and organizational psychology*. Chicago: Rand McNally College, 1976.
- JACOBSON, W. (1996). Learning, Culture, and Learning Culture. *Adult Education Quarterly*, 47 (1), 15-28, 1996.
- HOWELL, W. C. & COOKE, N. J.. Training the human information processor: a review of cognitive models. In: GOLDSTEIN, I. (Ed.). *Training and development in work organizations: Frontiers of industrial and organizational psychology*. San Francisco: Jossey –Bass, 1989.
- KIRKPATRICK, D. L. Evaluation of training. In: Craig, R. L. (Ed.). *Training and development handbook*. 2 ed., p. 18.1 – 18.27, New York, McGraw-Hill, 1976.
- KRAIGER, K. . Perspectives on training and development . In: W. C. Borman, D. R. Ilgen, & R. J. Klimoski (Eds.). *Handbook of psychology*. Volume 12: Industrial and organizational psychology, p. 171-192. Hoboken, NJ: Wiley, 2003.
- LANKARD, B.A. (2000). *Clearinghouse on Adult Career and Vocational Education*. Disponível em: <http://www.ed.gov/databases/ERICDigests>. Acessado em: 17/06/2002.
- LAVE, J. & WENGER, E. *Situated learning: Legitimate peripheral participation*. Cambridge:University Press, 1991.
- LAWRENCE, L. (2000). *Transcending Boundaries: Building Community through Residential Adult Learning*. Disponível em: <http://www.nl.edu/ace/Resources/Documents>. Acessado em: 17/06/2002).
- LEITE, I. B., GODOY, A. S. & ANTONELLO, C. S. O aprendizado da função gerencial: os gerentes como atores e autores do seu processo de desenvolvimento. *Aletheia*, (23): 27-41, 2006.
- LEROUX, J., & LAFLEUR, S. Employability Skills: The Demands of the Workplace. *Vocational Aspect of Education*, 47(2), 189-196, 1995.
- LIMA, S. M., & BORGES-ANDRADE, J. E. Bases conceituais e teóricas de avaliação de necessidades em TD&E. In: J. E. BORGES-ANDRADE, G. ABBAD & L. MOURÃO (Orgs). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- LIVINGSTONE, D. Exploring the icebergs of adult learning. *Canadian Journal for the Study of Adult Education*, 3 (2), 49-72, 1999.
- MALGLAIVE, G. *Enseigner à des adultes*. Paris : PUF, 1990.
- MARSICK, V. J., & WATKINS, K. E. Informal and Incidental Learning. *New Directions for Adults and Continuing Education*, v. 89, p.25-34, 2001.
- MCFERRIN, K. (1999). *Incidental Learning in a Higher Education Asynchronous Online Distance Education Course*. Disponível em: [http\\ www.eric.ed.gov/ ERICWebPortal](http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal). Acessado em: 17/06/2002.
- MCGEHEE, W. E THAYER, P.W. *Training in business and industry*. New York: Wiley, 1961.
- MEALMAN, C. (1993). Incidental Learning by Adults in Nontraditional Degree Program. In: *Anais Proceedings of the 12th Annual Midwest Research-to-Practice Conference*. Disponível em: <http://www.nl.edu/ace/Resources/Documents/Incidental.html> . Acessado em: 17/06/2002.
- NADLER, L. *The handbook of human resources development*. New York: Wiley, 1984.

- NOVOA, A. *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa:Quixote, 1992.
- OREY, M., & NELSON, W. Situated Learning and the Limits of Applying the Results of These Data to the Theories of Cognitive Apprenticeships. In: *Anais The National Convention Of The Association For Educational Communications And Technology*. Washington, USA, 1994.
- PAIN, L. *Éducation informelle – les effets formateurs dans le quotidien*. Paris: L'Harmattan, 1990.
- PANTOJA, M. J. & BORGES-ANDRADE, J. E. Contribuições teóricas e metodológicas da abordagem multinível para o estudo da aprendizagem e transferência nas organizações. In: *XXVI Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. 2002, Salvador.
- \_\_\_\_\_. Contribuições teóricas e metodológicas da abordagem multinível para o estudo da aprendizagem e sua transferência nas organizações. *Revista de Administração Contemporânea*, 8(4), 115-138, 2004.
- PANTOJA, M. J. *Estratégias de Aprendizagem no trabalho e percepções de suporte à aprendizagem contínua – uma análise multinível*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2004.
- PANTOJA, M. J., PORTO, J. B., MOURÃO, L. & BORGES-ANDRADE, J. E. Valores, suporte psicossocial e impacto do treinamento no trabalho. *Revista Estudos de Psicologia*, Natal, v. 10, n. 2, p. 255-265, 2005.
- PANTOJA, M. J., NEIVA, E. R.. Modelo multinível de avaliação do impacto do treinamento no trabalho. *Revista Educação Profissional: Ciência e Tecnologia*, v. 2, n. 1, p. 87-100, 2007.
- POZO, J. I. *Aprendizes e mestres: a nova cultura da aprendizagem*. Porto Alegre: Artmed, 1999.
- ROGERS, A. Learning: Can We Change the Discourse? *Adults Learning*, 8 (5), 116-117, 1997.
- ROSS-GORDON, J. & DOWLING, W. Adult Learning in the Context of African-American Women's Voluntary Organizations. *International Journal Of Lifelong Education*, 14 (4), 306-319, 1995.
- SALVADOR, C. C. (1994). *Aprendizagem escolar e construção do conhecimento*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- ROULLIER, J. Z. & GOLDSTEIN, I. L. The relationship between organizational transfer climate and positive transfer of training. *Human Resource Development Quarterly*, v. 4, n. 4, p. 377-390, 1993.
- SALLORENZO, L. H. *Avaliação de impacto de treinamento no trabalho: analisando e comparando modelos de predição*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2000.
- SANDBERG, J. Understanding human competence at work: an interpretative approach. *Academy of Management Journal*, 43 (1), 9-17, 2000.
- \_\_\_\_\_. Understanding Human Competence at Work: An interpretative approach. *Research Seminar Series*, Graduat e School of Management, 43(1), 9-17, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Human Competence at Work*. Sweden, Grafikerna I Kungälv AB, 1996.
- SANDBERG, J. & DALL'ALBA, G. Educating for Competence in Professional Practice. Netherlands, *Instructional Science*. (24): 411-437, 1996.
- SENGE, P. *A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização*. São Paulo: Best Seller, 1990.
- SCHEIN, E. H. Three cultures of management: the key to the organizational learning. *Sloan Management Review*, 38(1), 9-20, 1996.

- SCHÖN, D. *Educando o Profissional Reflexivo*. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.
- SPENDER, J.C. Organizational knowledge, learning and memory. *Journal of Organizational Change Management*, 9 (1), 63-78, 1996 .
- SONNENTAG S., NIESSEN, C. & OHLY, S. Learning at work: training and development. In: C. L. COOPER & I. T. ROBERTSON (Eds.). *International review of industrial and organizational psychology*, Vol. 19, p. 249-289. London: John Wiley and Sons, 2004.
- SONNENTAG, S., NIESSEN, C. & OHLY, S. Learning and training at work. In: *An Introduction to work and organizational psychology – an european perspective*. Austrália, Nic Chmiel, 2008.
- SVENSSON, L., ELLSTRÖM, P. E. & ABERG, C. Integrating formal and informal learning at work. *Journal of Workplace Learning*, 16(7/8), 479-491, 2004.
- TANNENBAUM, S. I. & YULK, G. Training and development in work organizations. *Annual Review of Psychology*, 43, 347-373, 1992.
- TRACEY, J. B., TANNENBAUM, S. I. & KAVANAUGH, M. J. Applying trained skills on the job: the importance of work environment. *Journal of Applied Psychology*, 80, 239-252, 1995.
- TESLUK, P. E., FARR, J. L., MATHIEU, J. E. & VANCE, R. J. Generalization of employee involvement training to the job setting: individual and situational effects. *Personnel Psychology*, 48, 606-632, 1995.
- VARGAS, M. R. M. & ABBAD, G. S. Bases conceituais em treinamento, desenvolvimento e educação – TD&E. In: J. E. Borges-Andrade, G. Abbad, & L. Mourão (Orgs). *Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- WATKINS, K. & MARSICK, V. Toward a Theory of Informal and Incidental Learning in Organizations. *International Journal of Lifelong Education*, 11 (4), 287-300, 1992.
- WENGER, K. & LAVE, J. *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: University Press, 1998.
- WEXLEY, K. N. Personal Training. *Annual Review Psychology*, 35, 519-551, 1984.
- ZARIFIAN, P. *Objetivo Competência: por uma nova lógica*. São Paulo: Atlas, 2001.

---

Claudia Simone Antonello é doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora e pesquisadora no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: csantonello@ea.ufrgs.br

Maria Júlia Pantoja é doutora em Psicologia Organizacional pela Universidade de Brasília (UnB). Professora e pesquisadora no Programa de Pós-Graduação em Gestão do Agronegócio da Universidade de Brasília (UnB). Contato: jpantoja@unb.br



# ESTUDO DE CASO I





# SUPORTE À TRANSFERÊNCIA DE TREINAMENTO: ESTUDO DE CASO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA<sup>1</sup>

*Marizaura Reis de Souza Camões*

O presente estudo emergiu das reflexões dos alunos de pós-graduação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) acerca das dificuldades envolvidas na aplicação, no contexto de trabalho, dos conhecimentos, habilidades e atitudes (CHAs) adquiridos nos cursos. A despeito de perceberem condições favoráveis ao aprendizado nos cursos realizados, muitos servidores comentavam que não apresentaram ganhos de desempenho em suas tarefas cotidianas, em função de alguns fatores, a saber: falta de oportunidade de atuar em áreas relacionadas às competências desenvolvidas, falta de apoio das chefias imediatas, ou ainda por não existir um contexto propício para discussão e compartilhamento dos conceitos, bem como para adoção de novas práticas na execução do trabalho. Diante disso, esta pesquisa pretendeu responder à seguinte questão: partindo do pressuposto de que o suporte organizacional à transferência de treinamento é preditor da aplicação no trabalho dos conteúdos aprendidos, em que medida os egressos dos cursos de pós-graduação *lato sensu* da ENAP receberam esse suporte no retorno ao trabalho e o quanto isso demonstra a preparação das organizações para oferecer esse suporte?

A principal hipótese era de que os servidores não recebem o suporte ou apoio necessário ao uso do aprendido no trabalho, o que demonstra o pouco preparo das organizações sobre seu papel como corresponsáveis pela expressão das competências desenvolvidas pelos egressos dos cursos de pós.

O texto encontra-se estruturado em quatro seções. Na primeira, são detalhados os procedimentos metodológicos adotados no estudo. Na segunda,

são analisados e discutidos os principais resultados. Na terceira seção, são apresentadas as conclusões do trabalho e, na quarta, especificadas as referências bibliográficas.

## **Método**

### **Classificação da Pesquisa**

Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa descritiva na medida em que compreende a obtenção e exposição de dados representativos de determinado fenômeno, ou seja, a percepção dos egressos do curso de pós-graduação da ENAP a respeito do suporte psicossocial e material à transferência de treinamento.

Quanto aos meios de investigação, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e um estudo de caso na organização, especificamente nos cursos de pós-graduação da ENAP.

### **Caracterização da Organização: a ENAP e o seu papel na gestão estratégica de pessoas do governo federal**

A ENAP é uma fundação pública ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Fundada em 1986, tem como missão principal “desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas”. Os principais desafios a serem enfrentados pela Escola, conforme seu planejamento estratégico 2007/2010, são:

1. Consolidar-se como referência na formação de dirigentes;
2. Implementar de forma estratégica e inovadora a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal;
3. Prospectar e disseminar conceitos e tecnologias inovadoras na gestão de políticas públicas;
4. Prospectar, construir e disseminar, interna e externamente, tecnologias educacionais inovadoras;
5. Tornar-se escola de governo referência nacional e internacional;
6. Consolidar-se como organização de aprendizagem.

Para cumprir sua missão e enfrentar os desafios apontados, a ENAP oferece um vasto programa de ensino e de educação continuada destinado a servidores públicos federais, gestores de políticas públicas, além de cursos on-line e personalizados, de acordo com os objetivos estratégicos institucionais e governamentais.

O papel crucial da ENAP, dentro do plano de desenvolvimento do governo federal, foi reafirmado (conforme desafio 2 de seu planejamento estratégico) após a publicação do Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

O decreto deixa claro que os órgãos deverão incluir em seus planejamentos estratégicos ações voltadas para a habilitação de seus servidores, para que ocupem cargos de direção e assessoramento superior. Cabe à ENAP “promover, elaborar e executar ações de capacitação (...), bem como a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (artigo 6º, parágrafo único).

Para fazer valer essa prerrogativa, a ENAP vem promovendo sistematicamente encontros entre as diferentes escolas de governo brasileiras federais, estaduais e municipais. Trata-se de uma forma de articular e implementar as diretrizes do decreto e, conseqüentemente, do governo federal para o desenvolvimento de pessoal.

Também foi instituído um comitê gestor dessa política, do qual fazem parte a ENAP e as Secretarias de Recursos Humanos e de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que avalia, orienta e promove a disseminação da política.

A PNDP está ancorada no modelo de gestão por competências e utiliza a definição de competências como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHAs) necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição como premissa para as ações de capacitação de pessoas.

Após serem implementadas, as ações previstas na PNDP buscam contribuir para a formação de servidores públicos com o perfil pessoal e

profissional necessário para formular, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas dos diferentes órgãos da administração pública brasileira.

### **Características dos cursos-alvo e da amostra de participantes**

A ENAP executa, desde 2002, o Programa de Especialização - Pós-graduação *Lato Sensu*. O programa foi iniciado com a oferta do curso de Especialização em Gestão Pública, que se tornou regular e anual. A partir de 2004, o trabalho foi ampliado por meio da customização de cursos para o atendimento de demandas específicas dos diversos órgãos do governo federal.

Os cursos de pós-graduação estão sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Especialização, vinculada à Diretoria de Formação Profissional da Escola. Todas as pós-graduações ofertadas são regulamentadas e reconhecidas pelo Ministério da Educação (MEC), pela Resolução nº 01, de 03/04/2001 e Portaria nº 11, de 4 de janeiro de 2005.

A presente pesquisa contemplou os cursos de pós-graduação, ofertados pela ENAP desde a regulamentação do programa em 2005, conforme ilustrado na Tabela 1.

**Tabela 1 – Amostra de cursos de pós-graduação estudados**

Cursos	Quantitativo de participantes
Especialização em Gestão Pública – Edições de II a IV	79
Especialização em gestão de instituições públicas de ensino superior – UFAM	32
Especialização em políticas públicas da educação com monitoramento e ênfase em avaliação – MPA	36
Especialização em planejamento e gestão estratégicos do setor público para servidores do Ministério da Justiça	28
Especialização em políticas públicas e gestão estratégica da saúde	28

A amostra foi composta por 203 egressos, dos quais 59 participaram da pesquisa, totalizando 29% da amostra pesquisada.

## **Características do instrumento**

O instrumento para avaliar o suporte à transferência de treinamento utilizado neste estudo foi construído e validado por Abbad e Sallorenzo (2001). A escala foi construída a partir de extensa revisão da literatura especializada, pesquisas de campo para levantamento de indicadores, validação semântica, validação por juízes (especialistas da área) e validação estatística. Além disso, os dados obtidos evidenciaram estruturas fatoriais estáveis com índices psicométricos adequados para aplicação em avaliação de sistemas instrucionais.

O instrumento ficou constituído de dois fatores. O primeiro, com 12 itens, versa sobre o suporte gerencial e social à transferência do treinamento. Os itens medem o quanto as condições favoráveis ou desfavoráveis, antecedentes ou consequentes, estão presentes no ambiente pós-treinamento. O segundo, denominado de suporte material à transferência de treinamento, é composto por cinco itens. Ele demonstra o quanto a organização disponibiliza os recursos materiais necessários à transferência de treinamento.

Com o objetivo de verificar a confiabilidade da medida de suporte à transferência para os contextos organizacionais pesquisados, procedeu-se à revalidação do questionário. As respostas aos itens foram submetidas à análise dos componentes principais (rotação Promax), bem como à análise de consistência interna (alpha de Cronbach). Os resultados obtidos revelaram a existência de dois fatores de percepção de suporte – suporte psicossocial com 12 itens (alpha de Cronbach = 0,81) e suporte material com cinco itens (alpha de Cronbach = 0,88) –, confirmando aqueles encontrados por Abbad e Sallorenzo (2001), além de darem suporte à conclusão sobre a alta confiabilidade da escala nos contextos organizacionais aqui estudados.

As características da clientela englobaram informações demográficas e funcionais relativas aos participantes dos cursos estudados. Foram elas: idade, sexo, tipo de vínculo com a administração pública, função/cargo comissionado e o tempo de serviço na administração pública.

## **Procedimento de coleta de dados**

Os dados levantados por meio da análise documental eram relativos ao papel da ENAP conforme especificado no decreto 5.707/2006 e em relatórios técnicos internos da Escola.

Os dados sobre suporte à transferência foram obtidos por meio da aplicação dos questionários em ambiente virtual, no período de janeiro a fevereiro de 2009. Os questionários foram enviados por e-mail aos egressos dos cursos de pós-graduação realizados na ENAP. Cabe ressaltar que os questionários enviados foram acompanhados de um texto apêndice, anexado no corpo do e-mail, com especificação dos objetivos e propósito do estudo e orientações detalhadas sobre sua devolução.

## **Procedimento de análise de dados**

As respostas dos participantes ao questionário foram registradas em um arquivo de dados eletrônico no programa *Statistical Package for the Social Science* (SPSS), versão 16.1. Foram realizadas análises descritivas nas quais analisaram-se dados de frequência, média, moda e desvio-padrão.

Na validação estatística, a matriz foi submetida à análise fatorial (análise KMO e Barlett; MSA; PAF e Rotação PROMAX; e Alfa de Cronbach). Também foram realizados Testes T para verificar a relação entre as médias dos diferentes grupos conforme os dados das características da clientela.

## **Resultados e discussão**

### **Características demográficas e funcionais dos participantes**

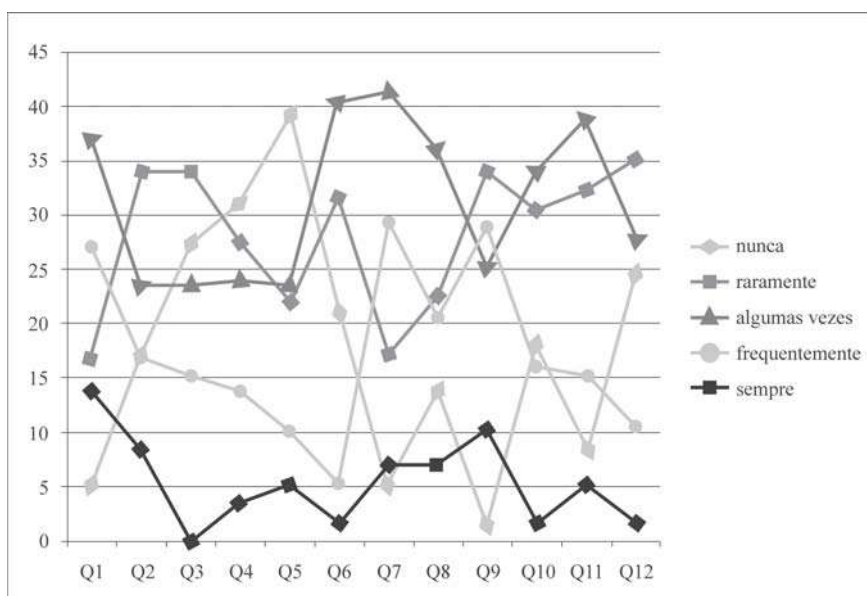
O perfil dos participantes foi delineado com base nas variáveis relativas à idade, gênero, tempo de serviço, tipo de vínculo com a administração e tipo de cargo de direção e assessoramento (DAS) ocupado. Com relação à idade, 64% possuíam faixa etária de 31 a 50 anos. No que se refere ao gênero, houve predominância do sexo feminino (55,9%). Do total de participantes, 86,4% se constituíram de servidores com vínculo e 39,1% ocupavam algum cargo de DAS.

## Suporte à transferência

Serão apresentados os principais resultados descritivos relativos aos dois fatores encontrados na análise de validade da escala de suporte à transferência: Fator 1 – Suporte Psicossocial; e Fator 2 – Suporte Material.

Com relação ao Fator 1 – Suporte Psicossocial, a média e o desvio padrão encontrados foram 2,65 e 1,07, respectivamente. Verificou-se que a percepção de 40,7% dos servidores treinados foi a de que frequentemente (27,1 %) e sempre (13,6%) tiveram oportunidade de aplicar no trabalho o que aprenderam no curso. Esse cenário provavelmente está relacionado ao fato de os cursos apresentarem natureza aplicada e estarem diretamente vinculados ao trabalho dos servidores. No entanto, os demais resultados sinalizam que tal aplicação parece se constituir de iniciativas individuais que não contam com apoio do órgão, especialmente do superior imediato. Isso se evidencia a partir dos resultados das questões relacionadas à chefia: “Meu chefe encoraja-me a aplicar no trabalho o que aprendi no treinamento”; “Meu chefe remove obstáculos e dificuldades ao uso eficaz das novas habilidades”; “Meu chefe encoraja a aplicação”; “Meu chefe planeja comigo o uso das novas habilidades”. E também daquelas que tratam do recebimento de informações e orientações ao uso das novas habilidades: “Recebo as informações necessárias ao uso eficaz das novas habilidades” e “Recebo as orientações à aplicação eficaz das novas habilidades”. Levando-se em conta o somatório de respostas “nunca” e “raramente”, todos esses itens citados tiveram percentuais acima de 50% da amostra. Cabe ressaltar que 61% dos participantes relataram que nunca (27,1 %) e raramente (33,9 %) o chefe removeu obstáculos ao uso das novas habilidades, sendo que nenhum dos participantes da pesquisa assinalou a opção “sempre”. A Figura 1 sumariza os resultados de frequência referentes ao Suporte Psicossocial.

Os valores correspondentes à média, moda e desvio-padrão dos itens componentes do Fator 1 – Suporte Psicossocial – estão demonstrados na tabela 2. Tais dados corroboram o resultado acima apresentado, uma vez que a maior média é a do item relacionado à oportunidade de aplicar no trabalho os conhecimentos aprendidos (3,27). Já as menores médias são as relacionadas aos itens de chefia e ao recebimento de informações. Dois dos



**Figura 1 – Frequências do suporte psicossocial**

itens de chefia – “meu chefe encoraja aplicação” e “meu chefe planeja comigo o uso das novas habilidades” – obtiveram moda um, ou seja, a maior frequência de resposta para esses itens foi “nunca”.

No que diz respeito ao Fator 2 – Suporte Material –, a média e o desvio-padrão encontrados foram 3,55 e 1,19, respectivamente. Portanto, a autoavaliação global de Suporte Material atingiu valores mais elevados do que a de Suporte Psicossocial. Conforme pode ser observado na Tabela 2, todas as médias dos itens componentes de tal fator ficaram acima de 3 e as modas, em 4 e, no caso da adequação do local de trabalho, a moda chegou a 5.

As frequências também confirmam o resultado mais positivo para o suporte material. Os somatórios de “frequentemente” e “sempre” obtiveram percentuais altos – quase todos acima de 50% e aquele relacionado a “boas condições de uso” atingiu 74,1% (Figura 2). É preciso considerar, contudo, que os itens de Suporte Material obtiveram maiores desvios-padrão que os de Suporte Psicossocial. Esse dado indica que houve maior heterogeneidade entre os respondentes no que se relaciona a esse quesito.



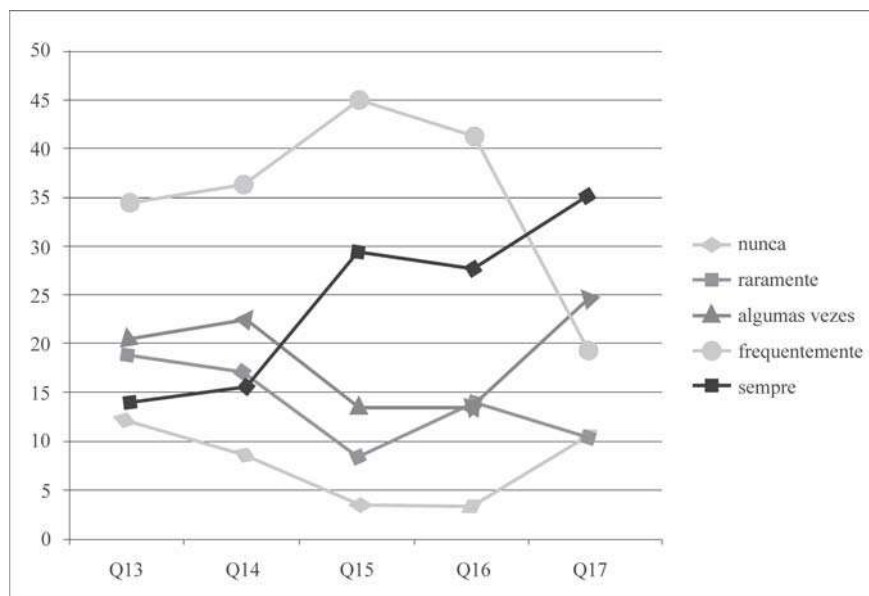
**Tabela 1 – Resultado das análises estatísticas descritivas – suporte psicossocial**

Itens	Casos Válidos	Média	Moda	Desvio-Padrão
1. Tenho oportunidade de utilizar no trabalho o que aprendi no curso	59	3,27	3	1,06
2. Meu chefe encoraja-me a aplicar no trabalho o que aprendi no treinamento	59	2,66	2	1,20
3. Meu chefe remove obstáculos e dificuldades ao uso eficaz das novas habilidades.	59	2,27	2	1,03
4. Meu chefe encoraja a aplicação.	58	2,31	1	1,16
5. Meu chefe planeja comigo o uso das novas habilidades.	59	2,20	1	1,22
6. Recebo as informações necessárias ao uso eficaz das novas habilidades.	57	2,35	3	0,94
7. Minhas sugestões são levadas em consideração.	58	3,16	3	0,97
8. Recebo apoio dos colegas experientes.	58	2,84	3	1,12
9. Minhas tentativas de uso das novas habilidades passam despercebidas.	59	3,12	2	1,05
10. São ressaltados os aspectos negativos à aplicação das novas habilidades.	56	2,54	3	1,03
11. Recebo elogio pelo uso correto das novas habilidades.	59	2,76	3	0,99
12. Recebo as orientações à aplicação eficaz das novas habilidades.	57	2,30	2	1,02

Por fim, foi realizado o teste T para verificar a diferença entre as médias dos diferentes grupos para os dois fatores. Não houve diferença significativa em relação às médias no que diz respeito às variáveis demográficas e funcionais referentes à ocupação de DAS, sexo e tempo de serviço. Apenas na variável “idade” houve diferença significativa entre as médias em relação ao suporte material. Ou seja, os profissionais mais novos perceberam a existência de maior suporte material à transferência de novas aprendizagens quando comparados aos servidores mais velhos.

**Tabela 2 – Resultado das análises estatísticas descritivas – suporte material**

Itens	Casos Válidos	Média	Moda	Desvio-Padrão
13. A organização fornece os recursos materiais necessários.	58	3,19	4	1,25
14. Fornece recursos em quantidade suficiente.	58	3,33	4	1,19
15. Os recursos materiais estão em boas condições de uso.	58	3,88	4	1,04
16. As ferramentas de trabalho são compatíveis com a aplicação eficaz das novas habilidades.	58	3,76	4	1,11
17. O local de trabalho é adequado à aplicação das novas habilidades.	57	3,58	5	1,35



**Figura 2 – Frequências do suporte material**

## Discussão

A partir dos resultados apresentados é possível inferir que a percepção dos egressos de cursos de pós-graduação da ENAP quanto ao suporte à transferência fornecido pelas suas respectivas instituições, especialmente no que se refere ao psicossocial, está aquém do desejável. Esse dado sinaliza que provavelmente o efeito desses cursos seja reduzido em termos da melhoria dos níveis de desempenho dos profissionais treinados, uma vez que o suporte à transferência é o maior preditor de impacto do treinamento no trabalho.

Algumas observações, feitas pelos participantes no espaço específico do questionário, ilustram essa afirmativa. Entre elas destacam-se:

“Não existe estímulo algum para o uso das novas habilidades.”

“O apoio dado antes, durante e após a realização do curso foi quase nulo na organização. Nunca me cobraram a monografia. (...) o apoio foi em relação à realização do curso, não em relação à agregação de valor por meio dos novos conhecimentos.”

“(…) a maioria das lideranças (chefias) não apoia iniciativas proativas dos seus subordinados, resistindo veladamente e não dando muita importância ao que se pretende atingir em termos de metas.”

“Não utilizo o que aprendi no curso no trabalho.”

“Há pouca ou quase nenhuma utilização do que foi aprendido no curso. Isso se deve principalmente porque não há oportunidades para aplicar os conhecimentos. E claro, depois de um tempo sem aplicá-los, o conhecimento vai se perdendo... Infelizmente.”

Existem diversas estratégias para aumentar o suporte à transferência e, conseqüentemente, maximizar a aplicação do que está sendo aprendido no trabalho. Dentro desse enfoque, Broad (1982) afirma que os especialistas em gestão de pessoas, em especial os responsáveis pela área de capacitação, devem empregar esforços nesse aspecto fundamental – orientar as áreas dos egressos sobre as principais ações de gerenciamento a fim de oferecer suporte à transferência do que foi aprendido no trabalho. O autor enfatiza ainda que alguns fatores devem ser levados em consideração no momento de realizar as recomendações a respeito das ações de suporte,

como a cultura e o clima organizacional, a natureza do programa de treinamento e as diferenças nos estilos gerenciais das chefias envolvidas no processo de aplicação no trabalho.

Feldman (1981) apresenta algumas recomendações que devem ser mostradas às áreas de recursos humanos que demandam cursos. A saber:

- Incluir nas atribuições dos gerentes e supervisores a responsabilidade pelo sucesso da implementação dos novos comportamentos aprendidos nos programas de capacitação realizados por seus subordinados;
- Instruir os gerentes e supervisores sobre os procedimentos adequados, ou que podem ser mais efetivos, para garantir a melhoria do desempenho dos seus servidores treinados;
- Incluir os gerentes e supervisores no planejamento dos programas de capacitação;
- Criação de um comitê que ofereça suporte aos gerentes e supervisores;
- Apresentar aos gerentes e supervisores uma sessão de orientação sobre o programa;
- Instruir os gerentes e supervisores sobre os diferentes aspectos do treinamento e sobre as habilidades que eles devem desenvolver para realização de um trabalho efetivo;
- Apresentar aos gerentes e supervisores as atividades e papéis em que eles podem se engajar durante todos os estágios do programa de treinamento;
- Com o envolvimento de todas as partes, estabelecer as responsabilidades dos treinandos, gerentes e supervisores no sentido de identificar seus respectivos papéis *vis-à-vis* a implementação das novas habilidades no retorno ao trabalho.

É possível notar que a maior parte das recomendações acima mencionadas está relacionada às variáveis de suporte gerencial, isto é, aborda justamente as evidências empíricas encontradas na presente pesquisa e oferece diversas estratégias para melhoria do contexto psicossocial e gerencial. Hesketh e Ivancic (2002) discutem que os profissionais responsáveis pelos treinamentos de uma organização acreditam que seu trabalho está completo quando o programa proposto é encerrado. Pelo contrário, tais autores sugerem algumas estratégias pós-treinamento fundamentais para

maximizar o processo de transferência. Diversas delas são de responsabilidade do órgão demandante do curso que está encaminhando seus servidores para capacitação, quais sejam:

- Organizar oportunidades para desempenhar, no local de trabalho, as habilidades que foram treinadas e ampliar a retenção e generalização das habilidades (FORD *et al.*, 1992; QUINONES *et al.*, 1995/1996; TESLUK *et al.*, 1995). Em geral, se os treinandos têm oportunidade de desempenhar as atividades aprendidas, eles tendem a generalizar para outras questões correlatas de trabalho. Os gerentes imediatos têm papel fundamental de proporcionar oportunidades de desempenho e promover desafios e questões interessantes que levem ao desenvolvimento de habilidades nos empregados que se sentem motivados.

- Implementar dicas situacionais que relembrem aos treinandos as prioridades do treinamento (ROUILLER e GOLDSTEIN, 1993).

- Desenvolver uma estrutura de recompensa para reforçar positivamente a aplicação das habilidades treinadas (ROUILLER e GOLDSTEIN, 1993). O clima e a cultura organizacional podem afetar os resultados de um treinamento por meio de recompensas ou punições à transferência do que foi aprendido.

- Promover uma cultura organizacional (cultura de aprendizagem contínua, clima para transferência) que encoraje a transferência (TRACEY *et al.*, 1995).

Os autores também citam algumas estratégias que podem ser utilizadas pelas instituições de ensino, como as escolas de governo, na execução de seus cursos e que servirão de subsídio para melhorar a aplicação do que foi aprendido no trabalho. São elas:

- Desenhar um programa de prevenção de recaídas para aumentar a consciência sobre o processo de recaída e facilitar o desenvolvimento de estratégias para lidar com os obstáculos da transferência (MARX, 1982).

- Conduzir avaliação de treinamento para analisar a efetividade a longo-prazo do treinamento utilizando uma variedade de medidas (KRAIGER *et al.*, 1993).

Outro ponto a ser discutido é a importância da análise das variáveis de contexto no momento da avaliação de necessidades de treinamento e não apenas na avaliação do curso. Realizar essa análise no início do processo

permite antecipar as restrições do ambiente e facilitar o planejamento e execução do curso no sentido de capacitar os treinandos em estratégias de enfrentamento e superação das dificuldades encontradas. Além disso, é possível orientar a organização no sentido de promover mudanças para aumentar o suporte à transferência de treinamento (HESKETH, 1997). Pantoja, Lima e Borges-Andrade (2001) também afirmam que cabe às áreas de recursos humanos ampliar o seu papel com o propósito de desenvolver conhecimentos e tecnologias que permitam a aplicação do que foi aprendido no ambiente de trabalho após o treinamento. No momento do planejamento instrucional de um curso, já se faz necessário um planejamento organizacional para acolher e estimular a transferência.

Por fim, também é preciso considerar que alguns servidores que participaram dos cursos de pós-graduação estudados estão alocados em áreas que não desenvolvem atividades relacionadas aos conteúdos abordados nos eventos instrucionais. Isso aparece claramente em alguns depoimentos apresentados no espaço para observações no instrumento aplicado:

“(...) o trabalho que desenvolvo pouco tem a ver com políticas públicas, pois trabalho, no momento, na área fim, com orçamento e finanças.”

“Infelizmente, o trabalho que exerço não está relacionado ao meu cargo.”

“Seria muito bom que eu trabalhasse na gestão corporativa da minha unidade ou pudesse trabalhar em área de administração, mesmo de outras unidades da administração pública.”

Esse tipo de situação mencionada pelos treinados poderia ser minimizada por meio de um estruturado processo de mapeamento de competências e um levantamento das reais necessidades de capacitação e desenvolvimento.

## **Conclusão**

O presente estudo estabeleceu como principal objetivo verificar o quanto as organizações que liberam os servidores para participar de cursos de pós-graduação na ENAP estão oferecendo o devido suporte à transferência

do que foi aprendido no retorno ao trabalho. Esse objetivo foi baseado nas hipóteses de que os servidores não recebem esse suporte de forma adequada, o que demonstra o pouco preparo das organizações sobre o seu papel como corresponsáveis pela aplicação das competências desenvolvidas pelos egressos dos cursos de pós.

Os resultados alcançados confirmaram preliminarmente as hipóteses e reforçam a importância de reflexão mais aprofundada sobre a formação dos servidores no nível de pós-graduação.

A despeito das pesquisas realizadas sobre o tema em questão, muitas delas realizadas entre servidores públicos, pouco se discute a temática de suporte à transferência de treinamento nesse setor e, em muitos casos, ignora-se a sua importância. Ainda há, na administração pública, uma cultura do “treinamento por si” o que, aliado a uma precariedade de visão sistêmica, minimiza os impactos que os cursos poderiam atingir.

Entre as principais contribuições desse estudo está o fato de ele fornecer subsídios para ampliar a discussão referente à importância do suporte à transferência do que foi aprendido no retorno ao trabalho. A orientação às organizações e às chefias dos servidores que serão submetidos a um programa de capacitação pode ser realizada antes do início de cada curso, durante o processo de levantamento das necessidades de treinamento. Além disso, auxiliar os alunos a desenvolver estratégias para enfrentar uma possível carência de suporte também pode configurar uma das atuações a partir dos resultados do presente estudo.

Este trabalho se constitui em etapa inicial de debate sobre a questão do suporte à transferência de treinamento e assim deve ser compreendido. Os resultados obtidos sinalizam a necessidade de que esforços sejam empreendidos para a construção de um contexto suportivo ao aprendizado contínuo dos indivíduos e grupos no âmbito das instituições públicas. Todavia, uma limitação encontrada no estudo foi o baixo número de respondentes devido à pequena quantidade de cursos abrangidos, uma vez que a coordenação-geral de Especialização é recente na Escola. À guisa de sugestão está a realização de estudos com uma amostra maior e diversificada de cursos oferecidos pela ENAP, assim como o delineamento de pesquisas longitudinais envolvendo os cursos de pós-graduação.

## Nota

- <sup>1</sup> Este artigo foi escrito com base na monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público, intitulada de “Suporte à transferência de treinamento aos egressos dos cursos de pós-graduação lato sensu da ENAP”. Realizada sob orientação da professora Dra. Maria Júlia Pantoja, foi defendida junto à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília, em junho de 2009.

## Referências

- ABBAD, G. & SALLORENZO, L. H. Desenvolvimento e validação de escalas de suporte à transferência de treinamento. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 36, n.2, p.33-45, abr./jun. 2001.
- BROAD, M. L. Management Actions to Support Transfer of Training. *Training and a Development Journal*, v. 36, n. 5, p.124-130, 1982.
- BRASIL. Decreto N. 5.707 de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e regulamenta os dispositivos da lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Diário Oficial da União/Poder Executivo*.
- ENAP. *Planejamento estratégico*: relatório consolidado. 2007. Mimeo.
- FELDMAN, M. Successful Post-Training Skill Application. *Training and Development Journal*, v.35, n.09, p. 72-75, Sept. 1981.
- HESKETH, B. & IVANIC, K. Enhancing Performance through Training. In: SONNENTAG, S. (org.). *Psychological Management of Individual Performance*. UK: John Wiley & Sons Ltd, 2002.
- PANTOJA, M. J.; LIMA, S. M. V.; BORGES-ANDRADE, J. E. Avaliação de impacto de treinamento na área de reabilitação: preditores individuais e situacionais. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 46-56, abr./jun. 2001.
- ROULLIER, J.Z. & GOLDSTEIN, I. L. The Relationship between Organizational Transfer Climate and Positive Transfer of Training. *Human Resource Development Quarterly*, v.4, n. 4, 1993.

---

Marizaura Reis de Souza Camões é graduada em Psicologia pela Universidade de Brasília, especialista em Gestão de Pessoas no Serviço Público pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e membro da carreira Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Contato: marizaurareis@yahoo.com.br.



## ESTUDO DE CASO II



# ATUAÇÃO DA ESCOLA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: FATORES INTERVENIENTES E AÇÕES PARA A SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL<sup>1</sup>

*Rosangela Ferreira Mendes Salgado*

## **Introdução**

O Ministério da Previdência Social (MPS), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) têm estruturas específicas para tratar de capacitação e desenvolvimento de pessoas. Têm também atuação focada em necessidades próprias, sendo os esforços de aperfeiçoamento dos recursos humanos realizados autonomamente em cada uma dessas casas componentes do Sistema. A Previdência Social, dadas suas especificidades, magnitude e complexidade, não tem como suprir sua necessidade de educação continuada de servidores e empregados unicamente por meio das Escolas de Governo já constituídas e com ações de educação realizadas nos moldes eminentemente presenciais.

Em meados de 2006 foi identificada a necessidade de alinhar os esforços de desenvolvimento das pessoas com a intenção de trabalhar com foco nos direcionadores estratégicos, visando a redução de custos, a diminuição das fraudes, a melhoria do atendimento ao cidadão, e principalmente com a intenção de unificar a estratégia relacionada à educação de servidores e empregados do Sistema. Esta ideia levava em consideração a observância do Decreto nº 5.707/2006 e a Portaria 208, que preconiza para a administração pública federal a gestão de pessoas com base em competências. Diante do diagnóstico, decidiu-se pela criação da Escola da Previdência Social (EPS), estrutura esta que possibilitasse oferecer educação

continuada para o sistema previdenciário de modo a atingir o maior número de pessoas, na modalidade a distância, e que viesse também a ser articulada às capacitações presenciais, realizadas pelas estruturas existentes.

A EPS objetiva, junto com outras estratégias e instâncias, melhorar os resultados da Previdência Social por meio da formação continuada nas instituições MPS, INSS e Dataprev, alinhando os esforços de capacitação e desenvolvimento das pessoas aos direcionadores estratégicos da Previdência Social. Assim, possibilita a democratização do acesso ao conhecimento, garantindo a mesma qualidade em seus produtos, já que alcança todas as regiões do país, sem necessidade de deslocamentos e preservando o fluxo da informação e a consistência da mensagem, requisitos fundamentais num ambiente de trabalho em contínua transformação. Além disso, pode contribuir para a capacitação de parceiros externos e para a educação da sociedade em geral nos conteúdos relacionados à disseminação de informações da Previdência Social, como já vem fazendo em parceria com o Programa de Educação Previdenciária, especialmente nos centros de inclusão digital.

A EPS surgiu em um contexto não totalmente favorável à sua criação, pois nem todas as instâncias participaram da decisão de implantação da Escola, o que contribuiu para a fragilização de sua estrutura em termos de compreensão e comprometimento com a finalidade institucional. Em face disso, nem sempre são possíveis ações estratégicas, dado o reduzido envolvimento de áreas específicas importantes. Suas atribuições, ligadas à articulação de políticas que tratam da gestão de pessoas no Sistema, nunca foram possíveis de ser concretizadas, apesar das insistentes intenções do dirigente e da própria equipe da EPS. Apesar disso, a Escola assenta-se como órgão de concepção e execução das ações de EaD no campo da Previdência Social.

O problema desta pesquisa está formulado para um estudo sobre a atuação da Escola da Previdência, em seu curto período de existência. Pretende-se identificar quais fatores são intervenientes e quais as principais ações para a institucionalização de fato da Escola na Previdência Social. Com base nessa afirmativa, associam-se diferentes fatores que interferem na eficácia da EPS e na consequente institucionalização a partir do alcance

de seus objetivos, mas, também, do reconhecimento da Previdência Social por sua importância e necessidade institucional.

## **Aspectos metodológicos**

A pesquisa tem orientação essencialmente qualitativa, tomando dados quantitativos (questionários) e qualitativos (análise documental e entrevistas), e tendo como estratégia de abordagem o estudo de caso que envolve três objetos de estudo, que são as organizações componentes do Sistema da Previdência Social: o Ministério da Previdência Social (MPS); o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) (GODOY, 1995; MATTOS, 2005).

Apesar de valer-se de dados quantitativos, colhidos com o auxílio de formulários dotados de escalas do tipo Likert, a formulação da pesquisa não se reveste dos atributos qualificadores de um estudo quantitativo em sentido estrito, seja em termos de rigor estatístico, seja em termos de alcance da coleta.<sup>2</sup> Tanto no estágio anterior quanto no posterior à aplicação dos questionários, dados qualitativos – notadamente sob a forma de relatos – direcionaram os demais estágios da pesquisa.

### **Fontes e instrumentos de coleta de dados: virtudes e limitações**

É preciso referenciar, inicialmente, que cada uma das fontes de dados e técnicas de coleta adotadas apresentava possibilidades e limitações, aspecto que concorreu para a decisão de empregá-las de forma combinada e para reforçar a opção metodológica.

As principais fontes de dados foram: documentais (normas, registros, relatórios e avaliações de reação referentes a cursos anteriores); pessoas (tanto sob a forma de “respostas aos questionários”, que permitiram um tratamento estatístico de natureza essencialmente descritiva quanto de “relatos de entrevista” – qualitativa). Os correspondentes “instrumentos e técnicas de coleta” utilizados foram a análise documental, o questionário e a entrevista não estruturada. A observação também não pode ser desconsiderada como estratégia de coleta de dados.

A análise documental precedeu a elaboração dos questionários, partindo de fatos constatados e relatados em documentos da organização. Foram consultados os dados obtidos nas enquetes realizadas no período de 2007 a 2008, elaboradas para os diversos cursos realizados na Escola da Previdência, a fim de conhecer a população usuária dessa instituição. Os dados apontam que os usuários da EPS constituem uma população em que mais de 40% já haviam tido contato com Educação a Distância (EaD) antes do período citado. Mostraram ainda que 76% acreditam que essa metodologia de educação traz tão bons resultados quanto outra metodologia qualquer a ser utilizada em situações de aprendizagem presencial e que mais de 40% consideram que a plataforma e a qualidade de acesso são elementos fundamentais para o sucesso da ação. Eles acreditam que a parte tecnológica disponível sem apresentar problemas é um fator muito importante para que não ocorra desestímulo das pessoas e evasão dos cursos.

Além disso, foram consultadas as informações que estão registradas e catalogadas a respeito dos e-mails recebidos pela Escola, tanto na caixa postal da EPS quanto na caixa postal relativa ao suporte técnico, na tentativa de elaborar questões que melhor atendessem ao público, mas que também nos explicassem quais são suas dificuldades. Tais informações indicam que as pessoas ainda apresentam estranheza com a tecnologia da informação e que necessitam de orientações claras e específicas para minimizarem as dificuldades de acesso. E por último, e não menos importante, foi consultada uma série de avaliações de reação, aplicadas ao final das ações de capacitação, nos quesitos relativos à metodologia e tutoria – itens considerados mais importantes – de maneira a realizar uma investigação que melhor nos orientasse na elaboração das questões do questionário. Foram realizadas conversas informais com os coordenadores da EPS para identificar a sua opinião. Utilizou-se, nesse caso, os critérios de acessibilidade e disponibilidade das pessoas para facilitar o processo.

O questionário constou de cinco questões, cada uma explicitando quatro fatores, com possibilidades de respostas apresentadas em formato de escala do tipo Likert de cinco pontos – variando do grau 1 (pouco) até o grau 5 (muito).

O questionário foi disponibilizado em ambiente virtual de aprendizagem ancorado na plataforma *moodle*. A dificuldade operacional de adaptação do questionário à estrutura da plataforma constituiu uma significativa limitação à coleta de dados. Ele foi disponibilizado aos servidores do INSS, principais usuários da EPS, alcançando ao final um conjunto de respostas que variou de um mínimo de 272 a um máximo de 338 respostas, dado que nem todos os respondentes responderam a todas as cinco questões propostas.<sup>3</sup> Quanto a essa variação das respostas, acredita-se estar também relacionada às já referenciadas limitações de operacionalização impostas pelo instrumento.<sup>4</sup>

Destaca-se que a disponibilização do questionário na internet e a realização das entrevistas, coincidente com o período de final de ano e férias de parcela substancial dos servidores, podem ter contribuído para a redução do número de respondentes e mesmo a qualidade das respostas.

As entrevistas pretenderam ser, inicialmente, de natureza semiestruturada, mas, dadas as restrições impostas no curso da pesquisa, aproximaram-se mais de conversações pouco ou nada estruturadas, convergindo para o que Mattos (2005) denomina de entrevistas “não estruturadas”. As restrições referem-se, fundamentalmente, ao período do ano em que foi empreendida a coleta de dados (aspecto inelástico em face dos prazos que o cronograma do curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público impunha), ao momento de mudança nos postos da alta administração de organismos do Sistema e à referenciada fragilidade institucional da EPS.

Importa referir, entretanto, que as entrevistas foram dirigidas a outro tipo de público, em relação aos respondentes dos questionários, qual seja, os gestores das instituições componentes do sistema previdenciário, inclusive os gestores de RH, alguns coordenadores de cursos da EPS e alguns tutores, em um total de 20 pessoas.

É importante referir que as entrevistas inicialmente previstas com os gestores das instituições envolvidas foram adiadas, não só por causa das férias e do fim de ano, mas, também, porque esse período coincidiu com a mudança da gestão do INSS e Dataprev e também da mudança dos gestores de RH do MPS e do instituto.

Quanto à entrevista apresentada para os dirigentes, refere-se à reduzida participação das pessoas contatadas. É interessante observar que, para os servidores, mesmo com o nível de dificuldade do formato da pesquisa, a média de 300 respostas é significativa. Para os dirigentes que receberam questões pouco estruturadas e abertas, com liberdade de expressarem o que quisessem, não foi identificado interesse em participar e expressar ideias. Muitos não responderam e alguns respondentes foram lacônicos, sem detalhar ou aprofundar suas respostas, de modo que o conteúdo e forma dos relatos, ou mesmo a sua ausência, por si só revelam elementos importantes relativamente ao reconhecimento da atuação da EPS no contexto do sistema.

Em suma, a utilização de entrevistas não estruturadas tem a intenção de ampliar o estudo em questão, na medida em que se pode analisar o conteúdo desse tipo de conversação do sujeito e esclarecer o outro gênero de linguagem que não é quantitativo. Aspectos centrais de fenômenos organizacionais nem sempre podem ser capturados pela perspectiva quantitativa de análise, impondo como razoável uma leitura complementar sob outras lentes metodológicas. E é justamente essa particular contribuição que se pretende com os dados capturados mediante entrevistas não estruturadas: ajudar a esclarecer e compreender situações, comportamentos e identificar os significados em uma dimensão distinta daquela tratada nos questionários.

## **Contexto e caracterização do Sistema Previdência Social**

A Previdência Pública brasileira conta com um contingente de aproximadamente 45.000 servidores e empregados atuando nas três instituições componentes do sistema – Ministério da Previdência Social (MPS), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). Os servidores estão distribuídos em mais de 1.400 instalações por todo o país.

Esse é o espaço de atuação potencial da Escola da Previdência Social (EPS), que opera desde 2006.

Nesse contexto, o sistema previdenciário tem assumido papel cada vez mais importante para o Estado e para os cidadãos brasileiros, sendo responsável direto pela melhoria na distribuição de renda e consequente



inclusão social. Esse processo distributivo garante renda a 26 milhões de beneficiários (entre os quais se destacam os aposentados e os pensionistas). Conta com 35 milhões de segurados, número que vem crescendo com a formalização da economia e com políticas específicas voltadas a segmentos de trabalhadores e empreendedores individuais.

A Escola da Previdência Social foi assimilada em agosto de 2008 na estrutura do INSS como – Coordenação de Educação a Distância, da estrutura da Coordenação–Geral de Educação Continuada na Diretoria de Recursos Humanos. Tem foco, especialmente, na capacitação dos servidores do INSS. Entretanto, também atua em colaboração com o MPS e a Dataprev em assuntos específicos de ações educacionais a distância. Atua ainda, de forma mais intensa, em parceria com o Programa de Educação Previdenciária, desenvolvendo e ofertando cursos para atender à sociedade no que concerne a conhecimentos previdenciários.

## **Análise do caso**

### **Análise e discussão dos dados quantitativos**

Cada uma das tabelas a seguir corresponde individualmente às questões 1 a 5, formuladas no questionário, e consolida os resultados obtidos na coleta.

**Tabela 1 – Fatores que afetam o desempenho do aprendiz em EaD na EPS**

Fatores indicados	% de incidência das respostas em cada grau da escala				
	1 (pouco)	2	3	4	5 (muito)
338 respondentes em média					
Acesso à internet	9	4	18	19	50
Formato do curso	7	7	17	30	39
Liberação de horário	8	10	18	23	41
Atuação dos tutores	9	9	23	30	29

Fonte: dados coletados na pesquisa.

Em termos gerais, a amostra de servidores pesquisada revelou que os possíveis fatores identificados como importantes para o desempenho do aprendiz em ações de educação conduzidas sob a modalidade EaD da EPS, de fato, interferem na atuação. O “acesso à internet” é o fator de maior interferência, como pode ser observado na Tabela 1, em que 50% dos respondentes afirmam que tal fator é de elevada importância. Indicam também que a “liberação de horário” de estudo durante o expediente de trabalho, o “formato do curso” e a “atuação dos tutores” nos cursos são fundamentais para facilitar a aprendizagem na EaD. É de conhecimento que a liberação de horário pela chefia imediata durante o expediente, mesmo autorizada em documentos formais da instituição, nem sempre ocorre. Mesmo que esse tempo não seja suficiente para atender à necessidade do aprendiz, quando a chefia cumpre com a liberação de horário, observa-se que se torna um fator de incentivo à participação dos servidores.

No caso, os dados sugerem reduzido grau de institucionalização da EPS, pois as chefias parecem não reconhecer a importância das ações de capacitação como elementos “integrantes do trabalho”, mesmo não considerando as diretrizes normativas internas relacionadas ao tema. No que diz respeito ao “formato do curso”, este dado relevante encaminha um estudo mais aprofundado, algo que a coleta não permite nada mais inferir.

A “atuação dos tutores”, considerada a mais baixa entre as categorizadas como muito relevantes, sugere, de outra parte, uma sinalização interessante, qual seja, a de que o atributo de “autonomia” – fundamento da EaD – está presente.

Os possíveis fatores citados na primeira questão do questionário, como o acesso à internet, o formato do curso, a liberação de horário e a atuação dos tutores identificados como fatores interferentes no desempenho dos aprendizes da EaD, aplicada na Escola da Previdência, são fatores já estudados na literatura como importantes no contexto da educação, influenciando inclusive na aprendizagem das pessoas (KENSKI, 2003). Se a Previdência está em processo de mudança, orientando-se para resultados mais efetivos, em direção à sua atuação mais eficiente e eficaz junto à população, seus esforços devem ser bem focados para atingir o que se pretende. Os servidores, como se observa, precisam dos recursos necessários para o seu desenvolvimento.

Portanto, não só é importante o acesso à internet como foi dito, mas também o estabelecimento de uma parceria entre servidor e chefia para que ambos se reconheçam como elementos de uma relação de mútua interdependência e passem a investir no aprendizado e na melhoria de desempenho. O sucesso de um influencia o do outro. Como afirma Le Boterf (1999), a competência da pessoa é decorrente da aplicação conjunta, no trabalho, de conhecimentos, habilidades e atitudes.

**Tabela 2 – Aplicabilidade dos conhecimentos desenvolvidos nos cursos disponibilizados pela EPS**

Fatores indicados	% de incidência das respostas em cada grau da escala				
	1 (pouco)	2	3	4	5 (muito)
316 respondentes em média					
Aplica-se totalmente	4	5	20	33	38
Aplica-se parcialmente	14	10	24	26	26
Não sou solicitado a aplicar	47	13	22	9	9
Aplico na vida pessoal	9	9	25	27	30

Fonte: dados coletados na pesquisa.

Em caráter preliminar, aqui temos uma restrição de análise: diferentes pessoas realizaram diferentes cursos e para distintos propósitos. Em que pese isso não invalide o conhecimento que se busca, as considerações que seguem precisam ser pensadas nesse contexto.

Em relação à aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos nos cursos da EPS, os dados mostram que uma parcela significativa afirma que, além de aplicar tais conhecimentos em suas vidas pessoais, estes têm sido aplicados no trabalho, mas não totalmente. Um olhar mais crítico sugeriria aqui uma postura mais cautelosa. Outro aspecto que merece destaque é o fato de que a grande maioria dos aprendizes, 47% dos respondentes, não tem sido solicitada a aplicar os conhecimentos adquiridos em sua atividade profissional. Tal resultado leva a alguns questionamentos: as pessoas que estão fazendo os cursos da EPS são de fato o público-alvo dos cursos disponibilizados? Como podemos identificar a clientela certa para realizar

os cursos da EPS? E a mais evidente das questões: os cursos correspondem às necessidades da organização?

Tais questões remetem à reflexão sobre a existência de estratégias mais adequadas não só para identificar o público real que necessita de um determinado curso, mas também a estratégia institucional mais acertada que o levará a essa direção. As respostas alcançadas nesse quesito não seriam convergentes com as obtidas no quesito “formato do curso”, observado na Tabela 1? Não estaria aqui um ponto de relacionamento de dados importante para estudos futuros com maior profundidade?

Pode-se dizer também que o fato de a instituição ainda não ter implantado, até esta data, a prática da avaliação de desempenho e o referido processo de remuneração baseada nos resultados institucionais não tem facilitado o processo de identificação das lacunas de competências dos servidores e, por isso, não haver incentivo para a busca de aprendizado ou crescimento pessoal e institucional equilibrado. Resgatando os pontos de alinhamento estratégico que motivaram a criação da EPS em 2006, essa perspectiva de desenvolvimento concertado, envolvendo múltiplas perspectivas de gestão das organizações, mostra-se bastante coerente com o conceito essencial de *balanced scorecard* (KAPLAN; NORTON, 1997; BERGUE, 2005).

A considerar que são as diferentes áreas demandantes de capacitação (diretorias, coordenações-gerais técnicas, áreas de RH, entre outros) que encaminham suas solicitações à EPS e que são essas mesmas áreas que identificam a necessidade de desenvolver as competências, fica a questão: a forma como essa necessidade de capacitação tem sido identificada é a mais adequada? Qual é o papel da Escola no processo de identificação das necessidades? A questão citada diz respeito ao que Litto e Formiga (2008) tratam, sobre a aprendizagem organizacional estar diretamente relacionada à educação corporativa, que desenvolve competências tendo em vista um determinado posto de trabalho.

Conforme referido, estão pendentes de estruturação os mecanismos de identificação de lacunas de competências mais confiáveis. Além disso, existe um baixo compromisso ou envolvimento das chefias imediatas nas ações de capacitação e desenvolvimento, já que essas estão, no seu cotidiano, predominantemente focadas nas necessidades finalísticas mais imediatas

de atendimento ao público e na resposta às demandas de superiores. Esse formato de organização do trabalho tende a não favorecer a indicação correta das pessoas que devem realizar os cursos de aperfeiçoamento e que contribuirão para a implementação e transformação da organização.

**Tabela 3 – Expectativa quando da participação nos cursos promovidos pela EPS**

Fatores indicados	% de incidência das respostas em cada grau da escala				
	1 (pouco)	2	3	4	5 (muito)
280 respondentes em média					
Atendeu totalmente	5	6	27	39	23
Superou expectativas	13	16	35	23	13
Ficou aquém	35	23	25	13	4
Não atendeu	57	13	18	7	5

Fonte: dados coletados na pesquisa.

A terceira questão, como mostra a Tabela 3, apresentou um resultado bastante ambíguo. Não se pode esquecer que ela trata de “expectativas” e que o significado atribuído à categoria reveste-se de elevada subjetividade. Mesmo obtendo um percentual significativo de atendimento das expectativas dos aprendizes, ainda é possível encontrar um contingente igualmente elevado de insatisfação com os cursos. Como não houve um detalhamento a respeito do motivo da insatisfação, permanece a questão identificada na pergunta anterior: a oferta de cursos da EPS está orientada para o público correspondente? As lacunas de competências a serem atendidas estão sendo identificadas segundo a metodologia mais indicada? O formato do curso (novamente) é o mais adequado? Esse resultado sugere que a EPS precisa investigar melhor o seu público-alvo. Precisa conhecer melhor as pessoas a quem se orienta e quais são as suas efetivas necessidades. Impõe-se identificar melhor o perfil, para melhor entender as necessidades, tendo em consideração que o país é plural e contrastante em realidades, logo, em necessidades. Além disso, pode-se ainda não somente questionar a validade da forma como estão sendo identificadas as lacunas de competências, mas

se estas são validadas pelas chefias imediatas e pelos próprios interessados. Outro ponto a ser considerado nesse item é a investigação do contexto das capacitações. Como a EPS não tem ingerência sobre o período da capacitação, também não se conhece em que condições essa atividade é desenvolvida nos locais de trabalho e qual o envolvimento das chefias com a ação de capacitação. Também aqui ganham relevo algumas considerações citadas nas questões anteriores, mas deixa, sem dúvida, identificadas algumas oportunidades de melhoria dos processos, em especial o fato de que se impõe a qualificação do processo de relacionamento da EPS com este público (servidores e chefias) com vistas a melhor conhecê-lo e atendê-lo.

**Tabela 4 – Objetivos pretendidos pela EPS**

Fatores indicados	% de incidência das respostas em cada grau da escala				
	1 (pouco)	2	3	4	5 (muito)
272 respondentes em média					
A EPS democratizou conhecimento?	3	5	15	30	47
A EPS economizou investimentos?	2	3	12	24	59
Seus resultados interferem nos resultados institucionais?	8	1	5	15	78
A EPS atua como ferramenta de integração?	1	1	5	15	78

Fonte: dados coletados na pesquisa (SALGADO, 2009).

Essa questão apresenta os objetivos que a EPS pretende alcançar, pois foram considerados e observados com alto grau de significância quando de sua criação. Nesse sentido, a leitura que se faz dos números mostrados na Tabela 4 é indicativo dos resultados obtidos e mostra que a EPS tem caminhado na direção correta, já que os percentuais encontrados nas quatro opções perguntadas são positivos. É relevante considerar, no entanto, que é possível que nem todos os respondentes, a partir de sua posição e perspectiva, sintam-se aptos a responder sobre alguns desses objetivos, aspecto que

provavelmente contribua para explicar o fato de que essa foi a questão com menor índice de resposta.

Percebe-se dos dados que os respondentes reconhecem a contribuição da Escola na democratização do conhecimento. A adoção da modalidade EaD é um dos meios, pois a disponibilização, em formato massificado, dos cursos em ambiente virtual da internet tende a permitir número significativo de oportunidades de capacitação a custos unitários decrescente.

Em contraste com o dado colhido na questão 2 (Tabela 2), no que se refere à aplicabilidade dos conhecimentos proporcionados pelos cursos, os servidores pesquisados nessa amostra também consideraram que, em sua percepção, os resultados obtidos pela EPS interferem nos resultados institucionais. Tal crença é importante, não obstante requeira aprofundamento, pois permite dizer que os respondentes reconhecem a possibilidade de também os níveis de gestão e direção superiores virem a perceber a EaD como uma ferramenta capaz de colaborar na construção de resultados condizentes com os objetivos estratégicos definidos para as instituições do Sistema.

**Tabela 5 – Reflexos da atuação da EPS em relação à Política de Gestão de Pessoas**

Fatores indicados	% de incidência das respostas em cada grau da escala				
	1 (pouco)	2	3	4	5 (muito)
280 respondentes em média					
Chefia incentiva a participar de capacitações	26	10	16	16	32
Sou reconhecido após me capacitar	27	15	24	20	14
Sou indicado para novos trabalhos	36	13	23	20	16
Sou estimulado a investir na carreira	13	7	10	15	55

Fonte: dados coletados na pesquisa.

A última questão procura colher impressões sobre a prática da política de gestão de pessoas, já que tenta capturar em que medida os servidores

percebem o incentivo a se desenvolverem e se existem consequências para o investimento no aperfeiçoamento ou na melhoria de desempenho, por meio do apoio das chefias ou pelo reconhecimento. A interpretação dos dados colhidos, sempre influenciada pelos demais elementos preexistentes de formação de juízo, que decorrem da vivência organizacional, sugere que a instituição não tem clareza dessa política. Isso porque os resultados obtidos estão excessivamente fragmentados nas diversas opções e foram encontrados, portanto, resultados variáveis entre 1 e 5, sem nos indicar uma posição predominante.

A afirmativa decorre do fato de que se as pessoas não se situaram, ou seja, os dados de resposta não convergem, existe uma tendência de que a instituição não tenha essa política suficientemente clara, adequadamente pública e transparente, de maneira que os servidores possam saber o que se espera deles. Relacionando tal questão com a que trata da aplicabilidade dos conhecimentos – e há indícios de que existe uma correlação dessas questões –, a ausência de clareza da política leva também à pouca aplicação dos conhecimentos adquiridos nas ações de capacitação no dia a dia do trabalho.

### **Análise e discussão dos dados qualitativos**

Em caráter complementar à análise dos resultados apresentados na seção anterior e sua interpretação, apresenta-se, de forma sintética, as principais considerações obtidas em distintos graus de fragmentação dos relatos colhidos a partir de entrevistas não estruturadas. Não é demais lembrar que a interpretação dos dados colhidos é sempre influenciada pelos demais elementos de formação de juízo preexistentes, os quais decorrem da interveniência de um arranjo de fatores sintetizados no que se denomina de “vivência organizacional”. Não se pretende, portanto, ser uma expressão objetiva do fenômeno.

Com relação ao item relativo à “crença nos resultados das capacitações oferecidas na modalidade educação a distância”, o discurso geral do público entrevistado no âmbito da categoria de coordenadores da Escola da Previdência, gestores de RH e outros gestores converge para a ideia de que a Escola veio agregar valor na formação e capacitação dos colaboradores do MPS, INSS e Dataprev. A experiência de trabalho com EaD mudou a percepção de alguns, em relação à eficácia da ferramenta e à aceitação e motivação dos



servidores para participarem dessa modalidade de capacitação. De modo geral, o acompanhamento pedagógico dos cursos e a análise dos resultados alcançados dão a percepção de que a EaD tem promovido resultados significativos na Previdência Social.

Mesmo sendo uma estrutura recente, os resultados colhidos nos relatos indicam que existe um espaço considerável para poder vislumbrar resultados significativos nas ações de capacitação e formação continuada para os próximos anos. Isto porque a EPS apresenta resultados expressivos, como as 8 mil oportunidades de capacitação efetivadas no ano de 2007, e os quase 15 mil servidores capacitados em 2008. A EPS foi considerada, nos relatos colhidos, uma solução estratégica para o alcance dos resultados desejados devido a alguns fatores, tais como: o baixo custo, amplo alcance e possibilidade de acesso, atingindo um grande número de servidores e empregados ao mesmo tempo e em diferentes regiões; e a facilidade para os aprendizes, com a possibilidade de estudo a qualquer hora e em qualquer lugar.

Com respeito à percepção do atendimento das expectativas dos demandantes e quanto ao interesse dos demandantes em continuar a trabalhar com a EPS, as avaliações recebidas dos diferentes atores entrevistados foram positivas e demonstraram que a Escola conseguiu atender às expectativas em pelo menos 95% dos casos, e que essas pessoas pretendem continuar a trabalhar com a equipe. Existem boas expectativas, apesar de ainda se observar, em alguns casos, resistência à modalidade de aprendizagem a distância.

Quanto à questão da EPS “como instrumento de educação continuada para as instituições do sistema previdenciário”, a percepção revelada nos relatos é de que se está evoluindo em relação à promoção dessa educação. Entretanto, é necessário que haja definição de políticas e, posteriormente, o desdobramento dessas em programas de formação continuada para os diversos segmentos de servidores e empregados das instituições.

As mesmas pessoas dizem que a Escola poderá contribuir para o desenvolvimento da cultura de educação continuada para o sistema previdenciário, pois nos dias atuais em que “o conhecimento é um componente fundamental nas organizações”, e que “a velocidade das mudanças

implicam ações contínuas de formação das pessoas”, ela poderá se tornar o instrumento que conduzirá as instituições nessa direção.

Manifestaram, ainda, que a EPS deve agregar valor à formação continuada no sistema previdenciário, principalmente no que tange à EaD; mas, por enquanto, as várias iniciativas de capacitação, presencial e a distância, que ocorrem estão fragmentadas. Percebe-se que enquanto não houver alinhamento entre as áreas demandantes e as ações propostas, a fragmentação continuará a ser vivenciada e quem perde são os servidores que não percebem as várias ações de desenvolvimento de pessoas, dentro de um plano criterioso e articulado de gestão de competências.

Essa constatação é pertinente na medida em que se sabe que é necessário compartilhar com todos os colaboradores as estratégias institucionais para que a instituição, de forma integrada, possa caminhar em conjunto na direção dos resultados e objetivos pretendidos.

Os respondentes também se manifestaram em relação às ações que acreditam que possam ser desenvolvidas e que visam à melhoria da eficácia da Escola. Uma das ações citada é o “mapeamento de competências nas três casas”, pois sem tal diagnóstico não se sabe o que é prioridade, tampouco onde estão as lacunas de competências e para onde ir. Apesar de proposto um modelo arrojado de formação continuada, ainda se mantém uma atuação de práticas obsoletas de gestão de pessoas, em parte por não conseguir articular as áreas responsáveis por gestão de pessoas dos entes envolvidos, causando um estranhamento e uma espécie de competição em relação à EPS. Também se deve em parte pelo número insuficiente de pessoas, além de pouco ou nenhum patrocínio relativo às mudanças que a instituição propõe. Foram considerados ainda a “melhoria dos processos de avaliação, o acompanhamento e divulgação dos resultados” para o Sistema, a “consolidação de parcerias”, principalmente com os demandantes, além de “consolidar os ciclos de estudo da equipe”, possibilitando o aprendizado, a troca e a construção do conhecimento. Foram citados a elaboração de políticas de formação continuada, a implementação da gestão por competências e a elaboração de programas de formação continuada em consonância com as políticas e a gestão por competência.

Outras ações que poderiam ser realizadas para trazer melhoria da eficácia são relativas aos processos da EPS, a saber: a customização do ambiente virtual de aprendizagem (AVA); a formação de conteudistas e *designers* instrucionais; a avaliação de resultados; e a gestão da qualidade.

Conclui-se, dos relatos colhidos nas entrevistas, que falta um maior envolvimento da alta administração e que este é fundamental para que decisões estratégicas e pertinentes a eles sejam tomadas, para sistematização de alguns processos importantes que regulamentam a gestão por competência, conforme preconiza o Decreto nº 5.707, de 23/02/2006, para que haja a regulamentação da estrutura e sua consolidação como parte integrante do sistema de gestão de pessoas para o sistema previdenciário. Os entrevistados mostraram um bom conhecimento e vivência da situação organizacional, pois percebem a ausência de integração e alinhamento, a falta de definição de políticas e planos de acompanhamento e a efetiva implantação da gestão por competências.

## **Considerações finais**

O objetivo deste estudo residia em identificar fatores intervenientes e ações correspondentes orientadas para a institucionalização da EPS no Sistema da Previdência Social. Alguns desses fatores intervenientes, ligados à institucionalização da Escola, foram capturados e discutidos no texto. Existem fatores dados que facilitam e podem colaborar para que a institucionalização de fato ocorra em menor prazo, tais como o “baixo custo”, o “amplo acesso”, atingindo um grande número de servidores e empregados ao mesmo tempo, e a facilidade para os aprendizes poderem estudar a qualquer hora e em qualquer lugar.

Outros fatores, todavia, ainda exigem atenção e investimento como o amplo acesso à internet no próprio local de trabalho, melhores métodos e melhor *design* educacional que incentive o aluno no processo de aprendizagem continuada e melhores estratégias para a mensuração dos resultados, além do fato de a organização continuar a realizar ações de desenvolvimento da tutoria, capacitando-a para uma atuação eficiente e eficaz. Há que se considerar, também, as resistências à modalidade e principalmente a

necessidade de programar uma política definida para a educação continuada e as implicações para a carreira do servidor.

Revelam-se imperativas uma maior articulação, entre as políticas de capacitação dos diferentes organismos do Sistema, e as estratégias que permitam a efetiva apropriação pela organização do conhecimento desenvolvido nos cursos – a tão referenciada aplicabilidade do conhecimento aos processos de trabalho.

De qualquer modo, a transformação do servidor público, proveniente de anos de nenhum aporte de investimento para o seu futuro como profissional, tem implicações que virão carregadas desse histórico e que não pode ser negado. Mas, ao contrário, deve ser considerado para que as ações de planejamento possam levar em consideração as dificuldades iniciais e a importante atenção que deverá ser dada aos incentivos. Dessa forma, o servidor poderá se envolver no processo da educação continuada corporativa e enxergar na EPS um canal importante para a sua participação.

Ademais, o estudo sinaliza um esforço de captura de pontos que se traduzem em oportunidades de melhoria. Assim, a sua continuidade é fundamental, inclusive como possibilidade de aperfeiçoamento do método adotado. Outras investigações devem ser levadas a efeito também com vistas a ampliar o escopo de conhecimento e aprofundar a compreensão sobre esses fenômenos. A manutenção de estudos periódicos na EPS, reavaliando sua atuação, seus objetivos, sua aceitação diante do público para o qual desenvolve seus cursos, é uma iniciativa que favorece a institucionalização de sua estrutura, tendo como referencial que tais resultados podem esclarecer os níveis de governança a respeito da sua importância para o campo da Previdência Social.

Sabe-se que a socialização e as oportunidades, para que ocorram as trocas de saberes, são significativas para a consolidação do conhecimento, impondo-se explorar atividades que as favoreçam, tais como oficinas de ressignificação e repasse de conhecimento. Da mesma forma, seminários internos e externos, envolvendo organizações semelhantes, podem ser outros canais de desenvolvimento de conhecimento e trocas benéficas e saudáveis para a aprendizagem organizacional.

A aprendizagem influencia de maneira significativa a institucionalização da EPS, pois promove mudança, favorece a assimilação de

novos valores e a internalização dos objetivos estratégicos definidos no planejamento, e que podem ser disseminados por meio da Escola, promovendo sua legitimação perante os demais atores no âmbito do Sistema. Por se tratar de uma instituição que se assenta unicamente na esfera da EaD, sugere-se não somente uma avaliação mais profunda em relação à modalidade de oferta, mas a possibilidade de ampliar seu alcance para o campo semipresencial, alçando-se mesmo ao *status* de efetiva escola de governo.

## Notas

- <sup>1</sup> Este artigo foi escrito com base na monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público intitulada “Atuação da escola da previdência social: fatores intervenientes e ações para a sua institucionalização na previdência social”. Realizada sob orientação do professor doutor. Sandro Trescastro Bergue, foi defendida junto à Escola Nacional de Administração Pública ENAP, em Brasília, junho de 2009.
- <sup>2</sup> Godoy (1995) refere que a pesquisa qualitativa não procura enumerar ou medir os eventos estudados, mas envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo. Este tipo de estudo, quando se busca entender um fenômeno como um todo, a análise qualitativa é muito bem indicada e, ainda, que esta perspectiva nos leva a dizer o quão mais próximo se fica da situação e das pessoas estudadas.
- <sup>3</sup> Questão 1 – 338 respostas em média; Questão 2 – 316; Questão 3 – 280; Questão 4 – 272; Questão 5 – 290. À medida que as pessoas respondiam às questões iniciais e o formato não facilitava o andamento da pesquisa, supõe-se que as pessoas foram desistindo de responder às questões finais.
- <sup>4</sup> Com a intenção de obter o maior alcance possível de pessoas e que estas se interessassem em responder ao questionário, foi realizada uma campanha de divulgação interna, na intranet, solicitando que o questionário fosse respondido, tendo em vista os subsídios que poderiam oferecer para a melhoria da atuação da EPS. Também foram enviados e-mails para todos aqueles que fizeram cursos no AVA da EPS desde a sua criação, pois a plataforma tem o registro de endereço de e-mail de todos os ex-alunos. Além destas iniciativas, foi publicada no informativo interno uma matéria a respeito da pesquisa e solicitava a participação de todos os servidores. Todas as publicações tinham como efeito estimular a participação nas respostas aos questionários, tendo em vista a melhoria da eficácia de atuação da EPS. As informações levantadas estão catalogadas e foram submetidas a análises de conteúdo, conforme o tipo de questão identificada nos questionários, e estas foram relacionadas entre si, de forma a fornecer o máximo de informações para o problema apresentado. Os dados estão apresentados em forma de texto, e também por meio de tabelas, conforme a necessidade de clareza, objetividade e, inclusive, para a facilitação de correlação dos mesmos.

## Referências

- BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão estratégica de pessoas e *balanced scorecard* em organizações públicas. *Análise PUC*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 265-284, 2005.
- GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.35, n.2, p. 57-63, 1995.
- KAPLAN, Robert; NORTON, David P. *A Estratégia em Ação: balance scorecard*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. A entrevista não-estruturada como forma de conversação. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 4, p. 823-847, jul/ago. 2005.
- SALGADO, Rosângela Ferreira Mendes. *Proposição de um modelo de gestão estratégica para o INSS baseado em competência*. 2003. Monografia. Fundação Getúlio Vargas. FGV Management, Brasília.
- \_\_\_\_\_. *Atuação da Escola da Previdência Social: fatores intervenientes e ações para a sua institucionalização na Previdência Social*. 2009. Monografia – ENAP, Brasília.

---

Rosângela Ferreira Mendes Salgado é graduada em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Gestão de Pessoas no Serviço Público pela Escola Nacional de Administração Pública ENAP e membro da Carreira da Previdência Social. Contato: Rosângela.Salgado@previdencia.gov.br

## CAPÍTULO IV





# GESTÃO DE DESEMPENHO PROFISSIONAL: CONHECIMENTO ACUMULADO, CARACTERÍSTICAS DESEJADAS AO SISTEMA E DESAFIOS A SUPERAR

*Catarina Cecília Odelius*

## **Introdução**

A gestão de desempenho de profissionais que atuam em organizações, sejam públicas ou privadas, é de extrema importância em um contexto em que recursos são escassos e mudanças decorrentes de inovações em tecnologia e gestão são frequentes.

O contexto exige, conforme mencionado no capítulo anterior, que os profissionais, sistematicamente e de modo contínuo, necessitem desenvolver e aprimorar competências por meio dos processos de aprendizagem para acompanhar as demandas que se colocam no cotidiano e apresentar níveis de desempenho efetivo para o atendimento das exigências dos clientes. No caso das organizações privadas, a intenção é de manter sua competitividade, enquanto as públicas têm como finalidade o atendimento das demandas dos cidadãos e da sociedade.

Apesar da importância e da vasta produção de conhecimento sobre o tema, quando se investiga o modo como a gestão de desempenho é realizada nas organizações, identificam-se inúmeras dificuldades, problemas e mesmo questões elementares, associadas a aspectos que influenciam o desempenho. São elas: resistências a avaliações, adoção de sistemas e de critérios inadequados, resultados imprecisos, falta de efetividade nas políticas adotadas e de integração com outros sistemas de gestão de pessoas.

As limitações identificadas na gestão do desempenho inúmeras vezes estão relacionadas a: 1) o próprio sistema de gestão de desempenho utilizado

(características, objetivos, definição dos parâmetros de resultados a serem alcançados e acompanhamento desses resultados, validade e uso de informações); 2) gestores e executores de atividades envolvidos com o processo (características individuais, relacionamento, falta de preparo, valores e crenças, percepção quanto ao sistema, resistências, etc.); 3) cultura organizacional (características, história, valores, políticas e práticas de gestão, etc.); 4) fatores externos à organização (legislação, aspectos econômicos, avanços tecnológicos, composição e formação da força de trabalho, cultura da sociedade onde a organização está inserida, etc.).

Com o intuito de embasar e de fomentar uma reflexão a respeito do tema, conciliando teoria e prática, neste ensaio serão identificados o modo como o tema tem sido estudado por diferentes autores, abordando conceitos e resultados de estudos e pesquisas relacionados à gestão de desempenho e ao seu uso no setor público. Por fim, serão apresentadas recomendações para a definição e implementação de sistemas de gestão de desempenho profissional e desafios a serem superados, tanto em organizações quanto no setor público.

## **Gestão de desempenho: modelo de gestão**

A gestão do desempenho compreende o conjunto de atividades por meio do qual uma organização busca elevar o nível de desempenho de um indivíduo, grupo e, em última análise, da própria organização, enquanto a avaliação de desempenho se refere ao sistema por meio do qual é possível identificar o nível de desempenho de determinada pessoa ou grupo (DENISI, 2000).

De acordo com Guimarães e Brandão (2001, p.12):

(...) a gestão de desempenho faz parte de um processo maior de gestão organizacional, uma vez que permite rever estratégias, objetivos, processos de trabalho e políticas de recursos humanos, entre outros, objetivando a correção de desvios e dando sentido de continuidade e sustentabilidade à organização.

No que se refere à avaliação de desempenho, esta pode viabilizar a realização de uma apreciação sistematizada da execução das tarefas, das responsabilidades e do desempenho do indivíduo, dependendo do método

utilizado. O objetivo da avaliação pode estar diretamente associado à gestão do desempenho e, neste caso, contribui para o planejamento e estabelecimento de expectativas, metas e padrões de desempenho acordados entre chefes e subordinados e permite acompanhar o desempenho e efetuar um diagnóstico dos aspectos que interferem (positiva ou negativamente) no desempenho, para assegurar o alcance dos resultados planejados (GUIMARÃES, NADER, RAMAGEM, 1998; ODELIUS, 1999, 2002). Outros objetivos, que usualmente são mais destacados na literatura e são mais frequentemente enumerados nas políticas de avaliação de desempenho das organizações, têm foco limitado na tomada de decisões administrativas, em especial as associadas à gestão de pessoas, como promoções, pagamentos de gratificações, transferências, capacitação, demissões, etc. (OLIVEIRA-CASTRO; LIMA; VEIGA, 1996).

Odelius e Santos especificam alguns aspectos relacionados à avaliação de desempenho:

1) escalas segundo as quais o desempenho é avaliado (TZINER *et al.*, 2000; JACOBS *et al.*, 1980); 2) erros e fontes de viés mais comuns atribuídos aos avaliadores (KEEPING; LEVY, 2000; LONGENECKER *et al.*, 1987; THORNDIKE, 1920); 3) discriminação no processo de avaliação (HENNESSEY JR.; BERNARDIN, 2003; GEDDES; KONRAD, 2002; CHUNG, 2001); 4) variáveis preditoras de desconforto causado por avaliações de desempenho (SMITH *et al.*, 2000); e 5) como conceituar desempenho, avaliação e gestão de desempenho (DENISI, 1997). Por outro lado, existem obras que defendem o fim do uso dos sistemas de AD (KOHN, 1998; DEMING, 1990) ou uma alteração radical das assunções até então preconizadas (COENS; JENKINS, 2000; WAITE; STITES-DOE, 2000; CARDY; CARSON, 1996). (ODELIUS E SANTOS, 2008, p.12)

De acordo com os autores, esses aspectos ilustram como o tema tem sido estudado, abrangendo tanto os que buscam uma melhor compreensão e aprimoramento de temas quanto outros que apregoam o fim ou a modificação do uso dessa prática nas organizações.

Esses temas – assim como treinamento relativo à avaliação de desempenho, justiça de avaliação, medidas alternativas de desempenho, validade psicométrica de medidas, aspectos do contexto que influenciam a avaliação

e importância em assegurar que a avaliação seja útil para as pessoas e a organização – também foram abordados em revisão de literatura feita por Harvey e Murphy (1998).

A gestão de desempenho em uma organização é, portanto, uma tarefa complexa e árdua, tendo em vista a diversidade de aspectos que influenciam a definição de uma política dessa natureza e o fato de que são inúmeros os aspectos que afetam o desempenho organizacional e individual.

O desempenho, concebido como expressão das competências, pode ser analisado em diferentes níveis – organizacional, de equipes e individual –, os quais são interdependentes e se influenciam mutuamente.

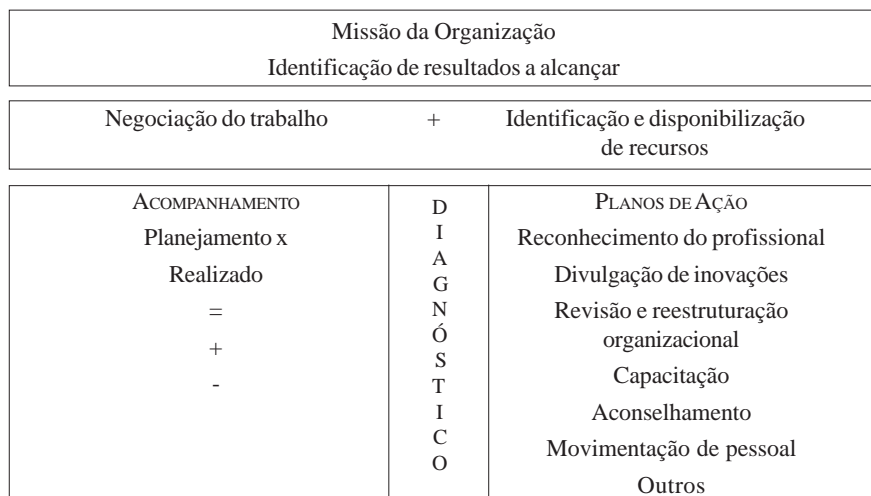
Sem esgotar o assunto, podem ser indicados como influenciadores do desempenho organizacional fatores externos e internos à organização: globalização, políticas e condições socioeconômicas, legislação (tributária, fiscal, trabalhista), concorrência, ramo de atividade, tecnologia adotada, disponibilidade de recursos, competências organizacionais, desempenho individual etc.

Em relação ao desempenho global no trabalho, de acordo com Ferris, Munyon, Basik e Buckley (2008), Borman e Motowidlo (1993, 1997a,b) propuseram que o mesmo é decorrente de duas dimensões distintas: o desempenho das atividades, que é um conjunto de deveres e tarefas que são centrais a um determinado cargo e um desempenho contextual, que correspondem a comportamentos que não estão formalmente prescritos a nenhum cargo, mas estão associados a aspectos informais de todos os cargos. Adicionalmente, o desempenho individual é influenciado por: 1) políticas e práticas de gestão de pessoas; 2) gerenciamento e liderança; 3) trabalho e trabalho em equipe; 4) contexto organizacional; 5) clima organizacional; 6) competências e características individuais; 7) relações interpessoais; 8) condições de trabalho (ambiente de trabalho, recursos disponíveis); 9) sistemas de recompensas e punições; 10) rotatividade de pessoal; 11) crenças e valores compartilhados; 12) suporte organizacional etc.

Considerando que o desempenho é influenciado por esses e outros fatores, conforme será abordado adiante, é possível inferir o desafio de realizar uma adequada gestão do desempenho. Frente a tal complexidade, um sistema de gestão de desempenho deve ser concebido de modo a assegurar

que os objetivos organizacionais, de equipe e individuais sejam alcançados e que os aspectos que influenciam o alcance de resultados sejam maximizados, quando a influência é positiva, e minimizados ou eliminados (se possível) quando a influência é negativa.

A Figura 1 representa um sistema de gestão de desempenho.



Fonte: adaptado de Guimarães, Nader e Ramagem (1998)

### Figura 1: Sistema de gestão de desempenho

A figura evidencia que o sistema de gestão de desempenho é composto por várias etapas, entre as quais é possível destacar: 1) o planejamento dos resultados/desempenho a serem alcançados, os quais devem estar alinhados à missão da organização; 2) a negociação do desempenho com a identificação e disponibilização dos recursos necessários à obtenção de resultados; 3) o acompanhamento do desempenho e de resultados alcançados com o diagnóstico dos aspectos que influenciaram esses resultados (a avaliação de desempenho) e definição e implementação de ações, de modo a assegurar o alcance do desempenho/resultado planejado.

O planejamento dos resultados e desempenhos a serem alcançados está associado à definição de objetivos, metas e missão organizacionais. Para o aprofundamento de aspectos a serem considerados para essa

definição, ver, por exemplo, Guimarães, Nader e Ramagem (1998), Guimarães *et al* (2001) e Santos e Cardoso (2001). Já para a compreensão da influência da definição de metas sobre o comportamento dos indivíduos, podem ser consultados Locke e Latham (1990) e König *et al.* (2010). O fato de o indivíduo conhecer os resultados a alcançar e o desempenho desejado influencia o resultado final.

A implementação do que foi planejado envolve vários aspectos, dos quais nos interessam, no momento, destacar apenas a negociação, em que claramente são explicitados aos profissionais os resultados e padrões de desempenho a serem alcançados, permitindo aos indivíduos avaliarem a possibilidade de realização do que é proposto e a identificação dos recursos que são necessários para viabilizar a realização do planejado.

A fase de acompanhamento implica utilizar sistemas de avaliação de desempenho, visando comparar o que foi planejado com o desempenho e resultados obtidos. A partir da comparação é possível identificar se os resultados foram semelhantes ao planejado, maiores ou menores do que o esperado. Como vimos, há inúmeros aspectos que influenciam o desempenho e podem ter influenciado os resultados. Visando conhecer a razão dos resultados alcançados e considerando que o objetivo principal do sistema de gestão de desempenho é assegurar o alcance do desempenho planejado, deve ser feito um diagnóstico para definir planos de ação, mesmo quando o resultado alcançado é semelhante ao planejado.

O Quadro 1 sistematiza aspectos e/ou motivos que podem influenciar os resultados obtidos e possíveis ações a serem adotadas.

## Quadro 1: Aspectos que influenciam resultados e ações possíveis

Resultado	Diagnóstico – motivo	Possíveis ações
Acima do esperado	Novos modos de realizar o trabalho, descobertos e implementados por um ou mais indivíduos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgação do novo modo de realização do trabalho para toda a organização, dando os créditos aos profissionais;</li> <li>• Reconhecimento público dos profissionais;</li> <li>• Consideração da informação para tomada de decisão para premiações e promoção.</li> </ul>
	Os resultados a alcançar estavam aquém da capacidade produtiva e/ou de realização do trabalho.	Rever a meta.
	Um novo equipamento passou a ser utilizado e, apesar de o resultado ter aumentado, o mesmo ficou abaixo do resultado potencial que seria resultante da adoção da nova tecnologia.	Verificar o motivo que levou o desempenho a ficar abaixo do resultado potencial.
Dentro do esperado	O planejamento e a definição de metas correspondem à capacidade produtiva.	Manter o modo de planejamento.
	Acaso. A análise dos aspectos que influenciaram o resultado demonstra que alguns favoreceram o resultado e outros foram desfavoráveis, mas, ao final do período observado, o resultado foi semelhante ao planejado.	A partir da identificação dos aspectos, adotar ações que reforcem os aspectos que influenciaram positivamente os resultados e que minimizem ou eliminem os que os reduziram.
Abaixo do esperado	Os resultados a alcançar estavam acima da capacidade produtiva e/ou de realização do trabalho.	Rever a meta.
	Aspectos externos à organização (exemplo: a situação econômica) influenciaram o resultado.	<p>Buscar antever eventuais crises.</p> <p>Rever as metas estabelecidas.</p> <p>Buscar ações alternativas que possibilitem o alcance de resultados.</p>
	Aspectos internos à organização (outras áreas que não realizaram o trabalho nos prazos previstos; problemas de disputas internas; falhas de comunicação; problemas de gestão; falta de recursos; quebras de equipamentos etc.).	Definição de ação a partir do diagnóstico (ações para minimização de disputas; capacitação para a equipe gerencial; estratégias de melhoria de comunicação etc.).

Lacunas de competências dos profissionais	Realização de atividades formais e/ou informais de capacitação
O profissional responsável pelo alcance de resultados não conhecia os padrões de desempenho a serem alcançados e/ou as metas.	Melhorar o sistema de informação/comunicação.
O profissional não está interessado em realizar o trabalho (há necessidade de identificar os motivos específicos).	Relembrar condições contratuais e cobrar resultados. Rescindir o contrato de trabalho. Outras ações.

O resultado obtido a partir do diagnóstico permite estabelecer planos de ação, que deverão ser implementados e acompanhados para assegurar a superação das dificuldades encontradas ou ainda melhor aproveitar os aspectos que alavancaram resultados. Nesse processo é imprescindível o diálogo entre avaliadores e avaliados, assim como entre responsáveis por diferentes áreas, quando for o caso, não apenas para *feedback* como também para a tomada de decisão conjunta quanto aos possíveis encaminhamentos a serem implementados.

## **Gestão e avaliação de desempenho: conceitos, aspectos intervenientes e dificuldades**

O conteúdo apresentado permite apreender que não há consenso a respeito de conceitos, objetivos, métodos e parâmetros de avaliação e, adicionalmente, é interessante notar que Pinheiro (1996) e Lawler (1994), por exemplo, destacam que muitos dos conhecimentos existentes a respeito de avaliação não são utilizados para o desenvolvimento e implementação de sistemas de avaliação.

Odelius (2000, p.11) faz uma síntese de inúmeros problemas que são encontrados na literatura, quanto à operacionalização de sistemas de avaliação de desempenho:

- Uso de fatores comportamentais para avaliação, sem haver conexão entre avaliação de desempenho individual e avaliação institucional;



- Definição de indicadores de desempenho para avaliação com base em cargos genéricos e não no trabalho realizado;
- A falta de instrumentos e procedimentos sistemáticos que permitam uma análise do desempenho dos servidores, ou a utilização de metodologias complexas, difíceis de serem compreendidas;
- O não uso de produtos identificáveis ou resultados da execução das tarefas dos postos de trabalho (Planchy, 1983 citado por Abbad, 1991);
- Falha no desenvolvimento de sistemas que utilizem critérios de avaliação, que dependam de variáveis relacionadas apenas ao desempenho dos empregados nos postos de trabalho, e ao contexto no qual os comportamentos a serem julgados ocorrem (Abbad, 1991);
- O uso de um único método de avaliação para diferentes grupos de cargos ou exagero no uso de múltiplos formulários;
- Medidas de desempenho satisfatório e insatisfatório definidas de maneira intuitiva;
- Uso de avaliações globais para comparação de desempenho, pois não permitem distinguir os diferentes níveis de desempenho apresentado pelo avaliado em cada uma das dimensões componentes do posto de trabalho;
- Não consideração de variáveis do contexto em que o trabalho é realizado e que influenciam o desempenho;
- Periodicidade do acompanhamento (período de tempo entre o desempenho e a avaliação muito curto ou muito longo);
- Uso parcial do sistema;
- Falta de informações que subsidiem programas de desenvolvimento;
- Dificuldades culturais e gerenciais associadas a uma avaliação em geral;
- Conflitos entre servidores e chefias;
- Resistências e descrenças quanto à avaliação/insatisfação por parte dos servidores;
- Falta de comunicação e/ou comunicação deficiente entre avaliadores e avaliados;

- Falta de tempo do avaliador para acompanhar o desempenho e conhecer os empregados;
- Distância em termos de espaço físico entre o avaliador e os avaliados, o que dificulta a frequência e a qualidade da observação necessária para assegurar a realização de avaliações precisas;
- Não haver uma clara decisão política da diretoria sobre a necessidade de algum processo formal de avaliação;
- Falta de divulgação do Sistema de Avaliação de Desempenho (SAD);
- Avaliação baseada somente em julgamento da chefia;
- Julgamentos tendenciosos;
- Falta de preparo de avaliadores e de avaliados;
- Erros nas avaliações: leniência, halo, tendência central, severidade,
- Similaridade e contraste.

Apesar de extensa, esta relação não esgota as dificuldades e problemas relacionados ao tema, sendo que no Quadro 2 estão resumidos, de acordo com a literatura, parte dos aspectos que influenciam um sistema de gestão de desempenho. Mais informações a respeito desses aspectos podem ser encontradas em Abbad (1991), Odélius (2000, 2003), Guimarães, Nader e Ramagem (1998), Odélius e Santos (2007), Oliveira-Castro *et al* (1996), entre outros, bem como na sequência deste texto.

## Quadro 2: Aspectos que influenciam o sucesso de um sistema de gestão de desempenho

Histórico associado à adoção e descontinuidade de uso de sistemas de avaliação de desempenho.
Aspectos culturais.
Acesso e uso do conhecimento acumulado relativo ao tema.
Avaliação das práticas adotadas na organização, com a identificação de problemas e falhas.
Práticas de avaliação disseminadas nas organizações.
Conhecimento da opinião e atitude das gerências, avaliados e avaliadores em relação ao sistema em vigor.
Conhecimento das expectativas de avaliadores e avaliados em relação ao sistema a ser implantado.
Definição de diretrizes conceituais e metodológicas para a avaliação.
Uso de estratégias para aumentar o comprometimento dos gerentes em relação às práticas de avaliação.
Conhecimento e aceitação que os envolvidos têm em relação ao sistema.
Atitudes da alta direção das organizações e dos gerentes com relação ao sistema.
Participação dos empregados em todas as fases de implementação e uso do sistema.
Implementação de ações visando a formação de atitudes favoráveis ao SAD, antes mesmo de implantá-lo na organização.
Estratégias utilizadas para a implementação e o acompanhamento de um sistema (implantação gradual do sistema, experiência piloto; acompanhamento do SAD e implementação de modificações para melhoria contínua).
Comissão/equipe de suporte a esclarecimento de dúvidas.
Treinamento de avaliadores e de avaliados, quanto a normas do sistema; preparo para conduzir e participar de entrevistas; autoconhecimento; técnicas de observação do comportamento; técnicas para selecionar dados relevantes sobre o desempenho; procedimentos para identificar qualidades e deficiências no desempenho dos empregados e reconhecer obstáculos à execução das tarefas; preparo para dar e receber <i>feedback</i> ; evitar distorções perceptivas; estratégias para estabelecer objetivos, explicitar expectativas, aconselhar e propiciar desenvolvimento da carreira funcional do empregado.

Oportunidades suficientes de observação do desempenho por parte dos avaliadores.
Consideração de fatores que estão fora do controle dos avaliados, mas que interferem no desempenho.
Direito a voz no processo de avaliação de desempenho.
Decisão política da alta direção da organização de transformar a avaliação em prioridade organizacional.
Simplicidade e facilidade de operacionalização.
Comprometimento dos gerentes e supervisores em geral, por serem os responsáveis pela aplicação e uso da avaliação.
Uso adequado das informações geradas pela avaliação para alimentar outros sistemas de administração e desenvolvimento de profissionais e viabilizar a gestão do desempenho.
Confiabilidade das avaliações efetuadas.
Validade das informações.
Preparo dos avaliadores para realização de entrevistas e fornecimento de <i>feedback</i> .
Desvinculação de relação direta entre SAD e aumento de salário/promoção.
Bom clima nas relações de trabalho.
Percepção de ocorrência frequente de <i>feedback</i> específico.

Fonte: ODELIUS (2000)

Adicionalmente a esses aspectos apontados, Odelius e Santos (2007) identificaram outros associados aos níveis organizacional, gerencial e individual, a partir de estudo realizado em duas organizações da administração pública federal. A partir de uma análise fatorial exploratória, quatro componentes que influenciam os sistemas de avaliação foram identificados: características do sistema, atuação de gerentes, impacto da avaliação sobre o indivíduo e cultura.

Ao primeiro componente, “Requisitos e resultados de uma avaliação de desempenho”, estão associados itens que podem ser identificados com resultados positivos da avaliação, resultados negativos e características necessárias a um sistema de avaliação. Tais requisitos exigidos a um sistema de avaliação de desempenho abrangem:

- A avaliação ser considerada um importante instrumento de gestão e como subsídio para o processo de tomada de decisões;
- Os resultados da avaliação serem usados para o incremento na eficácia de outros processos de gestão de pessoas;

- A cúpula da organização valorizar o sistema e incentivar a melhoria do acompanhamento e *feedback*;
  - A objetividade de critérios;
  - O uso da AD resultar em utilidade e benefícios para avaliados e para avaliadores (Behn, 2003);
  - Gerentes e avaliados valorizarem a AD;
  - Os resultados obtidos, relativos ao desempenho dos profissionais, devem ser precisos, ou seja, precisam ser válidos e confiáveis, de modo a representar adequadamente o desempenho;
  - Os critérios utilizados serem interpretados de maneira uniforme por avaliadores e por avaliados;
  - Coerência entre esforço e gratificação (quando usada para este fim);
  - A avaliação deve ser decorrente de um diálogo construtivo;
  - As medidas de controle das AD's serem acompanhadas.
- Os resultados positivos associados à avaliação de desempenho estão apresentados no Quadro 3.

### **Quadro 3: Resultados positivos associados à avaliação de desempenho**

- Melhoria na qualidade do trabalho;
- Incremento na capacidade produtiva;
- Acompanhamento sistemático do desempenho;
- Obtenção de melhoria dos resultados da organização;
- Melhores resultados na área de trabalho;
- Ciência de ações e comportamentos adequados;
- Valorização da AD pelos avaliados;
- Valorização do trabalho e dos resultados pessoais;
- *Feedback* proporcionando oportunidade de melhoria;
- Estímulo a crescer profissionalmente;
- Inserção do indivíduo no contexto organizacional;
- Melhoria da comunicação entre avaliadores e avaliados;
- Melhoria do trabalho por meio do *feedback*;
- Melhoria das condições de trabalho;
- Reconhecimento do mérito profissional.

Fonte: Odelius e Santos (2007)

Os resultados negativos são: uso limitado à definição de gratificação; vinculação da AD individual com a remuneração. É importante notar que esses itens foram agrupados por meio de critérios estatísticos e foram incluídos nos instrumentos de pesquisa após terem sido identificados em: 1) estudos anteriores a respeito do assunto; 2) entrevistas realizadas com profissionais que tiveram experiência não apenas como definidores de políticas de avaliação de desempenho, mas também como avaliados. Esse fato pode ter resultado na não inclusão de outros aspectos que, eventualmente, são indicados na literatura e não foram mencionados pelos pesquisados.

Em relação a características de um sistema de avaliação de desempenho, Cawley, Keeping e Levy (1998) ressaltam que não adianta ter um sistema preciso e tecnicamente sofisticado, se o sistema não é aceito e apoiado por avaliadores e avaliados.

O Quadro 4 apresenta os itens associados a cada um dos outros três componentes identificados no estudo de Odelius e Santos (2007).

#### **Quadro 4: Três dos componentes que influenciam os sistemas de avaliação de desempenho e seus respectivos itens**

Preparo, ação e prioridades gerenciais	Impacto sobre o indivíduo e o comportamento no trabalho	Influência do relacionamento e da cultura na avaliação de desempenho
O gerente assumindo sua função de gestor de pessoas	Estresse causado pela AD vinculada a remuneração	AD associada à remuneração – benevolência dos gerentes (avaliadores)
Preparo do gerente na condução do processo de AD	Desgaste no relacionamento entre os servidores	Receio de avaliar com rigor para evitar situações desagradáveis
Preparo e amadurecimento dos gerentes e medidas de controle	Foco na AD e não no trabalho – desestímulo causado pela AD	Estabilidade no cargo
Impacto do aspecto financeiro influenciando a AD	AD como instrumento de controle	Concentração de avaliações em valores próximos ao máximo / influência do contexto na AD
Conhecimento do trabalho dos servidores pelos avaliadores		Metas individuais formalmente definidas
Integração de metas individuais, de equipe e institucionais		
AD como ação prioritária (reconhecimento da cúpula) – valorização da AD		

Fonte: Odelius e Santos (2007)

Em relação ao preparo gerencial, o estudo o apontou como ponto crucial para a condução da avaliação de desempenho. Nesse estudo, cerca de 40% dos pesquisados consideram os gerentes despreparados para efetuar a avaliação de desempenho, por desconhecer o trabalho dos subordinados e que, por dificuldade em constituir uma equipe, preferem evitar desempenhar o papel de gestor de pessoas, privilegiando evitar conflitos a dar *feedback* e correr o risco de escassez de força de trabalho.

A atuação gerencial é identificada como responsável e influenciadora de inúmeros processos organizacionais, comportamentos, desempenho e resultados no trabalho. Vários autores indicam que o apoio de gestores e o suporte organizacional condicionam o desempenho no trabalho e influenciam a aprendizagem e a busca por *feedback* (ex.: ABBAD, 1999; BRANDÃO; BORGES-ANDRADE, 2007). Adicionalmente, em um contexto de mudanças, o papel dos gestores deixa de ser o de controlador de recursos e de intermediário em canais de informação para o de propiciador de um contexto habilitado a um desempenho adequado, em um ambiente organizacional que não é simples, lógico ou controlável (ANTONELLO, 2006).

Mais recentemente, uma revisão de literatura realizada por Ferris, Munyon, Basik e Buckley (2008) analisou a influência do contexto na avaliação de desempenho. Esse estudo ampliou a perspectiva de Levy e Williams (2004), com a introdução e abordagem diferenciada de variáveis: sociais, emocionais, cognitivas e políticas.

O estudo de Levy e Williams (2004) identificou as seguintes variáveis de contexto que influenciam o desempenho: comportamento de avaliadores e avaliados; variáveis distais – pertencentes a fatores contextuais que afetam vários sistemas de recursos humanos: fatores econômicos externos, avanços tecnológicos, composição e formação da força de trabalho, cultura da sociedade onde a organização está inserida; e variáveis proximais – de processo e de estrutura – relacionadas a processos de tomada de decisão, comunicação, liderança, conflito, poder, estrutura de grupo e equipes de trabalho, bem como à configuração ou composição da avaliação, as quais incluem itens como dimensões e critérios de avaliação, frequência de realização, treinamento específico para avaliação, documentação utilizada etc.

O estudo de Ferris *et al* (2008) abrangeu padrões utilizados para avaliação; implicações da avaliação considerada como parte integrante de um sistema de *accountability*; importância do contexto para auxiliar a compreender como os fenômenos ocorrem e influenciam o modo como as pessoas os percebem e os interpretam, e conseqüentemente afetam as decisões e ações; relações e interações entre supervisores e subordinados inseridas em um relacionamento de trabalho. Esses aspectos, em parte, apresentam semelhanças com os resultados encontrados em pesquisa realizada por Santos (2005), que investigou aspectos que influenciam a efetividade de políticas de avaliação de desempenho na administração pública federal, cujos resultados já foram relatados anteriormente.

## **Gestão de desempenho: um olhar sobre a gestão pública**

Em relação às razões pelas quais a avaliação de desempenho tem sido utilizada, Guimarães e Brandão (2001, p.12) afirmam que

(...) diversos têm sido os mecanismos utilizados pelas organizações para a avaliação do desempenho humano no trabalho, cada qual procurando desenvolver metodologias adequadas às suas necessidades e finalidades. Enquanto, na perspectiva funcionalista, a avaliação é vista como um processo que visa ao desenvolvimento de recursos humanos e à melhoria da *performance* no trabalho (GOODALE, 1992; LUCENA, 1977), na perspectiva crítica a avaliação é entendida como um mecanismo utilizado pela organização para exercer o controle psicossocial sobre os trabalhadores (Pagès *et al.*, 1993)

Mais recentemente, Moynihan e Pandey (2010) associam a avaliação de desempenho na gestão pública ao processo de *accountability* e alegam que a principal questão, neste contexto, é diferente da apresentada por Behn (1995, 2003), o qual questionava como medir o desempenho de modo a viabilizar a produção de resultados ainda maiores. Para esses autores a questão deveria ser: quais as razões pelas quais os gestores utilizam as informações de desempenho?



Moynihan e Pandey (2010) ressaltam ainda que, se os gestores estão utilizando as avaliações, o esforço em realizá-las é válido. Van Dooren (2008), por sua vez, destaca que para analisar os sucessos e fracassos das políticas de avaliação de desempenho é necessário estudar o uso de informações de desempenho, uma vez que esse uso sugere os motivos pelos quais a avaliação está sendo realizada, além de indicar os comportamentos que a gestão espera dos funcionários cujo desempenho está sujeito a avaliação.

Moynihan e Pandey (2010) estudaram os motivos pelos quais as informações de desempenho estão sendo utilizadas na gestão pública e a relação com as seguintes variáveis: 1) crenças individuais (motivação no serviço público); 2) atributos do trabalho (expectativas de recompensa; clareza de função; experiência em tarefas específicas; liderança, abrangendo tipo de experiência prévia e atuação como generalista ou especialista); 3) fatores organizacionais (disponibilidade das informações; tipo de cultura, focado na valorização ou não do uso das informações; flexibilidade, modo de controle do orçamento); 4) fatores externos (participação dos cidadãos e influência de organizações profissionais); 5) variáveis de controle (tamanho e homogeneidade da população, renda *per capita*, tamanho do governo e região geográfica). O estudo obteve resultados significativos em relação a crenças individuais e fatores organizacionais.

Em relação à motivação no serviço público, os resultados sugeriram que o uso de informações de desempenho é impulsionado pelo altruísmo e não pelo autointeresse, o que, de acordo com Moynihan e Pandey (2010), tem implicações quanto às políticas que são adotadas em relação aos sistemas de desempenho com base em expectativas individuais. Os autores, a partir dos resultados encontrados, recomendam que os sistemas de desempenho deveriam ser projetados de modo a apelar para o sentido de dever no serviço público e não para as expectativas de recompensas, especialmente quando não há possibilidade de uma completa especificação de atividades e de indicadores de resultados a alcançar.

Em relação a aspectos organizacionais, Moynihan e Pandey (2010) identificaram haver uma associação entre o maior uso de informações de desempenho quando há disponibilidade e integração de informações a um sistema de avaliação de desempenho, e quando a cultura apresenta características mais inovadoras e flexíveis.

Em relação a aspectos individuais, Brandão e Borges-Andrade (2007), em estudo a respeito de competências, alertam para a influência da percepção das pessoas quanto a resultados de trabalho de outros profissionais sobre o julgamento de desempenho. De acordo com esses autores (p.42):

Vonk (1998) e Vonk e Konst (2003), ao investigarem as relações entre o comportamento e a percepção social, verificaram que as consequências do comportamento de uma pessoa podem influenciar o julgamento dos outros a respeito dela. Segundo Vonk (1998), quando o comportamento de uma pessoa tem uma consequência negativa para aquele que o julga ou avalia, então as inferências correspondentes são mais extremadas e negativas, especialmente se o comportamento é causado por fatores disposicionais do sujeito. Tais resultados trazem implicações importantes para os modelos de avaliação do desempenho humano no trabalho, em que a avaliação é baseada na percepção das pessoas sobre as competências expressas pelo indivíduo avaliado.

De acordo com Rynes, Gerhart e Parker (2005), uma avaliação de desempenho é mais provável de contribuir para aumentar o desempenho quando os empregados recebem informação que permitirá que melhorem seu desempenho e que tenham um incentivo para agir sobre a informação.

Há autores ainda que investigam a influência de incentivos sobre o desempenho. Brandão e Borges-Andrade (2007, p. 45) destacam que:

No que se refere à influência de incentivos sobre o comportamento no trabalho, por exemplo, a pesquisa realizada por McClelland (1985) apontou que o valor atribuído pelas pessoas aos incentivos que recebem prediz o seu desempenho. McClelland (1985) esclarece, ainda, que incentivos não precisam ser necessariamente monetários, pois há estudos que mostram que as pessoas atribuem grande valor a benefícios não monetários, como “tempo livre” de trabalho e orientação de carreira, entre outros.

Em revisão de literatura realizada a respeito de avaliação de desempenho e pagamento de recompensas, Rynes, Gerhart e Parker (2005)

ressaltam que, de modo geral, as organizações realizam avaliação de desempenho por muitas razões. Entre essas, uma das mais básicas visa ao aumento do desempenho, sendo este resultante da junção da motivação e da capacitação dos indivíduos (Campbell; Pritchard, 1976 e Vroom, 1964 citados por RYNES; GERHART; PARKER, 2005). Considerando essa perspectiva, o desempenho pode ser aumentado de duas maneiras: por meio de *feedback* que permita o aprimoramento das capacidades dos indivíduos e por meio de decisões administrativas que associem desempenho a recompensas e punições por parte da organização (pagamento, promoção, demissão, ou seja, ações que possam influenciar a motivação). Contrário a esta perspectiva, Kohn (1995) destaca que o uso de premiações para incentivar o aumento de desempenho parte de uma premissa que, apesar de ser muito aceita, é inadequada, pois desloca o foco do desempenho para a premiação. Kohn (1995) ressalta ainda as várias disfunções do uso de um sistema de recompensas (acirramento da competição entre as pessoas em detrimento da cooperação; desincentivo à inovação, uma vez que as pessoas preferem reproduzir comportamentos conhecidos a correr riscos; surgimento de comportamentos antiéticos para o alcance de resultados) e enfatiza a importância da gestão para o alcance de resultados. Alinhado com Herzberg *et al* (1957), o autor sugere que se a organização deseja ter profissionais motivados, é necessário permitir a eles a realização de trabalhos que sejam interessantes, desafiadores e valorizados pelos indivíduos.

Nesse mesmo sentido, Weibel, Rost e Osterloh (2009) destacam que o pagamento por desempenho provoca uma mudança cognitiva, que reforça a motivação extrínseca e ao mesmo tempo enfraquece a motivação intrínseca. Ademais, dependendo da intensidade desses efeitos opostos, tal política pode promover ou ferir os esforços pessoais, sendo que quanto mais intrínseca é a motivação presente no início, maior pode ser a destruição. Esses autores destacam ainda que a perda de um comportamento intrinsecamente motivado sempre tem de ser compensada por recompensas externas. O resultado do estudo mencionado indica que o pagamento por desempenho aumenta-o quando se trata de atividades não interessantes e reduz o desempenho quando as atividades são interessantes.

Weibel, Rost e Osterloh (2009) destacam que os resultados da sua pesquisa auxiliam na explicação das razões pelas quais a política de remuneração por desempenho tem um sucesso modesto no setor público. Entre essas razões estão: 1) a motivação intrínseca estar presente em profissionais que atuam no setor público (Cacioppe e Mock, 1984; Crewson, 1997; Jurkiewicz e Massey, 1997; Perry, 1997; Houston, 2000; Buelens e Van den Broeck, 2007, todos citados por WEIBEL, ROST, OSTERLOH, 2009); 2) o setor público ter recursos limitados para o pagamento por desempenho, o que faz com que a influência da motivação extrínseca seja reduzida (Ingraham, 1993; Kellough e Lu, 1993; Moon, 2000, todos citados pelos autores), em especial quando as tarefas apresentam características intrinsecamente motivadoras; 3) o fato de o pagamento por desempenho exigir uma medição precisa deste e as atividades no serviço público serem complexas pode levar à dificuldade de medir de modo preciso o desempenho, o que inviabiliza a adoção dessa política; 4) sob uma perspectiva político-econômica, a aplicação de recompensas contingente ao desempenho também traz o risco de manipulação política relacionada à definição de critérios de avaliação (por exemplo, FREY, 1983; BENZ e FREY, 2007). Nesta perspectiva, pagamento por desempenho para os políticos e agentes do serviço público de alto nível não faz sentido porque esses indivíduos são os que decidem as normas pelas quais serão compensados.

Rynes, Gerhart e Parker (2005), em outra abordagem, destacam o fato de que os empregados normalmente são avessos a riscos com relação ao pagamento e ressaltam que pelo menos três aspectos relativos a medidas de desempenho devem ser considerados para definir a remuneração: a) Quanta ênfase pode ou deve ser dada em medidas de desempenho orientadas para resultados (por exemplo, o número de unidades produzidas comparado com medidas que se baseiam em comportamentos – como avaliações do supervisor, de esforço ou de qualidade)? b) Que força ou intensidade devem ter os incentivos e como a aversão ao risco vai influenciar sua eficácia? c) Que ênfase deve ser colocada sobre as contribuições individuais relativamente às contribuições coletivas? Os autores destacam ainda que, apesar de cada escolha ser apresentada separadamente, na prática muitas organizações usam múltiplas medidas de desempenho para equilibrar diversos – e às vezes contraditórios – objetivos.

Um dos problemas e resistências em relação à avaliação de desempenho é decorrente do fato de não ser enfatizado que é o desempenho das pessoas no trabalho que deve ser objeto de avaliação, e não as pessoas. Outro problema diz respeito aos padrões ou critérios que são utilizados para a avaliação. De acordo com Ferris *et al* (2008), quanto menos objetiva a medida do desempenho, maior a probabilidade de ocorrer divergências entre avaliadores e avaliados. Esses autores destacam também a importância dos avaliadores terem consciência dos parâmetros que servirão de base para a avaliação em um momento prévio, de modo a possibilitar ao profissional o direcionamento de suas ações.

Lagib (2009), chama a atenção para o fato de que usuários de um serviço podem ter diferentes expectativas quanto a desempenhos e resultados a serem alcançados por um profissional. Ele ressalta que critérios de avaliação definidos de modo inadequado podem conduzir a comportamentos que visem atender ao critério estabelecido e não ao desempenho que é importante para o alcance de resultados.

De acordo com Weibel, Rost e Osterloh (2009), Plant (2003) destaca que no setor público são prestados serviços complexos, o que dificulta a definição de parâmetros para medir adequadamente o desempenho em cada uma das atividades exercidas. Essa situação faz com que uma pessoa extrinsecamente motivada, quando sujeita a pagamento por desempenho, tenha o forte incentivo de cumprir apenas o que é fácil de medir, deixando de lado outras tarefas importantes, mas difíceis de serem mensuradas. Esses autores sugerem que a superação dessa dificuldade pode ocorrer com a adoção de uma avaliação subjetiva, porém isso levaria a vieses cognitivos de avaliação, os quais conduziram à percepção de injustiça processual, o que, por sua vez, influencia negativamente o desempenho.

De acordo com Rynes, Gerhart e Parker (2005), o uso de medidas baseadas em comportamentos pode ter como vantagem a aplicação a qualquer tipo de cargo e o fato de haver um menor risco de os empregados se concentrarem apenas em tarefas explicitamente medidas ou em resultados em detrimento de comportamentos mais pró-sociais, como os comportamentos de cidadania organizacional, ou desempenho contextual. Porém, a subjetividade associada a elas e o fato de permitir pouca diferenciação entre desempenhos

faz com que o sistema perca credibilidade. Já as medidas objetivas de desempenho (produtividade, volume de vendas, retorno dos acionistas e rentabilidade) são vistas como um antídoto à subjetividade e à falta de credibilidade da avaliação de desempenho. Esses autores destacam ainda a necessidade de considerar aspectos que possam influenciar o desempenho e que não estão sob o controle do empregado, assim como o modo como os resultados foram alcançados.

Alguns critérios utilizados em sistemas de avaliação de desempenho na administração pública brasileira, assim como alguns sistemas de avaliação, foram identificados e analisados por Santos e Cardoso (2001, 2002) e por Odelius (2000, 2003).

Cardoso e Santos (2001) avaliam a adequação e perspectivas de sistemas de avaliação de desempenho no Brasil, tanto os vinculados exclusivamente à avaliação do desempenho das instituições públicas como aqueles expressamente vinculados à avaliação de servidores públicos de carreira e suas possibilidades como efetivos instrumentos de *accountability* e aperfeiçoamento do controle social. Adicionalmente, apresentam características da avaliação de desempenho no serviço público, as etapas e cuidados para definição de contratos de gestão e as contribuições de definição de indicadores de desempenho para a organização e para gestores.

Em relação ao uso de indicadores de desempenho, Santos e Cardoso (2001, p.15-16) apresentam as seguintes vantagens:

Do ponto de vista organizacional,

- Possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da instituição por meio da avaliação de seus principais programas e/ou departamentos.
- Induz um processo de transformações estruturais e funcionais que permite eliminar inconsistências entre a missão da organização, sua estrutura e seus objetivos prioritários.
- Apoia o processo decisório de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazo.
- Melhora a coordenação da organização com seus dirigentes, estendendo o processo até a discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos com estes.

- Apoia a introdução de sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto institucionais quanto individuais.

- Cria maior grau de confiabilidade da gestão institucional, permitindo eliminar trâmites desnecessários nesse novo contexto.

Do ponto de vista do gestor público, por sua vez:

- Melhora o processo decisório: oferece aos gestores públicos a informação necessária para bem desempenhar suas funções de controle da máquina.

- Permite a avaliação do desempenho da gestão: “liga” o desempenho individual (de secretários ou responsáveis por projetos) ao desempenho organizacional e aos aspectos de gestão de pessoas, além de motivar os funcionários.

- Possibilita a responsabilização dos gestores a cargo dos projetos.

- Viabiliza a participação dos cidadãos: relatórios periódicos e transparentes do desempenho da gestão podem estimular o público a ter mais interesse pelos serviços públicos oferecidos pelas diferentes esferas e níveis de governo, além de encorajar os funcionários públicos a prestar serviços de melhor qualidade;

- Dá maior objetividade ao discurso cívico: torna as deliberações públicas sobre a oferta dos serviços públicos mais objetivas, baseadas em fatos e mais específicas.

Em 2002, Santos e Cardoso descrevem o histórico da avaliação no serviço público, apresentam problemas comuns à avaliação de desempenho e discutem a importância de um sistema de avaliação de desempenho e as contribuições e dificuldades em medir o desempenho no setor público, em especial em carreiras do ciclo de gestão. Abordam ainda mudanças que são necessárias para viabilizar uma gestão pública eficiente e comprometida com os resultados. É destacada a necessidade de avaliação institucional e de considerar a perspectiva do funcionário, ressaltando as vantagens de uso de indicadores. Além desses aspectos, apresentam os argumentos de organismos internacionais para o uso de sistemas de avaliação de programas, com a enumeração de várias recomendações, as quais, em parte, correspondem aos aspectos apresentados no Quadro 2.

Os estudos de Odellius (2000, 2003) descrevem como os sistemas e os critérios de avaliação estavam sendo utilizados à época, apresentando análises, críticas e sugestões que contribuem para o entendimento do tema. A análise desses estudos permite identificar avanços, apesar de limitados a alguns casos específicos: sistemas utilizando múltiplos avaliadores; definição de metas e de indicadores e critérios mais objetivos, permitindo a geração de informações válidas, passíveis de serem utilizadas; desenvolvimento e acompanhamento dos sistemas, considerando parâmetros estabelecidos na literatura, entre outros. É identificado, porém, que muitos dos problemas apontados na literatura para a avaliação de desempenho em geral e para a avaliação no serviço público continuavam a existir. De acordo com Odellius e Santos (2007, p.11)

Na administração pública brasileira persistem sistemas de avaliação estanques, sem o correspondente conjunto de ações para aperfeiçoamento dos desempenhos (PINHEIRO, 1996; BARBOSA, 1996, BRASIL, 2002). O governo federal efetuou análise da política de recursos humanos adotada no período 1995-2002 e destacou, entre as principais realizações, a instituição de gratificações variáveis segundo os desempenhos institucional e individual, ressaltando a necessidade de ações de aperfeiçoamento do processo de avaliação de desempenho, tais como:

- Realização de um estudo mais estruturado para se avaliar o impacto das gratificações no desempenho dos órgãos e na motivação dos servidores;
- Vinculação efetiva dos resultados da avaliação ao programa de capacitação;
- Aperfeiçoamento da metodologia para definição, ajustes e aferição das metas institucionais;
- Aperfeiçoamento da metodologia para definição, acompanhamento e aferição do desempenho individual;
- Desenvolvimento e capacitação dos responsáveis por equipes em processos avaliativos (BRASIL, 2002, p. 84).



Entre as ações apontadas, a análise de legislação mais recente<sup>1</sup> relacionada ao tema permite identificar alguns avanços adicionais:

- Profissionais com desempenho inferior a 50% do esperado serão encaminhados imediatamente a processo de capacitação ou de análise da adequação funcional. Em relação à análise de adequação funcional, o parágrafo único do artigo 15 da Lei nº 11907 estabelece que a mesma “visa identificar as causas dos resultados obtidos na avaliação do desempenho e servir de subsídio para a adoção de medidas que possam propiciar a melhoria do desempenho do servidor”. Como visto anteriormente, esse cuidado é adequado e importante, mas não considera que o desempenho do profissional pode ter sido abaixo do esperado em função de outros aspectos que influenciam o desempenho.

- Indicação de que a avaliação de desempenho individual deve ser realizada “por critérios e fatores que reflitam as competências do servidor aferidas no desempenho individual das tarefas e atividades a ele atribuídas” (art. 142, Lei nº 11784) e que metas individuais irão compor plano de trabalho da unidade, coerente com as metas de equipe e institucionais.

- Exigência de “retorno aos avaliados, visando discutir os resultados obtidos na avaliação de desempenho, após a consolidação das pontuações” (item VII do Art. 149 da Lei nº 11784).

- Indicação de que “a avaliação de desempenho institucional será composta por critérios e fatores que reflitam a contribuição da equipe de trabalho para o cumprimento das metas intermediárias e globais do órgão ou entidade e os resultados alcançados pela organização” (art. 143, Lei nº 11784);

- Definição de metas institucionais anualmente, considerando, quando pertinente, as diretrizes e metas governamentais fixadas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) e, adicionalmente, que metas institucionais e de equipes de trabalho estejam relacionadas entre si.

- Alinhamento entre metas da administração indireta e diretrizes, políticas e metas governamentais dos órgãos da administração direta.

- Definição de metas que possam ser objetivamente mensuráveis, quantificáveis e diretamente relacionadas às atividades do órgão ou entidade,

levando-se em conta, no momento de sua fixação, os resultados alcançados nos exercícios anteriores.

- Exigência de divulgação de metas e de resultados institucionais.
- Consideração de que metas são afetadas por vários fatores e que podem ser revistas quando necessário.

A situação atual é semelhante àquela que foi apontada: apesar do conhecimento de ações a serem desenvolvidas e de estudos que identificam as características ideais de sistemas de gestão e avaliação de desempenho, nem sempre as mesmas são incorporadas ao cotidiano organizacional. Nesse sentido, como vimos, apesar de a legislação recente ter avançado em vários aspectos relativos à gestão e avaliação de desempenho, algumas limitações ainda persistem:

- Avaliação de desempenho instituída com o objetivo de “I – promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos e; II – subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal” (artigo 140 da Lei nº 11784). Apesar de importantes, esses deveriam ser objetivos secundários. O principal seria efetuar a gestão do desempenho, assegurando o alcance de resultados previamente planejados, conforme comentado.

- A gratificação de desempenho continua a ser uma estratégia adotada para recompor salários e não para recompensar o alcance ou superação de desempenhos esperados;

- Profissionais que ocupam cargos de direção ou em comissão continuam a receber gratificação sem que seu desempenho individual seja avaliado.

## **Desafios a superar**

O conteúdo apresentado mostra a complexidade de instituir um sistema de gestão de desempenho que cumpra o objetivo de contribuir para o alcance de resultados propostos e forneça informações úteis para a tomada de decisões organizacionais e para as pessoas.

Entre os desafios a superar, tanto na implementação de sistemas de gestão de desempenho em organizações privadas quanto no setor público, estão: o acompanhamento e incorporação dos conhecimentos acumulados a respeito do tema nas políticas e práticas organizacionais e o preparo dos

profissionais responsáveis por desenvolver, implementar, acompanhar e aprimorar sistemas de gestão e de avaliação de desempenho, de modo que tenham as competências necessárias à gestão inovadora do sistema e à superação de resistências e de restrições legais.

Adicionalmente ao que já foi abordado, seguem algumas recomendações e desafios:

- Implementação de modelo de gestão de desempenho com foco em assegurar o alcance de resultados e desempenho planejados e a superação da prática arraigada de utilizar a política fundamentalmente para justificar o pagamento de gratificação;

- Desenvolver estratégias para planejamento de metas e promover condições organizacionais que permitam implementar o planejado, o que envolve mudanças na cultura organizacional, capacitação e maior participação dos envolvidos no processo;

- Assegurar o aproveitamento de oportunidades de modificação e de desenvolvimento de sistemas que atendam ao que é recomendado na literatura para a definição e implementação de uma política de gestão de desempenho. Os responsáveis pela operacionalização de legislação que envolve a gestão de desempenho inúmeras vezes apenas reproduzem ações desenvolvidas em outros órgãos sem efetuar uma análise crítica e a adequação a diferentes contextos.

- Ter clareza da necessidade de observar as recomendações técnicas para o desenvolvimento e implementação de um sistema de avaliação (ver Quadro 2). Também ter clareza da necessidade de assegurar que o sistema seja acompanhado e aperfeiçoado ao longo de sua utilização a partir da identificação de eventuais problemas no sistema e de dificuldades no uso das informações.

- Assegurar que as informações obtidas com a avaliação de desempenho sejam claras e precisas de modo a permitir que sejam utilizadas. Informações que não representam o desempenho das pessoas não têm nenhuma utilidade e, portanto, não contribuem para a gestão do desempenho.

- Assegurar que a avaliação de desempenho seja resultado da observação do desempenho e dos resultados alcançados, aliada a um diagnóstico de aspectos intervenientes no processo. E que essa avaliação seja a base

para um processo de *feedback* que reconheça e valorize resultados alcançados e, se necessário, estabeleça plano de ação de modo a permitir a superação de dificuldades encontradas e o alcance de resultados.

Uma recomendação adicional é o acompanhamento de relato e análise de experiências de utilização de sistemas de gestão de desempenho. Nesse sentido, recomendamos a leitura de Brandão *et al* (2008) e das recomendações apresentadas por Odélius (2000, p. 80-82; e 2003, p.51-52). Além das leituras mencionadas, são apresentados, a seguir, resultados de estudos empíricos conduzidos em instituições públicas. O primeiro focaliza a identificação de fatores críticos à implantação de um SAD a partir da visão de atores envolvidos. O segundo aborda resultados em relação aos processos de avaliação de desempenho, a partir da percepção dos membros de uma carreira típica de Estado.

## Nota

<sup>1</sup> A análise da legislação se limitou à Lei nº 11784 de 22/09/2008 e à Lei nº 11907 de 2/2/2009 e, portanto, podem não representar todas as políticas adotadas na administração pública.

## Referências

- ABBAD, G. S. *Sistemas de avaliação de desempenho: opinião de avaliadores e avaliados*. 1991. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade de Brasília, Instituto de Psicologia, Brasília.
- ANTONELLO, C. S. Aprendizagem na ação revisitada e sua relação com a noção de competência. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 2006, vol.12, n.2, p.199-220.
- BEHN, R. D. 1995. The big questions of public management. *Public Administration Review*, 1995, v.55, p.313-24.
- BEHN, R. D. Why measure performance? Differents purposes require differents measures. *Public Administration Review*, v. 63, n. 5, p. 586, 2003.
- BRANDÃO, H. P *et al*. Gestão de desempenho por competências: integrando a gestão por competências, o *balanced scorecard* e a avaliação 360 graus. *RAP – Rev. Adm. Pública* [online], vol.42, n.5, p. 875-898, 2008.
- BRANDÃO, H. P., GUIMARÃES, T. A. Gestão de Competências e Gestão de Desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? In: *Revista de Administração de Empresas* da FGV, São Paulo, v. 41:1, p. 8-15, jan. / mar. 2001.
- BRANDÃO, H. P. e BORGES-ANDRADE, J. E. Causas e efeitos da expressão de competências no trabalho: para entender melhor a noção de competência. *Revista de Administração Mackenzie*, v. 8, n. 3, p. 32-49, 2007

- CAWLEY, B. D.; KEEPING, L. M.; LEVY, P. E. Participation in the performance appraisal process and employee reactions: A meta-analytic review of field investigations. *Journal of Applied Psychology*, v. 83, p. 615–633, 1998.
- DE NISI, A. S. Performance appraisal and performance management: a multilevel analysis. In: KLEIN, K. J.; KOZLOWSKI, S. W. J. (Ed.). *Multilevel theory, research, and methods in organizations*. São Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- FERRIS, G.R.; MUNYON, T.P.; BASIK, K.; BUCKLEY, M.R. The performance evaluation context: social, emotional, cognitive, political, and relationship components. *Human Resource Management Review*, v. 18, p. 146–163, 2008.
- GUIMARÃES, T. A.; NADER, R. M.; RAMAGEM, S. P. Avaliação de desempenho de pessoal: uma metodologia integrada ao planejamento e à avaliação organizacionais. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 6, 1998.
- HARVEY, R.D; MURPHY, K.R. Performance Evaluation In Work Settings. *Annual Review of Psychology*, v. 49, 1998.
- HERZBERG, F.; MAUSNER, B.; PETERSON, R.O; CAPWELL, D.F. *Job Attitudes: Review of Research and Opinion*. Pittsburgh. PA: Psychol. Serv. Pittsb, 1957.
- KOHN, Alfie. Por que os planos de incentivo não funcionam. Tradução. In: *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo (EAESP-FGV), v. 35, n. 6, p.12-19, nov./dez. 1995.
- KONIG, C.J.; Eerde, W.; Burch, A. Predictors and Consequences of Daily Goal Adaptation. *Journal of Personnel Psychology*, v. 9, n.1, p. 50–56, 2010.
- LAGIB, C.E. Bad Measures Don't Make Good Medicine: The Ethical Implications of Unreliable and Invalid Physician Performance Measures. *Journal of Business Ethics*, v.88, p.287–295, 2009.
- LAWLER, E. Performance management: the next generation. *Compensation and Benefits Review*, v. 26, n. 3, p. 16-20, 1994.
- LOCKE, E. A.; LATHAM, G. C. *A theory of goal setting and task performance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1990.
- MOYNIHAN, D.P.; PANDEY, S. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Mar. 1, 2010.
- O DELIUS, C.C. *Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal*. Cadernos ENAP. v. 19. Brasília: ENAP, 2000. 96p.
- O DELIUS, C.C. Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA). *Cadernos ENAP*, v. 22. Brasília: ENAP, 2003.
- O DELIUS, C.C., SANTOS, P. Avaliação de desempenho individual na administração pública federal: aspectos intervenientes no processo e nos resultados. *Revista Economia & Gestão*, América do Norte, 7, set. 2008. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/7/13>. Acesso em: 13 Mar. 2010.
- OLIVEIRA-CASTRO, G. A.; LIMA, G. B. C.; VEIGA, M. R. M. Implantação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias. *Revista de Administração*, v. 31, n. 3, p. 38-52, 1996.
- PINHEIRO, M. L. M. *Avaliação de desempenho no setor público: problemas e perspectivas*. Brasília: Diretoria de Pesquisa e Difusão, 1996. (Relatório interno de pesquisa, n. 3).
- RYNES, S. L.; GERHART, B; L. PARKS, L. Personnel Psychology: Performance Evaluation and Pay Performance. *Annual Review of Psychology*, v. 56, 2005, p.571–600.

SANTOS, P.R.G. *Avaliação de Desempenho: percepção dos servidores a respeito do sistema aplicado em um órgão da administração pública federal*. 140 p. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília.

SANTOS, L.A.; CARDOSO, R.L.S. Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil – problemas e perspectivas. *VI Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD*, 2001.

SANTOS, L.A.; CARDOSO, R.L.S. Sistemas de remuneração baseada em desempenho no governo federal do Brasil: o caso dos gestores governamentais. *VII Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD*, 2002.

WEIBEL, A.; ROST, K; OSTERLOH, M. Pay for Performance in the Public Sector-Benefits and (Hidden) Costs. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, May 27, 2009.

## ESTUDO DE CASO III





# A IDENTIFICAÇÃO DE FATORES CRÍTICOS À IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA<sup>1</sup>

*Maria Inês de Mello Espínola Dias*

## **Introdução**

Na atualidade, a avaliação de desempenho emerge como instigante desafio nas instituições públicas. A suposição básica adotada é a de que constitui ferramenta organizacional capaz de possibilitar o diagnóstico e facilitar a gestão do desempenho, fornecendo subsídios importantes e necessários para os demais subsistemas de gestão de pessoas, com foco nas competências. Dessa forma, a avaliação, a despeito de ser alvo de polêmicos questionamentos, se usa adequadamente e adaptada às particularidades culturais dos servidores e das organizações, pode auxiliar no alcance dos objetivos institucionais.

Mais recentemente, o tema da avaliação de desempenho se revestiu de maior relevância com o advento da Lei nº 11.784 de 22 de setembro de 2008. De fato, a legislação citada, entre outros assuntos, instituiu a sistemática para avaliação dos servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional, a qual indica uma tarefa desafiadora para os gestores públicos, que necessitam preparar as instituições com base nos parâmetros definidos nos artigos 140 a 165 da mencionada lei.

Não obstante a importância desse marco legal no contexto da administração pública, o estudo em tela não tem a intenção de se ater aos aspectos específicos da lei supracitada. Sua ênfase está na identificação dos fatores favoráveis e restritivos à implantação da avaliação de desempenho (AD) em uma instituição pública, na tentativa de contribuir com os gestores

públicos na fase de planejamento e operacionalização da sistemática de AD, no âmbito de suas instituições.

Nessa perspectiva, os gerentes públicos são concebidos como agentes fundamentais na gestão de pessoas e devem, portanto, estar preparados para favorecer a criação de um ambiente organizacional que enfatize o cidadão, o trabalho em equipe e a iniciativa das pessoas. Em tal sentido, o presente estudo intenciona expor o resultado de uma abordagem analítica, elaborada em torno da identificação de fatores críticos que podem impactar diretamente na implantação de um sistema de AD em uma instituição pública federal. Além disso, a expectativa é que os dados aqui apresentados e discutidos possam subsidiar as instituições no desenvolvimento de sistemas de avaliação de desempenho, com vistas a atenuar as dificuldades que poderão advir durante o processo de implementação no setor público. Para tanto, o trabalho está estruturado em três partes principais, quais sejam: caracterização e análise dos fatores intervenientes na utilização de sistemas de avaliação de desempenho; aplicação de instrumento de pesquisa a fim de levantar as percepções de servidores que já vivenciaram o processo de AD; e apresentação e discussão dos resultados obtidos, contrastando-os com o referencial pesquisado.

## **Metodologia**

O presente estudo é caracterizado por uma abordagem qualitativa e classificado como pesquisa exploratória, conforme recomenda Gil (2008), salientando que a classificação das pesquisas de acordo com o objetivo geral permite o estabelecimento de um marco teórico conceitual.

A pesquisa exploratória permite maior entendimento do problema, tendo como principal objetivo o aprimoramento de ideias. Essas pesquisas envolvem levantamento bibliográfico; entrevistas com envolvidos com o problema pesquisado; análise de exemplos que melhorem a compreensão do problema (GIL, 2008).

A amostra foi composta de 15 entrevistas realizadas com cinco gerentes, cinco servidores ocupantes de cargo de nível médio e superior do Plano Geral do Poder Executivo (PGPE), lotados nas diversas unidades

organizacionais de uma instituição pública e, ainda, com cinco representantes sindicais. O público foi selecionado a partir das experiências com o sistema de AD no decorrer de sua trajetória profissional.

O instrumento utilizado nas entrevistas foi um roteiro semiestruturado dividido em duas partes: a primeira, contendo perguntas padronizadas, e a segunda, com questões abertas, isto é, com assuntos variados escolhidos pelos entrevistados, respondidas por meio de conversa informal, o que permitiu explorá-las com mais intensidade.

Os dados levantados na pesquisa de campo foram sistematizados de duas formas: a primeira consistiu na descrição das características do modelo de AD atual, que vem sendo aplicado no serviço público e a segunda, na descrição das características do modelo de AD proposto pela Lei nº 11.784/08. Os dados foram analisados e categorizados por temas relacionados a partir dos conteúdos das respostas às entrevistas.

Os dados obtidos por meio das entrevistas individuais foram agrupados em categorias mais amplas, elaboradas com base na literatura examinada. São elas: comprometimento da alta direção e gerentes, receptividade dos servidores ao processo, uso dos resultados, preparo gerencial para o processo, avaliação dos gerentes, comunicação dos resultados, método, critérios, frequência das reuniões, planejamento institucional e resultados individuais *vs.* resultados compartilhados.

## **Caracterização do contexto estudado**

### **Avaliação de desempenho no contexto da administração pública brasileira**

Ao longo dos anos, diversos países têm envidado esforços no sentido de promover mudanças e reformas que contribuam efetivamente para o aperfeiçoamento das práticas de gestão.

As primeiras diretrizes para a aplicação de Avaliação de Desempenho na administração pública brasileira remontam a 1936 (Lei nº 284/1936) e ao período até 1995, no qual pelo menos três outros sistemas de avaliação foram regulamentados (1966, 1977 e 1980 – BARBOSA, 2003 p.3).

A administração pública federal direta brasileira, desde 1995 vem seguindo diretrizes estabelecidas no Plano Diretor da Reforma e Aparelhamento do Estado (Pdrae). Iniciada a reforma administrativa do Estado, os gestores públicos precisaram se adaptar aos novos paradigmas organizacionais impostos, sendo necessária uma nova etapa para a mudança de um modelo conservador, que permitia a acomodação dos servidores, sem o envolvimento das suas responsabilidades com os resultados esperados. Nele, a progressão e promoção dos servidores eram os únicos objetivos da Avaliação de Desempenho.

Atualmente, ainda perduram na administração pública sistemas de avaliação estanques, sem, contudo, haver o correspondente conjunto de ações para o aperfeiçoamento de desempenhos.

Avaliar o desempenho das pessoas nas organizações públicas brasileiras tem se tornado um grande desafio. Isso porque tal procedimento deve ser considerado um sistema de recompensas justo, com base em critérios de desempenho, traduzido no grande objetivo da gestão de pessoas na administração contemporânea.

Em função disso, faz-se necessário migrar do sistema de Avaliação de Desempenho regulamentado pelo Decreto nº 84.669/1980, até então em vigor, para o sistema nos moldes do que regulamenta a Lei nº 11.784/2008.

Nessas circunstâncias, a área de recursos humanos tem papel fundamental, na medida em que se torna responsável por reelaborar a atuação em relação aos servidores, que se veem incumbidos de assumir postura diferente frente à nova administração pública.

Será difícil implantar um programa de recursos humanos em qualquer organização sem informações adequadas sobre o comportamento das pessoas que nela trabalham. A avaliação de desempenho pode ser o meio de se obter essas informações. Nesse contexto, a Avaliação serve como um dos mecanismos para transformações no âmbito funcional das organizações públicas, podendo ser usada no sentido de averiguar deficiências e proporcionar políticas de desenvolvimento profissional. (GRILLO, 1981, p.30)

A administração pública brasileira não subsistirá se perpetuar a velha estrutura burocrática, uma vez que a agilidade das mudanças atuais vem

exigindo que as organizações públicas se tornem cada vez mais enxutas e imprimam qualidade na prestação de serviços.

## **Análise do caso**

Os resultados obtidos nesta pesquisa apontam para alguns fatores que devem ser observados, a fim de alcançar maior efetividade na implantação de uma sistemática de AD, no âmbito de uma instituição pública federal. Assim, buscou-se discutir os resultados das entrevistas individuais que, para fins de análise, foram subdivididos em dois parâmetros, à luz dos fatores evidenciados a seguir.

### **A Avaliação de desempenho sob a ótica do Decreto nº 84.669/80**

A Avaliação de Desempenho funcional é realizada anualmente pelo chefe imediato e ponderada conforme cinco critérios estabelecidos pelo Decreto nº 84.669/80, de 29 de abril de 1980.

Nessa primeira parte, os entrevistados foram arguidos em relação a sua percepção sobre a Avaliação de Desempenho atual, considerando os seguintes aspectos:

#### *Comprometimento dos gerentes em relação ao processo*

No grupo de entrevistados, pode-se perceber a insatisfação existente em virtude dos baixos níveis de comprometimento dos gerentes com a sistemática de AD vigente. Segundo os servidores, houve inicialmente maior envolvimento gerencial, porém, posteriormente, desenvolveu-se um desinteresse gradativo dos gerentes envolvidos com o processo, o que resultou no desvirtuamento dos resultados.

De acordo com 90% dos entrevistados, a falta de envolvimento gerencial com os projetos de AD na administração pública federal reside na transitoriedade do exercício dos cargos de confiança. A descontinuidade administrativa, a ausência de diretrizes de sucessão, a grande influência política sobre as decisões em detrimento das questões técnicas e, ainda, o fortalecimento do viés paternalista são características marcantes dessa administração. E vêm contribuindo para a precariedade da atuação gerencial, resultando na falta de efetividade dos sistemas de AD.

### *Receptividade dos Servidores*

Percebeu-se, entre 20% dos respondentes, que a Avaliação de Desempenho é tratada como uma rotina anual de trabalho que não desperta nenhuma expectativa nos servidores. Ao contrário, eles se portam indiferentes ao processo, visto que, segundo afirmam, “o processo não mensura o desempenho profissional e ainda se utiliza de favorecimentos, gerando com isso frustrações e conflitos para as equipes.”

Outro ponto que vale a pena ressaltar é o fato de que 70% dos servidores alegaram a falta de receptividade do processo entre eles, em face da falta de conhecimento do objetivo da avaliação, pois o grupo desconhece o conceito. Portanto, na opinião de 10% dos avaliados, a Avaliação de Desempenho deve ser mais clara, evidente e informativa.

Há ainda a questão do ceticismo, que é grande em função das experiências mal-sucedidas no decorrer dos anos de serviço e tem sido, muitas vezes, fruto da percepção dos servidores em relação ao sistema de AD como instrumento de recompensa ou punição pelo desempenho passado.

### *Aplicabilidade dos resultados*

Nesse tópico constatou-se 40% dos servidores entrevistados afirmando que tais dados não são utilizados para retroalimentar o processo de avaliação e tampouco os demais subsistemas de recursos humanos. Acreditam, inclusive, que o processo não funciona para mensurar o desempenho profissional, haja vista tratar apenas de critérios comportamentais.

Há outro grupo entre os entrevistados, cerca de 30%, que vincula a Avaliação de Desempenho como sendo o caminho para a melhoria da situação financeira do servidor até o último nível da carreira.

Noutro sentido, há aqueles que não veem o uso dos resultados para promoções, em virtude de a Avaliação de Desempenho ser feita considerando o apadrinhamento político, comprometendo, assim, a efetividade da promoção por desempenho.

### *Preparo Gerencial*

Com relação ao tema referido acima, 95% dos entrevistados afirmam categoricamente que os gerentes não passam por nenhum tipo de

capacitação para a condução do processo de AD. Os respondentes acham que tal fenômeno deve-se ao fato de a grande maioria “ser de fora”, isto é, não possuir vínculo com a administração.

Verifica-se ainda, por meio de resultados obtidos, que a Avaliação de Desempenho na administração continua expondo condutas inadequadas de ordem gerencial, atreladas ao desconhecimento do potencial dos gerentes em relação à sistemática de AD, à baixa valorização e ao despreparo dos gerentes.

Assim como os entrevistados afirmaram, o despreparo gerencial poderá trazer prejuízos não somente ao avaliado e ao processo avaliativo, como também ao corpo gerencial, que muitas vezes se sente exposto, despreparado e sobrecarregado.

Por outro lado, quando há o preparo desses avaliadores para fornecer *feedback*, percebe-se aumento significativo da satisfação desses quanto ao procedimento de avaliação. Em contrapartida, o mesmo preparo dos avaliadores, atrelado à qualidade das discussões dos resultados e da formulação de plano de ação para melhoria do desempenho, gera para os avaliados a mesma satisfação.

### *Avaliação dos gerentes*

No que diz respeito a essa categoria, percebe-se que os entrevistados unanimemente afirmam que a avaliação dos gerentes no seio da administração pública não ocorre em virtude de as chefias ocuparem cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), cuja regra preponderante de provimento é a das relações pessoais com influência do apadrinhamento político, resultando, assim, na ausência de comprometimento com o processo de Avaliação de Desempenho. Além disso, a legislação que norteia a gratificação de desempenho isenta os ocupantes de cargo de Direção e Assessoramento Superior, em relação ao conjunto dos servidores que são submetidos à avaliação individual de desempenho, o que fere indubitavelmente todo o processo.

### *Comunicação no processo avaliativo*

Para 70% dos servidores entrevistados, existe um processo de comunicação efetivo entre os envolvidos na avaliação. Há, contudo, 20% dos

servidores que não são informados dos resultados, em virtude de o foco estar direcionado apenas à questão financeira e não aos resultados com vistas à melhoria do desempenho.

Restam 10% dos servidores que entendem ser inadequado o processo aplicado, por realizar apenas uma breve análise do desempenho com os avaliados. Estes, por sua vez, tomam conhecimento dos resultados da avaliação apenas no momento de dar o posicionamento perante a chefia: “se concordam ou discordam dos pontos recebidos”. Todo o processo ocorre sem o devido debate com os superiores a respeito de assuntos que, no dia a dia do trabalho, acabam relegados ao segundo plano por falta de tempo ou oportunidade ou mesmo por indisposição psicológica. Esse fator evidencia a necessidade de disporem de um período prévio de preparação, para que possam selecionar e ordenar as ideias antes de apresentá-las.

### *Periodicidade do processo avaliativo*

Segundo os fatores pesquisados e apresentados nessa categoria, verifica-se que 70% dos entrevistados apontam a inexistência de reuniões periódicas, contrastando com o que pressupõe uma Avaliação de Desempenho satisfatória. Por outro lado, o grupo remanescente desses avaliados informa que há casos de instituições em que as reuniões são feitas anualmente, e os entrevistados ainda afirmam que desejariam uma periodicidade menor para esses casos.

### *Método*

De acordo com o fator pesquisado, 35% dos entrevistados alegaram que os métodos utilizados são ineficazes, visto não haver instrumentos adequados para mensurar o desempenho. Um grupo de 45% dos respondentes, por sua vez, apontou o método como sendo frágil, impróprio, inadequado e empírico. Já o menor grupo simplesmente não percebeu a existência de método algum.

Depreende-se que o grupo de servidores entrevistados anela por uma sistemática de avaliação que contemple um método voltado para a mensuração de resultados de forma correta e justa.



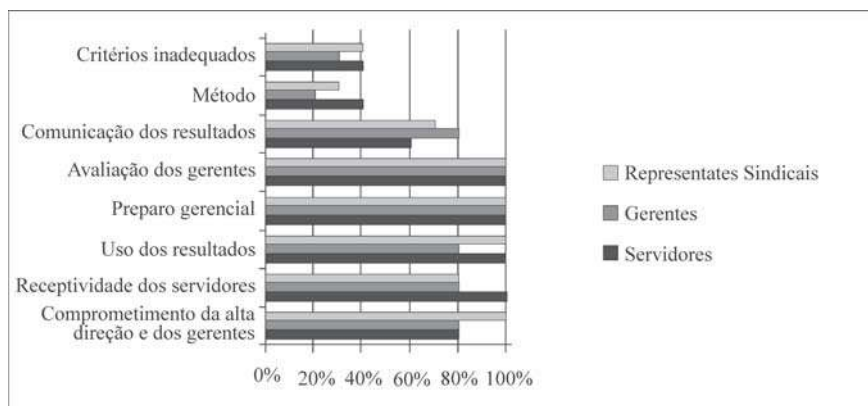
Por fim, deduz-se que a instituição ainda não utiliza eficazmente as ferramentas de AD voltadas à mensuração de resultados, e isso se deve à falta de referencial teórico e de metodologias que atendam às especificidades das instituições públicas, de modo a contribuir para o seu gerenciamento.

### *Crerérios*

A pesquisa aplicada teve como um dos objetos a análise do modelo instituído pelo Decreto nº 84.669, de 29 de abril de 1980, que estabelece cinco critérios: a qualidade e quantidade do trabalho; a iniciativa e cooperação; a assiduidade e urbanidade; a pontualidade e disciplina; e a antiguidade.

De acordo com 40% dos entrevistados, os critérios utilizados na Avaliação de Desempenho em vigência são tidos como inadequados. Para 30%, os critérios são insuficientes. Quanto ao grupo remanescente, não houve percepção da existência de critério algum.

A percepção dos entrevistados em relação ao modelo apontou para um processo decadente de avaliação, que não atende aos objetivos propostos pela sistemática de avaliação, tais como: melhorar as relações no contexto organizacional e a qualificação dos serviços públicos, e subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, ao desenvolvimento no cargo ou carreira e à remuneração e movimentação de pessoal.



**Gráfico 1 – Avaliação de Desempenho sob a ótica do Decreto 84.669/80 – resultados das entrevistas individuais**

## **A Avaliação de desempenho sob a ótica da Lei nº 11.784/08**

A necessidade de uma nova abordagem da Avaliação de Desempenho na administração pública federal trouxe um novo paradigma que veio definir princípios e diretrizes gerais ao quadro de servidores. Esse novo padrão aponta também para a inclusão no processo de planejamento das instituições, onde estão lotados os servidores, prevendo a pacto de metas intermediárias e individuais, a publicidade de metas e resultados e a participação dos usuários.

Surge então a Medida 431, editada em 14 de maio de 2008, que, por sua vez, deu origem à Lei nº 11.784/2008, a qual define AD como monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor, tendo como referência as metas globais e intermediárias dos órgãos e instituições que compõem o quadro de carreiras e cargos do Sistema de Pessoal Civil do Executivo Federal.

A segunda etapa da pesquisa compreendeu a análise, pelos entrevistados, da proposta da sistemática da Avaliação de Desempenho apresentada na Lei mencionada, à luz dos seguintes critérios: comprometimento da alta direção e gerentes, receptividade, planejamento institucional, preparo gerencial, avaliação dos gerentes e resultados Individuais x Resultados Compartilhados.

### *Comprometimento da alta direção e dos gerentes*

Ao iniciar a entrevista, solicitou-se aos respondentes que imaginassem o modelo proposto pela Lei nº 11.784/08 sendo implantando em sua instituição e composto por critérios e fatores que reflitam as competências do servidor no desempenho individual e das tarefas e atividades a ele atribuídas, assim como a contribuição da equipe de trabalho para o cumprimento das metas intermediárias e globais e os resultados da instituição como um todo.

Na avaliação de 53% dos entrevistados, a nova sistemática é mais interessante do que a anterior porque os resultados mensurados em equipe tendem a aumentar a motivação dos servidores, uma vez que o foco é trabalhado em grupo. Segundo essa parcela, o novo modelo ainda não é o ideal na teoria, mas se percebe uma evolução nas instituições, pois existe a

avaliação das equipes e não somente dos indivíduos. Portanto, nesse sentido, para eles a proposta é interessante, uma vez que também poderá ajudar no processo de mudança, que passa a ser visto como um processo de equipe, no qual as pessoas devem receber algo em troca.

Para outro grupo de 37% dos entrevistados, a tônica da proposta é de origem político-partidária, em virtude de não ter seus anseios voltados para a administração pública, muito embora reconheça o modelo proposto como preciso, coerente e real, pelo fato de a alta direção e os gerentes estarem se empenhando para aplicar o modelo proposto.

Quanto ao restante dos entrevistados, um grupo de 13% considera o modelo proposto interessante e viável. Todavia, não possuem esperança quanto ao comprometimento da alta direção e gerentes, pois não percebem nenhum movimento a respeito.

Observa-se que, guardadas as especificidades, os entrevistados veem o modelo de forma positiva. Porém, fica evidenciado em alguns o ceticismo, quando se trata do papel do gerente como comunicador e incentivador do processo no âmbito institucional.

### *Receptividade dos servidores em relação à nova sistemática*

Um grupo de 67% dos entrevistados, quando questionado a respeito da percepção e receptividade da sistemática da nova abordagem da Avaliação de Desempenho proposta pela Lei nº 11.784/08, respondeu que haverá resistência por parte de muitos servidores pelo fato de a maioria não gostar de mudanças, haja vista que envolvem transtornos e incomodam os acomodados. Essa resistência também ocorrerá no momento da avaliação dos pares, ao colocarem sua visão em relação ao desempenho das pessoas. Para 33% dos respondentes, não há divulgação e por isso nada podem dizer a respeito do modelo. Portanto, para esse grupo, a implantação da nova sistemática não ocorrerá a contento.

### *Planejamento institucional*

A respeito do quesito “planejamento institucional”, foi feita a seguinte questão: O planejamento institucional facilita a implantação da proposta?

Em relação a esse fator, 70% dos entrevistados responderam que o novo modelo deve levar em consideração o histórico profissional do servidor para esse fim. De acordo com eles, não existirá aplicabilidade da sistemática se não houver engajamento institucional, uma vez que tem de haver vontade dos dirigentes para que o processo seja bem-sucedido. Perceberam também que existe um estímulo ao planejamento, pois a nova sistemática considera o cumprimento de metas intermediárias e globais do órgão.

Há aqueles que afirmam não saber se a nova proposta será positiva ou negativa porque partiu da alta direção do serviço público ou porque a sistemática está sendo imposta pelo governo de cima para baixo. Esse grupo representa 20% dos respondentes.

Outro grupo, de 10% dos respondentes, informou que, na visão deles, ainda não existe planejamento institucional que embase a sistemática proposta, pois os gerentes precisarão estar capacitados para aplicação da avaliação, já que o desempenho da equipe depende do seu desempenho e da receptividade para avaliação.

### *Preparo gerencial para o processo*

Segundo 85% dos entrevistados, o sucesso do modelo proposto pela Lei nº 11.784/08 dependerá mais do gerente do que da direção. Para tanto, o seu preparo deve ser incondicional, inclusive aplicando-se maior técnica à sistemática. Ainda conforme esse grupo, todos os gerentes deverão obrigatoriamente ser envolvidos.

O outro grupo de entrevistados, que corresponde a 15%, considerou que a maior parte dos gerentes da instituição não participará ativamente do processo e que, por isso, o corpo gerencial sem o devido preparo será um fator impeditivo para a efetividade da nova proposta.

A Avaliação de Desempenho na instituição objeto da pesquisa e em todo o contexto da administração direta é exclusiva da gerência. Entretanto, existem gerentes ocupantes de cargos comissionados que não exercem essa função e, em sua maioria, são apenas ocupantes de cargos comissionados a partir de DAS-4.

### *Avaliação dos gerentes*

Nesse quesito foi dirigido aos entrevistados o seguinte questionamento: Qual a sua percepção sobre a inclusão dos ocupantes de cargo em comissão no processo avaliativo proposto pela nova sistemática?

Conforme 73% dos respondentes, o modelo proposto deve ser aplicado de fora para dentro, ou seja, por meio de consultoria especializada para imprimir neutralidade ao processo. Ao mesmo tempo, deve haver a inclusão de todos os ocupantes de DAS, em todos os níveis, uma vez que estes são os responsáveis diretos pelo processo avaliativo – o que caracterizaria um estímulo para a credibilidade da nova sistemática e para melhoria do desempenho funcional.

No entanto, para 27% dos entrevistados, a sistemática proposta é fundamental e deveria acontecer diariamente, envolvendo a todos da instituição.

Assim, observa-se que a tônica das respostas foi a abrangência da avaliação no que diz respeito à inclusão dos servidores de cargos comissionados no processo avaliativo individual. Os entrevistados acreditam que tal iniciativa traria à sistemática mais transparência e participação.

### *Resultados individuais vs Resultados compartilhados*

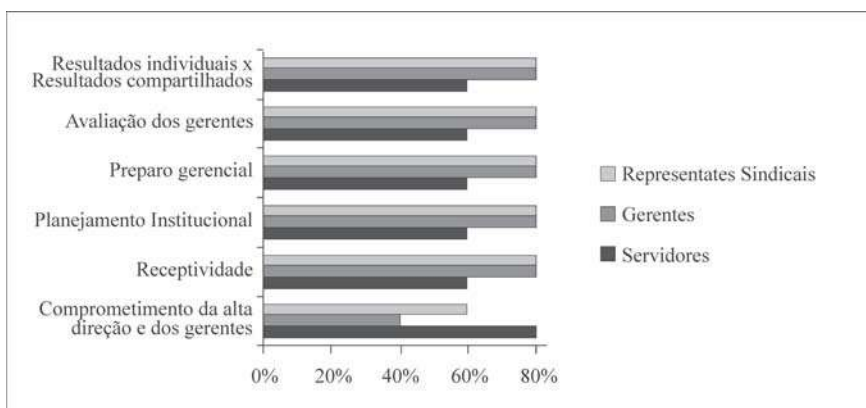
Neste item, foi dirigida aos entrevistados a seguinte pergunta: Qual é a sua percepção sobre a nova sistemática de Avaliação de Desempenho, no que se refere à mudança de resultados individuais para resultados compartilhados?

Segundo a percepção de 77% dos servidores entrevistados, a mudança poderá ser positiva, tendo em vista que as pessoas terão mais estímulos e o processo poderá trazer mais unidade à equipe, que dependerá do preparo dos servidores para receber o *feedback*. Além disso, alegam que haverá uma ampliação benéfica da responsabilização das pessoas envolvidas no processo, sendo a implantação positiva, nas instituições que iniciaram o mapeamento das competências organizacionais e que a sistemática contribuirá para o alcance de resultados, sendo boa, se aplicada conforme dispõe a proposta.

De um grupo de entrevistados, que corresponde a 23%, obteve-se a informação de que o processo deve ser feito de fora para dentro, porque a

proposta poderá causar novos conflitos entre os servidores e gerentes e que haverá forte resistência de servidores que apresentam baixo desempenho funcional.

Os entrevistados em sua totalidade acreditam que a avaliação dos resultados compartilhados servirá como um fator estimulador para o desempenho. Entretanto, os gerentes necessitam conhecer as características pessoais que cada membro pode incorporar por meio de uma distribuição equitativa e assertiva de tarefas em relação aos estilos dos membros.



**Gráfico 2 – Avaliação de desempenho sob a ótica da Lei 11.784/08– resultados das entrevistas individuais**

## Conclusão

A pesquisa teve como objetivo a identificação de fatores críticos à implantação de um sistema de Avaliação de Desempenho em uma instituição pública.

Com relação aos resultados obtidos, merecem destaque os seguintes aspectos:

- o comprometimento das gerências com o processo às vezes não é perceptível por grande parte dos servidores;
- a forma de provimento dos cargos gerenciais dificulta a continuidade dos programas de avaliação na administração pública;

- a percepção de efetividade do processo está relacionada com o modo pelo qual os envolvidos na sistemática visualizam o preparo gerencial;
- a descontinuidade administrativa, acarretando a negligência com o planejamento da gestão de pessoas;
- a subjetividade na definição de critérios para a sistemática de avaliação;
- o desconhecimento de ações de planejamento no órgão;
- a sistemática de avaliação pautada somente no aspecto remuneratório;
- a falta de informação dos servidores sobre a relação entre as atividades desenvolvidas e os resultados esperados;
- a ausência de perspectiva de desenvolvimento na carreira do PGPE; e
- a ineficácia do fluxo da comunicação.

Cabe ainda mencionar a questão da descontinuidade administrativa, a qual ocorre em virtude do sistema de provimentos dos cargos comissionados, que por vezes parece exercer influência nos níveis de comprometimento dos gerentes em relação à implementação dos programas da organização, a médio e longo prazo, em função da transitoriedade inerente aos cargos gerenciais. Como consequência imediata, segundo os participantes do estudo, muitas vezes ocorre interrupção do uso de ferramentas de gestão importantes para o alcance dos resultados institucionais, com destaque para a Avaliação de Desempenho.

O despreparo gerencial foi apontado por quase todos os entrevistados, até pelos próprios gerentes, que reconheceram não existir nenhuma capacitação específica para o processo avaliativo vigente, proposto pelo Dec.84.669/80, cujo foco principal – senão o único – é o fator remuneratório com base na progressão funcional. Associar o comprometimento e o alcance de metas a ganhos pecuniários, da maneira como é aplicado nas organizações atualmente, desvirtua o eixo central do sistema de avaliação: o desenvolvimento e a constante melhoria.

Muito mais do que a remuneração pecuniária, a valorização profissional é obtida pela Avaliação de Desempenho, pois é por meio dela que se pode aferir a relação custos *versus* benefícios (BERGAMINI e BERALDO, 1999, p.32).

Apesar dos esforços envidados no serviço público na busca da modernização administrativa, a Avaliação de Desempenho ainda tem como objetivo o subsídio de decisões relacionadas à movimentação dos servidores nos planos de cargos e carreiras. Entretanto, a ausência de perspectiva de desenvolvimento na carreira do PGPE é latente entre os entrevistados, o que os leva ao ceticismo em relação às novas abordagens.

Pode-se observar nos resultados da pesquisa a expectativa positiva dos servidores em relação à sistemática proposta pela Lei nº 11.784/08, pois eles almejam uma sistemática de desempenho que esteja embasada em um conjunto de valores e que seja resultado de uma construção coletiva. A Lei supra propõe a avaliação em pelo menos dois níveis: o institucional e o das pessoas. No institucional, faz-se necessário precisar se a missão, a visão de futuro e as diretrizes políticas, econômicas, sociais e técnicas atendem aos anseios dos dirigentes e da sociedade para a qual presta serviços. No nível individual, é preciso identificar as competências atuais e ações individuais e de equipe que agregam valor aos resultados organizacionais.

Nesse sentido, para que haja efetividade no novo processo, faz-se necessária a adoção de algumas medidas consideradas indispensáveis, a saber:

- a revisão dos métodos de avaliação, considerando os critérios e os instrumentos adequados à realidade institucional;
- a preparação dos gerentes para o processo avaliativo, com vistas a facilitar o conhecimento e o comprometimento desses, uma vez que são peças fundamentais para efetividade do sistema;
- a instituição de uma cultura que valorize a Avaliação de Desempenho como uma ferramenta de gestão, deixando de representar um mero mecanismo para progressão funcional; e
- a implantação de uma política mais ampla de gestão de pessoas, nos aspectos da valorização, do reconhecimento e do desenvolvimento dessas, com a adoção de estratégias que vão desde a remuneração até uma verdadeira preocupação com ambiente de trabalho e com o servidor, que possui sentimentos, desejos e necessidades, e que muito pode contribuir para o alcance das metas organizacionais.



## Nota

- <sup>1</sup> Este artigo foi escrito com base na monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão de Pessoas intitulada “A identificação de fatores críticos à implantação de um sistema de avaliação de desempenho em uma instituição pública”. Realizada sob orientação do professor Dr. Ronaldo Pilati, foi defendida junto à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília, junho de 2009.

## Referências

- BARBOSA, Livia. *Igualdade e Meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- BERGAMINI, C.W.; BERALDO, D.G.R. *Avaliação de Desempenho Humano na Empresa*. São Paulo: Atlas, 1999.
- GRILLO, A.N. Avaliação de Desempenho: Experiência Brasileira na Administração Pública. *USP*, São Paulo, vol.17, n.1, p.24-35, 1981.

---

Maria Inês de Mello Espínola Dias é graduada em Administração de Empresas pela Universidade de Brasília, Especialista em Gestão de Pessoas no Serviço Público pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), UniDF e PGPE/MME. Contato: mi.espinola@hotmail.com



## ESTUDO DE CASO IV



# GESTÃO DE DESEMPENHO: ESTUDO DE UMA CARREIRA TÍPICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL<sup>1</sup>

*Simone Maria Vieira de Velasco*

## **Introdução**

A velocidade da informação é uma das principais características do mundo contemporâneo, onde as nações estão em permanente conexão, vinculadas pela tecnologia e sua crescente evolução.

Com as informações circulando em tempo real pelo mundo, as experiências nas áreas de cultura, saúde, economia, administração e tantas outras são rapidamente disseminadas, estudadas e adaptadas, exigindo-se cada vez mais a capacidade de flexibilidade e transformação, tanto das organizações quanto dos indivíduos e grupos.

No que diz respeito à área administrativa, tem-se verificado especial atenção à gestão de pessoas, com diversas pesquisas, artigos, livros e sítios especializados na internet com foco nos processos de gerenciamento do comportamento humano no trabalho, de forma a garantir melhor qualidade dos produtos e serviços prestados aos clientes, cada vez mais bem informados e exigentes.

Conforme Bergue (2007), no período mais recente, a literatura tem destacado a importância do conceito de gestão de pessoas. As organizações, sob essa perspectiva, têm-se voltado às pessoas como seu mais valioso componente de capital (humano, intelectual etc), ou seja, recurso capaz de gerar valor (riqueza).

Nesse contexto de valorização da gestão de pessoas nas organizações, o Governo Lula (2003-2008) tem, como uma de suas principais diretrizes, a recomposição da força de trabalho na administração pública federal

por meio da realização periódica de concursos públicos. Como forma de fortalecer o Estado, objetivando melhorar a qualidade do atendimento e dos serviços prestados ao cidadão, de 2003 a 2008, foram autorizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) cerca de 113 mil vagas para serem providas por concursos.

Todavia, um Estado forte pressupõe não somente o aumento do quantitativo de seus servidores, mas, também, da qualidade de sua gestão, que passa pelo planejamento, execução e avaliação de ações eficazes e efetivas nos processos de cargos, carreiras e remuneração, avaliação de desempenho, treinamento, desenvolvimento e educação, entre outros.

Nesse sentido, muitos avanços foram alcançados, como a edição do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal; a estruturação e a reestruturação da quase totalidade dos planos de cargos e carreiras existentes no Poder Executivo, com foco na recomposição das remunerações, com previsão orçamentária até 2011. Além disso, a criação de cargos com atribuições mais amplas e de carreiras transversais, o que permite a alocação desses servidores em diversos órgãos da administração pública; e a valorização do sistema de mérito, com a instituição da nova Sistemática de Avaliação de Desempenho, conforme disposto na Medida Provisória nº 431, de 14 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008.

Apesar dessas iniciativas de modernização da gestão de seus servidores, a administração pública federal direta, autárquica e fundacional implementou, ao longo dos últimos anos, avaliações de desempenho, de forma fragmentada e em um número reduzido de carreiras, as quais estão vinculadas ao pagamento de gratificações variáveis, segundo o desempenho apresentado pelas instituições e pelos servidores que as integram.

Uma das poucas carreiras na administração pública que, desde 2002, dispõe de gratificação de desempenho regulamentada e submetem seus servidores a processo de avaliação de desempenho periódico é a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

A carreira de EPPGG, com cargos de mesma denominação, foi criada pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, no contexto de redemocratização do país, no Governo do então presidente José Sarney (1985-1989).

O momento exigia perfil profissional que fosse adequado às novas demandas da sociedade.

A carreira EPPGG foi estruturada para execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da administração direta e autárquica.

Dessa forma, a proposta do presente trabalho é a de analisar o Sistema de Avaliação de Desempenho da Carreira EPPGG, verificando as percepções dos servidores ativos ocupantes do referido cargo e daqueles que, além desse cargo de provimento efetivo, também ocupam cargo em comissão.

## Metodologia

Quanto aos fins, a presente pesquisa é descritiva, uma vez que expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Quanto aos meios de investigação, a pesquisa é bibliográfica, documental e de campo, com investigação empírica junto aos servidores da carreira pesquisada, com o intuito de alcançar os objetivos propostos no presente estudo.

O questionário utilizado para aferir a percepção dos servidores sobre o sistema de avaliação de desempenho no cargo denominado EPPGG foi constituído de duas seções: (1) Dados demográficos e funcionais e (2) Avaliação de Desempenho. No campo 1, denominado Dados demográficos e funcionais, solicitou-se aos participantes do estudo as seguintes informações: idade, sexo e nível de escolaridade no cargo efetivo, órgão de exercício e cargo comissionado. No campo 2, denominado Avaliação de Desempenho, foram relacionados 13 itens, a serem respondidos com a utilização de uma escala do tipo *Likert* de cinco pontos, variando entre 1 (discordo totalmente) e 5 (concordo totalmente).

O questionário aqui utilizado foi adaptado da escala de medida construída e validada por Santos (2005) em uma amostra de 523 servidores públicos. Esse instrumento era constituído de 50 itens de escala do tipo *Likert*. As repostas aos itens foram submetidas, pelo autor, a análise fatorial PAF com rotação oblíqua (*Direct Oblimin*), tendo sido mantidos somente

itens com carga fatorial acima de 0,35. Os resultados da validação estatística indicaram uma solução fatorial composta de quatro fatores considerados satisfatórios e bons índices de confiabilidade. A saber: Fator 1 – Requisitos e resultados de uma Avaliação de Desempenho (AD) efetiva (alpha de Cronbach: 0,94); Fator 2 – Preparo, ação e prioridades gerenciais (alpha de Cronbach: 0,72); Fator 3 – Impacto sobre o indivíduo e seu comportamento no trabalho (alpha de Cronbach: 0,58); e Fator 4 – Influência do relacionamento e da cultura na AD (alpha de Cronbach: 0,53).

Os dados obtidos por Santos (2005) indicaram que os quatro fatores apresentaram boa consistência interna e explicaram 41,32% da variância total. A estabilidade dos fatores foi constatada por meio dos Alphas de Cronbach e indicou boa confiabilidade. Portanto, constitui instrumento confiável que pode ser utilizado com certa segurança para estudos e intervenções na área de avaliação de desempenho em contextos institucionais.

Os sujeitos da pesquisa foram os servidores ativos ocupantes de cargo de provimento efetivo, de nível superior, denominado EPPGG, e aqueles que fazem parte da carreira e também ocupam cargos em comissão, no total de 786 profissionais em exercício na administração pública federal.

Entre esses servidores da carreira de EPPGG, encontram-se os associados da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Anesp). Esta, fundada em 10 de maio de 1989, é uma entidade de direito privado, com personalidade jurídica própria, sem finalidade lucrativa, que congrega servidores da carreira. A associação possui sede e foro em Brasília (DF) e defende, atualmente, os interesses de 694 associados ativos.

A Anesp colaborou com o encaminhamento dos questionários para a coleta de dados, no sentido de viabilizar a presente pesquisa. Dessa forma, a população deste trabalho restringiu-se aos servidores associados, que representam 88,30 % do total de servidores ativos na carreira. .

A Anesp encaminhou o questionário ao *mailing list* dos gestores, no total de 694 servidores, e reiterou a solicitação das respostas no período de 12 dias, a contar da data do envio dos instrumentos. Ao todo foram respondidos 50 questionários, que correspondem a 7,2% da população de gestores pesquisados.



Os dados coletados foram submetidos a análises estatísticas descritivas com cálculo das frequências simples e também a análises de conteúdo. As questões foram relacionadas entre si, de forma a fornecer subsídios para análise e discussão do problema de pesquisa apresentado. Nesse sentido, procurou-se analisar as semelhanças e diferenças entre as questões, e relacioná-las às variáveis demográficas e funcionais dos participantes do estudo.

## **Caracterização do contexto**

### **Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**

#### *Criação da carreira e da ENAP*

A carreira EPPGG, com cargos de provimento efetivo de mesma denominação, foi criada pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, no contexto de redemocratização do país, no Governo do então presidente José Sarney (1985-1989), que, segundo Ferrarezi e Zimbrão (1996), promoveu uma reforma administrativa com o objetivo de racionalizar e conter os gastos públicos e também dotar os quadros do serviço público federal de pessoal capacitado para corresponder às novas demandas da sociedade que a democracia exigia.

De acordo com a referida lei, foram criados 960 cargos de provimento efetivo de EPPGG para a execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da administração direta e autárquica do governo federal.

Não há como falar da criação da carreira de EPPGG sem mencionar a criação da ENAP, responsável pelo curso de formação inicial, bem como pelos cursos de aperfeiçoamento para a promoção na carreira. Tanto a ENAP quanto a carreira de EPPGG foram concebidos a partir de um estudo realizado em 1982 pelo embaixador Sergio Paulo Rouanet, a pedido do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp).

Desse estudo, concluiu-se o relatório “Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública” (1982), que recomendava a criação de

uma escola voltada para o recrutamento e a formação de quadros superiores da administração pública, bem como de uma carreira ou cargos de natureza especial para o exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia, como solução para a alocação dos egressos da futura escola. Esse relatório influenciou a criação da ENAP em 1986 e a estruturação de uma carreira para seus egressos – a de EPPGG – em 1989.

Antes, porém, da edição da Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, o projeto de criação da carreira percorreu caminhos bastante tortuosos, enfrentando o efeito de estratégias neutralizantes de grupos políticos e de corporações de servidores públicos contrários à nova carreira, pois não queriam repartir seus espaços de poder (PETRUCCI *et al.*, 1995, p.99 *apud* FERRAREZI e ZIMBRÃO, 2006).

Desde a sua criação, a carreira EPPGG passou por vários momentos políticos, sendo, inclusive, revogada a lei de sua criação, com a edição da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991, em pleno Governo do presidente Fernando Collor de Mello, que, após parecer favorável à Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada no Supremo Tribunal Federal, foi revigorada pela Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992.

Em 1994, com a vitória de Fernando Henrique Cardoso para a presidência, teve início um processo de rearranjo institucional do Estado brasileiro, cuja justificativa estava pautada na crise do papel do Estado (FERRAREZI e ZIMBRÃO, 2006). Dessa forma, a carreira de EPPGG foi reativada em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare).

Nesse contexto, a partir de 1995, inicia-se política seletiva de concursos públicos, permitindo a regeneração do núcleo estratégico do Executivo. “Na verdade, ocorreu nesse período a construção de um conjunto de carreiras – mais tarde denominadas de Ciclo de Gestão –, formuladas para atuar em funções de natureza sistêmica e coordenadas no Executivo Federal.” (MP, 2008, p. 4). Além dos EPPGG, atualmente as principais carreiras do Ciclo de Gestão são as de Analista de Finanças e Controle, Analista de Planejamento e Orçamento, Analista de Comércio Exterior e Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea).

A reforma ministerial, realizada no início do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, extinguiu o Mare e suas atribuições foram transferidas para a Secretaria de Gestão (Seges), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, de acordo com o Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004, é o atual órgão supervisor da carreira de EPPGG.

### *Gratificação de Desempenho e Produtividade*

Após nove anos da criação da carreira de EPPGG, foi editada a Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, que tratou de instituir a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP), devida ao servidor ocupante do cargo de provimento efetivo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, quando em exercício em órgãos ou entidades do Poder Executivo federal, nos quais haja previsão de lotação, em decorrência da distribuição do quantitativo global dos cargos da carreira por órgão ou entidade do Executivo federal, definida em ato do presidente da República de acordo com as atividades inerentes às atribuições da carreira.

A referida lei estabeleceu que a GDP seria calculada obedecendo a critérios de desempenho individual dos servidores e institucional dos órgãos e entidades. Contudo, a GDP não foi regulamentada, sendo extinta pela Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001.

### *Reestruturação e organização da carreira de EPPGG*

Em 6 de setembro de 2001, foi editada a Medida Provisória nº 2.229-43, que reestruturou e organizou a carreira de EPPGG, a qual dispôs sobre o novo agrupamento dos cargos em classes e padrões. Dessa forma, a reestruturação da carreira manteve as quatro classes e aumentou os padrões remuneratórios de 20 para 24, aumentando, assim, o tempo de permanência do servidor na carreira.

Em 19 de novembro de 2003, a Lei nº 10.769 alterou a MP nº 2.229-43 para, novamente, modificar a estrutura remuneratória da carreira. A nova estrutura remuneratória manteve o número de quatro classes e reduziu os padrões de 24 para 13, permanecendo até os dias atuais com a mesma configuração.

A referida MP ainda instituiu a Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão (GCG), devida aos servidores integrantes dos cargos efetivos de EPPGG. Em 15 de agosto de 2002, foi editada a Portaria nº 524, que regulamentou a GCG.

De acordo com Santos, L. e Cardoso (2000), a instituição da gratificação alterou significativamente a estrutura remuneratória da carreira, calculada no valor de 50% incidente sobre uma tabela de vencimentos diferenciada, com valores significativamente superiores aos anteriormente praticados. Conforme os autores, quando da sua criação, a GCG, no entanto, não resolveu os problemas identificados desde 1991 e que vinham prejudicando gravemente a retenção dos membros da carreira, atraídos, juntamente com servidores de outras carreiras, por remunerações superiores no próprio serviço público federal, num processo interno de “canibalização”, gerado pela contenção salarial especialmente nos níveis iniciais.

De 2002 até a edição da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, os servidores integrantes da mencionada carreira de passaram por sucessivas avaliações de desempenho realizadas semestralmente, em função do desempenho individual e institucional, para fins de pagamento da referida gratificação, concebida como parcela variável da remuneração desses servidores.

### *Regulamentação da carreira*

Em 10 de agosto de 2004, foi editado o Decreto nº 5.176, que regulamenta a carreira de EPPGG, o qual define a competência dos titulares dos cargos de provimento efetivo da carreira para o exercício de atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Também contempla os cargos de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia, confirmando o caráter abrangente e sistêmico de atuação desse profissional.

Entre os avanços do novo decreto está a instituição do Programa Permanente de Desenvolvimento dos Especialistas em Políticas Públicas e

Gestão Governamental (Propeg), instituído em ato do órgão supervisor, com o objetivo de aprimorar a formação dos Especialistas e o desenvolvimento das competências necessárias ao exercício de suas atividades. De acordo com o Ministério do Planejamento (2008, p. 6), “o Propeg marca definitivamente o compromisso do órgão supervisor com o desenvolvimento dos novos gestores e com o aperfeiçoamento dos atuais servidores”. A definição de critérios mínimos para solicitação, concessão e renovação de afastamentos foi outro grande avanço no decreto de regulamentação.

Cabe à Secretaria de Gestão analisar as solicitações de alteração de exercício dos servidores da carreira, emitindo manifestação aos demandantes, e também gerenciar pedidos de afastamento, controle de regresso ao órgão de origem, aproveitamento de estudos para fins de promoção funcional e demais assuntos pertinentes.

### *Reestruturação da composição remuneratória*

Em 12 de junho de 2008, foi assinado termo de acordo resultante das negociações entre o governo federal e as entidades representativas dos servidores da carreira de EPPGG para fins de definição de nova estrutura remuneratória.

Pelo termo, foi definido que a partir da entrada em vigor do instrumento legal, cujo processo legislativo se iniciou no Executivo, no mês de junho de 2008, o subsídio passou a ser o novo modelo de remuneração dos cargos da referida carreira, entre outras.

Nesse sentido, com a edição da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, os cargos de EPPGG, a partir de 1º de julho de 2008, passaram a ser remunerados exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

A partir da vigência da nova estrutura remuneratória, aplicou-se aos titulares do cargo o regime de dedicação exclusiva, com o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, potencialmente causadora de conflito de interesses, ressalvado o exercício do magistério, havendo compatibilidade de horários.

A referida lei também traz mudanças nos critérios para cessão ou exercício fora do respectivo órgão de lotação.

Além de alterar substancialmente a estrutura remuneratória, que passou de um sistema de remuneração variável para um sistema de remuneração fixa funcional, é importante ressaltar que a Lei nº 11.890, de 2008, ao extinguir a GCG desvincula o resultado da avaliação de desempenho à percepção de gratificação variável e estabelece nova sistemática de avaliação de desempenho para fins de desenvolvimento do servidor na carreira (progressão e promoção).

### *A Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão (GCG)*

A avaliação de desempenho proposta para os servidores titulares dos cargos de EPPGG teve início com a regulamentação da GCG. Nesse caso, o resultado da avaliação de desempenho individual e institucional estava vinculado ao pagamento de parcela variável da remuneração desses servidores.

A GCG, instituída pela Medida Provisória nº 2.136-35, de 23 de fevereiro de 2001 (última reedição pela Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001), não demorou a ser regulamentada com a edição do Decreto nº 3.762, de 5 de março de 2001, ou seja, a menos de um mês de sua criação. Porém, o ato normativo que aprovava as normas regulamentadoras da GCG só foi editado em 15 de agosto de 2002, com a Portaria nº 524.

A referida portaria definiu os critérios e procedimentos específicos e os fatores de avaliação de desempenho institucional e individual para o recebimento da gratificação.

De acordo com a Portaria nº 524 as avaliações de desempenho individual e institucional serão realizadas semestralmente, iniciando-se nos meses de março e setembro.

A avaliação de desempenho individual será aferida pela chefia imediata mediante Relatório de Desempenho Individual (RDI), dando-se ciência do resultado da avaliação ao servidor e à autoridade imediatamente superior ao avaliador, no qual serão consideradas as atividades desempenhadas pelo servidor no período em que estiver sendo avaliado, observando-se os

seguintes fatores de avaliação: qualidade e produtividade; tempestividade do trabalho; dedicação e compromisso para com a instituição; criatividade e iniciativa; relacionamento pessoal e comunicação; e conhecimento do trabalho e autodesenvolvimento.

De acordo com a referida portaria, o processamento tempestivo da avaliação de desempenho individual fica condicionado à estreita observância dos seguintes procedimentos e prazos:

a) até o último dia útil do mês que finaliza cada período de avaliação, para a inserção e o envio de dados cadastrais pelo servidor, por meio do sistema informatizado denominado Sistema GCG, disponível no endereço eletrônico: <http://gcg.planejamento.gov.br>;

b) até o quinto dia útil do mês subsequente que finaliza o período de avaliação, para que as unidades de avaliação ratifiquem os dados cadastrais informados pelo servidor, relativos ao período, e enviem às chefias imediatas;

c) até o sétimo dia útil do mês subsequente que finaliza o período de avaliação, para que as chefias imediatas ratifiquem, validem, procedam e enviem as avaliações para as unidades de avaliação;

d) até o décimo terceiro dia útil do mês subsequente que finaliza o período de avaliação, para que as unidades de avaliação preencham e encaminhem o Relatório de Consolidação de Desempenho Individual (RCDI) à Coordenação-Geral de Recursos Humanos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (CGRH/MP); e

e) até o último dia útil do mês subsequente ao que finaliza o período de avaliação, para processamento dos dados referentes às avaliações individual e institucional.

A Portaria nº 524, também estabelece que o servidor tem a possibilidade de recorrer do conteúdo de sua avaliação individual no prazo de até 60 dias úteis contados a partir do último dia do mês que finaliza o período de avaliação.

Com a edição da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008, a GCG foi incorporada ao subsídio da carreira e seus artigos da Medida Provisória nº 2.229-43, foram revogados, o que determinou a sua extinção.

O sistema GCG ainda se encontra disponível na internet, mas, agora, para fins de progressão e promoção na carreira.

## Análise do caso

O estudo dos questionários foi iniciado levando-se em conta o percentual de respostas em cada assertiva, de acordo com a escala de concordância do tipo *Likert* de cinco pontos, conforme Tabela 1, para apurar a incidência em cada uma delas.

**Tabela 1 - Escala *Likert* de cinco pontos**

Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Nem concordo, nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

Fonte: SANTOS, Paulo Ricardo Godoy. Avaliação de desempenho no contexto da administração pública federal direta: aspectos determinantes de sua efetividade. 2005.

Inicialmente tem-se a Tabela 2, com o resultado geral da coleta de dados e a Tabela 3, com o resultado geral por frequência. A seguir, serão apresentados e discutidos os resultados obtidos da análise dos questionários, efetuando-se um paralelo entre as percepções manifestadas pelos respondentes e as contribuições da literatura.

**Tabela 2 Resultado geral da coleta de dados – 50 respondentes.**

Itens	Média	Desvio-padrão	Moda
1. Medidas de controle tais como: curva forçada, limite de média e desvio padrão são necessárias para que haja seriedade no processo de Avaliação de Desempenho Individual (ADI).	1,88	1,12	<b>1</b>
2. Na carreira de EPPGG os resultados da ADI são utilizados como insumos para outros processos de gestão de recursos humanos, tais como: capacitação, política de sucessão, mobilidade, planos de desenvolvimento profissional.	1,44	0,84	<b>1</b>
3. O <i>feedback</i> que tenho recebido em minhas avaliações tem-me proporcionado oportunidades de crescimento e aprimoramento profissional.	1,56	0,88	<b>1</b>



**Tabela 2 Resultado geral da coleta de dados – 50 respondentes.**  
(*continuação*)

Itens	Média	Desvio -padrão	Moda
4. Os critérios de ADI adotados na carreira de EPPGG permitem ao avaliador aferir objetivamente o desempenho de seus subordinados.	2,02	1,12	<b>1</b>
5. Os dados fornecidos pelas avaliações têm sido transformados em informações gerenciais importantes para o processo de tomada de decisões.	1,42	0,76	<b>1</b>
6. Vejo o reconhecimento de meu mérito profissional como um dos principais produtos da ADI.	1,68	0,94	<b>1</b>
7. As ADIs efetuadas representam com precisão os desempenhos apresentados.	1,70	0,95	<b>1</b>
8. A utilização da avaliação de desempenho para fins de gratificação tende a causar situações de estresse aos servidores da carreira de EPPGG.	3,34	1,22	4
9. Os gestores/avaliadores evitam avaliar com o devido rigor seus subordinados por acreditarem que a avaliação pode gerar consequências negativas, tais como: ressentimentos, desmotivação ou redução no desempenho.	3,80	1,03	4
10. A utilização do sistema de ADI permite a melhoria da qualidade do trabalho.	1,64	0,96	<b>1</b>
11. O uso do sistema de ADI favorece a comunicação entre avaliadores e avaliados.	2,00	1,14	<b>1</b>
12. O sistema de ADI consiste em um instrumento de gestão que auxilia o gestor/avaliador na obtenção de melhores resultados para a área pela qual é responsável.	1,84	1,13	<b>1</b>
13. O sistema de ADI serve apenas para definir o valor da gratificação paga ao servidor da carreira de EPPGG.	3,50	1,33	4

Fonte: Itens do estudo de Santos (2005) adaptados à situação problema estudada.

**Tabela 3 Resultado geral por frequência**

Itens	1	2	3	4	5
1. Medidas de controle tais como: curva forçada, limite de média e desvio padrão são necessárias para que haja seriedade no processo de Avaliação de Desempenho Individual (ADI).	<b>52%</b>	20%	20%	4%	4%
2. Na carreira de EPPGG, os resultados da ADI são utilizados como insumos para outros processos de gestão de recursos humanos, tais como: capacitação, política de sucessão, mobilidade, planos de desenvolvimento profissional.	<b>72%</b>	16%	10%	0	2%
3. O <i>feedback</i> que tenho recebido em minhas avaliações tem-me proporcionado oportunidades de crescimento e aprimoramento profissional.	<b>66%</b>	16%	14%	4%	0
4. Os critérios de ADI adotados na carreira de EPPGG permitem ao avaliador aferir objetivamente o desempenho de seus subordinados.	<b>42%</b>	30%	14%	12%	2%
5. Os dados fornecidos pelas avaliações têm sido transformados em informações gerenciais importantes para o processo de tomada de decisões.	<b>66%</b>	16%	10%	2%	0
6. Vejo o reconhecimento de meu mérito profissional como um dos principais produtos da ADI.	<b>58%</b>	22%	14%	6%	0
7. As ADIs efetuadas representam com precisão os desempenhos apresentados.	<b>56%</b>	26%	10%	8%	0
8. A utilização da avaliação de desempenho para fins de gratificação tende a causar situações de estresse aos servidores da carreira de EPPGG.	6%	24%	20%	<b>30%</b>	20%
9. Os gestores/avaliadores evitam avaliar com o devido rigor seus subordinados por acreditarem que a avaliação pode gerar consequências negativas, tais como: ressentimentos, desmotivação ou redução no desempenho.	4%	8%	16%	<b>48%</b>	24%
10. A utilização do sistema de ADI permite a melhoria da qualidade do trabalho.	<b>60%</b>	24%	10%	4%	2%
11. O uso do sistema de ADI favorece a comunicação entre avaliadores e avaliados.	<b>50%</b>	18%	20%	10%	2%
12. O sistema de ADI consiste em um instrumento de gestão que auxilia o gestor/avaliador na obtenção de melhores resultados para a área pela qual é responsável.	<b>56%</b>	18%	14%	10%	2%
13. O sistema de ADI serve apenas para definir o valor da gratificação paga ao servidor da carreira de EPPGG.	10%	16%	16%	<b>30%</b>	<b>28%</b>

Fonte: Itens do estudo de Santos (2005) adaptados à situação problema estudada.

Os itens do questionário foram analisados observando-se o objetivo central deste trabalho: o de identificar as percepções dos servidores ocupantes do cargo de EPPGG sobre o Sistema de Avaliação de Desempenho a que estão submetidos.

Os itens “Na carreira de EPPGG os resultados da ADI são utilizados como insumos para outros processos de gestão de recursos humanos, tais como: capacitação, política de sucessão, mobilidade, planos de desenvolvimento profissional” (Média 1,44, DP 0,84); “Os dados fornecidos pelas avaliações têm sido transformados em informações gerenciais importantes para o processo de tomada de decisões” (Média 1,42, DP 0,76); “A utilização do sistema de ADI permite a melhoria da qualidade do trabalho” (Média 1,64, DP 0,96); e “O sistema de ADI consiste em um instrumento de gestão que auxilia o gestor/avaliador na obtenção de melhores resultados para a área pela qual é responsável” (Média 1,84, DP 1,13) trataram de questões relacionadas à Avaliação de Desempenho Individual (ADI) no que diz respeito à utilidade de seus resultados, e que esses possam subsidiar ações de gestão dos servidores da carreira.

Somando-se às baixas médias, todos os itens acima apresentados obtiveram moda 1, o que representa a alta discordância em relação à utilidade dos resultados da avaliação de desempenho nas ações de gestão para os servidores da carreira.

Sabe-se que a avaliação de desempenho individual da carreira de EPPGG apoia-se em um sistema informatizado – o GCG – que é alimentado pelo servidor e seu gestor. Ao final do processo, o resultado da avaliação é utilizado para definir o valor da gratificação de desempenho paga ao servidor.

A despeito de não estar alinhado a nenhum planejamento de ação ou resultado organizacional, o sistema de ADI gera importantes informações, coletadas semestralmente, concernentes a diversos fatores, como produtividade, criatividade, iniciativa, conhecimento do trabalho e autodesenvolvimento, entre outros, que poderiam ser utilizados de forma mais abrangente pelas instituições nas quais os servidores da carreira estão em exercício. Nesse sentido, o que se pode identificar é que os representantes da carreira relataram, em sua maioria, que os resultados obtidos na ADI não fazem parte, tampouco são insumos de um conjunto de práticas de gestão mais abrangente.

Em relação ao item 13, que também trata da utilidade do sistema de ADI, observou-se que há concordância parcial e total pela maioria dos respondentes (58%). Somando-se à média 3,5 e moda 4, verifica-se, dessa forma, que os respondentes perceberam o sistema de ADI apenas vinculado ao pagamento de gratificação de desempenho.

No item 1 – Medidas de controle, tais como: curva forçada, limite de média e desvio padrão são necessários para que haja seriedade no processo de Avaliação de Desempenho Individual (ADI) – média 1,88, moda 1, a maioria dos respondentes (52%) discordou totalmente de que as medidas de controle são necessárias para garantir a seriedade do processo de ADI. Para Santos e Cardoso (2001), na experiência brasileira, até hoje a avaliação de desempenho não obteve êxito nas tentativas de libertar-se da discricionariedade, da tolerância, do paternalismo, da condescendência e mesmo da displicência que sempre condenaram os instrumentos de avaliação de desempenho ao desuso, em pouco tempo. Para os autores, as regras de “curva forçada” foram utilizadas para solucionar esse obstáculo, visando obrigar os avaliadores a enquadrar os avaliados numa pretensa curva normal.

Os itens: 4 – Os critérios de ADI adotados na carreira de EPPGG permitem ao avaliador aferir objetivamente o desempenho de seus subordinados (Média 2,02; DP 1,12); 6 – Vejo o reconhecimento de meu mérito profissional como um dos principais produtos da ADI (Média 1,68; DP 0,94), e 7 – As ADIs efetuadas representam com precisão os desempenhos apresentados (Média 1,70; DP 0,95), apresentaram resultado bem definido: 42%, 58% e 56% respectivamente de total discordância. Esse resultado assinala que os respondentes não percebem o reconhecimento do mérito profissional como um dos principais produtos da ADI.

Como o Sistema GCG não está associado a metas ou a objetivos estratégicos, ou seja, não há indicadores de desempenho da ADI integrados às estratégias organizacionais, a maioria dos servidores não percebeu a efetividade dos resultados das avaliações.

Nesse sentido, há necessidade de se estabelecer um processo de planejamento, no qual metas e objetivos sejam fixados, indicadores de desempenho sejam predeterminados, dentro de um processo que envolve

negociação entre a chefia e os empregados, essencial para tornar a ADI um mecanismo efetivo de gestão da força de trabalho (BRITO *et al.*, 2001).

O item 8 descreveu a sensação experimentada pelos servidores no processo de avaliação de desempenho (SANTOS, P., 2005); nesse caso, o estresse provocado pela utilização da ADI para fins de percepção da gratificação de desempenho. Nesse item, a média foi 3,34 e a moda 4. Além disso, o percentual de concordância parcial e total foi de 50%.

As questões 3, 9 e 11 foram relacionadas a aspectos de relacionamento entre avaliadores e avaliados, no que diz respeito à comunicação entre eles, ao rigor da avaliação e suas possíveis consequências e ao *feedback* dos resultados apresentados na ADI.

Observou-se que no item 3 - O *feedback* que tenho recebido em minhas avaliações tem-me proporcionado oportunidades de crescimento e aprimoramento profissional (Média 1,56; DP 0,88) –, a maioria dos respondentes (66%) discordou totalmente da afirmação apresentada sobre o *feedback* e 50% dos respondentes também discordaram totalmente da afirmação do item 11, que trata da melhoria da comunicação a partir da utilização do sistema de ADI (Média 2,00; DP 1,14). Isso significou que o Sistema GCG, criado para processar os resultados da avaliação de desempenho, realizada pela chefia imediata dos servidores ocupantes do cargo de EPPGG, não foi percebido como ferramenta capaz de favorecer a comunicação entre avaliadores e avaliados.

Da mesma forma, a Portaria nº 524 que regulamenta a GCG não prevê retorno dos resultados da ADI ao avaliado, apenas a possibilidade de o servidor recorrer do conteúdo de sua avaliação. Nesse sentido, importa ressaltar que o *feedback* é um importante instrumento de comunicação entre avaliados e avaliadores no processo de ADI, contribuindo para o aperfeiçoamento do modelo e aumento da responsabilização dos dirigentes e servidores públicos pelo resultado da gestão.

## Conclusão

Este trabalho de pesquisa teve como objetivo principal identificar as percepções dos servidores ativos ocupantes do cargo de EPPGG sobre o Sistema de Avaliação de Desempenho a que estão submetidos.

Procurou-se, a partir do referencial teórico, estabelecer um paralelo entre o que está disposto na literatura sobre esse tema, com enfoque no sistema de avaliação de desempenho, e a experiência da carreira de EPPGG. Analisada a partir, também, da revisão da literatura, mas principalmente da investigação de atos legais e documentos internos ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de forma a subsidiar a pesquisa e o alcance do objetivo proposto.

Conforme mencionado anteriormente, a avaliação de desempenho está inserida no contexto das organizações como importante instrumento gerencial contínuo, com objetivos variados. A avaliação de desempenho, proposta para os servidores da carreira de EPPGG, teve seu início com a regulamentação da Gratificação de Desempenho e Atividade do Ciclo de Gestão (GCG), instituída em 2001, mediante aferição do desempenho individual pela chefia imediata, sendo consideradas as atividades desempenhadas pelo servidor e observando-se vários fatores, entre eles: produtividade e qualidade; dedicação e compromisso com a instituição; e conhecimento do trabalho e autodesenvolvimento. Os resultados da Avaliação de Desempenho Individual (ADI) são inseridos e processados no Sistema GCG, informatizado, para fins de pagamento da referida gratificação.

Os respondentes da pesquisa foram solicitados a se manifestar sobre vários aspectos do processo de ADI a que estão submetidos, no que diz respeito à utilidade de seus resultados, à forma como a avaliação é aplicada, às consequências da avaliação, à sensação de estresse provocada pela utilização da avaliação para fins de percepção de gratificação, e aos aspectos de relacionamento e comunicação entre avaliados e avaliadores.

Pela análise dos dados, ficou bastante claro que a maioria dos servidores pesquisados não percebeu a ADI como instrumento de gestão, bem como discordou totalmente de que os seus resultados sejam utilizados como insumos para outros processos de gestão de pessoas ou, mesmo, para subsidiar o processo de tomada de decisões. Além disso, discordaram de que o uso do sistema de ADI favorece a comunicação entre avaliados e avaliadores, bem como de que o *feedback* proporciona oportunidades de crescimento e também de que o reconhecimento do mérito profissional é um dos principais produtos da ADI.

De fato, os achados aqui apresentados e discutidos sinalizam que o sistema de ADI a que estão submetidos os EPPGG não está relacionado às metas de produção de equipes ou unidades produtivas, nem mesmo às metas ou objetivos estratégicos das organizações. Dessa forma, não houve como perceber a efetividade do processo, mas somente a sua utilização para fins de pagamento da gratificação de desempenho.

Assim, faz-se necessário que os gestores da carreira, que perpassa toda a administração pública federal, criem mecanismos de incentivo ao planejamento estratégico nos órgãos, à melhoria dos sistemas de comunicação e, principalmente, à capacitação dos servidores responsáveis pelo processo de avaliação de desempenho, sob pena de a ADI, conforme avaliam Santos e Cardoso (2001), não se constituir num mecanismo de valorização do sistema de mérito ou de melhoria do desempenho.

Em relação às limitações do estudo, vale ressaltar que a carreira de EPPGG, por ser transversal, na qual os servidores encontram-se distribuídos por diversos órgãos, não possibilitou que os questionários fossem enviados pessoalmente, o que, muitas vezes, dificultou o acompanhamento das respostas. Nesse sentido, é importante reconhecer que a quantidade de respondentes não permitiu a realização de análises mais aprofundadas, inclusive estatísticas, que poderiam colaborar com novas avaliações e resultados mais abrangentes.

Por fim, espera-se que os temas pesquisados e os resultados obtidos acerca da percepção dos servidores ocupantes do cargo efetivo de EPPGG e daqueles que ocupam, cumulativamente, cargo em comissão, bem como de seu Sistema de Avaliação de Desempenho, possam subsidiar, por parte dos órgãos públicos, ações de melhoria na gestão desses profissionais.

## **Nota**

<sup>1</sup> Este artigo foi escrito com base na monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão de Pessoas intitulada “Carreira e Gestão de Desempenho: Estudo de uma Carreira Típica da Administração Pública Federal”. Realizada sob orientação do professor (Msc) Angelino Rabelo dos Santos, foi defendida junto à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília, junho de 2009.

## Referências

BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de pessoas em organizações públicas*. 2ª ed. Caxias do Sul: Educus, 2007. 432 p.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.176, de 10 de agosto de 2004. Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 11 de agosto de 2004. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 24 de fevereiro de 2006. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.834, de 6 de outubro de 1989. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 10 de outubro de 1989. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.216, de 13 de agosto de 1991. Dispõe sobre antecipação a ser compensada quando da revisão geral da remuneração dos servidores públicos, corrige e reestrutura tabelas de vencimentos e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 15 de agosto de 1991. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.460, de 17 de setembro de 1992. Concede antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 17 de setembro de 1992. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.625, de 7 de abril de 1998. Cria a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP) das atividades de finanças, controle, orçamento e planejamento, de Desempenho Diplomático (GDD), de Desempenho de Atividade de Chancelaria (GDC) e de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia (GDCT), e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 8 de abril de 1998. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.769, de 19 de novembro de 2003. Altera dispositivos da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, que dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências, e da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre o Plano de Carreira dos servidores do Banco Central do Brasil e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 20 de novembro de 2003. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem



Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nºs 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (GDASUS), do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas (PCCHFA), do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei nº 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária (GDATFA), a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei nº 8.445, de 20 de julho de 1992, a Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei nº 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 23 de setembro de 2008. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, das Carreiras da Área Jurídica, de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, das Carreiras de Gestão Governamental, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; das Carreiras do Banco Central do Brasil (BACEN), de que trata a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998; e da Carreira de Diplomata, de que trata a Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006; cria o Plano de Carreiras e Cargos da Susep, o Plano de Carreiras e Cargos da CVM e o Plano de Carreiras e Cargos do IPEA; dispõe sobre a remuneração dos titulares dos cargos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500, de que trata a Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e dos integrantes da Carreira Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, sobre a criação de cargos de Defensor Público da União e a criação de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira (SIDE); altera as Leis nºs 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.358, de 19 de outubro de 2006, e 9.650, de 27 de maio de 1998, 11.457, de 16 de março de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, das Leis nºs 9.650, de 27 de maio de 1998, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.094, de 13 de janeiro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, e 11.356, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 26 de dezembro de 2008. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n. 2.229-43, de 6 de setembro de 2001. Dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 10 de setembro de 2001. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG* - Documento de referência para a Gestão da Carreira de EPPGG. Brasília, SEGES: 2008. 39 p. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/seges/gestao\\_da\\_carreira.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/seges/gestao_da_carreira.pdf)>. Acesso em: 3 de fevereiro de 2009.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 524, de 15 de agosto de 2002. Dispõe sobre a regulamentação da Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão (GCG). *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 20 de agosto de 2002. Seção 1.

BRITO, Valéria da Glória Pereira, *et al.* Relações de poder, conhecimento e gestão do Desempenho. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, 35(4): 45-62, jul./ago. 2001. Disponível em: <<http://ead.enap.gov.br/moodle/mod/resource/view.php?id=3372>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2009.

FERRAREZI, Elizabete; ZIMBRÃO, Adélia. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista do Serviço Público*, Brasília. ENAP, v. 57, p. 63-84, jan/mar. 2006.

ROUANET, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública*. Brasília: ENAP, 2005.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna Santos. Carreiras de executivos públicos e o ciclo de políticas públicas: a experiência dos gestores governamentais no Governo Federal do Brasil. Brasília: Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, 2000. 31. Apresentado no V Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD).

SANTOS, Paulo Ricardo Godoy. *Avaliação de desempenho no contexto da administração pública federal direta: aspectos determinantes de sua efetividade*. 2005. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2005.

---

Simone Maria Vieira de Velasco é graduada em Administração pelo Centro Universitário de Ciências Gerenciais da União de Negócios e Administração (UNA), Belo Horizonte, MG; Especialista em Gestão de Pessoas no Serviço Público pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Coordenadora-Geral de Avaliação de Desempenho do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Contato: [simone.velasco@planejamento.gov.br](mailto:simone.velasco@planejamento.gov.br)

## CAPÍTULO V



# SISTEMAS DE REMUNERAÇÃO, JUSTIÇA E SUPORTE ORGANIZACIONAL

*Angelino Rabelo dos Santos*

## **Introdução**

As acentuadas transformações econômicas, políticas e sociais – decorrentes do intenso processo de globalização e internacionalização de capitais, da incorporação de novas tecnologias e da estagnação de recursos financeiros – têm impellido as organizações a adotarem novas estratégias e competências essenciais. Com isso, busca-se inovação, flexibilidade, mudanças sustentadas e novos modelos de gestão, com vistas à obtenção de melhor qualidade nos produtos e serviços oferecidos aos clientes-cidadãos, que vêm se mostrando, nos dias atuais, cada vez mais informados e exigentes.

Motta (1997) argumenta que, neste mundo globalizado e competitivo e de tendência à uniformização tecnológica, o diferencial de qualidade das instituições se dá pela competência de seu capital intelectual. As pessoas, quando valorizadas, motivadas e comprometidas, colocam à disposição das organizações seus conhecimentos, habilidades e múltiplas experiências, que, se bem aproveitados, contribuem decisivamente para o desenvolvimento organizacional. Em razão disso, a gestão de pessoas tem se tornado uma questão central no gerenciamento estratégico das instituições, merecendo atenção, tecnologia e capital.

No contexto das mudanças que vêm ocorrendo nos processos de gestão de pessoas, destacam-se aquelas inerentes às recompensas financeiras e sociais, contemplando os diversos sistemas de remuneração,

notadamente aqueles com foco estratégico, que buscam recompensar, de maneira justa e equitativa, a contribuição de indivíduos e grupos pelo sucesso organizacional. Entretanto, é imperioso considerar no processo de concepção desses instrumentos não apenas as necessidades estratégicas das organizações, mas também os interesses de seus colaboradores. Na percepção destes, nem sempre há equidade, justiça e suporte organizacional nas formas de recompensa.

Mikula (1980) trata o construto justiça como fenômeno humano complexo, com várias facetas, e sublinha sua relevância para a filosofia desde a antiguidade e, mais recentemente, como variável de estudo da psicologia. O tema justiça organizacional também se reveste de grande complexidade e requer que os dirigentes e gestores compreendam quando e em que condições os trabalhadores atribuem como justas as distribuições de recursos (justiça distributiva), os procedimentos utilizados para sua distribuição (justiça procedimental) e as interações sociais que ocorrem entre as pessoas, em especial entre gestores e seus subordinados (justiça interacional). Os estudos empíricos sobre o tema têm demonstrado que as relações entre indivíduos e organizações possuem um caráter de troca, no qual o trabalhador contribui com o trabalho para satisfazer suas necessidades e a organização, em contrapartida, utiliza-se dos mecanismos de recompensas financeiras e sociais para atraí-lo, retê-lo e incentivá-lo. Por isso, as pessoas têm necessidade de perceber que suas contribuições estão recebendo retribuições justas, equitativas e equilibradas.

O presente capítulo tem por finalidade analisar o estágio atual das formas de recompensas utilizadas pelas organizações, enfatizando as limitações dos sistemas tradicionais de remuneração e as tendências e características observadas nos sistemas mais contemporâneos, como: remuneração fixa funcional modernizada, remuneração variável, remuneração por competências e participação acionária, entre outras formas estratégicas de remuneração. Contempla também um breve olhar sobre justiça, com ênfase na justiça organizacional e multidimensional, pressupostos e fundamentos que caracterizam suporte organizacional.

## Sistemas de remuneração

### Sistemas tradicionais de remuneração

Os sistemas tradicionais de remuneração têm como base, na sua parte fixa, a administração de salários, que se constitui relevante processo de gestão de pessoas, na medida em que é esperado dos gestores organizacionais o pagamento de uma remuneração justa, equilibrada e condizente com o desempenho funcional do empregado. O termo justiça, nesse contexto, tende a levar os atores envolvidos na relação de emprego a percepções distintas, que necessitam ser bem gerenciadas, sob pena de conflitos e prejuízos à organização e aos seus empregados.

#### *Remuneração fixa funcional*

Como o próprio nome denota, essa forma de remuneração é determinada pela estruturação dos cargos e salários, buscando assegurar a manutenção dos equilíbrios interno e externo dos salários. O interno se dá pelo processo de estruturação de cargos e resulta na sua hierarquização e classificação. Já o externo é obtido em função da adequação salarial dos cargos da organização aos salários praticados no mercado de trabalho. Trata-se, portanto, do sistema de remuneração mais tradicional existente nas organizações brasileiras, do qual se originou a tão conhecida expressão Plano de Cargos e Salários (PCS).

A presença da remuneração funcional nas organizações data do início do século XX e teve seu foco original no processo de produção taylorista-fordista, no qual a padronização, a repetição e a simplificação de tarefas se constituíam nos pilares básicos da produção em escala. Taylor, ao desenvolver estudos sobre tempos e movimentos necessários à execução de cada tarefa na fábrica, propôs como recompensa sistemas de incentivo e remuneração focados no cargo, como forma de aumentar a produtividade. Tessari (1991) enfatiza que os trabalhos de Taylor viabilizaram a implantação dos métodos tradicionais de avaliação de cargos e estruturação de salários, os quais vinham predominando nas organizações até o final da última década.

Esse modelo tradicional de remuneração foi concebido para ser aplicado em organizações que se caracterizam por burocracia rígida e possuem divisão de tarefas e linhas de autoridade e responsabilidade bem definidas, em que, tradicionalmente, impera o sistema taylorista/fordista de produção. Contudo, Lawler (1990) ressalta que a remuneração funcional reforça a hierarquia e o respeito exagerado a normas e procedimentos, inibe a criatividade e o espírito empreendedor e não considera o foco nos clientes. Hipólito (2001), por sua vez, destaca a baixa flexibilidade, a dificuldade em acompanhar os objetivos organizacionais, o alto custo de manutenção do sistema de administração salarial, a baixa confiabilidade das informações obtidas nas pesquisas salariais e o reconhecimento do tempo de serviço em detrimento do resultado apresentado no trabalho.

Na percepção de Resende (2002), a administração salarial passa por significativas mudanças, a começar pela nomenclatura PCS, que lembra rigidez, anacronismo, burocracia e direitos adquiridos não condizentes com os dias atuais, que se caracterizam – apesar da obsolescência da legislação trabalhista – pela busca da modernidade nas relações de trabalho com foco em processos de trabalho e resultados organizacionais. O citado autor destaca a estabilidade da economia, o ambiente propício a mudanças organizacionais e a sedimentação de novos modelos de administração salarial em países de primeiro mundo como fatores decisivos para que as organizações brasileiras pudessem migrar, gradativamente, da administração salarial tradicional para formas compostas e contemporâneas de remuneração, com escopo na modernização da remuneração funcional e na remuneração variável. Todavia, em que pesem os problemas elencados, prenuncia-se que a remuneração fixa, baseada no cargo, não será abandonada, posto que ainda constitui a base dos sistemas de remuneração, e deve ser considerada instrumento relevante da remuneração composta, desde que busque o alinhamento dos esforços individuais com as diretrizes e estratégias organizacionais e possua orientação para processos e resultados.

Nesse contexto, os resultados esperados dos sistemas tradicionais de remuneração tiveram alterações significativas na última década. No passado, esperava-se desses sistemas, tão somente, o estabelecimento de estruturas de cargos e carreiras justas e equitativas internamente e estruturas de salários



equilibrados com o mercado de trabalho. Nos dias atuais, demanda-se o alinhamento dessas estruturas e da política de remuneração com estratégias organizacionais e processos de trabalho que agregaram valores à organização e que contribuam, decisivamente, para o alcance de seus resultados.

### **Tendências e práticas em sistemas de remuneração**

Segundo Rabelo-Santos (2004), a forma de remuneração aplicável a cada organização não é tão simples quanto parece à primeira vista. Necesita ser estudada e planejada, na medida em que cada organização tem suas características, realidade e necessidades, consubstanciadas pelo mercado, clientes, cultura, valores, estratégias, competências essenciais e arquitetura organizacional, fatores preponderantes na concepção do(s) sistema(s) a ser(em) adotado(s). Um sistema de remuneração eficaz e efetivo caracteriza-se pela flexibilidade, alinhamento com os demais processos de gestão de pessoas e, sobretudo, com os objetivos estratégicos e o negócio da organização. Ainda de acordo com Rabelo-Santos e Odelius (2008), no início da década de 1990 foram publicadas várias obras apresentando o estado da arte da administração salarial, abordando a evolução dos conhecimentos e das pesquisas e o pagamento por desempenho (Hopkins e Mawhinney, 1992; Henemen, 1992). Esses livros buscavam orientar as organizações quanto à aplicabilidade e desenho dos sistemas, etapas de desenvolvimento, possíveis problemas e cuidados para obter efetividade na sua implementação.

Henemen (1992) recomenda ainda o uso de estratégias de comunicação para a divulgação do sistema, salientando a importância das percepções dos empregados a respeito do sistema de mérito para aceitação desse. Outro destaque se refere à diferença de impacto de pagamentos por desempenho, incorporados ao salário e eventuais bônus pagos circunstancialmente, em função dos resultados obtidos em determinado período, sem a segurança de que irão se manter ao longo do tempo.

Outras publicações, por sua vez, começam a enfatizar a necessidade de concepção de novos sistemas de remuneração focados nas estratégias organizacionais (Lawler, 1990; Schuster & Zingheim, 1992; Wilson, 1995; Flanery *et al.*, 1997; Resende, 1999; Wood Jr. *et al.*, 1999; e Hipólito, 2001),

enquanto outros escritos abordam aspectos específicos, como sistema de pagamentos variáveis (Belcher Jr., 1996; Guimarães, 1999; Xavier *et al.*, 1999); pagamentos para equipes (Gross, 1995); ou o efeito da remuneração sobre a saúde mental (Odelius e Codo, 1999).

Ao rever estudos sobre formas compostas de recompensa, observa-se uma divergência conceitual quando se fala de tendências nos sistemas de remuneração. Autores como Resende (1999), Flanery *et al.* (1997) e Wood Jr. *et al.* (1999) tratam essas tendências como remuneração estratégica. Em contrapartida, autores mais acadêmicos, como Guimarães (1999), Odelius e Codo (1999) e Xavier *et al.* (1999), sugerem que essas tendências fazem parte da chamada remuneração variável. Wood Jr. *et al.* (1999) definem remuneração estratégica como “a combinação equilibrada de diferentes formas de remuneração” e as classifica em: remuneração funcional, salário indireto, remuneração por habilidades e competências (decorrente da entrega feita pelo indivíduo à organização), plano privado de aposentadoria, remuneração variável (com escopo na participação nos lucros ou resultados das empresas), participação acionária e alternativas criativas (prêmios, gratificações e outras formas de reconhecimento). Na visão de Xavier *et al.* (1999), convencionou-se chamar de remuneração estratégica a utilização combinada dessas diferentes formas de remuneração, devido à necessidade de elas estarem integradas e direcionadas para os negócios e estratégias da organização.

Fato é que as organizações que se caracterizam por adotarem a filosofia baseada no trabalho em equipe, desenvolvimento contínuo e busca incessante de resultados vêm dando preferência à remuneração composta, que contempla não apenas a remuneração funcional modernizada (redução do número de cargos com a adoção de cargos amplos e estratégicos, descritos com atribuições principais e requisitos essenciais, carreira única e ampliação de faixas salariais), mas também outras formas de remuneração, tais quais: remuneração variável e por competência, fundamentadas na efetiva contribuição ou performance de indivíduos e grupos para o alcance de resultados organizacionais, entre outras formas criativas e complementares de remuneração.

## Remuneração fixa funcional modernizada

Entre as principais características inerentes à modernização da remuneração, destaca-se uma ênfase menos operacional/tecnicista e mais estratégica, incluindo o redesenho de cargos, com utilização de cargos multifuncionais e estratégicos, a revisão e adaptação dos métodos de avaliação de cargos, maior flexibilidade e dinamismo na estrutura de remuneração e gerenciamento mais efetivo da política salarial com a participação dos gestores organizacionais.

As etapas interdependentes do processo de elaboração de um Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR), focado na modernidade, estão contidas na Figura 1.

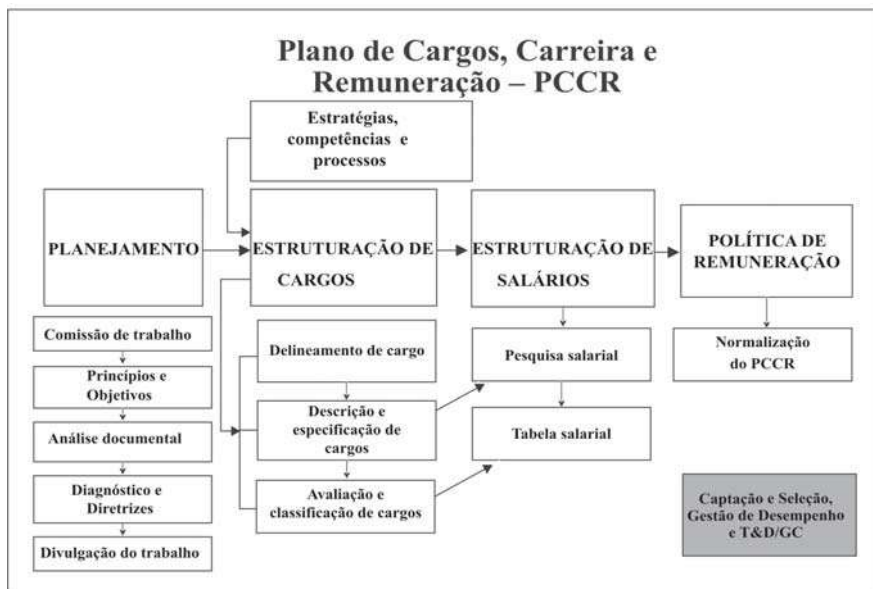


Figura 1: Rabelo-Santos (2004).

### Figura 1: Processo de elaboração de um PCCR modernizado

Esse novo enfoque de concepção da remuneração funcional contempla as seguintes etapas e fases:

## **a) Planejamento do trabalho**

- Análise documental

Tão importante quanto o estabelecimento de objetivos e princípios, tais como participação, transparência e imparcialidade, que nortearão o trabalho, é essencial que se faça, preliminarmente, uma criteriosa análise documental em legislações, atos normativos, instrumentos da organização inerentes à gestão de pessoas e referências acadêmicas, com vistas a assegurar o nivelamento prévio dos integrantes da comissão responsável pela elaboração do PCCR.

- Diagnóstico e diretrizes

Busca-se enfatizar o diagnóstico da situação atual (qual plano a organização possui; seus pontos fortes e fracos). Esse diagnóstico das estruturas de cargos, carreira, salários e política de remuneração da organização dará subsídio ao estabelecimento de diretrizes que devem nortear a elaboração ou reformulação do PCCR, levando-se em conta suas necessidades estratégicas e os legítimos interesses de seus colaboradores. A legitimidade dessas diretrizes depende de sua aprovação pelos dirigentes e sua divulgação na organização.

- Divulgação do trabalho

Com o objetivo de assegurar o exercício dos aludidos princípios norteadores do PCCR, é imperioso que se divulgue os resultados obtidos com o diagnóstico e as diretrizes que devem subsidiar as etapas subsequentes de todo o processo de concepção do instrumento. Todavia, a divulgação deve ser feita de forma clara, transparente e objetiva. A informação incompleta é tão ruim como a ausência de informações e contribui para que se criem falsas expectativas, que tendem a gerar ansiedades nos colaboradores.

## **b) Estruturação de cargos e carreira**

Essa etapa é de grande relevância na concepção de todo instrumento e contempla as seguintes fases:

- Delineamento de cargos

A estruturação de cargos e carreiras deve, necessariamente, iniciar-se por um acurado delineamento de cargos, que terá como subsídio, além das diretrizes estabelecidas na etapa anterior, as estratégias, competências essenciais e os processos de trabalho, que agregam valores à organização e visam tornar mais rápido o atendimento das necessidades dos clientes. Para tanto, utiliza-se de forma isolada ou concomitantemente, em conformidade com a realidade e as características da organização, algumas ferramentas, a saber: questionário, entrevista (individual ou por grupos focais) e observação. Cada um desses métodos de coleta de dados tem suas especificidades, vantagens e desvantagens e exige do analista de gestão de pessoas um abalizado conhecimento e habilidades na sua aplicação.

Trata-se, portanto, de um processo de análise de cargos que deve buscar a eficácia e efetividade da estrutura ocupacional, por meio do levantamento, análise e descrição das atribuições principais ou competências do empregado (o que faz e para que faz – finalidade da sua execução). Também deve ser feito pelo colaborador para que a sua unidade organizacional execute efetivamente suas competências essenciais e facilite o alcance da missão organizacional.

Esse relevante foco de alinhamento das descrições e especificações (requisitos) de cargos às estratégias e competências organizacionais resulta, necessariamente, na redução do número de cargos, com descrições estrategicamente modificadas, que terão impacto na hierarquização e classificação de cargos e carreiras. Com isso, obtém-se a almejada modernização de cargos de provimento efetivo, com ênfase em cargos amplos e estratégicos, que devem ser descritos com base em atribuições principais e requisitos essenciais, como: escolaridade, conhecimentos, habilidades, atitudes e responsabilidades requeridas, entre outros requisitos julgados relevantes.

- Avaliação e classificação de cargos

Trata-se da fase subsequente de estruturação de cargos, cuja finalidade é estabelecer o valor relativo dos cargos para a organização, levando-se em conta as descrições e especificações de cargos obtidas na fase anterior.

É feita por um comitê de avaliação, devidamente treinado pelos analistas de cargos e salários e/ou consultoria contratada, mediante a aplicação de sistemas ou métodos de avaliação (qualitativos ou quantitativos, como: escalonamento por combinação binária pontuada, pontos, *hay*, entre outros). Eles devem ser compatíveis com a realidade e as necessidades da organização. Ao término dessa fase, tem-se o *ranking* ou a hierarquia dos cargos avaliados.

Posteriormente, os cargos são classificados em grupos ocupacionais ou em carreira(s), que – levando-se em conta valores organizacionais, estratégias de negócio e de gestão de pessoas, especificidades das categorias profissionais, entre outras variáveis relevantes – possuem desenhos diversos, como estruturas em linha, em rede, paralelas ou em Y.

### **c) Estruturação de salários**

Consiste na etapa subsequente à estruturação de cargos e carreira, que busca o equilíbrio externo dos salários por meio das seguintes fases:

- Pesquisa salarial

Deve primar pelos fundamentos técnicos inerentes à sua elaboração, como: escolha dos cargos e empresas a serem pesquisadas; elaboração do caderno de pesquisa; coleta, tabulação e análise dos dados obtidos, uma vez que o seu resultado subsidiará a elaboração das novas tabelas ou matrizes salariais, tanto para os cargos de provimento efetivo quanto para os cargos de provimento transitório. As descrições e especificações de cargos são indispensáveis na coleta de dados – ocasião em que se comparam os perfis dos cargos da empresa pesquisada com aqueles existentes nas empresas pesquisadoras. Em razão disso, a síntese dessas descrições e requisitos dos cargos pesquisados devem estar contidas no caderno de pesquisa salarial.

- Tabelas salariais

Essa última fase de estruturação salarial deve considerar as aludidas diretrizes elaboradas no início dos trabalhos do PCCR, as disponibilidades orçamentárias e financeiras da organização e os resultados obtidos tanto na avaliação e hierarquização dos cargos quanto na tabulação da pesquisa

salarial. O ajuste de curvas salariais é obtido por meio da correlação entre essas duas variáveis (equilíbrio interno dos cargos e equilíbrio externo dos salários com o mercado pesquisado).

As organizações mais modernas têm, na medida do possível, buscado implementar tabelas salariais contendo as chamadas bandas largas de salários, amplamente utilizadas em organizações de países de primeiro mundo, uma vez que proporcionam maior flexibilidade no gerenciamento de salários.

#### **d) Política salarial**

A existência de consistentes estruturas de cargos, carreira e remuneração obtidas nas etapas anteriores não significa, necessariamente, a garantia de boas políticas remuneratórias. Em razão disso, é imprescindível que o PCCR contemple, de forma clara e objetiva, princípios e diretrizes que nortearam o trabalho; glossário de termos técnicos; metodologia utilizada na sua elaboração; estruturação ocupacional; sistemas de remuneração, provimento de cargos e desenvolvimento funcional; entre outras que consubstanciam a manualização do PCCR. É imperioso que se busque também uma integração com os demais processos de gestão de pessoas, visando assegurar a propalada atuação sistêmica.

Essas são, de forma bastante sumarizada, as etapas interdependentes do processo de elaboração de um PCCR, caracterizadas com visão de futuro, foco nas necessidades organizacionais e de seus cliente e na busca da modernidade na gestão estratégica de pessoas.

#### *Sistemas complementares de remuneração focados nas estratégias e competências organizacionais*

Tendo em vista as exigências do mundo corporativo moderno, as organizações em geral, inclusive do setor público, têm sido compelidas a adotar, além da remuneração fixa funcional modernizada, outras formas estratégicas e diferenciadas de remuneração, que, juntamente com outros processos de gestão de pessoas, contribuirão para o desenvolvimento organizacional sustentado.

## *Remuneração variável*

Entre os sistemas de remuneração focados nas estratégias corporativas, que visam atrelar o desempenho dos colaboradores ao cumprimento dos objetivos organizacionais, tem-se a remuneração variável, idealizada como uma forma complementar e flexível de remuneração, concedida periodicamente ao trabalhador, em razão do cumprimento de metas e objetivos organizacionais previamente estabelecidos.

Segundo Wood Jr. e Picarelli (1996), a remuneração variável constitui-se de diferentes modalidades, tais como: bônus institucional; comissionamento, ganhos de produtividade; participação nos lucros ou resultados (PLR); incentivos individuais ou grupais; plano de distribuição e/ou compra de ações da empresa (conhecidos como *stock options*); entre outras. A PLR contempla a distribuição de lucros e a participação nos resultados e, geralmente, define os parâmetros para transformação dos resultados alcançados em prêmios a serem concedidos aos empregados. De acordo com Nagem (2002), a crescente popularidade da remuneração variável é consequência da implementação de processos de mudança organizacional e visa convergir esforços para melhorar o desempenho e os resultados organizacionais. A origem dessas práticas de recompensa é bem antiga e está vinculada aos prêmios por produtividade ou pagamento por peça, utilizados desde o começo do século passado em algumas organizações da Europa e da América do Norte.

Na percepção de Carvalho (2001), um programa de remuneração variável necessita ser planejado com flexibilidade e alinhamento às estratégias organizacionais, para que possa absorver as mudanças exigidas pelo mercado e pelo próprio negócio. Nele, os indicadores de desempenho são dinâmicos, abrangem os aspectos quantitativos, qualitativos e comportamentais e devem traduzir as ações das pessoas e seu impacto na organização. Milkovich e Boudreau (2000) salientam que a principal intenção por trás dos planos de participação nos resultados é o uso da remuneração como uma forma de vincular os objetivos individuais aos objetivos da organização e enfatizar que a melhoria do desempenho institucional envolve tanto o esforço da pessoa quanto o da equipe de trabalho.



Nesse mesmo sentido, Guimarães (1999) sugere que a remuneração variável consiste no valor pago na forma de gratificação, bônus, prêmio, participação nos lucros ou resultados, adicionado ao salário fixo do empregado, segundo uma periodicidade estabelecida pela organização, em contraprestação ao diferencial de produtividade apresentado pelo indivíduo, se comparado com seus pares, geralmente ocupantes do mesmo cargo. Na mesma direção, Xavier *et al.* (1999) salientam que os modelos de remuneração variável mais difundidos são bônus, gratificações, comissão, incentivos por campanhas, *gainsharing* e participação acionária. Para os últimos autores, remuneração variável é o “sistema de remuneração do resultado, cuja premissa básica para o reconhecimento e recompensa é o alcance dos objetivos desejados”. Em contrapartida, a participação nos lucros é decorrente do pagamento de parte dos lucros da organização aos empregados, desde que os lucros tenham excedido ao nível previamente estabelecido. Várias organizações em todo o mundo adotam esse sistema.

Segundo Rabelo-Santos (2004), a PLR não é novidade no Brasil, visto que já constava no art. 157, inciso IV, da Constituição Federal de 1946. Na atual Carta Magna, está contida no Artigo 37, inciso XI, “a participação nos lucros ou resultados, desvinculada da remuneração, conforme definido em lei”. Entretanto, a regulamentação desse dispositivo constitucional somente ocorreu no Governo Itamar Franco, com a edição da Medida Provisória nº 794/94, que, depois da 77ª reedição, foi convertida na Lei Ordinária nº 10.101/00, de 19 de dezembro de 2000. Na administração pública federal, incluindo as empresas públicas e sociedades de economia mista, a referida legislação infraconstitucional não foi considerada autoaplicável, razão pela qual o Conselho de Controle de Empresas Estatais (CCEE) editou a Resolução nº 10, de 09 de junho de 1995, que dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das organizações públicas.

### *Remuneração por competências*

De acordo com Guimarães e Medeiros (2003), entre as correntes existentes na literatura que tratam da abordagem da competência no mundo do trabalho, duas se destacam. A primeira, representada por autores como Prahalad e Hamel (1990) e Hill e Jones (1998), enfatiza as competências

críticas em administração estratégica. Na percepção desses autores, uma competência essencial compreende um conjunto de conhecimentos, habilidades, tecnologias, sistemas físicos, gerenciais e de valores que geram vantagem competitiva para a organização. Essas competências organizacionais devem produzir bens ou serviços percebidos como diferenciados e de valor superior pelos clientes, bem como de difícil imitação pela concorrência. A segunda corrente, da gestão de recursos humanos, tem como autores Whiddett e Holyforde (1999), que preconizam o uso do conceito de competência para integrar as atividades de gestão de RH por intermédio do uso sistêmico dos processos de seleção, treinamento e desenvolvimento, avaliação e remuneração. Na visão desses autores, o conceito de competência está associado às descrições de tarefas e resultados do trabalho que possibilitam mensurar a habilidade do indivíduo em obter um desempenho compatível com os padrões requeridos pela empresa. Também está ligado às prescrições dos comportamentos esperados desses indivíduos no ambiente de trabalho ou até mesmo a associação das duas condições.

Durand (1998 *apud* BRANDÃO e GUIMARÃES, 2002) entende o conceito de competência baseado numa tríade que contempla conhecimentos, habilidades e atitudes, englobando não apenas questões técnicas, mas também aspectos sociais e afetivos relacionados ao trabalho. O autor enfatiza ainda que o desenvolvimento de competências é obtido por intermédio da aprendizagem, tanto individual quanto coletiva, envolvendo, simultaneamente, as citadas dimensões, que congregam assimilação de conhecimentos, integração de habilidades e adoção de atitudes importantes para a obtenção de alto desempenho funcional. Assim, a utilização de um modelo de gestão de pessoas baseado em competências demanda ações eficazes e efetivas de planejamento, seleção, desenvolvimento e remuneração focados nas competências essenciais da organização e nas competências requeridas das pessoas que nela trabalham.

Nessa linha de raciocínio, Brandão e Guimarães (2002) concluem que o uso da abordagem da competência no mundo do trabalho tem a finalidade precípua de possibilitar às organizações formas flexíveis de gestão. O construto flexibilidade, de grande relevância para a administração contemporânea, está associado à concepção de que as organizações estão em constante processo

de mudança e adaptação e, por isso, podem ser entendidas como um conjunto de processos (GONÇALVES, 2000) em constante interação.

Nesse sentido, Volberda (1998a apud BRANDÃO e GUIMARÃES, 2002) ressalta que o gestor de organizações, tanto privadas quanto públicas, deve possuir a capacidade de administrar as competências organizacionais e humanas. Assim como as equipes de trabalho, que buscam, por meio de novas arquiteturas, a mudança e a inovação, com vistas a assegurar à organização o alcance de níveis de excelência e efetividade que permitam sua sobrevivência e desenvolvimento em ambientes dinâmicos e complexos existentes no cenário contemporâneo.

Em síntese, tendo em vista a importância da atuação sistêmica nos vários processos de gestão de pessoas, Brandão e Guimarães (2002 apud Guimarães e Medeiros, 2003) enfatizam que não é possível tratar esse importante construto sem considerar seus efeitos na gestão de desempenho, uma vez que a competência representa o desempenho real e observável, que se traduz nos conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para alcançar o desempenho esperado. Assim, na visão desses autores, a gestão de competências e a de desempenho representam relevantes instrumentos de gestão de pessoas que se complementam na efetiva gestão organizacional e que dão insumos indispensáveis à implementação do sistema de remuneração por competência.

Ao alavancar nesses relevantes construtos inerentes à competência, criou-se, nas últimas décadas, um novo sistema de remuneração – denominado remuneração por competência –, que busca alinhar estratégias, políticas e processos da organização aos aspectos inovadores de gestão de pessoas, com vistas ao alcance dos resultados esperados pelo negócio. Com características próprias e foco no indivíduo, esse sistema foi idealizado para diferenciar os salários dos colaboradores, levando-se em conta suas entregas, comportamentos e resultados alcançados, procurando remunerá-los pelas competências que lhe são demandadas.

Alinhando-se ao pensamento de outros renomados autores, Souza *et al.* (2006) enfatizam que a efetividade do modelo de remuneração por competência está diretamente relacionada com o seu vínculo às *core competence* (competências estratégicas da organização), uma vez que os

perfis de competências individuais são delineados a partir dessas competências essenciais. As competências individuais, por sua vez, devem ser entendidas como combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas pelo desempenho profissional dentro de determinado contexto organizacional, que agregam valor às pessoas e às organizações.

Segundo Vilhena (2008), a descrição de uma competência deve retratar o desempenho ou comportamento esperado, indicando o que o profissional deve ser capaz de fazer. Esse comportamento é descrito por meio de um “verbo e um objeto de ação”, acrescido, sempre que necessário, de uma “condição”, na qual se espera que o desempenho ocorra e de um “critério” que indique um padrão de qualidade considerado minimamente satisfatório. Com vistas a facilitar o seu entendimento, a Tabela 1 traz as características dessa descrição.

**Tabela 1: Características da descrição por competência**

Verbo + objeto de ação	Critério	Condição
Elabora pareceres	sem erros de português	utilizando linguagem técnica
Resolve problemas do cliente	sem recorrer ao supervisor	com rapidez e exatidão

É importante que se utilize na descrição por competências verbos que expressam ação concreta, que representam comportamentos passíveis de observação e mensuração, como elaborar, resolver, avaliar, selecionar e redigir, entre tantos outros. Essas descrições devem ser validadas semanticamente, visando facilitar o seu entendimento e garantir que os colaboradores compreendam da mesma forma o comportamento descrito. Entre as ferramentas utilizadas para descrição das competências, tem-se a aplicação de questionário, entrevistas estruturadas – seja individual ou em grupos focais –, observação do trabalho e a combinação dos métodos citados.

Concluída a descrição das atividades, com foco nas competências do colaborador, o passo seguinte é levantar, para cada uma dessas atividades, conhecimentos, habilidades e atitudes que resultam nas competências

requeridas para o exercício do cargo ocupado na organização. Essas competências (gerais e específicas) devem ser definidas e socializadas na organização, visando facilitar o entendimento e o comprometimento de todos os colaboradores.

Já a avaliação do domínio da competência pelos colaboradores, que deve ser aferida por meio de um instrumento de gestão de desempenho, pode ser representada pela escala contida na Tabela 2.

**Tabela 2: Escala de avaliação de competência**

Nível	Avaliação de Competência
1	Não demonstra conhecimentos
2	Demonstra conhecimentos e habilidades em nível básico
3	Demonstra conhecimentos e habilidades em nível intermediário
4	Demonstra conhecimentos e habilidades em nível avançado
5	Multiplica conhecimentos e habilidades na organização

Nesse contexto, o importante é a busca da compreensão de tudo aquilo que facilita e/ou dificulta o desempenho funcional do colaborador, ou seja, a sua entrega efetiva e, em última instância, a discrepância existente entre o resultado demandado e o efetivamente alcançado. Com isso, tem-se a identificação dos *gaps* de competência e promove-se ações de desenvolvimento com vistas a assegurar a almejada performance de excelência.

Nesse sistema de remuneração, que, conforme salientado, é focado no ocupante do cargo, o aumento salarial tem como premissa a aquisição de novas competências ou a melhoria de performance naquelas existentes. Vale ressaltar que a identificação, a escolha e o mapeamento das competências organizacionais e individuais traduzem uma decisão estratégica dos gestores que, por sua vez, têm a responsabilidade de priorizar aquelas que favoreçam o alcance de resultados e o cumprimento dos objetivos organizacionais.

Entre os benefícios que a remuneração por competência traz para a organização, destaca-se a possibilidade de melhor distribuição de custos na folha de pagamento, evitando despesas desnecessárias e inesperadas. Com

isso, busca-se uma estratégia de remuneração alinhada à dotação orçamentária para a rubrica ou elemento de despesa de pagamento de pessoal.

Por fim, ressalte-se que, tendo em vista a necessidade de busca da coerência da arquitetura do sistema de remuneração com a cultura, valores, estratégias e o próprio estágio de desenvolvimento organizacional, a maioria das organizações brasileiras, tanto da iniciativa privada quanto do setor público, encontra dificuldades para implementar efetivamente essa forma contemporânea de remuneração. Com isso, pode-se afirmar que a remuneração por competências tem evoluído de forma bem mais lenta do que se esperava por ocasião de sua idealização, que se deu, nas últimas décadas, em países mais desenvolvidos.

### *Participação acionária*

Trata-se também de uma forma complementar de remuneração variável, historicamente implementada em países de primeiro mundo, que vem, sobretudo a partir das últimas décadas, sendo gradativamente implantada em empresas brasileiras da iniciativa privada e em sociedades de economia mista. Visa estimular a melhoria do comprometimento dos colaboradores com o sucesso organizacional e, por consequência, estabelecer um senso de identidade com a organização.

Portanto, consiste no direito de opção de aquisição de ações, cujo objetivo é tornar os empregados acionistas da organização, oferecendo-lhes oportunidade de investimentos na própria empresa em que trabalham. Segundo Pontes (2005), existem algumas vantagens na aplicação dessa modalidade de remuneração:

- a responsabilidade é compartilhada na busca da competitividade organizacional, ou seja, os sucessos e fracassos devem ser divididos entre todos os acionistas;
- o empregado busca uma poupança forçada e, havendo valorização das ações, recebe como juros os dividendos que lhe são devidos;
- a empresa pode obter aporte de capital para investimentos, sem depender de empréstimos bancários.

Entre as modalidades de participação acionária, tem-se:

*a) Distribuição de ações* – caracteriza-se como forma de remuneração variável historicamente restrita aos executivos da organização e diretamente ligada aos seus resultados. Com o passar dos tempos, vem sendo paulatinamente oferecida aos colaboradores dos demais níveis hierárquicos, que se destacam no desempenho de suas atividades, denotando elevado nível de entrega no cumprimento dos objetivos estratégicos da organização.

*b) Venda de ações* – consiste na opção de venda de um número limitado de ações que é colocado à disposição dos colaboradores com condições especiais de pagamento.

*c) Compra de ações* – caracteriza-se pela possibilidade de compra de ações a um preço prefixado, numa data futura de médio a longo prazo, na qual o empregado pode obter ganho, caso o preço das ações no mercado supere o preço prefixado por ocasião do exercício da opção.

*d) Ações virtuais* – consiste na concessão que a empresa faz aos seus colaboradores do direito a ações ainda não disponíveis, sendo geralmente utilizada em organizações com boas perspectivas de expansão dos negócios.

Contudo, o sucesso dessa forma complementar de remuneração nas organizações brasileiras é ainda bastante questionado pelo trabalhador, seja por uma questão cultural, seja porque não possui retorno garantido e, até mesmo, como ocorre com a PLR, pela falta de transparência na gestão de todo o processo. Em razão disso, a participação acionária vem se tornando um construto complexo e polêmico nas organizações brasileiras, e, nem sempre, alcançando os objetivos esperados.

## **Sistemas remuneratórios na administração pública federal**

Uma compreensão mais acurada do tema na administração pública federal requer uma demonstração da sua evolução histórica desde as primeiras décadas do século passado, bem como das bases conceituais utilizadas na concepção dos planos de cargos e carreira, historicamente pautadas por instrumentos legais de ordem constitucional e infraconstitucional.

Na percepção de Santos (1996 *apud* Kamada, 2009), a utilização de fundamentos técnicos de avaliação e classificação de cargos na administração pública federal pode ser caracterizada em quatro fases – embrionária, de maturação, de consolidação e de flexibilização.

A fase embrionária se deu no início do século XX e se estendeu até a metade dos anos 1930. Nesse período, de aproximadamente três décadas, a preocupação esteve centrada na organização dos cargos com suas retribuições. Foi um tempo rico em discussões conceituais e proposições, contemplando várias iniciativas não implementadas, com as seguintes características:

- proposição de regras para classificação e uniformização de nomenclaturas de cargos públicos;
- classificação dos funcionários em categorias básicas, com igualdade de vencimentos para os agentes públicos pertencentes a uma mesma categoria, levando-se em conta as atribuições dos cargos;
- estudo para reclassificação de cargos e fixação de vencimentos, conforme disposto no Decreto nº 3.990/1920.

A segunda fase, denominada de maturação, constitui-se num marco importante para a concepção inicial do Plano de Classificação de Cargos do governo federal, com a edição da Lei nº 284, de outubro de 1936, que vigeu até 1960. Essa legislação ficou conhecida como Lei do Reajustamento, tendo em vista o seu foco principal: o de eliminar as disparidades salariais no funcionalismo brasileiro àquela época. Entretanto, no tocante à classificação de cargos se limitou a estabelecer um princípio geral de formação de carreiras, com base na descrição da natureza de suas atribuições, sem levar em conta os requisitos de complexidade e responsabilidade.

A fase de consolidação teve início com a edição da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, que instituiu o segundo estatuto dos servidores públicos. Quatro anos mais tarde foi publicada, como medida paliativa, a Lei nº 2.745 de 1956, que tratava tão somente de novos valores para os padrões de vencimento e referências salariais. Posteriormente, elaborou-se, com base no citado estatuto, o Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, contendo os fundamentos técnicos do sistema de classificação de cargos, com diretrizes gerais para descrição de



atribuições e responsabilidades dos cargos, bem como características especiais inerentes à qualificação, formas de recrutamento e linhas gerais para promoção e acesso.

A quarta e última fase, de flexibilização, originou-se – em cumprimento ao disposto no art. 94 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, editado à época da ditadura militar – da necessidade de revisar a legislação e as normas aplicadas ao pessoal do serviço público civil. Esse detalhado estudo técnico resultou na criação do tão conhecido Plano de Classificação de Cargos (PCC), instituído pela Lei nº 5.645, de 10 dezembro de 1970, que vigorou na administração pública por mais de 30 anos.

Esse plano foi concebido como instrumento único de cargos da administração pública federal, com abrangência nos três poderes e nos tribunais de Contas da União e do Distrito Federal. Buscou-se uma classificação mais flexível dos cargos, que foram alocados em 10 amplos grupos ocupacionais, levando-se em conta a natureza e a afinidade dos trabalhos e níveis de conhecimentos aplicáveis. Sua implantação se deu de forma gradativa em cada órgão, mediante o cumprimento de requisitos definidos previamente.

Entre os dispositivos observados no plano, destaca-se o disposto no art. 6º, que assegurava a possibilidade de provimento derivado de cargo público por meio da ascensão funcional. Com isso, amparado na Constituição Federal vigente à época, pôde-se implementar o desenvolvimento funcional dos servidores, associado à aprovação em processo seletivo interno e ao sistema de treinamento e qualificação profissional.

No tocante à estrutura remuneratória optou-se por fixar valores para cada grupamento de categorias funcionais, observando a formação profissional exigida em cada categoria e a ponderação de fatores relacionados a condições de trabalho e tempo de serviço.

Após alguns anos, contrariando a concepção que norteou o plano único da administração pública, com base na flexibilidade existente no Decreto-lei nº 200/67, as autarquias e fundações públicas foram autorizadas a conceber seus próprios planos de cargos, mediante legislações específicas, culminando com a volta do regime celetista no serviço público, em 1974.

A partir da década de 1980, iniciou-se, no contexto de redemocratização do Brasil, especialmente no Governo do então presidente José

Sarney (1985-1989), um processo lento e gradual de modernização do Estado brasileiro, que, segundo Ferrarezi e Zimbrão (1996), resultou no início da almejada reforma administrativa do serviço público federal. Tal processo visava racionalizar e conter os gastos públicos e, ao mesmo tempo, dotar os quadros de pessoal das organizações públicas de servidores capacitados para atender às crescentes demandas da sociedade, que, àquela época, já se mostrava mais informada e exigente.

Em outubro de 1988, ainda no Governo Sarney, concluiu-se o processo constituinte de elaboração e aprovação da atual Constituição Federal, que trouxe, no Capítulo VII, várias alterações no campo da administração pública. A intenção era alavancar um processo de modernização do Estado a exemplo do que vinha ocorrendo em alguns países da Europa e da América do Norte.

Na percepção de Santos e Cardoso (2000), a necessidade de modernização do Estado, sob a égide da nova Constituição Federal, levou à concepção e aprovação, por meio da Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, da carreira típica de Estado, denominada de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Essa carreira diferenciada, com foco na efetividade da administração pública e não eivada de vícios existentes em outros projetos corporativos de carreiras criados nas últimas décadas, baseou-se em experiências bem-sucedidas de países como França, Alemanha, Inglaterra, Canadá e Argentina. Esses países buscaram, em momentos anteriores, soluções para problemas análogos encontrados no Brasil, entre eles: descontinuidade administrativa, interferência clientelista na gestão pública e necessidade imperiosa de conferir maior grau de transparência e qualidade técnica ao processo de formulação, execução e avaliação de políticas públicas.

Ao se fazer alusão à importância da criação da carreira de EPPGG para a administração pública federal, é indispensável mencionar também o oportuno e fundamentado processo de criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Responsável pelo curso de formação inicial dos servidores aprovados em concurso público para exercício em cargos efetivos da referida carreira, bem como pelos cursos de aperfeiçoamento para promoção, entre outros relevantes eventos de capacitação para

servidores públicos em geral, a ENAP foi concebida, simultaneamente com a carreira de EPPGG, a partir de estudos técnicos efetuados pelo embaixador Sergio Paulo Rouanet, a pedido do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Hoje, a ENAP representa, para as organizações públicas da administração direta, autárquica e fundacional e seus servidores públicos, uma instituição de ensino respeitada, com uma proposta pedagógica diferenciada em ensino de curta, média e longa duração.

Ainda no que tange à estruturação de carreiras típicas de Estado, no âmbito da administração pública federal, merece destaque o disposto no inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal:

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 com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma de lei ou convênio.

Esse dispositivo constitucional assegura relevância e prioridade diferenciadas às carreiras vinculadas à administração tributária, entre as quais a carreira de Auditoria da Receita Federal, que contempla os cargos de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil e Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, ambos de nível superior. A esses cargos é conferido tratamento especial na alocação de recursos orçamentários e financeiros, como forma de garantir eficácia e efetividade das atividades de gestão tributária (tributação, arrecadação e cobrança, fiscalização e controle aduaneiro, tecnologia e segurança da informação, entre outras atividades estratégicas de suporte técnico) que lhe são atribuídas.

Contudo, vale ressaltar que, não obstante as citadas experiências bem-sucedidas na criação de relevantes carreiras típicas de Estado, o tema “estruturação e administração de carreiras” constitui-se um dos grandes desafios das organizações na administração pública, haja vista o disposto no

art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que trata da exigência de concurso público, como requisito prévio para o provimento de cargos efetivos em todos os órgãos dos poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios. Segundo Rabelo-Santos (2008), esse dispositivo constitucional, que teve a finalidade precípua de coibir o protecionismo e a falta de critérios técnicos e transparentes no provimento de cargos públicos, tem dificultado sobremaneira a viabilização efetiva de carreiras no serviço público. Em razão disso, têm-se na administração pública muito mais planos de barreiras do que planos de carreiras.

Com embasamento na tendência de vincular o sistema remuneratório à natureza, complexidade e responsabilidades do cargo, o art. 39 da citada Carta Magna disciplinou que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam instituir, no âmbito de sua competência, o regime jurídico único e os planos de carreira dos seus respectivos servidores.

Assim, decorridos pouco mais de dois anos da aprovação e promulgação da atual Constituição Federal, editou-se a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Essa legislação, também considerada um marco importante na relação da administração pública com o servidor, traz vários dispositivos que disciplinam conceitos e critérios de provimento e vacância de cargos públicos; vencimento e remuneração; vantagens, licenças e afastamentos; deveres, proibições, responsabilidades e penalidades; processo administrativo disciplinar e seguridade social do servidor; entre outros.

O art. 2º da referida lei conceitua cargo público como “o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser acometidas a um servidor”. O conceito conceito foi bastante questionado pelos estudiosos do assunto, por confundir competências e atribuições de unidades organizacionais, que, na maioria dos órgãos, estão contidas nos regimentos internos, com atribuições de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo.

Os cargos públicos devem ser criados por lei, podendo ser de provimento efetivo ou em comissão e sempre remunerados na forma de vencimento, também fixado por lei ordinária. De acordo com Kamada (2009),

a compreensão desses construtos inerentes à remuneração na administração pública passa pela análise da Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994, que estabelece os seguintes conceitos:

a) vencimento básico ou vencimento: é a retribuição devida ao servidor pelo efetivo exercício do cargo;

b) vencimentos: é a soma do vencimento básico com as vantagens fixas do cargo; e

c) remuneração: é a soma dos vencimentos com adicionais de caráter individual e demais vantagens, ou seja, retribuição composta de uma parte fixa e outra variável que depende de condições especiais da prestação do serviço, da produtividade ou outros aspectos definidos no estatuto do servidor.

Não satisfeito com os resultados alcançados com a nova Carta Magna e a legislação infraconstitucional, o governo federal aprovou, 10 anos mais tarde, as emendas constitucionais nº 19, de 4 de junho de 1998 (conhecida como emenda da reforma administrativa), e nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (reforma da previdência). A primeira continha a incorporação de conceitos que vão ao encontro da transformação de fundamentos estruturantes do modelo vigente de relações entre a administração pública e seus agentes, estabelecendo condições para a adoção de novo sistema remuneratório. A segunda tratou de modificar o sistema de previdência social do servidor público, estabelecendo normas de transição e outras providências inerentes à matéria.

Entre os dispositivos contidos na atual Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, merece destaque o disposto em alguns parágrafos do art. 39, que assim preceitua:

Art. 39 . [...]

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II – os requisitos para a investidura;

III – as peculiaridades dos cargos.

§ 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.

Verifica-se ainda, no tocante à composição remuneratória, a possibilidade de definição da relação entre a maior e a menor remuneração, assim como seus limites, conforme preconizado no § 5º do art. 39 e nos incisos XI, XII e XIII do Art. 37, da Constituição da República:

Art. 39. [...]

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

No artigo 37:

Art. 37. [...]

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, [...], percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, [...], limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos Membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

XII – os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

Para Bergue (2007), a fixação de remuneração na administração pública com base nesses dispositivos legais contribui para evitar desigualdades remuneratórias acentuadas que, em muitos casos, podem comprometer o equilíbrio das relações funcionais no ambiente organizacional.

Outro dispositivo legal de grande relevância, para conter os gastos desordenados com pessoal, é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que define o conceito de despesa total com pessoal e seus limites em relação à receita corrente líquida para cada poder de Estado e ente federado.

Ainda em relação à remuneração, a Constituição Federal vigente prevê a adoção, na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, de duas formas remuneratórias: remuneração fixa funcional (historicamente utilizada no serviço público na sua forma mais tradicional) e remuneração variável (utilizada por meio de adicionais e gratificações, inclusive de produtividade). Entretanto, independentemente da forma de remuneração utilizada, a fixação ou alteração dos valores remuneratórios deve originar-se de projeto de lei do Executivo, condicionada à previsão orçamentária para essas despesas adicionais.

Ressalte-se que a remuneração fixa dos servidores públicos organizados em carreira vem sendo gradativamente transformada em subsídio, em virtude da permissão contida nos § 4º e 8º do art. 39 da Carta Magna, também com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, que assim preceituam:

Art. 39 . [...]

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

§ 8º a remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º

Segundo Velasco (2009), entre as razões que levaram a administração pública federal a adotar gradativamente a remuneração por subsídio tem-se o princípio da transparência, uma vez que na forma de subsídio (parcela única de remuneração) o cidadão consegue visualizar claramente o valor total da remuneração paga ao prestador dos serviços. Na percepção de Bergue (2007), a opção pela remuneração em parcela única apresenta consequências positivas na política remuneratória, visto que é capaz de induzir a almejada justiça remuneratória e contribuir para redução do ritmo de crescimento e na variação dos gastos com pessoal, pois elimina o componente responsável pelo crescimento inercial das despesas com pessoal – as vantagens pessoais, que, frequentemente, não são transparentes nos sistemas remuneratórios das organizações públicas.

Merece destaque, haja vista sua abrangência, a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, que dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) em substituição ao PCC, criado pela citada Lei nº 5.645/70, que vigeu na administração pública por mais de 35 anos. Além dessa nova lei – que, entre outros aspectos relevantes, atenuou o enorme achatamento salarial imposto, por mais de 10 anos, a milhares de servidores públicos da administração direta – menciona-se ainda as leis nºs 11.776, de 17 de setembro de 2008; 11.890, de 24 de dezembro de 2008; e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, todas editadas no Governo Lula, que trataram de estruturação e reestruturação de cargos e carreiras e também da consolidação da recuperação do poder aquisitivo dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Ressalte-se, ainda, como igualmente importante, a edição do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2007, que instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Seu Art. 2º define gestão por competência como “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das



funções dos servidores, visando o alcance dos objetivos da instituição”. Em razão disso, vários órgãos federais vêm, nos últimos anos, envidando esforços para implementar esse construto contemporâneo em suas ações de gestão de pessoas.

Enfatiza-se, por fim, os esforços recentes da equipe da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento – composta, inclusive, por alguns dos alunos da primeira turma do curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público, promovido pela ENAP, que busca um diferencial de qualidade na gestão de pessoas na administração pública. Merece destaque, nesse sentido, a edição do recente Decreto nº 7.133, de 19 março de 2010, que trata do processo de gestão de desempenho e vem suprir uma lacuna histórica nessa área.

Em vista de todo o exposto, percebe-se que a gestão de pessoas, especialmente em relação ao processo de remuneração nas organizações públicas, apresenta características bastante diferenciadas daquelas utilizadas nas organizações da iniciativa privada. Essas diferenças estão relacionadas à cultura e valores, à natureza das relações históricas de poder e aos parâmetros de ordem legal, doutrinário e orçamentário, entre outros aspectos relevantes.

## **Um breve olhar sobre justiça**

A justiça é um fenômeno complexo que vem, desde a antiguidade, produzindo estudos considerados relevantes à filosofia, de modo especial nas obras de Platão (428-348 a.C) e Aristóteles (384-322 a.C). Platão analisou a problemática da justiça, visando definir a sua essência e os seus atributos, e Aristóteles propôs que as desigualdades humanas fossem sanadas com o tratamento equitativo das pessoas que viviam em situações desiguais. Fato é que, alicerçada pela longa e importante tradição filosófica, a temática da justiça continua atual e de grande interesse nas Ciências Sociais, de modo especial na Psicologia Social e Organizacional. Assim, no ambiente organizacional, a contextualização do termo justiça, sobretudo quando se estuda a dimensão da justiça distributiva, passa pela definição de salário. Nos dias atuais, justiça é um conceito de domínio público que permeia todas

as atividades humanas. No entanto, exatamente por isso, é de imprecisa delimitação e requer referencial teórico e indicadores precisos que permitam sua utilização na pesquisa.

Paz (1999) enfatiza que, não obstante sua relevância, os principais marcos teóricos sobre justiça são de importância seminal nas áreas de Sociologia e Psicologia Social e se deram na década de 1960, sobretudo com os escritos de Homans, em 1961, e Adams, em 1965, época em que se desenvolveram estudos experimentais em laboratórios. Esses autores foram os primeiros a preconizar que comportamentos sociais se manteriam quando houvesse, por parte dos envolvidos, a percepção de que suas contribuições tivessem retorno condizente. Homans (1961 *apud* Paz, 1999), com sua abordagem sociológica, asseverou que o homem, numa relação de troca com outro ser humano, possui a expectativa de que as recompensas de cada um sejam proporcionais aos seus custos e investimentos, pois, à medida que há desvantagem nessa relação, desencadear-se-á o sentimento de cólera e, no caso de vantagem, o sentimento de culpa.

### **Estudos sobre justiça organizacional**

De acordo com Stacciarini (2009), as investigações sobre justiça no contexto das organizações se intensificaram a partir de meados dos anos 1980 e se caracterizaram pela utilização da justiça de procedimentos em conjunto com a justiça distributiva. Buscava correlacioná-las com indicadores de desempenho, além de construir e validar medidas de sua percepção de justiça.

Entre os estudiosos que vêm mostrando interesse em investigar se as dimensões de justiça diferem na maneira como influenciam os comportamentos dos empregados, destacam-se Mcfarlin e Sweeney (1992), que verificaram, por intermédio de equações estruturais, que a justiça distributiva está diretamente relacionada aos resultados percebidos pelas pessoas, como a satisfação com o salário. Já a justiça procedimental está relacionada aos resultados que se referem à organização, como comprometimento organizacional. Segundo esses autores, Folger e Konovski (1989) conseguiram encontrar a distinção-chave entre justiça distributiva e justiça procedimental, pois a distributiva se refere àquela percebida na quantidade de compensação que os empregados recebem, enquanto a

procedimental refere-se à justiça dos meios utilizados para determinar a recompensa a ser paga.

Greenberg (1990), ao fazer uma revisão da literatura sobre o significado da justiça organizacional, concluiu que, apesar de sua evolução e da relevância dos conceitos no entendimento do comportamento nas organizações, muitos assuntos novos relacionados ao tema continuavam a ser tratados de maneira superficial, sendo ainda pequeno o número de estudos que examinavam o funcionamento em campo dos construtos de justiça distributiva e procedimental. Nesse sentido, Greenberg (1993, p. 143) faz alusão à “adolescência intelectual nos estudos sobre justças nas organizações”. Para esse autor, a incipiência dos estudos no campo da justiça organizacional decorre também da ausência de instrumento padronizado para avaliar com propriedade as percepções de justiça.

Segundo Rego (2000), decorridas mais de duas décadas do lançamento das sementes da justiça procedimental, os mundos acadêmico e organizacional assistem a um despertar vigoroso das investigações sobre essa dimensão de justiça. Ainda segundo Rego (2000), a origem dos elementos estruturais da dimensão procedimental deve ser atribuída a Thibaut e Walker e a Leventhal. A diferença básica desses estudiosos é que os primeiros focaram o controle do processo (ter voz nos procedimentos), enquanto o último enfatizou fundamentalmente aspectos mais diversos, como a consistência dos procedimentos, tanto no tempo quanto para diferentes pessoas, a exatidão e rigor da informação, a representatividade, entre outros. Contudo, para Rego (2000), esses estudos demonstraram uma clara evolução que passa de uma abordagem unidimensional de justiça para uma abordagem ou visão multidimensional, na qual a percepção desta sofre influência dos processos cognitivos.

### *Justiça multidimensional*

De acordo com Rego (2002), a partir da década de 1980, os estudos sobre justiça organizacional tomaram novo impulso sob o enfoque multidimensional, o qual enfatiza que a compreensão do tema passa pelo esclarecimento de que as investigações, em meios organizacionais, tendem a

sugerir a existência de três dimensões de justiça: distributiva equitativa (ADAMS, 1965); procedimental (THIBAUT E WALKER, 1975) e interacional (BIES e MOAG, 1986). Além do destaque dado à justiça distributiva, esse enfoque trata como igualmente importante a de procedimentos que, para Thibaut e Walker (1975 *apud* Rego, 2002), consiste na justiça dos passos considerados no processo de distribuição de recursos e recompensas, referindo-se ao processo pelo qual os fins são alcançados. Essa importante dimensão de justiça tem sido foco de inúmeros estudos e debates na literatura especializada e refere-se à oportunidade de as pessoas expressarem suas ideias e opiniões no processo decisório, a ponto de influenciar os resultados.

Inclui-se ainda, como relevante no enfoque multidimensional, a justiça interacional que, segundo Bies e Moag (1986), refere-se às percepções do indivíduo sobre a qualidade do tratamento interpessoal recebido em decorrência dos procedimentos adotados pela organização. O principal foco desses autores é o tratamento interpessoal atribuído aos empregados no processo de tomada de decisão. Todavia, essa distinção com a justiça de procedimentos é tênue e tende a gerar controvérsia.

Para Cropanzano, Prehar e Chen (2002), a relação entre justiça procedimental e interacional tem sido muito debatida pelos pesquisadores e, nos últimos anos, cada uma vem sendo tratada como construto separado. No entanto, argumentam que apesar dessas dimensões terem alvos diferentes, as duas podem ser entendidas como partes do processo pelo qual uma decisão de alocação é tomada. Nesse ponto de vista, justiça procedimental refere-se aos aspectos formais do processo de alocação, enquanto a justiça interacional refere-se aos aspectos sociais desse processo.

Rego (2002), aprofundando-se nos estudos sobre o enfoque multidimensional de justiça organizacional, caracteriza as citadas dimensões de justiça como:

- *Justiça distributiva*, caracterizada pelo foco no conteúdo, na justiça dos fins alcançados ou obtidos. Diz respeito aos salários, classificações obtidas pelas pessoas nas avaliações de desempenho, promoções, lucros distribuídos, entre outros;

- *Justiça procedimental*, caracterizada pelo foco no processo, na justiça dos meios usados para alcançar tais fins. Refere-se aos procedimentos

usados nos acréscimos salariais, sistemas de avaliação de desempenho, entre outros;

- *Justiça interacional*, caracterizada pelo grau em que o superior adota um tratamento digno e respeitador para com os seus colaboradores (social/interpessoal) e, ainda, pelo grau em que o superior fornece informações e justifica as decisões que afetam as pessoas (informacional).

Ainda segundo aquele autor, a investigação mostra que, se uma pessoa recebe resultados justos, a relevância dos procedimentos e das interações para as suas reações é reduzida, ou seja, os procedimentos ou interações injustas não são capazes de induzi-la a retaliar e a baixar o seu comprometimento. Em contrapartida, se os resultados recebidos são percebidos pelo indivíduo como injustos, este tende a desenvolver atitudes e comportamentos organizacionais negativos como insatisfação, baixo desempenho na função e absenteísmo. Todavia, mesmo assim, a existência de procedimentos e interações justas pode inibi-lo de agir contra a organização. Contudo, a combinação de resultados injustos com procedimentos e interações injustas faz com que as reações negativas do indivíduo sejam vigorosas.

Rabelo-Santos (2004) realizou pesquisa em empresas estatais da União e do governo do Distrito Federal, com o objetivo de identificar as percepções de justiça organizacional de sistemas de remuneração, no que tange à remuneração fixa funcional e à participação nos lucros e resultados (PLR). No estudo desse autor, foi utilizado, com adaptações, o instrumento de pesquisa chamado Escala de Percepção de Justiça, elaborado por Mendonça *et al* (2002), com adaptações, que aborda as três dimensões de justiça organizacional: distributiva, procedimental e interacional.

Entre os resultados obtidos na pesquisa, verificou-se que os servidores que recebem apenas remuneração fixa não apresentaram diferenças significativas na percepção das três dimensões de justiça, mas demonstraram uma tendência a perceber como justos os tratamentos adotados nas relações entre superior e subordinados e o fornecimento de informações e as decisões que afetam os empregados.

Ao comparar os empregados das duas empresas pesquisadas, identificou-se que a percepção de justiça dos empregados da Emater/DF (escritório central) é maior que a dos empregados da Embrapa/sede em todas as

dimensões de justiça organizacional. Cabe destacar que a dimensão justiça distributiva apresentou a maior diferença de percepção nessa última empresa, que possui remuneração fixa funcional. Entretanto, quando se comparou a percepção de justiça organizacional dos empregados que recebem remuneração fixa e a PLR, concluiu-se que não há diferenças significativas entre esses dois grupos.

Sendo assim, outras formas de remuneração além das investigadas, como tempo de serviço e salários indiretos, que podem estar atreladas a outras variáveis como satisfação pessoal e desenvolvimento profissional, podem influenciar também a forma do empregado perceber a justiça na organização.

Ainda em relação à pesquisa de Rabelo-Santos (2004), constatou-se que a variável funcional de tempo de serviço na empresa é preditora tanto na variável justiça distributiva e procedimental quanto na percepção geral de justiça organizacional. Entende-se que, quanto mais tempo de serviço na empresa, mais o empregado percebe como justo um retorno financeiro diferenciado.

## **Percepção de suporte organizacional**

De acordo com Stacciarini (2009), a literatura especializada em comportamento organizacional tem considerado o conceito de suporte organizacional fundamental para a compreensão do desempenho e comprometimento dos indivíduos no trabalho. O conceito de percepção de suporte organizacional tem se destacado pelas contribuições fornecidas por Eisenberger, Huntington, Hutchison e Sowa (1986). De acordo com Oliveira (2006, p.36), esses autores definem percepção de suporte organizacional como “crenças globais desenvolvidas pelo empregado sobre a extensão em que a organização valoriza as suas contribuições e cuida de seu bem-estar”. Nesse conceito estão inseridas as crenças e expectativas do indivíduo acerca da retribuição e do reconhecimento dado pela organização ao seu esforço no trabalho, ou seja, refere-se à percepção do empregado em relação ao comprometimento do sistema empregador para com ele.

O termo “comprometimento” se refere à identificação do indivíduo com uma organização e pode ser expresso em três dimensões: forte crença e aceitação dos valores e objetivos organizacionais; desejo de exercer considerável esforço em favor da organização; e desejo de se manter como integrante da organização. Dessa forma, o comprometimento está associado à internalização das normas sociais e padrões de conduta (BORGES-ANDRADE; PILATI, 2001).

Um dos pressupostos considerados na análise de percepção de suporte organizacional fundamenta-se na norma de reciprocidade. O princípio dessa norma é utilizado para melhor integrar e compreender as relações do empregado com a organização. Estudos desenvolvidos por Oliveira-Castro, Pilati e Borges-Andrade (1999), pautados na abordagem funcionalista de Gouldner (1960), identificam reciprocidade como uma norma social, na qual uma unidade social se dispõe a prestar auxílio à outra unidade, quando a última se mostra capaz de retribuir-lhe o benefício. Assim, a norma social define um padrão de trocas mútuas e regula o comportamento do indivíduo, que deve responder de forma favorável e positiva ao tratamento recebido de outros.

A reciprocidade, nesse contexto, é definida como padrão de trocas mutuamente dependentes entre duas unidades sociais. Este princípio se baseia em duas exigências sociais básicas:

- a) as pessoas devem ajudar quem as ajuda; e
- b) as pessoas não devem prejudicar quem as beneficia.

Dessa forma, espera-se o comportamento favorável por parte de uma pessoa em relação à outra (equivalência) que a tratou de forma favorável. Assim, haverá maior disposição do indivíduo em prestar auxílio a outro indivíduo quando este último se mostrar capaz de retribuir-lhe o benefício.

A norma de reciprocidade (GOULDNER, 1960) constitui um pressuposto adequado para explicar a relação empregado/organização uma vez que os empregados formam crenças genéricas sobre as intenções ou atos da organização a eles direcionados por meio da observação da forma como seus dirigentes praticam as políticas e procedimentos de gestão de pessoas, atribuindo ao

sistema empregador características humanas e acreditando manter relações sociais com ele (SIQUEIRA; GOMIDE JÚNIOR, 2004 *Apud* OLIVEIRA, 2006, p. 37).

No âmbito da estrutura organizacional, a relação de reciprocidade implica que empregado e empregador se tratem mutuamente de maneira justa e favorável, pois de um lado, a organização tem obrigações legais, financeiras e morais com o seu membro e o direito de esperar que ele apresente bom desempenho e lealdade; e de outro, o empregado tem obrigação de apresentar bom desempenho e, como dever, ser comprometido com a organização (ABBAD O-C; PILATI; BORGES-ANDRADE, 1999). Os estudos apontam que há maior possibilidade de o empregado se comprometer com a empresa quando a percebe como justa no reconhecimento de suas contribuições e preocupada com o seu bem-estar. Uma alta percepção de suporte fortaleceria no empregado a expectativa esforço-resultado e a ligação afetiva com a organização, resultando em maior esforço para atingir os objetivos organizacionais.

Dessa forma, a percepção de suporte organizacional possibilita aos empregados ter condições de identificar a organização como favorável ou não no tratamento a eles dispensado – as organizações costumam valorizar empregados que apresentam comprometimento afetivo, envolvimento com o trabalho e com a organização, enquanto os empregados apreciam que a organização lhes proporcione um ambiente de trabalho adequado, preocupe-se com seu bem-estar e valorize o trabalho realizado.

Segundo Oliveira (2006), para Eisenberger *et al* (1986), as percepções do trabalhador sobre suporte organizacional são influenciadas pela intensidade, frequência e sinceridade das manifestações organizacionais de reconhecimento, elogio e recompensa dos atos de seus membros, o que representa valorização do esforço dele em contribuir com os objetivos do sistema.

Abbad O-C, Pilati e Borges-Andrade (1999) desenvolveram uma medida brasileira de suporte organizacional baseada na proposta teórica de Eisenberger *et al* (1986) e em aspectos levantados com trabalhadores de empresas públicas e privadas. Os itens foram transformados em questionário e aplicados para uma amostra de 1.384 trabalhadores. As respostas produziram dois tipos de estruturas empíricas com bons índices de confiabilidade: uma unifatorial, composta por todos os itens referentes à



percepção do suporte organizacional; e a outra subdividida em quatro escalas: gestão de desempenho, carga de trabalho, suporte material ao desempenho e de ascensão, promoção e salários.

A dimensão “gestão do desempenho” inclui práticas organizacionais de estabelecimento de metas, valorização de novas ideias, conhecimento de dificuldades e execução eficaz das tarefas. Também possui itens versando sobre o esforço organizacional de atualização e seus membros em face das novas tecnologias e processos de trabalho. A segunda subescala – “sobrecarga de trabalho” – refere-se às exigências de trabalho atribuídas aos funcionários, devido às altas demandas de produção. A terceira subescala – “suporte material ao desempenho” – possui itens com conteúdo relativo à existência de recursos materiais e financeiros necessários à execução das tarefas, assim como os processos de manutenção e disponibilização desses recursos. Há ainda itens relacionados à modernização dos processos e à capacitação profissional. A última subescala possui itens que versam sobre programas de ascensão funcional geridos pela organização, assim como o fornecimento de remuneração digna, em relação aos patamares salariais encontrados no mercado. Ela foi denominada “ascensão, promoção e salários”. Com a construção dessa medida de percepção de suporte organizacional, ficou pronta a quarta e última peça do quebra-cabeças da presente pesquisa. (BORGES-ANDRADE; PILATI, 2001, p. 92-93).

Ainda no Brasil, estudos feitos por Siqueira e Gomide Júnior (2004) destacam como antecedentes da percepção de suporte organizacional: a justiça de procedimentos na distribuição dos recursos entre os empregados; o suporte ou apoio fornecido pelos chefes aos subordinados (suporte gerencial); e as retribuições organizacionais como reconhecimento, pagamento, promoções, estabilidade no emprego, autonomia, treinamento, além de maior desempenho, satisfação e envolvimento com o trabalho, comprometimento afetivo com a organização e com a equipe.

Por fim, a percepção de suporte organizacional é constituída por crenças desenvolvidas pelo empregado que se posiciona mentalmente como receptor ou beneficiário de doações organizacionais já ocorridas ou futuras, durante o intercâmbio social (SIQUEIRA; GOMIDE JÚNIOR, 2004 *apud* OLIVEIRA, 2006).

Em vista do exposto, pode-se afirmar que as organizações serão competitivas e terão altos padrões de desempenho organizacional quando

agregarem ao modelo de gestão estratégica a responsabilidade e o compromisso de desenvolver uma política de gestão de pessoas que reconheça no colaborador o seu mais importante ativo, valorizando-o e respeitando-o não apenas pela capacidade de produtividade, mas, sim, como capital humano intangível capaz de produzir conhecimentos que levarão a resultados mais eficazes e efetivos para a organização.

## Referências

ABBAD O-C, G. Um modelo integrado de avaliação do impacto do treinamento no trabalho – IMPACT. Brasília, 1999. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília.

ABBAD O-C; G.; PILATI, R; BORGES-ANDRADE, J. E. Percepção de Suporte Organizacional: desenvolvimento e validação de um questionário. *Revista de Administração Comparada – RAC*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 29 – 51, mai./ago. 1999.

ADAMS, J. S. Inequity in Social Exchange. In: L. Berkowitz (Eds.). *Advances in experimental social psychology* v. 2, p. 267-299. New York: Academic Press, 1965.

BERGUE, S. T. Gestão de Pessoas em Organizações Públicas. 2ª ed. Caxias do Sul: Educs, 2007.

BIES, R.J.; MOAG, J.S. Interacional justice: communication criteria of fairnerss. In: Lewicki, R. J.; Sheppard, B.H; Bazerman, M. H. (Eds). *Research on negotiation in organizations*. Greenwich, Ct: Jaipress, 1986.

BORGES-ANDRADE, J.E.; PILATI, R. Comprometimento Atitudinal e Comportamental: relações com o suporte e imagens na organização. *Revista de Administração Comparada – RAC*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 85 – 106, set./dez. 2001.

BRANDÃO, H. P. & Guimarães, T. A. Gestão de competências e gestão de desempenho. In: T. Wood Jr. (org.) *Gestão empresarial: o fator humano*. São Paulo, Atlas, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 40, jun./2003. Oliveira, Cláudio Brandão de (Org.). 3ª ed. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2003.

BRASIL. *Lei nº 5.645*, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 11dez. 1970. Seção 1.

BRASIL. *Lei nº 11.357*, de 19 de outubro de 2006. Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Seção 1/ Poder Executivo*, 20 out. 2006a.

BRASIL. *Lei nº 11.784*, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União/Poder Executivo*, 23 de setembro de 2008. Seção 1.

BRASIL. *Lei nº 10.101*, de 19 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20/12/2000.

- BRASIL. Resolução nº 10, de 09 de junho de 1995. Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das organizações públicas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10/06/95.
- CARBONE, Pedro Paulo; BRANDÃO, Hugo Pena; DINIZ, João Batista; VILHENA, Rosa Maria de Paula. *Gestão por competências e gestão do conhecimento*. Rio de Janeiro: ED. FGV, 2005.
- CARVALHO, M.V. F. Rumo à Remuneração Variável: um estudo de caso de participação nos resultados em uma empresa de comunicações capixaba. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte.
- CARVALHO NETO, A. M. A Negociação da Participação nos Lucros e Resultados: estudo em quatro setores dinâmicos da economia brasileira. *Anais XXIV ENANPAD*, 2000.
- CROPANZANO, R.; PREHAR, C. A.; e CHEN, P. Y. Using Social Exchange Theory to distinguish procedural from interaction justice. *Group & Organization Management*. Thousand Oaks, v. 27, n.3, p. 324-351, 2002.
- DUTRA, J. Valorização de Pessoas. In: *Gestão de Pessoas: modelos, processos, tendências e perspectivas*. 1ª. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 210 p.
- \_\_\_\_\_. *Administração de carreiras: uma proposta para repensar a gestão de pessoas*. São Paulo: Atlas, 1996.
- EISENBERGER, R.; Hungtinton, R.; Hutchison, S., & Sowa, D. (1986). Perceived Organizational Support. *Journal of Applied Psychology*, 71, 500-507.
- FAYOL, H. *Administração Industrial e Geral*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- FIELDS, D.; PANG, M.; e CHIU, P. Distributive and procedural justice as predictors of employee outcomes in Hong Kong. *Journal of Organizational Behavior*, Chichester, v. 21, n. 5, p. 547, 2000.
- FLANNERY, T.P.; HOFRICHTER, D.; PLATTEN, P.E. The Hay Group. *Pessoas, Desempenho e Salários – As mudanças nas formas de remuneração das empresas*. Tradução Bazan Tecnologia e Lingüística Ltda. São Paulo: Futura, 1997.
- FOLGER, R. e KONOVSKY, M.A. Effects of procedural and distributive justice on reactions to pay raise decisions. *Academy of Management Journal*, v. 32, n. 1, p. 115-130, 1999.
- GOMIDE, S. J.. *Antecedentes e conseqüentes das percepções de justiça no trabalho*. 1999. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília (UnB), Brasília.
- GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. *Revista de Administração de Empresas*, 40(1):6-19, jan./mar. 2000.
- GREENBERG, J. Employee theft as a reaction to underpayment inequity: The hidden cost of pay cuts. *Journal of Applied Psychology*, v. 75, p. 561-568, 1990.
- \_\_\_\_\_. The intellectual adolescence or organizational justice: you're come a long way, maybe. *Social Justice Research*, v. 6, 135-148.
- GUIMARÃES, T. A. Remuneração Variável no Setor Público. *Pública e Gerencial*, nov./dez., p.26, 1999.
- HENEMEN, R. L. Merit Pay: Linking Pay Increases to Performance Ratings. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- HILL, C. W. L & Jones, G. R. *Strategic management. An integrated approach*. Boston: New York, Houghton Mifflin Company, 1998.
- HIPÓLITO, J. *Administração Salarial*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- HOPKINS, B.L.; MAWHINNEY, T. C. *Pay for Performance: History, Controversy and Evidence*. Binghamton, NY: The Haworth Press, 1992.
- KAMADA, A.M. Estrutura Remuneratória na Administração Pública Federal do Poder Executivo. Monografia (Especialização em Gestão de Pessoas) – Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 2009.

- LAWLER E. E. *Strategic Pay*. San Francisco: Jossey-Bass, 1990.
- LYONS, F.H; BEN-ORA, D. Total rewards strategy: The best foundation of pay for performance. *Compensation and Benefits Review*, 34:2, p. 34, Mar./Apr. 2002.
- MACFARLIN, D. B.; SWEENEY, P. D. Distributive and procedural justice as predictors of satisfaction with personal and organizational outcomes. *Academy of Management Journal*, v. 35, n. 3, p. 626-637, 1992.
- MARX, K. *O Capital. Crítica da economia política*. Traduzido por Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.
- MENDONÇA, H.; PEREIRA, C.; Tamayo, A., e Paz, M.G.T. *Validação fatorial de uma escala de percepção de justiça organizacional*. Estudos Saúde e Vida, 2002.
- MENDONÇA, H. Retaliação Organizacional: o impacto dos valores e da justiça. 2003. 257 f. Tese (Doutorado em Psicologia) - Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2003.
- MIKULA, G. *Justice and social interaction: Experimental and theoretical contributions from psychological research*. New York: Springer-Verlag, 1980.
- MILKOVICH, George T.; Boudreau, John W. *Administração de Recursos Humanos*. São Paulo: Atlas, 2000.
- MOTTA, P.R. *Transformação Organizacional. A teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1997.
- ODELIUS, C.C. Salários. In: CODO, W. (org.). *Educação, Carinho e Trabalho*. Rio de Janeiro: Vozes/ Brasília UnB, Laboratório de Psicologia do Trabalho, 1999.
- ODELIUS, C.C.; RABELO-SANTOS, A. Percepção de Justiça Organizacional de Sistemas de Remuneração em Organizações Públicas. *Revista Alcance – Eletrônica*, v. 15, nº 02. ISSN 1983-716X, UNIVALI, p. 226-242, maio/ago. 2008.
- OLIVEIRA, B. Comprometimento organizacional: os impactos das percepções de cultura e suporte organizacionais. 2006. 132 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.
- PAZ, M.G.T. Justiça no trabalho e poder organizacional. In: M.G.T. Paz e A. Tamayo (Org.). *Escola, saúde e trabalho: estudos psicológicos*. Brasília: Editora UnB, 1999. p. 271-294.
- PLATÃO. *A República*. São Paulo: Nova Cultural, 1997 (Os Pensadores).
- PONTES, B. R. *A Competitividade e a Remuneração Flexível*. São Paulo: Ltr, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Administração de Cargos e Salários*. São Paulo: Ltr, 1998.
- PRAHALAD, C. K. & HAMEL, G. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, Boston, May/June 1990. p. 79-91.
- RABELO-SANTOS, A. Justiça Organizacional e Sistemas de Remuneração em Organizações Públicas. 126 f. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Administração e Ciências Econômicas, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2004.
- RABELO-SANTOS, A e ODELIUS, C.C. Percepção de Justiça Organizacional de Sistemas de Remuneração em Organizações Públicas. *Anais XXIX ENANPAD*, 2005.
- RAWLS, J. *A Theory of justice*. Harvard University Press, 1971.
- \_\_\_\_\_. *A teoria da justiça*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Justiça e Democracia*. Tradução Irene A Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1985.
- REGO, A. *Justiça nas organizações – na senda de uma nova vaga?* Novas perspectivas na administração de empresas. São Paulo: Iglu Editora Ltda, 2000. p. 251-283.

- \_\_\_\_\_. Comprometimento Afetivo dos Membros Organizacionais: o Papel das Percepções de Justiça. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 6, n. 2, 2002.
- \_\_\_\_\_. A percepção de justiça como antecedente do comportamento organizacional: um estudo luso-brasileiro. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 8, n. 1, p 151-177, jan./mar. 2004.
- RESENDE, E. J. *Cargos, salários e carreira: novos paradigmas conceituais e práticos*. São Paulo: Summus, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Remuneração e Carreira Baseadas em Competências e Habilidades*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.
- SANTOS, Luiz A. A Organização de planos de carreiras no serviço público federal – evolução, conceitos, limites e possibilidades. 1996. Dissertação (Mestrado) – UnB, Brasília.
- SIQUEIRA, M. M. M. *Antecedentes do comportamento de cidadania organizacional : a análise de um modelo pós-cognitivo*. Brasília, 1995. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília.
- SOUZA, A. S.; BITTENCOURT, F.R.; BISPO, M. B. *Cargos, Carreira e Remuneração*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- STACCIARINI, M.R. *Percepção de suporte organizacional, um estudo de caso na administração pública federal*. Monografia (Especialização em Gestão de Pessoas) – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2009.
- TESSARI, R. A. *A remuneração como fator contributivo para atingir maior nível de competitividade das empresas no mercado*. FEA/USP, 1991.
- THIBAUT, J.; WALKER, L. *A Theory of Procedure: a Psychological Analysis*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1975.
- VELASCO, S.M.V. *Carreira e Gestão de Desempenho: Estudo de uma Carreira Típica da Administração Pública Federal*. Monografia (Especialização em Gestão de Pessoas) – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2009.
- VOLBERDA, H. W. *Toward the flexible form: how to remain competitive in hypercompetitive environments. Managing in times of disorder*. Thousand Oaks, CA, Sage, 1998a. p. 267-296.
- XAVIER, P. R.; SILVA, M. O.; NAKAHARA, J. M. *Remuneração Variável. Quando os resultados falam mais alto*. São Paulo: Makrom Books, 1999.
- WHIDDETT, S. & HOLLYFORD, S. *The competencies handbook*. London: Institute of Personnel and Development, 1999.
- WOOD, JR.; PICARELLI, V. *Remuneração estratégica: a nova vantagem competitiva*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- WOOD JR., Thomaz (Coord.); FILHO, Vicente Picarelli. *Remuneração por Habilidades e por Competências: preparando a organização para a era das empresas de conhecimento intensivo*. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

---

Angelino Rabelo dos Santos é mestre em administração pública pela Universidade de Brasília. Gestor de recursos humanos em organizações públicas, professor de MBA em Gestão de Pessoas da FGV, UDF e ENAP, consultor organizacional. Contato: angelino.consult.rh@terra.com.br



# ESTUDO DE CASO V





# PERCEPÇÃO DE JUSTIÇA ORGANIZACIONAL DE SISTEMA DE REMUNERAÇÃO – MINISTÉRIO DA CULTURA<sup>1</sup>

*Karina de Vasconcellos Silva*

## **Introdução**

Transformações em escala global também têm afetado substantivamente a administração pública, seja nos níveis e exigência em termos de serviços públicos, seja no particular da gestão de pessoas. As formas de atuação das organizações mudaram em razão desse novo contexto. O foco organizacional passa a orientar-se mais para as pessoas, que são percebidas como o ativo mais importante para a organização, o capital intelectual. Os servidores são o meio com o qual a organização cumpre sua missão e atinge seus objetivos estratégicos. Esse novo olhar implica um deslocamento para o conceito de gestão de pessoas, em relação à tradicional administração de recursos humanos. Assim, os processos de gestão de pessoas, especialmente o de cargos e salários, também precisam se adaptar a essa nova realidade.

Buscando acompanhar esse novo contexto, a agenda que trata da política de cargos, carreira e remuneração voltou a ser discutida no serviço público. Em 2005, iniciaram-se negociações entre governo, Ministério da Cultura (MinC) e entidades sindicais, que resultaram na criação do Plano Especial de Cargos da Cultura (PECC).

O PECC, mesmo incipiente, marca o início de mudanças na política remuneratória do setor cultural. Por conseguinte, as discussões sobre o plano de cargos especiais continuaram, tendo em vista que o processo de gestão da remuneração é longo e contínuo. Reflexo dessas constantes negociações, a promulgação da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008,

instituiu a Gratificação de Desempenho de Atividade Cultural (GDAC), bem como reestruturou a tabela remuneratória dos servidores da cultura.

Diante do exposto, essas mudanças provocam efeitos nos servidores e em suas percepções sobre a própria organização, por conseguinte, a distribuição dos recursos, os procedimentos utilizados nas tomadas de decisão e a interação entre os servidores são fatores determinantes na percepção de justiça organizacional (MENDONÇA, 2003).

A reestruturação do plano de cargos e salários do MinC revela-se uma alternativa de recomposição qualificada da força de trabalho, para que esta possa ter o desempenho esperado pela instituição e pela sociedade. Como decorrência disso, o MinC se tornou institucionalmente fortalecido em sua função de definidor de políticas que assegurem o direito constitucional à cultura.

Sendo assim, este estudo, com ênfase nas relações humanas, poderá subsidiar um novo enfoque às futuras negociações e reestruturações de cargos, carreira e remuneração do PECC, uma vez que a remuneração deve ser entendida como uma variável de justiça organizacional.

## **Metodologia**

A pesquisa realizada utilizou o questionário como técnica de coleta de dados que foi enviado, por meio eletrônico, aos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível médio e superior do MinC, pertencentes ao Plano Especial de Cargos da Cultura, lotados em Brasília (DF). Cabe ressaltar que houve limitação na colaboração dos servidores, por se tratar de período em que grande parte deles encontrava-se em férias.

O questionário é uma adaptação do elaborado por Mendonça *et al.* (2003) e, posteriormente, por Rabelo-Santos (2004), chamado de Escala de Percepção de Justiça Organizacional (EPJO), e aborda as três dimensões de justiça organizacional – a distributiva, a procedimental e a interacional. O instrumento de pesquisa divide-se em duas partes. A primeira, conforme referido, visa identificar as percepções de justiça organizacional que se caracterizam pelas três dimensões de justiça: procedimental, distributiva e interacional. A segunda parte refere-se às variáveis demográficas e funcionais dos sujeitos de pesquisa.

O quadro de servidores efetivos lotados no Ministério da Cultura é composto por 177 servidores, sendo 14 de nível auxiliar, 97 de nível médio e 66 de nível superior. A amostra da população investigada corresponde a 22,7% e 48,5% dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo de nível médio e superior, respectivamente. A Tabela 1 explicita as informações obtidas com o instrumento de pesquisa.

**Tabela 1 – Variáveis demográficas e funcionais dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível médio (NM) e nível superior (NS)**

Variável	Nível	% NM	% NS
Sexo (gênero)	Feminino	64%	72%
	Masculino	36%	28%
Estado civil	Solteiro (a)	45%	59,5%
	Casado (a)	23%	28,5%
	Separado (a)	14%	6%
	Viúvo (a)	–	–
	Outros	18%	6%
Escolaridade	Ensino médio (2º grau)	13,5%	NA <sup>(*)</sup>
	Superior incompleto	18%	NA <sup>(*)</sup>
	Superior completo	41%	41%
	Especialização	23%	50%
	Mestrado	4,5%	9%
	Doutorado	–	–
Tempo de serviço público	menos de 3 anos	36,5%	31%
	de 3 anos a 10 anos	–	16%
	de 11 anos a 20 anos	27%	19%
	de 21 anos a 30 anos	36,5%	34%
	mais de 31 anos	–	–
Idade	de 18 anos a 30 anos	36,5%	22%
	de 31 anos a 40 anos	9%	25%
	de 41 anos a 50 anos	41%	35%
	de 51 anos a 60 anos	9%	16%
	acima de 61 anos	4,5%	2%
Ocupa cargo ou função comissionada	Não	45,5%	53%
	Sim	55,5%	47%

<sup>(\*)</sup> NA: não se aplica. Dados da pesquisa.

Em relação às variáveis demográficas e funcionais, cabe destacar que a maioria da amostra é composta por pessoas do sexo feminino, com 64% e 72% de nível médio e superior, respectivamente.

No que se refere à amostra de cargos de provimento efetivo de nível médio, 41% dos servidores apresentam formação de nível superior, mas, em razão da vedação constitucional da ascensão funcional, continuam em cargos de nível médio. Outro aspecto relevante nas variáveis demográficas e funcionais é que no tempo de serviço, 36,5% dos respondentes apresentam menos de três anos de serviço público e outros 36,5%, de 21anos a 30 anos.

## **Caracterização do órgão pesquisado**

A cultura começou a fazer parte da política de Estado com a instituição do Ministério da Educação e Cultura, pela lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953. Até o ano de 1985, a área cultural ficou vinculada à Educação, quando o Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985, criou o Ministério da Cultura (MinC). Com essa desvinculação, reconheceu-se a fundamental importância da área para o Brasil, que não poderia prescindir de uma política nacional de cultura autônoma.

O ministério é o órgão central do Sistema MinC, composto por entidades vinculadas a ele como a Fundação Nacional de Artes (Funarte), a Fundação Biblioteca Nacional (BN), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional (Iphan), a Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Esses órgãos e entidades passaram a gerir colaborativamente a política de cultura, tomando decisões conjuntas sobre os rumos a seguir. O Sistema MinC definiu melhor as competências dos órgãos e entidades, criando uma gestão sistêmica, de interdependência entre áreas e objetivos.

A relevância da cultura ficou concretizada no art. 215 da Constituição Federal (CF), que dispõe o seguinte: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. (BRASIL, 1988).

Em consonância com o disposto na Carta Magna, o Ministério da Cultura tem como competência o planejamento, a coordenação e a supervisão das atividades culturais, a formulação e a execução da política cultural, além da proteção do patrimônio histórico e cultural brasileiro.

Outro marco relevante para a área cultural brasileira foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 48, que introduziu no §3º, no art. 215 da CF, o Plano Nacional de Cultura (PNC), que visa à defesa e à valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; democratização do acesso aos bens de cultura e valorização da diversidade étnica e regional.

Por intermédio do PNC, busca-se construir um diálogo entre os diversos atores da área cultural, como os usuários, os consumidores, a sociedade civil, os produtores, os estados e os municípios. Assim, poderão ser desenvolvidas políticas públicas de cultura de forma sistêmica, democrática, com responsabilidade cívica e participação social, conhecendo as necessidades e as realidades de todos os participantes do processo cultural.

O plano contém as seguintes estratégias: fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais; proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira; universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural; ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável; e consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais.

A cultura passou a ser compreendida como agente indispensável à formação da cidadania da população brasileira. A acessibilidade aos bens culturais, a geração de emprego e renda, a inclusão social, os direitos da cidadania e a valorização da diversidade e das expressões artísticas do povo brasileiro passaram a ser os pilares da nova política cultural brasileira.

## **Plano de Cargos e Salários do Ministério da Cultura**

O Plano Especial de Cargos da Cultura originou-se a partir do histórico de formação e extinção dos órgãos do setor cultural e seus respectivos planos de cargos e salários. O decreto de criação do MinC transferiu algumas entidades do setor cultural a esse ministério. Essa absorção de diversos

órgãos compreendeu também a transferência do pessoal lotado nessas entidades, respeitando os regimes jurídicos dos servidores e os respectivos planos de cargos e salários.

Dessa forma, passaram a coexistir no MinC o Plano de Classificação de Cargos (PCC), do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais, as Tabelas Permanentes e as Tabelas Especiais dos quadros de pessoal desses órgãos. Por conseguinte, a pluralidade de cargos, com as mesmas atribuições e nomenclaturas diferentes, agravou-se em função dos processos de criação, transformação e extinção de outros órgãos que passaram a integrar o Sistema Federal de Cultura.

A criação e a extinção de tais órgãos e a implantação do regime estatutário para os servidores públicos geraram uma estrutura de cargos de difícil gestão, caracterizada por apresentar nos níveis auxiliar, médio e superior um quantitativo grande de cargos com nomenclaturas diferentes, mas com atribuições semelhantes, e remuneração e requisitos iguais.

Mediante a lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, os servidores do MinC, Iphan, BN, Funarte e FCP pertencentes ao PCC passaram a integrar o Plano Especial de Cargos da Cultura (PECC), inclusive com direito à Gratificação Específica de Atividade Cultural (GEAC).

Os enquadramentos dos servidores do Sistema MinC, no PECC, foram realizados mediante opção do servidor, no prazo de 90 dias, a contar do início da vigência da mencionada lei. Os cargos de nível superior e intermediário das categorias funcionais dos planos e tabelas que estivessem vagos na data da publicação da referida lei e os que vierem a vagar serão transformados nos cargos correspondentes do plano.

No PECC, o quadro de cargos de provimento efetivo do MinC apresenta três níveis de escolaridade: superior, intermediário e auxiliar, com o quantitativo de seis, 52 e 43 cargos, respectivamente. Além disso, a redistribuição de cargos é vedada para outros órgãos da administração pública que não sejam pertencentes ao plano.

Os requisitos estabelecidos para a ocupação dos cargos são: diplomas de conclusão de graduação, para o nível superior, e de conclusão de ensino médio, para o nível intermediário. Caso seja definido no edital de concurso, pode-se exigir a habilitação legal específica para exercício do cargo.

A remuneração dos servidores do PECC sofreu alterações em função da lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Houve aumento do vencimento básico que incorporou diversas gratificações. Atualmente, a remuneração é composta do vencimento básico e da Gratificação de Desempenho de Atividade Cultural (GDAC).

Essa gratificação vincula a remuneração ao desempenho do servidor. O desempenho individual corresponde a 20%, e o institucional, 80% do valor da mesma. Trata-se de uma forma complementar de remuneração de caráter variável. Entretanto, a GDAC ainda não foi regulamentada e apenas 80% do seu valor total estão sendo pagos.

## **Análise do Caso**

Esta seção demonstra a análise dos dados obtidos na pesquisa realizada. Inicialmente, objetivou-se identificar as percepções de justiça organizacional de sistema de remuneração dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível superior e nível médio do quadro de pessoal do MinC. Posteriormente foram analisadas as diferenças e similitudes encontradas nas carreiras, relacionando-as com as variáveis demográficas e funcionais.

A análise será demonstrada separadamente de acordo com as dimensões de justiça organizacional e as respectivas afirmativas, que apresentaram resultado significativo, constantes do instrumento de pesquisa.

Os dados obtidos relativos à percepção da justiça distributiva dos servidores de cargo de provimento de nível médio e nível superior encontram-se na Tabela 2, a seguir:

**Tabela 2 – Índice de concordância e discordância da Justiça Distributiva**

Escolaridade do Cargo	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
Nível Médio	33%	23%	10%	28%	6%
Nível Superior	45%	29%	7%	16%	3%

Dados da pesquisa.

A dimensão da justiça distributiva está relacionada ao salário, remuneração e avaliações de desempenho. Trata-se da retribuição da organização proporcional ao esforço ou desempenho do servidor. O servidor executa suas atividades, produz resultados, logo espera receber uma remuneração justa. (REGO, 2004).

Na pesquisa, identificou-se que 45% dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível superior percebem como injusta a remuneração recebida. Consideram que o reconhecimento pecuniário pelo seu desempenho está aquém do que consideram justo. Ao mesmo tempo, os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível médio também apresentaram uma discordância total de percepção de justiça distributiva de 33%. Pode-se inferir que esses servidores também tendem a perceber a remuneração, proporcional ao esforço, como injusta.

A organização pesquisada adota a remuneração fixa funcional, o que favorece a emergência do sentimento de iniquidade, em razão de haver uma discrepância na percepção entre os investimentos dos servidores e os resultados alcançados. Desta forma, independentemente da qualidade do desempenho do servidor, o valor da remuneração não é alterado, prejudicando os servidores comprometidos e empenhados.

Um dos princípios de Deustch (1975 *apud* RABELO-SANTOS, 2004), o da igualdade, estabelece que as recompensas ofertadas aos indivíduos devem ser homogêneas e independem de contribuição. Esse é o princípio que prevalece na organização pesquisada e influencia a percepção da justiça distributiva.

Verificaram-se diferenças de percepção de justiça distributiva entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível médio e superior, sendo que 60% dos servidores de nível superior discordaram plenamente, em contraposição aos de nível médio (23%), da afirmativa: “Sou recompensado financeiramente de maneira justa pelo desgaste a que sou submetido no meu trabalho”.

Nesse item, os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível médio tendem a perceber a justiça distributiva como mais justa do que o outro grupo da amostra. Esses servidores entendem que o desempenho manifestado e os resultados obtidos são proporcionais à remuneração percebida.



No item “Minha remuneração é justa comparada com aquelas percebidas por servidores que ocupam cargos similares em outros órgãos da administração pública”, 66% e 54% dos servidores ocupantes de nível superior e médio discordaram plenamente, respectivamente.

Uma das premissas básicas dos sistemas de remuneração é a busca pelo equilíbrio externo, que consiste na realização de pesquisas salariais, durante o processo de elaboração do PCCR. O conhecimento das práticas salariais de outras organizações permite um balizamento na construção da tabela remuneratória e, por conseguinte, evita-se a percepção de discrepância de salários que poderá ter como consequência a desmotivação dos servidores e a busca por outras oportunidades de emprego.

Outro reflexo da percepção injusta da remuneração em relação a outros órgãos da administração pública é a evasão de servidores. Tal situação foi vivenciada pela organização em questão no concurso público de 2006, no qual verificou-se elevados índices de desistências/evasão em função de os candidatos terem sido aprovados em outros órgãos que ofereciam melhores remunerações.

Na afirmativa “Permaneço no serviço público por falta de oportunidade no mercado de trabalho”, averigua-se que 41% dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível médio discordaram plenamente. Esses dados revelam que os servidores estão satisfeitos em serem funcionários públicos, apesar da insatisfação quanto à percepção da remuneração.

A percepção da justiça distributiva dos servidores de cargo de provimento de nível médio e nível superior encontra-se na Tabela 3 abaixo, conforme os dados obtidos na pesquisa:

**Tabela 3 – Índice de concordância e discordância da Justiça Procedimental**

Escolaridade do Cargo	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente	Não respondeu
Nível Médio	26%	21,5%	19,5%	25%	4%	4%
Nível Superior	31%	38%	10%	16%	3%	2%

Dados da pesquisa.

A justiça procedimental é entendida como os meios pelos quais as decisões são tomadas, sendo que esses procedimentos revelam a interação dos grupos e seus interesses. Na pesquisa, tal dimensão foi percebida, pelos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível médio e superior, como injusta.

A normatização dos procedimentos ainda é incipiente na organização investigada, o que transparece para os servidores pouca objetividade e imparcialidade, princípio este preconizado por Leventhal (1980 *apud* RABELO-SANTOS, 2004) como modelo de justiça processual. A falta de comunicação, predominância do tipo *top-down*, e clareza nas tomadas de decisão, por parte dos gestores, favorece a percepção da injustiça procedimental.

O resultado que apontou que 29,5% dos servidores não concordam e nem discordam pode estar atrelado à falta de participação desses funcionários no processo decisório, bem como à ausência de interesse em conhecer e saber como os procedimentos das decisões estratégicas da organização são tomados.

No que tange à justiça procedimental, cabe destacar a percepção dos servidores acerca da seguinte afirmativa: “Os representantes dos servidores participam das decisões importantes referentes à vida funcional do servidor”. Houve uma diferença significativa de percepções, pois 28% dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível superior concordaram parcialmente, enquanto 41% dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível médio discordaram parcialmente.

Na justiça de procedimentos, a participação de representantes dos servidores nas decisões referentes à vida funcional consiste numa das regras básicas para Leventhal (1980 *apud* RABELO-SANTOS, 2004): a regra da participação dos interessados no processo de tomada de decisão. Caracteriza uma democratização das relações de trabalho por meio da participação de todos os agentes do processo, refletindo para os servidores transparência, além de sentimentos de segurança e justiça.

Ainda em referência à justiça de procedimentos, o item do questionário “No meu órgão, recebo *feedback* a respeito das decisões que afetam o meu trabalho” mostrou que 66% e 54% dos servidores ocupantes de cargo

de provimento efetivo de nível superior e médio, respectivamente, discordaram plena e parcialmente da afirmativa.

O *feedback* é um instrumento de comunicação que objetiva fornecer informações sobre como a atuação das pessoas afeta o seu desempenho ou o do grupo. Nesse sentido, essa comunicação, em relação às decisões que afetam o servidor, deve ser realizada com o fito de orientar o comportamento e o desempenho do interessado. Mediante informações claras e objetivas, o servidor compreende a situação em que está inserido, podendo corresponder às expectativas da organização (MOSCOVICI, 2005).

Assim, a justiça de procedimentos pode ser sentida como justa, pois transparece para o servidor como procedimentos éticos e impessoais. Ao interpretar os procedimentos como justos, o indivíduo tende a aceitar com mais facilidade a responsabilidade pelos seus problemas, diferentemente do que ocorre quando tidos como injustos.

Os índices de concordância e discordância dos servidores ocupantes de cargo de provimento de nível médio e superior obtidos na pesquisa apresentam-se na Tabela 4:

**Tabela 4 – Índice de concordância e discordância da Justiça Interacional**

Escolaridade do Cargo	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente	Não respondeu
Nível Médio	23%	21%	11%	31%	4%	10%
Nível Superior	24%	27%	12%	27%	10%	—

Dados da pesquisa.

O conceito de justiça interacional enfatiza o relacionamento e remete à qualidade das relações interpessoais entre servidores e gestores. Nessa dimensão, o estudo demonstrou divergência de percepção entre as amostras da população investigada.

A justiça interacional é sentida pela maioria dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível médio, pois 31% percebem como parcialmente justa. Em contrapartida, os servidores ocupantes de cargo de

provimento efetivo de nível superior tendem levemente a perceber a justiça interacional como injusta.

Os servidores sentem como injusto o relacionamento entre eles, os gestores e entre o próprio grupo. Uma variável que afeta essa percepção é o comportamento interpessoal nas equipes de trabalho, o modo de interação, o fornecimento de explicações, a presença de uma escuta empática, entre outros (REGO, 2004).

O órgão pesquisado apresenta aspecto cultural relevante que deve ser considerado nessa dimensão. Trata-se de existir um quantitativo grande e significativo de gestores não pertencentes ao quadro de servidores efetivos, e que apresentam rotatividade alta. Isso dificulta a criação de vínculos entre os membros dos grupos, o que é uma das variáveis da justiça interacional.

Em relação à justiça interacional, serão discutidos dois itens. O primeiro é a afirmativa “As decisões que afetam as minhas atribuições e responsabilidades são informadas e discutidas de forma democrática”, que apresentou divergência de resultados, tendo em vista que 31% dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível superior concordaram parcialmente e 32% dos servidores de nível médio discordaram parcialmente.

Segundo Bies e Moag (1986 *apud* MENDONÇA, 2004), a justiça interacional é conceituada como o relacionamento entre o gestor e o servidor, e a percepção da mesma é influenciada por essa relação. A relação entre gestores e o grupo deve ser construída com base em transparência e comunicação, para que a equipe perceba como justa a interação dos membros.

As decisões que incidem sobre o servidor devem ser discutidas e explicadas para melhor compreensão das mudanças, minimizando possíveis resistências, estreitando as relações e os vínculos e, assim, aperfeiçoando o desempenho do servidor.

A segunda afirmação de justiça interacional que será discutida é a seguinte: “Nas tomadas de decisão, o meu ponto de vista é considerado pelo meu chefe”. No item verificou-se que 35% e 36% dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível superior e médio, respectivamente, concordaram parcialmente, ou seja, perceberam parcialmente como justa a justiça interacional.

A justiça interacional foca o relacionamento dos membros da equipe. A relação interpessoal deve ser baseada na comunicação, respeito, amizade, cooperação, aceitação das diferenças, minimização dos valores pessoais, além do acolhimento das opiniões dos envolvidos (MOSCOVISCI, 2005).

Essas características afetam o modo do servidor perceber a justiça interacional, identificada como parcialmente justa nesta pesquisa. Infere-se que os gestores e servidores têm abertura para escutar as opiniões das equipes, promovendo um clima de maior aceitação, respeito e, conseqüentemente, motivação para a sinergia de esforços no alcance dos resultados organizacionais.

Outro item investigado foi: “Sou realizado profissionalmente”. Este apresentou os respectivos índices de concordância parcial entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível médio e superior: 32% e 50%. Pode-se inferir que a maioria dos servidores pesquisados é realizada profissionalmente, pois se identifica com a atribuição, bem como desenvolve atividades que gosta, apesar da insatisfação remuneratória.

Nesse sentido, pode-se identificar que existem outras variáveis, além da remuneração, que proporcionam realização profissional e motivação dos servidores. Variáveis estas que merecem ser estudadas em outras pesquisas.

Finalmente, com relação às variáveis demográficas e funcionais como predictoras da percepção de justiça organizacional, faz-se necessário pontuar alguns itens, com o objetivo de corroborar os achados de pesquisas anteriores, como a executada por Mendonça (2003). Nesta pesquisa, a percepção dos servidores que detêm cargos de escolaridade superior foi a de injustiça organizacional. Na de Mendonça, verificou-se a escolaridade maior como preditora de percepção justa da organização.

Entretanto, observou-se que 68% dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível médio apresentam escolaridade superior ao requisito básico do cargo, ou seja, possuem nível superior completo, cursos de especialização e/ou mestrado. Esses servidores estão mais capacitados do que as exigências mínimas dos cargos que ocupam, podendo estar subaproveitados dentro do órgão. Essa realidade faz com que apenas 29% dessa subamostra perceba a organização como justa.

A variável demográfica e funcional “tempo de serviço”, relacionada à percepção de justiça organizacional, foi estudada por Rabelo-Santos (2004) e Mendonça (2003). Nessa pesquisa, identificou-se que apenas 27% dos servidores possuidores do maior tempo de serviço público percebem a organização como parcial e totalmente justa. Não foi corroborada a tese verificada em pesquisas anteriores, de que o maior tempo de serviço prediz a percepção justa da organização.

Diante desses resultados, pode-se verificar que as percepções das dimensões da justiça organizacional são praticamente semelhantes nos cargos de provimento efetivo de nível médio e de nível superior, com uma tendência à diferenciação na dimensão da justiça interacional.

## **Conclusões e recomendações**

Esta seção visa discorrer sobre as conclusões e as limitações deste estudo, além de sugerir uma agenda para pesquisas futuras com o propósito de estudar e aprofundar alguma questão não abarcada. A pesquisa realizada teve o objetivo geral de verificar as percepções de justiça organizacional de sistema de remuneração dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo de nível superior e de nível médio do quadro de pessoal de um órgão da administração federal direta.

Diante dos resultados discutidos na seção anterior, pode-se concluir que há mais semelhanças entre as percepções de justiça organizacional dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo de nível superior e de nível médio. A justiça distributiva e de procedimentos é percebida como injusta para os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível superior e médio.

Em contrapartida, apenas a justiça interacional apresentou divergência de percepções. Os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de nível superior tendem a percebê-la como parcialmente injusta, opondo-se aos servidores ocupantes de cargo de nível médio.

As percepções de injustiça referentes às dimensões distributiva e procedimental foram semelhantes nos dois níveis. Entretanto, a diferença evidenciou-se na dimensão de justiça interacional. Nela, a maioria dos servidores

ocupantes de cargos de provimento efetivo de nível superior percebe a organização como parcialmente injusta, em oposição à maioria dos de nível médio que percebe a organização como parcialmente justa.

Conclui-se, também, que a variável “nível de escolaridade” do cargo não apresenta influência na percepção de justiça organizacional, tendo em vista que se verificou percepções semelhantes na maioria das dimensões, em especial na justiça distributiva, que apresentou maior semelhança de percepção injusta da organização.

Em relação ao último objetivo de levantar as variáveis demográficas e funcionais, a amostra é composta por 40% e 60% de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo de nível médio e superior, respectivamente.

A amostra caracterizou-se por ter predominância do sexo feminino e ocupantes de cargos ou funções comissionadas. Deve-se ressaltar que apesar de os servidores ocuparem cargos de nível médio, apenas 13,5% possuem somente o nível médio de escolaridade.

No que compete às limitações deste estudo, cabe salientar que o quantitativo da amostra não pode ser generalizado em razão de não ser representativo para a população total de servidores dos órgãos da administração federal direta.

Tendo em vista as percepções colhidas e ora explicitadas, recomenda-se, como agenda de pesquisa para futuros estudos, a realização desta pesquisa em uma amostra significativa de outros órgãos da administração federal direta, bem como a realização de comparativo da percepção de justiça organizacional em um órgão da administração federal direta, indireta, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Diante do exposto, espera-se que os resultados obtidos acerca das percepções de justiça organizacional, especialmente os da distributiva, possam contribuir no órgão pesquisado para ações de reestruturações do PCCR, com vistas à melhoria na atração e retenção de pessoal e redimensionamento da tabela remuneratória. Outros processos de gestão de pessoas devem ser desenvolvidos, como avaliação de desempenho, e trabalhados os valores e cultura organizacional e os programas de capacitação para aperfeiçoar as relações interpessoais, a liderança e a habilidade de comunicação.

## Nota

- <sup>1</sup> Este artigo foi escrito com base na monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão de Pessoas, intitulada “Percepção de Justiça Organizacional de Sistema de Remuneração em um Órgão da Administração Federal Direta”. Realizada sob orientação da professora (MSc.) Angelino Rabelo dos Santos, foi defendida junto à Escola Nacional de Administração Pública ENAP, em Brasília, junho de 2009.

## Referências

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 427 p. Com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 32/2002.
- MENDONÇA, H. *Retaliação Organizacional: o impacto dos valores e da justiça*. 2003. 257 f. Tese. (Doutorado em Psicologia) - Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. Avanços Teóricos na Literatura Psicológica sobre Justiça Organizacional. *Estudos*. Goiânia, v. 31, n. 4, p. 687-707, abr. 2004.
- MOSCOVICI, F. *Desenvolvimento Interpessoal: treinamento em grupo*. 15. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.
- RABELO-SANTOS, A. *Justiça Organizacional e Sistemas de Remuneração em Organizações Públicas*. 126 f. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Administração e Ciências Econômicas, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Percepção de Justiça Organizacional de Sistemas de Remuneração em Organizações Públicas* – ENANPAD. Brasília: ANPAD, 2005.
- REGO, A. A percepção de justiça como antecedente do comportamento organizacional: um estudo luso-brasileiro. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 08, n. 1, p. 151-177, jan/mar. 2004.

---

Karina de Vasconcellos Silva é graduada em Psicologia pelo Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora, Especialista em Gestão de Pessoas no Serviço Público pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Membro da Carreira do Ministério da Cultura. Contato: karinadevs@gmail.com



## ESTUDO DE CASO VI



# PERCEÇÃO DE SUPORTE ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO DE CASO NA SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO<sup>1</sup>

*Maria Raquel Stacciarini*

## **Introdução**

No contexto de transformações econômicas, políticas e sociais em que se insere a administração pública, o desafio para a administração federal está na busca de novos arranjos institucionais, na criação de modelos de gestão orientados para aceleração do crescimento, comprometido com a redução de desigualdades e o fortalecimento dos quadros públicos. Esse panorama induz mudanças no comportamento das organizações públicas, privadas e não lucrativas. O papel da administração é identificar os caminhos para manutenção da legitimidade dos órgãos públicos, sustentabilidade das instituições não lucrativas e competitividade das empresas privadas, mediante o envolvimento e comprometimento das pessoas com o desenvolvimento organizacional.

Nesse cenário, as organizações precisam identificar claramente seus objetivos organizacionais definindo estrategicamente a missão, a visão, os objetivos, as metas e as estratégias para alcançar os resultados esperados, vencendo a concorrência no mercado.

A gestão estratégica é um processo que deve ser desencadeado pela alta administração, porém compartilhado com os demais níveis de gerência, no sentido de buscar o envolvimento e o comprometimento de todos para o planejamento, organização, execução, acompanhamento e correção dos rumos, quando necessário. É um processo macro e essencial na condução das organizações, as quais são marcadas

pela turbulência e instabilidade. Hoje, a única certeza é a incerteza e, portanto, há necessidade contínua de mudanças, muitas vezes radicais. Nesse contexto, não é possível gerir com sucesso, com base em regras sólidas, estáveis e duradouras, políticas históricas ou simples extrapolações das tendências atuais. Ao contrário, é preciso olhar para o futuro, definir objetivos estratégicos e as perspectivas sociopolíticas, econômicas, tecnológicas, legais e culturais (BRITO, AGUIAR, GRANJA, 2004, p. 4).

A partir da gestão e do diagnóstico estratégicos são identificados os fatores presentes no ambiente interno da organização (pontos fortes e fracos) e no ambiente externo (oportunidades e ameaças). É no ambiente interno que as organizações que buscam destaque devem despender maior atenção, sobretudo com o investimento em gestão de pessoas. Nesse sentido, não são apenas os aspectos organizacionais atrelados à produtividade e tecnologias que garantem a conquista de mercados, clientes e lucros. As organizações tornam-se cada vez mais competitivas quando priorizam o alinhamento de metas estratégicas ao planejamento e gestão de pessoas.

No ambiente de múltiplas e contínuas alterações em que se encontram, as organizações veem-se obrigadas a considerar os fatores externos em suas perspectivas futuras e a desenvolverem capacidades gerenciais para inovar, adaptar e sobreviver. No setor público, os desafios não são menores. Para atender às mudanças cada vez mais rápidas nas demandas dos cidadãos e na forma de atendimento, a administração pública deverá contar com profissionais mais flexíveis, em carreiras que absorvam essas mudanças e que se desenvolvam continuamente. Como apontam Silva e Amaral (2007), cabe ao Ministério do Planejamento dotar a máquina pública de estrutura e tecnologias ágeis e flexíveis, bem como investir no fortalecimento dos quadros públicos e na preparação dos servidores que implementarão as transformações necessárias.

Esse novo cenário vem demandando dos profissionais de recursos humanos elevada competência profissional e participação ativa nas decisões estratégicas da organização, sobretudo naquelas que têm impacto nos processos de gestão de pessoal e, de modo especial,

nos sistemas de remuneração a fim de que esses instrumentos possam ser concebidos com necessária fundamentação técnica e a esperada orientação estratégica, que subsidiem as organizações na superação de desafios, no alcance de suas missões e no cumprimento dos objetivos (RABELO-SANTOS, 2004, p. 18).

Ainda convém ressaltar que a gestão de pessoas supera o domínio e aplicação de técnicas de recursos humanos: recrutamento, seleção, contratação, capacitação e manutenção de quadros funcionais. A gestão estratégica pode ser compreendida como a definição de políticas e diretrizes para os recursos humanos, visando aumentar a habilidade dos servidores e, por consequência, do próprio órgão público, para realizar seu trabalho de modo a alcançar os objetivos. A base para a gestão estratégica de pessoas está na gestão estratégica da própria organização pública, que tem início com a ampla discussão sobre seu papel diante das necessidades da sociedade brasileira.

O reconhecimento dos fatores econômicos e políticos do ambiente em que a organização atua e das disponibilidades orçamentárias, atuais e projetadas, é fundamental para conhecer as restrições a serem enfrentadas. Essa análise permitirá definir que funções e atividades serão desempenhadas pela organização no futuro, e será essencial para determinar os processos de trabalho necessários para realizá-las, bem como para estabelecer o perfil do seu quadro de pessoal, pautando-se nas competências, atribuições e número de servidores necessários.

Dessa forma, as organizações precisam saber atrair, motivar, desenvolver potencialidades, habilidades e talentos, conciliando, assim, os objetivos organizacionais às possibilidades de crescimento individuais. Reconhecer o indivíduo não apenas como ativo mensurável que auxilia no alcance de metas e resultados organizacionais, mas como capital intelectual e humano que agrega valores e conhecimentos a toda organização.

Outro aspecto relevante para a eficiência na gestão estratégica refere-se à inserção de instrumentos de mensuração de desempenho e avaliação de competência dos recursos humanos. As organizações, com o intuito de alcançar eficácia e efetividade, investem em políticas de avaliação de

desempenho, de participação nos lucros e de valorização de equipes. Nesse aspecto, afasta-se do enfoque tradicional e mecanicista de produção e avança-se na adoção de instrumentos de gestão de desempenho e de competências em que são englobadas técnicas mais dinâmicas e participativas. Essas envolvem aspectos motivacionais e buscam atender à satisfação de necessidades pessoais como autoestima, integração, autorrealização e qualidade de vida, fundamentais tanto para o aspecto pessoal quanto para o desenvolvimento das relações sociais e profissionais.

Para melhor compreender as relações construídas no ambiente organizacional – envolvimento, desempenho, comprometimento –, a literatura especializada tem considerado o conceito de suporte organizacional, conforme abordado na parte inicial do presente capítulo.

Este trabalho de pesquisa apresenta um estudo de caso sobre a percepção de suporte organizacional na Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MP) e tem como objetivo verificar a percepção de suporte organizacional que os servidores federais efetivos, ocupantes do cargo de administrador da SRH/MP, têm em relação às práticas de remuneração e desenvolvimento funcional definidas no PGPE.

## **Caracterização do contexto: a Secretaria de Recursos Humanos (SRH)**

A Secretaria de Recursos Humanos (SRH), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), é o órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), e foi instituída pelo Decreto nº 67.326, de 05 de outubro de 1970, que regulamentou os artigos 30 e 31 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. A SRH é um órgão de abrangência nacional, cuja atividade principal é a elaboração de normas e definição de procedimentos que devem ser seguidos pelas áreas de recursos humanos de toda a administração pública federal. Entre as principais atividades dessa Secretaria estão as de coordenação, controle e supervisão dos assuntos relativos a cadastro e lotação, remuneração, folha de pagamento, seguridade social e benefícios, dirigidas aos servidores públicos federais.

O papel fundamental da SRH é modernizar e desburocratizar as áreas de recursos humanos do poder executivo federal, mediante a simplificação dos procedimentos administrativos, facilitando a gestão dos recursos humanos e oferecendo à sua clientela um serviço com maior qualidade, prestação e rapidez.

A valorização do servidor e a melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade sempre foram prioridades da Secretaria, e para contribuir com essas metas governamentais foram desenvolvidos três projetos no âmbito do Programa Avança Brasil: FORMAR – possibilitar ao servidor elevar sua escolaridade até o nível médio; HABILITAR – oferecer ao servidor oportunidade de qualificar e requalificar seu perfil profissional; e VIDA – criar estratégias para os órgãos desenvolverem ações voltadas à melhoria da qualidade de vida do servidor.

Historicamente, a atual Secretaria sofreu inúmeras alterações, desde a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, até os dias atuais. Esse sistema é composto por unidades setoriais, coordenações-gerais de recursos humanos dos ministérios, unidades seccionais e departamentos de recursos humanos das autarquias e fundações públicas.

À Secretaria de Recursos Humanos, órgão central do Sipec, compete formular e propor as políticas relativas à administração de recursos humanos, bem assim planejar, coordenar, controlar e supervisionar as atividades de recrutamento e seleção, capacitação e desenvolvimento, carreiras, remuneração, cadastro e lotação, folha de pagamentos, seguridade social e benefícios, dirigidas aos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, observando, ainda, o atendimento a outros encargos pertinentes às suas áreas de competências no que se refere às empresas e sociedades de economia mista que recebam dotações à conta do Orçamento Geral da União e à cooperação técnica com outras esferas de governo. (Art. 14 - Decreto nº 2.813, de 22/10/98).

## **Metodologia**

### **Caracterização da pesquisa**

A presente pesquisa é do tipo descritiva e visa identificar opiniões, percepções e comportamentos de indivíduos da população estudada. De acordo com Vergara (2007), esse tipo de estudo possibilita estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza, mas não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, apesar de servir de base para tais explicações.

Com referência aos meios de investigação fez-se, paralelamente à revisão de literatura em livros, periódicos, dissertações de mestrado e outras publicações, a análise documental da legislação relativa ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo Federal (PGPE) (Lei nº 11.357/2006 e suas alterações).

Por fim, realizou-se a pesquisa de campo com investigação empírica junto aos servidores ocupantes do cargo de administrador, da SRH/MP, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos neste estudo.

### **Modelo teórico de investigação**

O modelo teórico deste estudo deriva da proposição de Abbad O-C (1999), que considera cinco variáveis independentes preditoras de suporte organizacional: Gestão de Desempenho; Carga de Trabalho; Suporte Material; Práticas Organizacionais de Promoção e de Salários; Características Demográficas de Clientela (idade, gênero, pós-graduação, cargo/função, tempo de serviço no cargo, filiação ao sindicato e ao conselho de classe, no caso o Conselho Regional de Administração – CRA).

O instrumento de pesquisa utilizado foi adaptado do modelo de questionário de Percepção de Suporte Organizacional construído e validado por Abbad O-C, Pilati e Borges-Andrade (1999). Apesar de os itens do questionário terem sido validados pelos autores, verificou-se a necessidade de realizar pequenas adaptações e revisão semântica nas questões de pesquisa com o objetivo de aproximá-las da realidade conceitual da organização a ser estudada e da amplitude da pesquisa. Entre elas, foi substituído o termo



funcionário por servidor e reduzido em 50% os itens do questionário original que não mantinham relação com a natureza da administração pública direta, resultando em um questionário de 26 itens.

Com o propósito de validar o entendimento semântico do instrumento de pesquisa, o questionário foi previamente aplicado a três servidores federais efetivos, ocupantes do cargo de administrador, lotados e em exercício na Secretaria de Recursos Humanos.

Para as respostas, foi utilizada uma escala do tipo *Likert*, de cinco pontos: 1: Discordo totalmente; 2: Discordo parcialmente; 3: Nem concordo, nem discordo; 4: Concordo parcialmente; e 5: Concordo totalmente.

O primeiro fator do modelo teórico refere-se à variável “Gestão de desempenho” e baseia-se em oito questões sobre a relação do servidor com as atividades de trabalho, conforme detalhado abaixo:

1. Servidor opina decisivamente na resolução de problemas.
2. Consulta o servidor antes de promover mudanças no trabalho.
3. Leva em conta o esforço do servidor para atingir resultados.
4. Fornece informações necessárias à execução eficaz das atribuições.
5. Mantém coerência entre diretrizes, metas e ações.
6. Dinamiza e moderniza processos de trabalho.
7. Toma providências para sanar dificuldades relativas ao desempenho eficaz.
9. O servidor conhece as metas de desempenho esperadas.

O segundo fator refere-se à variável “Carga de trabalho” e exprime a opinião do servidor sobre a compatibilidade das atividades desempenhadas no trabalho de administrador da SRH/MP. As seis questões sobre esse componente estão descritas a seguir:

11. Submete o servidor a uma carga excessiva de trabalho.
12. Sobrecarrega de trabalho os melhores servidores.
13. Determina prazos irreais para a entrega de trabalhos.
14. Aloca servidores em áreas de trabalho incompatíveis com seu perfil profissional.
15. Chama a atenção por pequenos erros.
16. Desconsidera os interesses pessoais do servidor, ao tomar decisões administrativas que o envolvem.

O terceiro fator é composto de seis questões sobre o “Suporte material”, assim entendida a qualidade, quantidade e disponibilidade de recursos materiais e financeiros, bem como a adequação do local de trabalho ao desempenho do cargo/função:

8. Atualiza o servidor quanto às novas tecnologias e necessidades estratégicas do órgão.

10. Investe na capacitação e desenvolvimento profissional do servidor.

17. Fornece os equipamentos necessários ao desempenho eficaz.

18. Fornece recursos materiais em quantidade suficiente.

19. Melhora constantemente as condições físicas e ambientais dos locais de trabalho.

20. Assegura recursos financeiros necessários em tempo hábil.

O quarto fator do modelo refere-se às “Práticas organizacionais de promoção e salários”. Foram enfatizadas seis questões sobre aspirações e perspectivas profissionais dos servidores:

21. Concede promoção compatível com as aspirações pessoais do servidor.

22. Pratica remuneração compatível com aquelas praticadas no mercado.

23. Final de carreira com remuneração baixa.

24. Paga remuneração digna ao servidor.

25. Assegura ao servidor exemplar recompensa superior à dos outros.

26. Não oferece ao servidor oportunidade de ocupar função ou cargo comissionado.

A variável “Características da clientela” é o quinto componente do modelo teórico de investigação e refere-se ao conjunto de informações sociodemográficas e funcionais dos administradores pesquisados.

## **Descrição e análise do caso**

Inicia-se a análise pelo quinto fator do modelo de suporte organizacional adotado – características sociodemográficas e funcionais dos servidores. Após, serão analisadas os outros quatro fatores, conforme metodologia adotada por Abbad O-C, Pilati e Borges-Andrade (1999).

## Características sociodemográficas e funcionais dos servidores

Os sujeitos da pesquisa são servidores ativos, ingressantes mediante concurso público federal de nível superior, ocupantes do cargo de administrador, com investidura exclusiva para profissionais com essa formação, lotados e em exercício na Secretaria.

Considerando que o universo de administradores lotados na SRH/MP corresponde ao total de 45 servidores, os questionários foram aplicados a 39 administradores lotados no Gabinete, Auditoria, Ouvidoria, Denop, Dasis e Dert.

**Tabela 1 – Número de servidores lotados e que responderam à pesquisa**

SRH	População	Amostra	%
Administradores	45	39	86,66

Fonte: Ministério do Planejamento (Siape), 2008.  
Elaborado pelos autores.

Nesses termos, a análise da percepção de suporte organizacional dos administradores da SRH/MP, na amostra, foi do tipo não probabilística, uma vez que os participantes foram intencionalmente selecionados dentro do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo. Nesse tipo de amostra, os elementos relacionam-se intencionalmente de acordo com certas características que foram estabelecidas nos objetivos do trabalho.

A distribuição na variável gênero evidencia a predominância do sexo feminino, com 54%. A amostra contou com a participação de 16 homens e 21 mulheres.

Com o objetivo de tornar a interpretação mais simples, foi estabelecido um conjunto de cinco faixas etárias: a primeira para os participantes com idade entre 18 e 30 anos; a segunda para os participantes com idade maior do que 30 anos e menor ou igual a 40 anos; a terceira para aqueles com idade entre 40 anos e 50 anos; a quarta para aqueles com idade maior do

**Tabela 2 – Descrição dos dados sociodemográficos e funcionais**

Variável	Descrição	Frequência Absoluta	Frequência Relativa %
Gênero	Masculino	16	41,03
	Feminino	21	<b>53,85</b>
	Sem resposta	2	5,13
	Total	39	100,00
Faixa Etária	18 a 30 anos	5	12,82
	31 a 40 anos	9	23,08
	41 a 50 anos	16	<b>41,03</b>
	51 a 60 anos	6	15,38
	Mais de 61 anos	1	2,56
	Sem resposta	2	5,13
	Total	39	100,00
Função de Confiança ou Cargo em Comissão	FG		0,00
	FCT	7	17,95
	GR	6	15,38
	DAS	7	17,95
	Não possui	16	<b>41,03</b>
	Sem resposta	3	7,69
	Total	39	100,00
Tempo de Serviço no Cargo	Até 3 anos	12	30,77
	4 a 10 anos	4	10,26
	11 a 20 anos	14	<b>35,90</b>
	21 a 30 anos	6	15,38
	Mais de 31 anos	1	2,56
	Sem resposta	2	5,13
	Total	39	100,00
Filiação ao Sindicato	Sim	6	15,38
	Não	30	<b>76,92</b>
	Sem resposta	3	7,69
	Total	39	100,00
Filiação ao CRA	Sim	33	<b>84,62</b>
	Não	1	2,56
	Sem resposta	5	12,82
	Total	39	100,00
Pós-Graduação	Especialização	22	<b>56,41</b>
	Mestrado		0,00
	Doutorado		0,00
	Não possui	13	33,33
	Sem resposta	4	10,26
	Total	39	100,00

Fonte: Dados da Pesquisa de Percepção de Suporte Organizacional na SRH/MP, 2009. Elaborado pelos autores.

que 50 anos e inferior ou igual a 60 anos e a quinta para aqueles com mais de 60 anos.

Na análise dos dados demográficos da amostra, pode-se observar que a maioria tem entre 41 e 50 anos, correspondendo a 41%, predominando o sexo feminino, com 56%.

O tempo de serviço no cargo foi agrupado em cinco faixas distintas, da seguinte forma: faixa 1, até 3 anos de serviço no cargo; faixa 2, de 4 a 10 anos; faixa 3, de 11 a 20 anos; faixa 4, de 21 a 30 anos; e faixa 5, mais de 31 anos de serviço no cargo de administrador.

Pela análise do tempo de serviço no cargo, constata-se que há um equilíbrio entre o número de servidores na primeira faixa – com até três anos, 12 administradores –, e aqueles que ocupam a terceira faixa – entre onze e vinte anos, 14 administradores –, o que demonstra um intervalo significativo na realização de concursos públicos para este cargo.

O fator Função de confiança ou cargo em comissão foi agrupado em cinco faixas distintas, da seguinte forma: Função Gratificada (FG); Função Comissionada Técnica (FCT); Gratificação de Representação (GR); e Direção e Assessoramento Superior (DAS); e Não possui.

Os dados mostram que 18% dos respondentes ocupam DAS, 15% têm GR e 18% têm FCT, conforme representado na Tabela 2. Isso significa que 51% dos administradores pesquisados ocupam algum tipo de função ou cargo comissionado na SRH.

Dos 39 servidores que responderam ao questionário, a maioria dos administradores (22) possui curso de especialização, o que representa 56% do total. Há um predomínio em Gestão de Pessoas/RH (7) e Gestão Pública (6). A pesquisa evidencia também que 33% não possuem nenhuma pós-graduação. Além disso, entre os administradores pesquisados, nenhum possui mestrado ou doutorado, o que pode ser explicado pelo fato de não existir um plano de carreira que estimule os profissionais a continuarem seus estudos.

Com relação à filiação ao CRA, observa-se que um percentual significativo dos respondentes é filiado ao conselho de classe, o que chega a 85%. Os dados evidenciam ainda que a maioria dos servidores (77%) não são filiados ao sindicato.

## **Fator gestão de desempenho**

A “gestão de desempenho” refere-se à opinião dos trabalhadores sobre as práticas organizacionais de gerenciamento de desempenho do servidor. Esse fator aborda itens relacionados ao conhecimento das metas esperadas, às dificuldades na execução das atribuições, à participação do servidor no processo de tomada de decisão, à atualização quanto às novas tecnologias e processos de trabalho e outros.

Ao analisar os resultados das questões desse fator constata-se um equilíbrio nas respostas dos participantes quanto à concordância ou discordância dos assuntos na maior parte das questões. Somente as questões 1 e 2 destoaram dos padrões de respostas dadas pelo grupo de administradores. Quando se analisa os resultados da primeira questão – o servidor opina decisivamente na resolução de problemas – verifica-se que 51,3% dos respondentes discordam parcial ou totalmente da afirmação.

Quando se analisa a questão 2, observa-se que os resultados foram ainda mais expressivos. Cerca de 66,7% dos participantes discordam que o servidor é consultado antes de se promover mudanças no trabalho.

## **Fator carga de trabalho**

O fator “carga de trabalho” refere-se às exigências e à sobrecarga de tarefas atribuídas aos servidores, abordando itens relacionados à incompatibilidade entre a atividade desempenhada e as características pessoais, à sobrecarga de trabalho e à determinação de prazos irrealistas.

Quanto à análise dos resultados do segundo fator – carga de trabalho –, observa-se que 46,2% discordam parcial ou totalmente da afirmativa de que o servidor é submetido a uma carga excessiva de trabalho (questão 11). A faixa etária predominante entre os discordantes ficou no intervalo de 41 a 50 anos, com 11 a 20 anos de tempo de serviço no cargo para ambos os gêneros (33,3% mulheres e 22,2% homens). Comparativamente, com relação a possuir algum tipo de função de confiança ou cargo em comissão e ter cursado especialização, novamente as mulheres respondentes apresentaram maiores percentuais, respectivamente: 39% contra 16,8% dos homens e 39% contra 22,2%.

Apesar de 46,2% discordarem do fato de que o servidor seja submetido a uma carga excessiva de trabalho, verifica-se que 51,3% dos administradores concordam (parcial ou totalmente) que há uma sobrecarga de trabalho nos melhores servidores (questão 12).

Ao analisar a questão 13, evidencia-se que 46,2% dos administradores concordam (parcial ou totalmente) que são determinados prazos irreais para a entrega de trabalhos. A faixa etária predominante entre os que responderam à pesquisa abrange o intervalo dos 41 aos 60 anos (35,3%), com tempo de serviço de até três anos (23,5%) e de 11 a 20 anos (17,6%).

Com relação à questão 16, 51,3% dos servidores que responderam concordam com a afirmativa de que a organização desconsidera os interesses pessoais do servidor ao tomar decisões administrativas que o envolvem, 55% são do sexo masculino, contra 45% do feminino. Dentre os que concordaram com a afirmativa, observa-se que somente 25% dos participantes possuem alguma função de confiança ou cargo comissionado e têm de 11 a 20 anos de tempo de serviço no cargo

Ao analisar o conjunto de respostas obtidas no fator – carga de trabalho –, verifica-se que se sobressaíram as respostas do gênero masculino, principalmente no que tange aos aspectos de chamar atenção aos erros, determinação de prazos irreais, alocação de servidores em áreas incompatíveis com o perfil profissional e desconsiderar os interesses pessoais do servidor ao tomar decisões administrativas que o envolvam. Tais respostas evidenciam um perfil mais crítico dos administradores do sexo masculino, contrapondo-se a uma postura mais passiva e neutra do gênero feminino.

### **Fator suporte material**

O fator denominado “suporte material” trata da disponibilidade, adequação, suficiência e qualidade dos recursos materiais e financeiros, e da adequação do ambiente físico de trabalho fornecido pela organização para apoiar a execução eficaz das tarefas. Refere-se também aos esforços organizacionais de modernização e dinamização dos processos de trabalho, bem como de desenvolvimento de capacidades.

Das seis questões indicadas no questionário da pesquisa, as duas primeiras – 8 e 10 – apresentaram os maiores percentuais de discordância

(parcial e total) entre os participantes. Dos 39 participantes, 58,9% discordaram de que a Secretaria de Recursos Humanos mantém o servidor atualizado quanto às novas tecnologias e necessidades estratégicas do órgão (questão 8). A faixa etária predominante entre os respondentes ocupou o intervalo entre 41 e 50 anos (26,1%). Cerca de 34,7% possuem algum tipo de função de confiança ou cargo em comissão e a grande maioria encontra-se filiada ao conselho de classe. Constatou-se grande equilíbrio entre os intervalos de tempo de serviço no cargo dessas servidoras.

A outra questão que apresentou alto índice de discordância entre os servidores trata do investimento da SRH na capacitação e desenvolvimento profissional do servidor (questão 10). Muito embora se verifique que 57,8% de ambos os gêneros possuem algum tipo de especialização, não dá para afirmar que as titulações foram obtidas a partir do incentivo ou financiamento da Secretaria.

Quanto à análise da questão 17, verifica-se que 58,9% dos que responderam concordam (parcial ou totalmente) que a SRH fornece equipamentos necessários ao desempenho eficaz das atividades profissionais. Apesar de ser expressivo o quantitativo de respondentes favoráveis à afirmativa, observa-se que 30,7% discordam (total ou parcialmente) dessa questão.

Ao se analisarem os resultados obtidos nas questões 18 e 19, referentes ao suporte material e de instalações físicas e materiais, constatou-se que há pertinência entre as respostas consolidadas na escala A – (discordância) – e na escala C – (concordância) –, quanto às afirmativas de que os recursos materiais são fornecidos em quantidades suficientes e de que as condições físicas e ambientais dos locais de trabalho são melhoradas constantemente.

Para 38,5% dos participantes, a Secretaria não assegura recursos financeiros em tempo hábil (questão 20). Esse resultado se deve ao fato de o tipo de atividade desenvolvida pelos servidores, na grande maioria atividade-meio, envolver poucos deslocamentos externos que demandariam recursos financeiros em tempo hábil.

### **Fator práticas organizacionais de promoção e salários**

As “práticas organizacionais de promoção e salários”, referem-se à oportunidade de promoção, aos salários no final de carreira, à recompensa



financeira relacionada à eficácia no trabalho, à compatibilidade dos salários com o mercado, entre outros itens.

Ao analisar o quarto fator, verifica-se que os resultados das questões referentes a aspirações dos servidores quanto a oportunidades, promoção e remuneração digna foram os que obtiveram percentuais mais expressivos e significantes para análise da percepção dos administradores sobre a falta de perspectivas de crescimento profissional em seus cargos.

Quanto à questão 21 – se a SRH concede promoção compatível com as aspirações pessoais do servidor –, observa-se que 71,8% discordam (parcial ou totalmente) dessa afirmação quando comparado a apenas 12,8% que concordam.

Outra questão desse fator que merece ser comentada refere-se à prática de remuneração compatível com a de mercado (questão 22); 69,2% discordaram e, destes, as mulheres foram maioria, 55,6%. Aproximadamente 75% dos homens discordam totalmente de que a remuneração é compatível com as praticadas no mercado, fato predominante para 58,3%, da faixa dos 41 aos 50 anos que não possuem qualquer tipo de gratificação e com 11 a 20 anos de tempo de serviço.

O maior percentual de concordância no presente trabalho foi obtido na questão 23 – final de carreira com remuneração baixa. Do total de 39 respondentes, 33 servidores (84,6%) concordam (total ou parcialmente) que a remuneração é baixa no final de carreira, fato que evidencia a falta de perspectivas de um plano de carreira condizente com a formação e as atribuições/atividades desempenhadas pelos servidores na SRH/MP.

Quando se analisa o pagamento de remuneração digna ao servidor (questão 24), constata-se que 64,1% dos respondentes discordam (parcial ou totalmente) dessa afirmação. Como já enfatizado anteriormente, a questão remuneração apresenta-se como a mais destoante entre todos os fatores analisados. O fato de o cargo de administrador integrar o PGPE e nele não constar muitas possibilidades de crescimento profissional, seja pela progressão ínfima por tempo de serviço ou pela inexistência de retribuição e melhoria no cargo por titulação, reforça as críticas e discordâncias.

Outra questão com elevado índice de discordância dos que participaram da pesquisa refere-se à concessão de recompensa ao servidor exemplar

(questão 25). Para 79,5% dos respondentes, não é assegurada ao servidor exemplar qualquer tipo de recompensa, prevalecendo o gênero feminino com 58,1% das opiniões. Entre as mulheres 61,1% ocupam as faixas etárias superiores a 41 anos de idade e têm algum tipo de especialização e função de confiança ou cargo em comissão.

A última questão do quarto fator a ser analisada é a de número 26 – não oferece ao servidor oportunidade de ocupar função ou cargo comissionado. Ao analisar os resultados verifica-se que 53,8% dos que participaram concordam (parcial ou totalmente) que não é oferecido ao servidor oportunidade de ocupar qualquer tipo de função ou cargo comissionado. Diferentemente do observado na análise da questão anterior, nesta houve predomínio do gênero masculino (52,4%). Isso porque, como pôde ser constatado entre os participantes da pesquisa, poucos são os servidores do gênero masculino que possuem algum tipo de função de confiança ou cargo em comissão.

## **Conclusões**

O trabalho realizado teve como objetivo principal identificar a percepção de suporte organizacional que os servidores efetivos ocupantes do cargo de administrador, lotados na SRH/MP e integrantes do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) têm em relação às práticas de remuneração e desenvolvimento institucional.

Consideradas a cultura organizacional e as barreiras típicas do serviço público, espera-se que os resultados obtidos acerca da percepção dos administradores sobre o suporte organizacional da SRH/MP evidenciem os pontos positivos e críticos que possam ser aproveitados como importante subsídio para a organização estudada na implementação de mudanças em relação aos seguintes aspectos: às práticas organizacionais de gerenciamento do desempenho do funcionário; às exigências e à sobrecarga de tarefas atribuídas aos servidores; aos esforços organizacionais de modernização, dinamização dos processos de trabalho e de desenvolvimento de capacidades; e às oportunidades de promoção e remuneração.

Cabe ressaltar que essas mudanças devem ser condizentes tanto com as atribuições do cargo de administrador, quanto com a diretriz da Secretaria

de Recursos Humanos, de valorização do servidor público por meio de políticas de incentivo ao exercício da função pública e construção de uma nova política de carreiras.

Com referência às limitações da pesquisa, cabe reconhecer que o universo utilizado restringiu uma análise mais aprofundada da percepção de suporte organizacional na SRH, uma vez que somente foi considerado o cargo de administrador. Além disso, a amostra reduzida impediu análises estatísticas mais aprofundadas, como, por exemplo, a correlação dos fatores com as características demográficas da clientela pesquisada. Recomenda-se como proposta para futuras pesquisas a extensão do universo para todos os cargos integrantes do PGPE, em situação similar ao de administrador.

## Nota

<sup>1</sup> Este artigo foi escrito com base na monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão de Pessoas, intitulada “Percepção de suporte organizacional, um estudo de caso na administração pública federal”. Realizada sob orientação do Prof. Msc. Angelino Rabelo dos Santos, foi defendida junto à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília, junho de 2009.

## Referências

ABBAD O-C, G. *Um modelo integrado de avaliação do impacto do treinamento no trabalho - IMPACT*. 1999. Tese (Doutorado em Psicologia). Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília.

ABBAD O-C, G.; PILATI, R e BORGES-ANDRADE, J. E. Percepção de Suporte Organizacional: desenvolvimento e validação de um questionário. *Revista de Administração Comparada (RAC)*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 29 – 51, mai./ago. 1999.

BRASIL. *Decreto nº 67.326*, de 05 de outubro de 1970. Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 05 out. 1970. Seção 1.

BRASIL. *Lei nº 5.645*, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 11 dez. 1970. Seção 1.

BRASIL. *Lei nº 11.357*, de 19 de outubro de 2006. Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Seção 1/Poder Executivo*, 20 out. 2006a.

BRASIL. *Lei nº 11.784*, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União / Poder Executivo*, 23 set. 2008. Seção 1.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. *Gestão da Política de RH / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Brasília: MP/SRH, 2006b.

BRITO, A.; AGUIAR, C. A. M. de, GRANJA, S. I. B. *Gestão Estratégica: planejamento estratégico; gerenciamento de programas e projetos; sistemas de informações gerenciais*. Programa de Desenvolvimento Gerencial. São Paulo: EGAP FUNDAP, 2004. 40 p. (Apostila)

OLIVEIRA, B. *Comprometimento organizacional: os impactos das percepções de cultura e suporte organizacionais*. 2006. 132 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

RABELO-SANTOS, A. *Justiça Organizacional e Sistemas de Remuneração em Organizações Públicas*. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) - Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília.

VERGARA, S. C. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2007. 3.ed.

---

Maria Raquel Stacciarini é graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista, Especialista em Gestão de Pessoas no Serviço Público pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Administradora/SRH/MP – PGPE. Contato: maria.stacciarini@planejamento.gov.br

## CAPÍTULO VI



# A PSICODINÂMICA DO TRABALHO: UM OLHAR SOBRE A SAÚDE DO TRABALHADOR

*Elisabeth Zulmira Rossi*

Os capítulos anteriores abordaram temas pertinentes à gestão de pessoas, enfatizando a importância de processos relacionados ao desenvolvimento e gestão de competências e carreira para efetividade e sustentabilidade das instituições públicas brasileiras. Diante das demandas atuais por mudanças para melhoria da eficiência e da eficácia no trabalho, também se faz necessário refletir sobre a subjetividade do trabalhador/servidor nesse contexto, ou seja, em relação ao seu trabalhar .

Para esse fim, serão apresentados, a seguir, os fundamentos teóricos da Psicodinâmica do Trabalho, cujo objeto de investigação é a relação entre o ato de trabalhar e o psiquismo do trabalhador. Nessa dinâmica intersubjetiva estimulada pelas situações de trabalho está implicada a saúde do trabalhador mediante as vivências subjetivas de prazer e sofrimento que são mobilizadas pela confrontação das necessidades, interesses e desejos dos trabalhadores com as exigências da organização do trabalho. Essa contradição demanda a construção de estratégias individuais e coletivas para os trabalhadores mitigarem o sofrimento e transformarem o trabalho em fonte de prazer e saúde.

## **Percurso teórico da psicodinâmica do trabalho**

Os primeiros estudos sobre a relação entre o trabalho e a saúde dos trabalhadores, marcados pelas exigências do sistema produtivo após a II Guerra Mundial (fordismo e taylorismo), foram desenvolvidos pelos pesquisadores franceses Louis Le Guillant, C. Veil, P. Sivadon, J. Bégoïn e Fernandez-Zoila entre os anos de 1950 e 1960. As investigações desses

pesquisadores culminaram na inauguração da disciplina Psicopatologia do Trabalho, que buscava estabelecer um modelo causal para os distúrbios mentais sofridos pelos trabalhadores no confronto com o trabalho, como está evidenciado na obra “A Neurose das Telefonistas”, de 1956. Porém, os resultados dessas investigações não trouxeram os resultados esperados no sentido de caracterizar a doença mental como decorrente do trabalho, ao qual já eram atribuídas as afecções do corpo (DEJOURS, 2004).

Com o redirecionamento das pesquisas por C. Dejours, a partir de 1980 passou a ser evidenciado que, a despeito do trabalho repetitivo, dos constrangimentos e das pressões por produtividade, os trabalhadores não enlouquecem, permanecem na “normalidade”. Tal normalidade tornou-se um enigma central da investigação e análise, que surge como equilíbrio instável, uma conquista decorrente da luta do trabalhador contra o sofrimento e a desestabilização psíquica e somática. Trata-se de uma normalidade “sofrente”, ou seja, os trabalhadores não são passivos ante os constrangimentos organizacionais; eles são capazes de se proteger dos efeitos nocivos sobre a saúde mental e forjar uma saída, mediante a construção de estratégias de defesas, individuais ou coletivas, contra o sofrimento para a busca do prazer e manutenção da saúde (DEJOURS, 1992, 1994, 2001, 2004, 2007).

No início do desenvolvimento da abordagem da Psicodinâmica do Trabalho, as investigações privilegiavam as condições de trabalho por ter como alvo o corpo do trabalhador submetido a um ambiente físico, químico, biológico e sob condições de higiene e segurança nem sempre humanamente adequadas à saúde. Com o avanço das pesquisas, a organização do trabalho, segmentada na divisão do trabalho e de homens, passou a ser evidenciada por atuar no funcionamento psíquico do trabalhador, uma vez que ela é concebida com o objetivo de reprimir o desejo do trabalhador para que não interfira e desvirtue um modo operatório prescrito. Em consequência, o trabalhador deverá lutar contra o seu desejo para dar conta de realizar suas tarefas, embora, ao atacar o desejo, a regulação do seu equilíbrio psíquico fique ameaçada.

A partir desses novos achados, em diálogo também com a ergonomia da atividade, deu-se a passagem da abordagem da Psicopatologia do Trabalho para a Psicodinâmica do Trabalho, que abriu novas perspectivas para além



da doença mental descompensada, e as pesquisas passaram a dar atenção ao sofrimento e às defesas contra ele, incluindo assim o prazer e a saúde no trabalho nas investigações. Passou-se ainda a enfatizar não apenas as patologias ligadas a uma ordem causalista e individual, mas abriu-se passagem para um modelo de pesquisa que evidencia a dinâmica dos processos psíquicos mobilizados na confrontação com a organização do trabalho (DEJOURS, 1994, 2004). Desde então, a Psicodinâmica do Trabalho, apoiada na epistemologia das ciências históricas e hermenêuticas, tem-se firmado como uma área transdisciplinar do conhecimento e com reconhecidas contribuições para compreensão sobre a saúde dos trabalhadores.

## **As vivências de prazer e sofrimento no trabalho**

De acordo com a Psicodinâmica do Trabalho, a intersubjetividade resultante da relação homem-trabalho permite a atribuição de sentido ao trabalho de forma compartilhada, que poderá ser de prazer ou de sofrimento (DEJOURS 1992, 1994, 1999, 2001,2002; MENDES , 2007a; 2007b).

Quanto à vivência de sofrimento no trabalho, Dejours (2007, p.17) afirma que “o sofrimento está sempre rondando o trabalho” e, nesse sentido, “trabalhar é fazer experiência do real, isso implica, necessariamente, uma experiência afetiva penosa que não é senão a experiência do fracasso”. Isso porque trabalhar é sempre enfrentar o real e não apenas aplicar procedimentos ou a execução simples e rigorosa do prescrito. Ao incidir sobre a dimensão humana, a execução da tarefa se configura como aquilo que deve ser ajustado, rearranjado, imaginado, inventado, acrescentado pelos homens e mulheres para dar conta dos imprevistos, dos acontecimentos fortuitos, das contradições, das fontes de erros, das informações que se perdem ao longo do caminho. Isto é, de tudo aquilo que, para atingir os objetivos da tarefa, escapa de uma previsibilidade. Caso contrário, sem essa parte de inovação e sem o engajamento do corpo, da inteligência, da engenhosidade e da criatividade humana, a execução mecânica estrita das prescrições conduz ao que é conhecido como “greve de zelo” ou “operação padrão” (DEJOURS, 2001).

Assim, é nesse espaço de conflito e de tensão – defasagem – entre o prescrito e o real que o sofrimento pode ser desencadeado. Diante do fracasso

imposto pela situação real de trabalho, por causa das dificuldades surgidas pela defasagem entre organização prescrita e organização real, o trabalhador busca soluções para enfrentar esse impasse. Essas soluções não são encontradas facilmente, pois, nessa dinâmica, muitas vezes, “do confronto entre as crenças e os desejos forjados no teatro psíquico interno da infância do trabalhador, de uma parte, e a resistência a essas crenças e a esses desejos imposta pelo real – atual cenário de trabalho –, de outra parte, nasce uma vivência de sofrimento” (DEJOURS, 2004, p.205).

Desse modo, o sofrimento se instala quando a organização prescrita do trabalho não permite ao trabalhador margem de liberdade para efetuar ajustes e rearranjos para dar conta das demandas impostas pela situação real do trabalho. Dito de outra forma, o sofrimento decorrente do conflito entre o aparelho psíquico do trabalhador e a organização do trabalho emerge quando esta última, mediante modos e técnicas específicas de gerenciamento, impede o emprego das aptidões psíquicas e motoras na realização das tarefas. O subemprego das aptidões psíquicas (a inteligência, a criatividade e o pensamento) e motoras na realização das tarefas (engajamento livre do corpo ao modo operatório prescrito) leva à retenção da energia pulsional, constituindo-se em carga psíquica de trabalho e, portanto, gerador de sofrimento (DEJOURS, 1992, 1994, 2001, 2004; FERREIRA e MENDES, 2003).

A concepção do sofrimento como uma vivência não significa que ele seja totalmente consciente. Porém, ele é indissociável de uma corporalidade. O sofrimento é sempre do corpo engajado no trabalhar e nas relações com os outros e pode ser definido como uma vivência, individual e/ou coletiva, de experiências dolorosas, como a angústia, o medo e a insegurança provenientes de conflitos e contradições originadas do confronto entre o desejo e necessidades do trabalhador com as exigências e pressões da organização do trabalho.

De modo geral, as manifestações de sofrimento surgem mediante vivências de sentimento de tédio, insatisfação, indignidade, inutilidade, desvalorização e desgaste no trabalho. Aparecem ainda pela desconfiança presente nas relações sociais de trabalho, pela morosidade, desânimo e desengajamento na realização das tarefas e também pela falta de reconhecimento dos méritos e pelo sentimento de injustiça e iniquidade em face da remuneração recebida (DEJOURS, 1992, 1994; FERREIRA e MENDES, 2003).

É importante salientar que o sofrimento no trabalho em si não é patológico. Ele pode funcionar como um sinal de alerta contra as doenças ocupacionais, que poderão ser evitadas. O sofrimento no trabalho não deve ser considerado como uma consequência lastimável, pois é um ponto de partida para busca de soluções e porque guia a inteligência e confere capacidade de intuir saídas e ajustes às dificuldades. Da capacidade de suportar a resistência do real é que o trabalhador se torna mais inteligente, competente e hábil do que era antes de ter superado as dificuldades (DEJOURS, 2007, p.18). Nesse sentido, o autor acrescenta que trabalhar não é apenas produzir, mas também conviver, e isso implica, necessariamente, a transformação do sujeito. Então, não se trata de querer eliminar o sofrimento do trabalho, mas sim criar condições para que ele possa ser transformado – de sofrimento patogênico para sofrimento criativo, em benefício da identidade e da saúde do trabalhador (DEJOURS, 1990, 2007; MENDES e MORRONE, 2002).

O prazer, por sua vez, é considerado como uma vivência individual e/ou coletiva de experiências de gratificação e de liberdade, provenientes da satisfação dos desejos e das necessidades do trabalhador quando da mediação bem-sucedida dos conflitos e das contradições gerados pelo confronto com a organização do trabalho. O prazer também está relacionado ao bem que o trabalho causa ao corpo e à mente. É vivenciado por sentimentos de gratificação, realização, valorização, reconhecimento e de liberdade no trabalho. A vivência de prazer constitui um dos indicadores de saúde no trabalho, por viabilizar a estruturação psíquica, a identidade e a expressão da subjetividade individual vinculada à subjetividade no trabalho e por permitir a articulação de compromissos e a negociação da organização prescrita do trabalho (DEJOURS, 1992, 1994, 2004; FERREIRA e MENDES, 2003).

A vivência de prazer poderá ocorrer por duas vias: a primeira, mediante a ressonância simbólica, ou seja, quando a curiosidade fundamental do sujeito (forjada no teatro interno da infância do sujeito) é solicitada e ativada pelo encontro com a organização do trabalho. Quando isso ocorre, o trabalho passa a ter sentido, possibilitando o investimento pulsional que cria condições para a conquista da identidade e saúde no trabalho. Essa é a via da sublimação. A segunda via passa pela mobilização subjetiva dos trabalhadores, mediante o uso da palavra, no “espaço de discussão”, para elaborar

as experiências de sofrimentos, viabilizar a cooperação, a confiança para lutarem juntos e construírem acordos técnicos e deontológicos no trabalho (DEJOURS, 1994, 1999, 2004; MENDES, 2002).

O “espaço de discussão” é um conceito teórico importante para a Psicodinâmica do Trabalho, inspirado nas ideias de Jürgen Habermas. Em termos conceituais, trata-se de condições de mútua compreensão em que é possível expressar no plano intersubjetivo o drama vivenciado no plano subjetivo. Ou seja, mediante o uso da palavra, expressar o sofrimento vivido, pois o conflito surgido entre prescrito e real clama por inteligibilidade por parte do trabalhador, para que ele possa superar e ressignificar o sofrimento. O espaço de discussão contribui para alimentar e engendrar o “espaço público”, no qual, mediante a mobilização subjetiva e coletiva, os trabalhadores confrontam opiniões, efetuam adaptações, realizam arbitragens e se articulam para gerir as dificuldades originadas pela defasagem entre a organização prescrita e real para fazer o trabalho prosperar. Assim, não se trata de um espaço institucionalizado pelas organizações, embora se apresente quando a organização do trabalho prescrita possibilita liberdade, no dia a dia de trabalho, para discussão de temas contraditórios em que são confrontadas opiniões não apenas técnicas, mas que é possível a reconstrução da realidade e do sentido do trabalho. Por isso, é um espaço de circulação da palavra para expressão da subjetividade e ocasião por excelência para transformar o sofrimento em prazer no trabalho (DEJOURS, 2007, 2004, 2001).

## **O papel das estratégias de defesas na luta contra o sofrimento**

Na impossibilidade de subversão do sofrimento em prazer, resta aos trabalhadores a utilização de estratégias defensivas individuais e/ou coletivas. Elas exercem a função de levar os trabalhadores à eufemização ou à negação da percepção daquilo que, na situação real de trabalho, é fonte de sofrimento, como as dificuldades decorrentes da defasagem entre a tarefa prescrita e a tarefa real; os conflitos provenientes das relações sociais de trabalho; os efeitos nocivos dos riscos e dos perigos contra a

integridade psíquica e física impostos pela execução da tarefa; e as pressões por tempo e produtividade para o alcance de metas (DEJOURS, 1990, 2004; MENDES e MORRONE, 2002).

Para Dejours (2004), o sofrimento no trabalho não é revelado diretamente. Ele só poderá ser captado por meio das defesas na medida em que o espaço de discussão, circulação da palavra sobre o trabalhar, permite evidenciar as saídas encontradas pelos trabalhadores para enfrentar as dificuldades impostas pela defasagem entre o prescrito e o real pelos conflitos provenientes das relações sociais de trabalho. Por isso, as estratégias de defesas constituem-se como tema de grande interesse para a Psicodinâmica do Trabalho. Na prática, “a vocação primeira das defesas é de resistir psiquicamente à agressão que constitui determinadas formas de organização do trabalho” (DEJOURS, 2004, p.144). Quando as estratégias de defesa são eficazes, possibilitam a dissimulação do sofrimento, com maior ou menor êxito, da própria consciência do trabalhador. As defesas ainda cumprem a função de atenuar o sofrimento, sem, todavia, proporcionar a cura. Diante do medo e do sofrimento, o trabalhador não permanece em uma posição de passividade, mas sim de defesa.

As estratégias coletivas de defesa se organizam como regras, em acordo partilhado, por consenso e pela cooperação entre os trabalhadores. Podem ser de negação e ou de racionalização. A primeira estratégia é expressada pela negação do próprio sofrimento e do sofrimento do outro; pela supervalorização dos resultados positivos; e por comportamentos de isolamento, de desconfiança, de individualismo e de banalização dos riscos e das adversidades no trabalho. Já a estratégia de racionalização é expressada pela evitação e eufemização da angústia, do medo e da insegurança vivenciados no trabalho; e pela atitude de isolamento, apatia, resignação, indiferença, passividade diante das situações desagradáveis, dolorosas e dos riscos presentes no trabalho.

De forma geral, as estratégias de defesas de *status* coletivo são: a) a estratégia coletiva defensiva do “cinismo viril”, que consiste em opor-se ao sofrimento, de ter que praticar “trabalho sujo”, uma negação coletiva. Nesse caso, além da negação, há ainda a provocação, que ostenta o cinismo diante dos desafios impostos pelas tarefas; b) a “ideologia defensiva do

realismo econômico” consiste em transformar a exibição de cinismo e virilidade em força de caráter, determinação e elevado senso de responsabilidade coletiva e até mesmo senso cívico e interesse público. Dessa forma, o trabalho sujo torna-se legítimo e limpo, como a realização de balanço de competências, revisão de qualificação, avaliação de desempenho e outras técnicas utilizadas para elaborar listas de demissão de trabalhadores considerados incompetentes.

As estratégias coletivas são importantes porque contribuem de forma decisiva para a coesão do coletivo e ajudam o trabalhador a suportar e a enfrentar o sofrimento. Nessa dinâmica, só será possível transformar o sofrimento e ressignificá-lo quando o espaço coletivo de fala permite a elaboração e a perlaboração do sofrimento. Caso contrário, a fala que circula no coletivo de trabalho permanecerá alienada (DEJOURS, 1992, 1994, 2001; FERREIRA e MENDES, 2003).

Diante do enfraquecimento das estratégias coletivas de defesas, em razão dos novos modelos competitivos de gestão, resta aos trabalhadores a estratégia de defesa individual. Os novos modelos de gestão utilizam mecanismos mais sutis de vigilância, de submissão, que instauram a competição e a pressão entre os próprios colegas e os isolam do espaço coletivo com vistas à otimização dos resultados. Assim, as estratégias de estatuto individuais são utilizadas pelos trabalhadores para resistirem psicologicamente às pressões em determinadas formas de organização do trabalho (taylorismo, fordismo e, mais recentemente, o toyotismo), em que os trabalhadores são confrontados, individualmente e na solidão, às violências produtivas.

A estratégia de defesa de estatuto individual pode funcionar de duas formas. A primeira consiste em “pôr antolhos voluntários” (DEJOURS, 2001, p.120) ou “retraimento da consciência intersubjetiva”, que se trata da negação da realidade sob a máscara da ignorância, que implicaria também a concentração e o zelo no trabalho. Normalmente, ela é praticada por aqueles trabalhadores que se encontram em setores de atividades em que estão privados do coletivo de trabalho. Outra forma de defesa individual consiste no recurso da repressão pulsional, que leva à autoaceleração da cadência e do ritmo de trabalho, obtida pela repressão intencional da subjetividade (pensamento,

criatividade, sentimento de insatisfação em relação ao conteúdo da tarefa) do trabalhador, agravada pelos fatores de risco, pela competitividade e pelo isolamento em detrimento da cooperação e da solidariedade. Desse modo, os trabalhadores submetidos a uma tarefa repetitiva, sem significado, com demanda de tempo e imposição de prazos, são conduzidos a um estado de automatismo, isto é, executam a atividade em um divórcio total entre a mão e o imaginário. Nesse estado, os trabalhadores correm risco de perderem a autonomia subjetiva e moral para um modo operatório rigidamente concebido, que impede a atividade fantasmática e criativa, instalando-se um embrutecimento, um torpor psíquico, um semiembotamento em que o trabalhador não percebe mais seu sofrimento (DEJOURS, 1992, 2000, 2004; PEZÉ, 2002; ROSSI, 2008).

As estratégias, tanto coletivas quanto individuais, mostram-se benéficas à primeira vista, mas têm seu lado paradoxal. São necessárias à proteção da saúde mental contra os efeitos deletérios do sofrimento. Sem elas, “muitas organizações não poderiam funcionar porque os trabalhadores não suportariam o trabalho ordinário” (DEJOURS, 2000, p.125). Em contrapartida, o seu uso constante poderá funcionar como uma armadilha que insensibiliza, anestesia e conduz o trabalhador a ignorar o próprio sofrimento e negligenciar a sua causa, levando à alienação, ao consentimento da injustiça, à banalização do mal e a tornar tolerável o sofrimento ético. Nesse caso, não se trata de sofrimento resultante de um mal padecido pelo trabalhador, e, sim, do que ele poderá experimentar por atos que condena moralmente, mas que comete a outrem por causa de seu trabalhar, ou seja, “infligir a outrem um sofrimento indevido” (DEJOURS, 2001, p.36), levando a organização do trabalho a se beneficiar das estratégias de defesas, que se revertem em zelo com o processo de trabalho e ao sistema.

O uso indiscriminado das defesas ainda poderá se tornar um freio à ação de reapropriação do sofrimento, de emancipação e de mudança das fontes patogênicas do trabalho. Contudo, o fracasso dessas estratégias gera adoecimento, expresso em diversas modalidades e intensidades, como as doenças de sobrecarga (LER/DORT), o alcoolismo, a depressão, o infarto, as doenças endócrino-metabólicas e o suicídio no trabalho (DEJOURS, 2001, 2004, 2007, 2009).

## **A importância do reconhecimento para a saúde do trabalhador**

Portanto, a partir dessa perspectiva, torna-se evidente que o trabalho jamais é neutro, pois tanto pode favorecer a saúde quanto contribuir para a sua desestabilização. Nessa dinâmica, é importante compreender o que está em jogo para que o trabalho possa ser um espaço para construção da identidade, da saúde ou de adoecimento (DEJOURS, 1994, 2004).

Nesse sentido, o reconhecimento pelo fazer tem um papel imprescindível. O reconhecimento possibilita a construção de sentido e, consequentemente, a ressignificação do sofrimento, que contribui para manutenção da mobilização subjetiva e para transformação da organização do trabalho em fonte de prazer e de saúde. No campo social, o sujeito procura ser reconhecido pelo seu fazer e não pelo seu ser. O engajamento da subjetividade do trabalhador para a solução dos problemas, a visibilidade dos achados de sua inteligência e as suas contribuições para a melhoria da organização do trabalho, testemunhados por colegas e chefias, viabilizam a dinâmica do reconhecimento (DEJOURS, 1999; 2001; MENDES, 2007b, KOCYBA, 2007).

Essa dinâmica acontece no plano coletivo de trabalho e trata-se de uma forma específica de “retribuição moral-simbólica atribuída ao trabalhador pela sua contribuição com a organização do trabalho” (DEJOURS, 2002, p.56). As contribuições passam por julgamentos que se referem especificamente aos resultados do trabalho realizado: por um lado, é o julgamento em relação a sua utilidade técnica, econômica e social que é proferido por quem estiver no topo da linha vertical da hierarquia (os diretores, coordenadores e eventualmente os clientes); por outro, será o julgamento em relação a sua beleza e qualidade que vai constatar se a tarefa realizada está em conformidade com as regras do trabalho, com a arte do ofício e com a engenhosidade, conferindo-lhe originalidade. Tais quesitos só poderão ser atribuídos pelos pares, por aqueles que conhecem bem a situação real e as regras do trabalho (DEJOURS, 1999, 2004).

Ao considerar que a saúde mental no trabalho gira em torno da construção do coletivo de trabalhadores, Dejours (1999) afirma que o julgamento mais importante para a saúde mental do trabalhador não é o de



utilidade técnica e econômica, e sim o de beleza. Ou seja, aquele proferido pelos colegas, que acontece no espaço coletivo, na equipe de trabalho e na comunidade de pertença ou de ofício. É no espaço coletivo, no qual há permissão para a circulação da palavra, que são construídas as regras do ofício, os “quebra-galhos” necessários para preencher a defasagem entre a organização prescrita e a real, os acordos são partilhados e a solidariedade e a cooperação são obtidas para o trabalho ser realizado.

Em um segundo momento, o trabalhador se reapropria desse reconhecimento para a construção de sua identidade. A construção da identidade “no campo social (trabalho) não é direta; ela passa pela relação que o sujeito tem com o real de trabalho” (Dejours, 1999, p.21). Portanto, não se trata de um julgamento direto, mas sim o julgamento sobre a relação do sujeito com o real, que se dá instrumentalizado pelo seu trabalhar. E isso será feito mediante o engajamento de seu corpo, de sua subjetividade e de sua inteligência no trabalho. Quando essa dinâmica não funciona, as vivências de sofrimento-prazer não se efetua e o trabalho perde sentido, favorecendo o aparecimento de crises de identidade e, eventualmente, de determinados sintomas patológicos (DEJOURS, 1999, 2004; MENDES 2007b).

Por isso, de acordo com esses pressupostos, a saúde no trabalho é um processo de busca constante de integridade física, psíquica e social. Tal procura é experimentada quando os trabalhadores utilizam, de forma eficaz, as estratégias individuais e/ou coletivas, capazes de enfrentar as adversidades do trabalho para reduzir as vivências de sofrimento, de adoecimento e propiciar vivências de prazer para a construção da saúde. Quando é possível transformá-lo, o sofrimento traz benefícios para a identidade do trabalhador e acrescenta resistência ao sujeito diante dos riscos de desestabilização psíquica e somática, pois o trabalho funciona como um mediador da saúde. Do contrário, se as regras e as relações sociais do trabalho, determinadas pelos modelos de gestão, engajarem o trabalhador no seio do sofrimento patogênico, o trabalho funcionará como mediador da desestabilização e da fragilização psicossomática ao olhar da Psicodinâmica do Trabalho. (DEJOURS, 1990; 1999; MENDES, 2007a, 2007b).

Portanto, além da garantia da sustentabilidade e da efetividade das instituições públicas e da adoção de modelo de gestão por competência e

carreira, faz-se necessário levar em consideração o impacto desse novo modelo de gestão na construção da saúde psíquica e física dos servidores nessas instituições. Principalmente no que se refere à manutenção das dimensões coletivas no trabalho, as quais se constituem em condições para o exercício do viver junto e que são anteparos para a saúde psíquica: a solidariedade, a cooperação e o reconhecimento. De outro modo, permanecerá tão somente a competição entre os pares, abrindo espaço para o individualismo e a solidão no trabalho. Desse estado para a patologia só restará um passo, pois, como afirma Dejours, não há fatalidade em se tratando de adoecimento no trabalho.

A seguir, serão apresentados e discutidos resultados obtidos em estudo realizado em uma instituição pública com foco na temática aqui trabalhada: a dinâmica das vivências subjetivas de prazer e sofrimento no trabalho. A pesquisa teve como objetivo investigar quais fatores presentes na organização do trabalho são geradores de vivências de prazer e/ou de sofrimento para os servidores da instituição pesquisada.

## Referências

- BRASIL. Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União/ Poder Executivo*, n. 218, Seção 1, 24 fev. 2006. p. 3.
- \_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.
- DEJOURS, C. *A Loucura do Trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. 5 ed. São Paulo: Cortez-Oboé, 1992.
- \_\_\_\_\_. Ergonomia e medicina do trabalho: a noção do amor na problemática da saúde. In: DEJOURS, C. *Conferências Brasileiras: identidade, reconhecimento e transgressão no trabalho*. São Paulo: Fundap – EAESP/FGV, 1999. p.85-123.
- \_\_\_\_\_. Rationalité stratégique et souffrance au travail. In: BATEMAN, N. S.; OGIEN, R.; PHARO, P.(org.). *Raison pratique et sociologie de l'éthique*. Autour des travaux de Paul Ládrière. Paris: CNRS Éditions, 2000.
- \_\_\_\_\_. A Banalização da Injustiça Social. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.
- \_\_\_\_\_. Sofrimento e prazer no trabalho: a abordagem pela psicopatologia do trabalho. In: LANCMAN, S. & SZNELWAR, L. I.(orgs). *Christophe Dejours: da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, Paralelo 15, 2004. p. 141-156.
- \_\_\_\_\_. Da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho. In: LANCMAN, S. & SZNELWAR, L. I.(orgs). *Christophe Dejours: da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, Paralelo 15, 2004. (p. 47-126).

\_\_\_\_\_. *Psicodinâmica do Trabalho: Contribuições da Escola Dejouriana à Análise da Relação Prazer, Sofrimento e Trabalho*. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. Psicodinâmica do trabalho na pós-modernidade. In: MENDES, A. M.; CRUZ LIMA, S. C.; & FACAS, E. P. (orgs.) *Diálogos em Psicodinâmica do Trabalho*. Brasília: Paralelo 15, 2007. p.13-26.

DEJOURS, C. & ABDOUCHELI, E. (1990). Itinéraire Théorique en Psychopathologie du travail. *Revue Prevenir*: 20, 1<sup>o</sup> semestre, 1990. p.123-157.

MENDES, A.M. *Psicodinâmica do Trabalho: teoria, método e pesquisas*. São Paulo: All Books & Casa do Psicólogo, 2007.

MENDES, A. M. & MORRONE, C.F. Vivências de Prazer-Sofrimento e Saúde Psíquica no Trabalho: Trajetória Conceitual e Empírica. In: MENDES, A. M.; BORGES, L. de O.; FERREIRA, M. C. (orgs.) *Trabalho em transição, Saúde em Risco*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 27-42.

ROSSI, E. Z. *Reabilitação e reinserção no trabalho de bancários portadores de LER/DORT: Análise Psicodinâmica*. 2008. 270 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2008.

GOVERNO FEDERAL. Programa de Aceleração do Crescimento 2007/2010. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122\\_PAC.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC.pdf)>. Acesso em: 15 de jan. 2009.

---

Elisabeth Zulmira Rossi é doutora em Psicologia Social do Trabalho e das Organizações e pesquisadora convidada do Laboratório de Psicodinâmica e Clínica do Trabalho – IP/UnB. Contato: elisabethzrossi@hotmail.com



## ESTUDO DE CASO VII



# O PAPEL DA ESTRATÉGIA DE DEFESA NAS VIVÊNCIAS DE PRAZER E SOFRIMENTO NO TRABALHO EM UMA AUTARQUIA FEDERAL<sup>1</sup>

*Érica Rodrigues Zanon Silva*

## **Apresentação de um caso**

O presente capítulo apresenta um estudo de caso que procura analisar a subjetividade do servidor público em uma instituição pública federal, a partir de suas vivências de prazer-sofrimento no trabalho.

No momento da seleção, para participação no curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público, a ideia presente era a de contribuir para a implantação do modelo de gestão por competências na Coordenação-Geral de Recursos Humanos, especificamente na unidade de treinamento da autarquia. Entretanto, no decorrer do curso, evidenciou-se que a entidade precisava, primeiramente, preparar-se institucionalmente para atender o disposto no Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006 e conhecer efetivamente sua força de trabalho.

A autarquia em estudo foi criada em junho de 2001 em decorrência da fusão de três instituições – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) – das quais o seu corpo funcional é proveniente. Nesse período, vivenciou um movimento que resultou na utilização de um modelo de gestão burocrático-gerencial, com suas disfunções e agregação de novas pessoas ao corpo funcional, por meio de concurso. A partir de então, houve uma transformação no clima organizacional dessa instituição, disseminando entre os servidores sentimentos de insatisfação e decepção com a forma da organização do trabalho, bem como com a falta de reconhecimento pelo trabalho realizado.

Tal cenário culminou em greves e constantes desabafos no fórum de debates dos servidores do DNIT, hospedado no portal yahoo, criado pelos próprios servidores, quando da institucionalização das negociações trabalhistas junto aos gestores: “Estou cansado de tudo isto”; “Aqui não adianta fazer diferente”; “Tudo é político. Os técnicos não têm vez”. Tais clamores pediam por reestruturação e melhores remunerações, ao mesmo tempo em que indicavam desmotivação, ocasionando saídas em massa de diversos profissionais recém-contratados.

Ademais, a coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) acentuou a demanda por resultados com eficiência, eficácia e efetividade. Diante disso, fez-se necessário um olhar especial sobre como o trabalho é realizado nessa entidade; quais as condições de trabalho; a qualidade das relações profissionais; como os colaboradores têm enfrentado as demandas e exigências de metas de produção no trabalho; como vivenciam as cobranças para cumprimento das normas e dos prazos de trabalho.

Esses fatores são importantes principalmente em virtude da edição do Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006, que determina a adoção do modelo de gestão de pessoas por competências para capacitação dos servidores e presume que as instituições públicas estejam organizadas para sua implementação em curto prazo. Além disso, o cenário provocou uma inquietação para busca de respostas ao seguinte questionamento: o que, no local de trabalho, está causando insatisfação, cansaço, atitude de indiferença e evasão dos colaboradores?

Para compreender essa indagação, é utilizado o referencial teórico da Psicodinâmica do Trabalho, que tem como objeto de estudo a relação entre o ato de trabalhar, o psiquismo do trabalhador. Dessa psicodinâmica emerge o conflito que poderá gerar sofrimento ao trabalhador. Para o enfrentamento deste os trabalhadores constroem estratégias de defesas, individuais ou coletivas, para mitigarem o sofrimento e transformar o trabalho em fonte de prazer e, em consequência, de saúde (DEJOURS, 1992, 1994, 2001, 2004; MENDES, 2007). A partir dos pressupostos relacionados, este estudo tem como objetivo investigar quais são os fatores na organização do trabalho responsáveis por vivências de prazer e/ou sofrimento para os servidores



da Diretoria de Infraestrutura Aquaviária, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DAQ/Dnit).

## **Relato do estudo de caso**

Os dados aqui apresentados constam no trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão de Pessoas, concluído em 2009. A pesquisa teve como objetivo investigar quais fatores na organização do trabalho provocavam vivências de prazer e/ou de sofrimento nos servidores da DAQ/Dnit. Para esse fim, foi realizada uma pesquisa de campo quantitativo-descritiva, que, segundo Tripodi e outros (1975 *apud* LAKATOS e outros, 1990), consiste em investigações empíricas cuja principal finalidade é o delineamento de características de fatos ou fenômenos, avaliação de programas ou o isolamento de variáveis principais ou chave.

Participaram do estudo 31 pessoas da diretoria. Desses, 19 servidores regidos pela Lei nº 8.112/90 e 12 colaboradores regidos pela CLT, sendo 17 do sexo masculino e 14 do feminino. No grupo de servidores, 13 possuem nível superior e seis, nível médio; no grupo de colaboradores, três possuem nível superior e nove, nível médio.

Como instrumento de pesquisa, foi utilizado o Inventário de Trabalho e Risco de Adoecimento (Itra), desenvolvido e validado pelos grupos: Estudos e Pesquisas em Ergonomia Aplicada ao Setor Público (ErgoPublic) e Estudos e Pesquisas em Saúde e Trabalho (Gepsat), do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília. Ele é composto por quatro escalas, contendo em média 30 questões cada (MENDES, 2007).

As escalas escolhidas seguiram a gradação adotada por Mendes (2007), no qual a primeira escala, com cinco pontos (1 *nunca* a 5 *sempre*), corresponde à *avaliação que você faz do seu contexto de trabalho*. Ela é composta pelos fatores: organização do trabalho, condição de trabalho e relações socioprofissionais. A segunda escala, com sete pontos (0 *nada exigido* a 6 *totalmente exigido*), corresponde à *avaliação que você faz das exigências decorrentes do seu contexto de trabalho* no que diz respeito ao custo humano do trabalho. As exigências decorrentes do contexto do trabalho são formadas pelos fatores: custo físico, cognitivo e afetivo. A terceira,

com sete pontos (0 para *nenhuma vez a 6 ou mais vezes*), é indicadora de prazer-sofrimento no trabalho. *Ela avalia quais tipos de vivências foram experimentadas pelo avaliado nos últimos seis meses...* e é estruturada em quatro fatores: dois para o prazer – realização profissional e liberdade de expressão – e dois para o sofrimento – esgotamento profissional e falta de reconhecimento. A quarta escala, com sete pontos (0 para *nenhuma vez a 6 vezes*), trata *dos tipos de problemas físicos, psicológicos e sociais que você avalia como causados, essencialmente, pelo trabalho*. Esta escala é composta por três fatores: danos físicos, psicológicos e sociais.

A aplicação da escala (Itra) foi feita individualmente, no próprio local de trabalho, em horário previamente acordado com a pesquisadora, de acordo com a disponibilidade de tempo de cada colaborador. Cada um teve, em média, 60 minutos para responder aos questionários. Os dados foram coletados em dezembro de 2008 e janeiro de 2009. Para garantir o sigilo e por questões éticas, foram mantidos no anonimato os nomes dos colaboradores participantes da pesquisa.

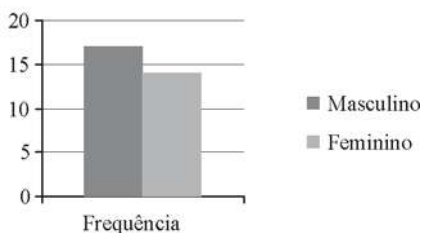
Os dados coletados das escalas, constantes do Itra, foram tabulados e passaram por tratamento estatístico no *software* Statistics Package for Social Sciences 12.0 (SPSS), que se baseia na estatística descritiva, e a interpretação dos dados é feita a partir das análises: a) frequência; b) média geral do fator e desvio padrão. Com esse resultado será possível analisar as informações fornecidas em face da teoria da Psicodinâmica do Trabalho.

## **Apresentação dos resultados demográficos**

A seguir, são apresentados os dados demográficos do grupo pesquisado:

**Tabela 1 – Gênero**

Gênero	Frequência
Masculino	17
Feminino	14
<b>Total</b>	<b>31</b>

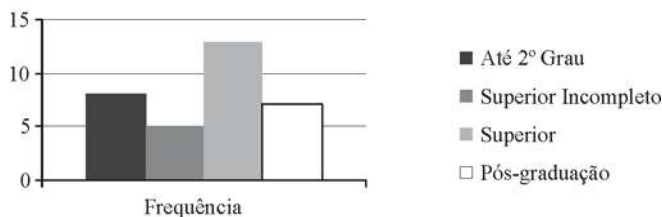


**Gráfico 1 – Gênero X Frequência**

Os dados indicam a predominância do gênero masculino na Diretoria de Infraestrutura Aquaviária. Contudo, é importante considerar que a diferença quantitativa entre os dois resultados não é tão expressiva, o que demonstra que a presença feminina na DAQ é considerável.

**Tabela 2 – Escolaridade**

Escolaridade	Frequência
Até 2º Grau	8
Superior Incompleto	5
Superior	13
Pós-graduação	7
<b>Total</b>	<b>31</b>



**Gráfico 2 – Escolaridade X Frequência**

O resultado evidencia que os profissionais da diretoria possuem predominantemente escolaridade superior. Tal fato poderá ser explicado em

razão das características do cargo e das tarefas realizadas na diretoria, que são essencialmente técnicas.

**Tabela 3 – Estado Civil**

Estado Civil	Frequência
Solteiro	16
Casado	14
Divorciado	1
Total	31

Os resultados indicam que entre os funcionários há predominância do estado civil solteiro. Embora a diferença para o quantitativo de funcionários casados não seja expressiva.

**Tabela 4 – Cargo Atual**

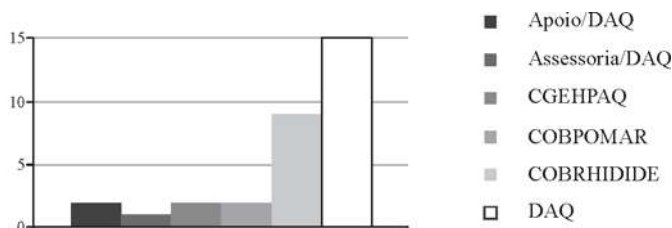
Escolaridade	Frequência	Percentual
Agente Administrativo	1	3,2
Analista	2	6,5
Analista Administrativo	2	6,5
Analista Infraestrutura	3	9,7
Assistente Administrativo	2	6,5
Auxiliar Administrativo	3	9,7
Chefe de Serviço	1	3,2
Coordenador(a)	5	15,9
Engenheiro	2	6,5
Secretária	3	9,7
Técnico Administrativo	2	6,5
Técnico de Suporte	4	12,9
Terceirizado	1	3,2
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100</b>

Os resultados indicam que existe uma grande variedade de cargos na DAQ, sendo que os cargos com maior frequência são: coordenador e técnico

de suporte. Essa realidade também poderá ser explicada pelo fato de ser um órgão formado pela junção de três instituições: DNER, CBTU e CDRJ.

**Tabela 5 – Lotação**

Lotação	Frequência
Apoio/DAQ	2
Assessoria/DAQ	1
CGEHPAQ	2
COBPOMAR	2
COBRHIDIDE	9
DAQ	15
<b>Total</b>	<b>31</b>



**Gráfico 3 – Lotação X Frequência**

De acordo com os resultados, grande parte dos servidores está lotada na direção.

**Tabela 6 – Tipos de Contrato de Trabalho**

Tipo de Contrato	Frequência
Cessão	1
CLT/Terceirizado	9
Comissionado sem vínculo	2
Estatutário	15
Não informou	4
<b>Total</b>	<b>31</b>

Por fim, os resultados indicam que há predominância do tipo de contrato estatutário, regido pela Lei nº 8.112/90, seguido pelo contrato do tipo terceirizado.

## **Apresentação dos resultados da análise descritiva dos fatores do Itra**

Apresentam-se nesta etapa as análises descritivas dos fatores (média e DP) das escalas do Itra. A primeira é a Escala de Avaliação de Contexto de Trabalho (EACT), que tem por objetivo avaliar as características das condições e da organização do trabalho e das relações socioprofissionais. O primeiro fator (condições de trabalho) é definido a partir da qualidade no ambiente físico, posto de trabalho, equipamentos e material disponibilizado para execução do trabalho. O segundo fator (relações socioprofissionais) diz respeito à gestão do trabalho, dificuldades na comunicação e interação profissional. O terceiro (organização do trabalho) define como é a natureza da divisão das tarefas, normas, controles e ritmo de trabalho.

**Tabela 7 – Itens que compõem o fator – organização do trabalho**

Itens	Média	Desvio Padrão
O ritmo de trabalho é excessivo.	3,23	0,92
As tarefas são cumpridas com pressão de prazo.	3,70	0,84
Existe forte cobrança por resultados.	3,52	1,15
As normas para execução das tarefas são rígidas.	3,06	1,41
Existe fiscalização do desempenho.	3,13	1,20
O número de pessoas é insuficiente para realizar as tarefas.	3,80	1,37
Os resultados esperados estão fora da realidade.	2,77	0,99
Existe divisão entre quem planeja e quem executa.	3,29	1,27
As tarefas são repetitivas.	3,45	1,03
Falta tempo para realizar pausas de descanso no trabalho.	2,55	1,15
As tarefas executadas sofrem descontinuidade.	2,81	1,05

**Tabela 8 – Itens que compõem o fator – relações socioprofissionais**

Itens	Média	Desvio Padrão
As tarefas não estão claramente definidas.	2,27	1,11
A autonomia é inexistente.	2,80	1,32
A distribuição de tarefas é injusta.	2,37	1,33
Os funcionários são excluídos das decisões	2,77	1,05
Existem dificuldades na comunicação entre chefia e subordinados.	2,19	1,04
Existem disputas profissionais no local de trabalho.	2,16	1,24
Falta integração no ambiente de trabalho.	2,26	1,21
A comunicação entre funcionários é insatisfatória.	2,13	1,14
Falta apoio das chefias para o meu desenvolvimento profissional.	2,59	1,38
As informações que preciso para executar minhas tarefas são de difícil acesso.	2,68	1,08

**Tabela 9 – Itens que compõem o fator – condições de trabalho**

Itens	Média	Desvio Padrão
As condições de trabalho são precárias.	2,48	1,10
O ambiente físico é desconfortável.	2,16	1,21
Existe muito barulho no ambiente de trabalho.	2,39	0,99
O mobiliário existente no local de trabalho é inadequado.	2,16	1,24
Os instrumentos de trabalho são insuficientes para realizar as tarefas.	2,33	0,99
O posto/estação de trabalho é inadequado para a realização das tarefas.	2,06	1,06
Os equipamentos necessários para realização das tarefas são precários.	2,32	0,98
O espaço físico para realizar o trabalho é inadequado.	1,90	1,16
As condições de trabalho oferecem risco à segurança das pessoas.	2,06	1,15
O material de consumo é insuficiente.	2,32	0,98

A análise descritiva da Escala de Avaliação do Contexto de Trabalho tem-se no primeiro fator (organização do trabalho). Os itens que indicam resultados considerados graves pela teoria foram: *o número de pessoas é insuficiente para realizar as tarefas* ( $M=3,80$  e  $DP=1,37$ ) e *as tarefas são cumpridas com pressão de prazo* ( $M=3,70$  e  $DP=0,84$ ). Os itens avaliados como críticos foram: *existe forte cobrança por resultados* ( $M=3,52$  e  $DP=1,15$ ), *as tarefas são repetitivas* ( $M=3,45$  e  $DP=1,03$ ), *existe divisão entre quem planeja e quem executa* ( $M=3,29$  e  $DP=1,27$ ) e *as normas para execução das tarefas são rígidas* ( $M=3,06$  e  $DP=1,41$ ). Os demais itens foram avaliados como satisfatórios. No segundo fator (relações socioprofissionais), os itens considerados críticos foram: *a autonomia é inexistente* ( $M=2,80$  e  $DP=1,32$ ), *os funcionários são excluídos das decisões* ( $M=2,77$  e  $DP=1,05$ ) e *falta apoio das chefias para o meu desenvolvimento profissional* ( $M=2,59$  e  $DP=1,38$ ). Os demais itens foram avaliados como satisfatórios e não houve indicação de avaliação de itens no nível grave. Para o terceiro fator (contexto de trabalho), os itens considerados críticos são: *as condições de trabalho são precárias* ( $M=2,48$  e  $DP=1,10$ ), *existe muito barulho no ambiente de trabalho* ( $M=2,39$  e  $DP=0,99$ ) e *os instrumentos de trabalho são insuficientes para realizar as tarefas* ( $M=2,33$  e  $DP=0,99$ ). Os demais itens foram considerados satisfatórios e não houve itens avaliados como graves.

Entre os resultados dos fatores dessa escala, chamam atenção aqueles pertencentes ao fator Organização do Trabalho, por causa da existência de itens em que as médias e desvio padrão apontam para uma situação entre crítica (entre 2,30 e 3,69) e grave (acima de 3,69). Esse resultado indica a necessidade de intervenção no sentido de melhoria do ‘quantitativo de trabalhadores’ e ‘das exigências para cumprimento de prazos’. Caso contrário, essa realidade poderá tornar-se uma ocasião para desencadeamento de doenças ocupacionais.

A segunda é a Escala de Custo Humano do Trabalho, que tem como objetivo avaliar as exigências do trabalho nas dimensões física, cognitiva e afetiva, que desafiam os trabalhadores. Ela é formada por três fatores: o primeiro (custo físico) refere-se ao gasto fisiológico e biomecânico imposto ao trabalhador pelas características do contexto de produção; o segundo



(custo cognitivo) diz respeito ao dispêndio mental para aprendizagem, resolução de problemas e tomada de decisão no trabalho; o terceiro (custo emocional) indica o dispêndio emocional, sob a forma de reações afetivas, sentimentos e estados de humor no trabalho.

**Tabela 10 – Itens que compõem o fator – custo emocional**

Itens	Média	Desvio Padrão
Ter controle das emoções.	2,97	1,24
Ter que lidar com ordens contraditórias.	2,84	1,13
Ter custo emocional.	2,63	1,39
Ser obrigado a lidar com a agressividade dos outros.	2,42	1,14
Disfarçar os sentimentos.	2,42	1,33
Ser obrigado a elogiar as pessoas.	1,32	0,54
Ser obrigado a ter bom humor.	1,74	1,15
Ser obrigado a cuidar da aparência física.	2,40	1,10
Ser bonzinho com os outros.	2,00	1,20
Transgredir valores éticos.	1,69	1,04
Ser submetido a constrangimentos.	1,80	1,18
Ser obrigado a sorrir.	1,62	0,94

**Tabela 11 – Itens que compõem o fator – custo cognitivo**

Itens	Média	Desvio Padrão
Desenvolver macetes.	2,46	1,32
Ter que resolver problemas.	3,77	0,93
Ser obrigado a lidar com imprevistos.	3,40	1,07
Fazer previsão de acontecimentos.	2,77	1,28
Usar a visão de forma contínua.	3,50	1,25
Usar a memória.	3,83	0,97
Ter desafios intelectuais.	3,03	1,24
Fazer esforço mental.	3,53	1,00
Ter concentração mental.	3,87	0,73
Usar a criatividade.	3,50	0,90

**Tabela 12 – Itens que compõem o fator – custo físico**

Itens	Média	Desvio Padrão
Usar a força física.	1,67	0,88
Usar os braços de forma contínua.	2,89	0,58
Ficar em posição curvada.	2,24	1,24
Caminhar.	2,20	1,24
Ser obrigado a ficar em pé.	1,47	0,73
Ter que manusear objetos pesados.	1,63	1,06
Fazer esforço físico.	1,71	1,13
Usar as pernas de forma contínua.	2,10	1,35
Usar as mãos de forma repetida.	3,26	1,48
Subir e descer escadas.	2,35	1,35

A análise descritiva dos fatores da Escala de Custo Humano do Trabalho aponta para os seguintes resultados. No primeiro fator (custo emocional), os itens avaliados como críticos foram: *ter controle das emoções* ( $M=2,97$  e  $PD=1,24$ ), *ter que lidar com ordens contraditórias* ( $M=2,84$  e  $DP=1,13$ ) e *ter custo emocional* ( $M=2,63$  e  $DP=1,39$ ). Os demais fatores foram avaliados como satisfatórios e não houve item avaliado como grave. No segundo fator (custo cognitivo), três itens se destacam como graves: *ter concentração mental* ( $M=3,87$  e  $DP=0,73$ ), *usar a memória* ( $M=3,83$  e  $DP=0,97$ ) e *ter que resolver problemas* ( $M=3,77$  e  $DP=0,93$ ). Os itens mais avaliados como críticos são: *fazer previsão de acontecimentos* ( $M=2,77$  e  $DP=1,28$ ) e *desenvolver macetes* ( $M=2,46$  e  $DP=1,32$ ). Os demais itens foram avaliados como satisfatórios. No terceiro fator (custo físico), dois itens foram avaliados como críticos: *usar os braços de forma contínua* ( $M=2,89$  e  $DP=0,58$ ) e *usar as mãos de forma repetida* ( $M=3,26$  e  $DP=1,48$ ). Não houve item avaliado como grave e os demais se encontram em posição satisfatória.

Em relação aos resultados dessa escala, observa-se que, se por um lado, o dispêndio emocional para realização das tarefas encontra-se relativamente aceitável, por outro, os itens do fator custo cognitivo indicam a propensão para vivência de sobrecarga de trabalho; a avaliação dos itens

variou de grave (entre 3,01 e 4,00) a crítico (entre 2,00 e 3,00). No que se refere ao fator custo físico, evidencia-se dois itens avaliados como graves e críticos, que, aliados aos itens do fator organização do trabalho, poderão constituir condição para o desenvolvimento de patologia de sobrecarga: um avaliado como crítico – usar os braços de forma contínua – e outro avaliado como grave – usar as mãos de forma repetida. O resultado também indica a necessidade de providências a curto e médio prazo, com vistas à manutenção da saúde dos funcionários.

A terceira é a Escala de Indicadores de Prazer-sofrimento no Trabalho (EIPST). O objetivo é avaliar as vivências dos trabalhadores em relação ao trabalho. Essa escala é composta por dois indicadores de prazer e dois de sofrimento. Os indicadores de prazer são: realização profissional, que é definido como vivência de gratificação profissional, orgulho e identificação com o trabalho que executa; e liberdade de expressão, definida pela liberdade para pensar, organizar e falar sobre o trabalho. Os indicadores de sofrimento são representados pelos fatores: esgotamento profissional e falta de reconhecimento. O esgotamento profissional é indicado pela vivência de frustração, insegurança, inutilidade e desqualificação diante das expectativas de desempenho, gerando desgaste e estresse. A falta de reconhecimento é indicada pela vivência de injustiça, indignação e desvalorização pelo não reconhecimento do trabalho realizado.

**Tabela 13 – Itens que compõem o fator – liberdade de expressão**

Itens	Média	Desvio Padrão
Liberdade com a chefia para negociar o que precisa.	4,45	2,04
Liberdade para falar sobre o meu trabalho com os colegas.	5,03	1,62
Solidariedade entre os colegas.	5,47	1,04
Confiança entre os colegas.	4,80	1,54
Liberdade para expressar minhas opiniões no local de trabalho.	4,81	1,74
Liberdade para usar minha criatividade.	4,55	1,69
Liberdade para falar sobre o meu trabalho com as chefias.	3,90	2,02
Cooperação entre os colegas.	5,17	1,17

**Tabela 14 – Itens que compõem o fator – realização profissional**

Itens	Média	Desvio Padrão
Satisfação	4,27	1,76
Motivação	3,45	1,97
Orgulho pelo que faço	4,47	1,72
Bem estar	4,27	1,91
Realização profissional	3,70	2,02
Valorização	3,63	1,83
Reconhecimento	3,63	1,83
Identificação com as minhas tarefas	4,00	1,80
Gratificação pessoal com as minhas atividades	3,58	2,09

**Tabela 15 – Itens que compõem o fator – esgotamento emocional**

Itens	Média	Desvio Padrão
Esgotamento emocional	2,58	2,33
Estresse	2,68	2,34
Insatisfação	2,68	2,13
Sobrecarga	3,06	2,25
Frustração	2,39	2,11
Insegurança	2,06	2,23
Medo	1,39	1,89

**Tabela 16 – Itens que compõem o fator – falta de reconhecimento**

Itens	Média	Desvio Padrão
Falta de reconhecimento do meu esforço	1,83	1,75
Falta de reconhecimento do meu desempenho	2,03	1,84
Desvalorização	1,94	2,13
Indignação	2,53	2,22
Inutilidade	1,13	1,75
Desqualificação	1,35	1,87
Injustiça	1,84	1,93
Discriminação	1,42	1,82

A seguir, é feita a análise descritiva da Escala de Indicadores de Prazer-sofrimento no Trabalho (EIPST). Nela, os fatores de prazer são formados por itens positivos. Desse modo, para a análise, deve-se adotar o seguinte procedimento – abaixo de 2,01: avaliação mais negativa; entre 2,01 e 4,00: avaliação mais moderada; acima de 4,00: avaliação mais positiva. Primeiro, a avaliação dos itens dos dois fatores que indicam prazer. No fator *Liberdade de Expressão*, os itens avaliados como satisfatórios foram: *solidariedade entre os colegas* ( $M=5,47$  e  $DP=1,04$ ), *cooperação entre os colegas* ( $M=5,17$  e  $DP=1,18$ ) e *liberdade para falar sobre o meu trabalho com os colegas* ( $M=5,03$  e  $DP=1,63$ ). Apenas o item *liberdade para falar sobre o meu trabalho com as chefias* ( $M=3,90$  e  $DP=2,02$ ) foi avaliado como crítico e não houve item avaliado como grave. No fator *Realização Profissional*, os itens avaliados como satisfatórios foram: *orgulho pelo que faço* ( $M=4,47$  e  $DP=1,71$ ), *satisfação* ( $M=4,27$  e  $DP=1,76$ ) e *bem-estar* ( $M=4,27$  e  $DP=1,91$ ). Os demais itens foram avaliados como críticos: *realização profissional* ( $M=3,70$  e  $DP=2,02$ ), *motivação* ( $M=3,45$  e  $DP=1,97$ ) e *valorização* ( $M=3,63$  e  $DP=1,83$ ). Em seguida, é feita a avaliação dos itens dos fatores de sofrimento. Quanto ao *Esgotamento Emocional*, foram avaliados como críticos: *sobrecarga* ( $M=3,06$  e  $DP=2,25$ ), *insatisfação* ( $M=2,68$  e  $DP=2,13$ ) e *estresse* ( $M=2,68$  e  $DP=2,34$ ). O item *medo* foi avaliado como grave ( $M=1,39$  e  $DP=1,89$ ). No fator *Falta de Reconhecimento*, dois fatores foram avaliados como críticos: *indignação* ( $M=2,53$  e  $DP=2,22$ ) e *falta de reconhecimento do meu desempenho* ( $M=2,03$  e  $DP=1,84$ ).

Inicialmente, os resultados das médias dos itens dos fatores de prazer no trabalho – *liberdade de expressão* e *realização profissional* – indicam vivência de prazer no trabalho, entre moderada e satisfatória. Esse resultado poderá ser compreendido a partir da indicação da existência do coletivo de trabalho pela pontuação dos itens: *solidariedade entre os colegas* ( $M=5,47$  e  $DP=1,04$ ), *liberdade para falar sobre o meu trabalho com os colegas* ( $M=5,03$  e  $DP=1,62$ ), *orgulho pelo que faço* ( $M=4,47$  e  $DP=1,71$ ) e *satisfação* ( $M=4,27$  e  $DP=1,76$ ). Quando a organização do trabalho viabiliza a construção do coletivo de trabalho, cria

condição para que os trabalhadores discutam sobre os conflitos que surgem entre as tarefas prescritas e o real trabalho, construindo, assim, estratégias coletivas para enfrentar o sofrimento e transformá-lo em prazer. O resultado acima é confirmado, em certa medida, pelas médias dos itens dos fatores que indicam *sofrimento no trabalho*, os quais indicam vivência moderada de sofrimento em relação à sobrecarga de trabalho, insatisfação, esgotamento profissional, frustração, desvalorização e sentimento de inutilidade. Desse modo, pode-se formular a hipótese de que as estratégias de defesa coletiva têm sido eficazes.

Por fim, a quarta é a Escala de Avaliação de Danos Relacionados ao Trabalho (EADRT). Ela visa avaliar as disfunções físicas, psicológicas e sociais provocadas pelo confronto do trabalhador com determinados contextos de trabalho. É formada por três fatores: danos físicos (dizem respeito às dores no corpo e distúrbios biológicos); danos psicológicos (referem-se aos sentimentos negativos em relação a si mesmo e à vida em geral); e danos sociais (relacionados ao isolamento e dificuldades nas relações familiares e sociais).

**Tabela 17 – Itens que compõem o fator – danos físicos**

Itens	Média	Desvio Padrão
Dores no corpo	2,97	2,14
Dores no braço	2,52	2,26
Dor de cabeça	3,35	2,37
Distúrbios respiratórios	0,83	1,62
Distúrbios digestivos	1,35	2,04
Dores nas costas	2,90	2,38
Distúrbios auditivos	0,30	1,05
Alteração do apetite	1,52	2,23
Distúrbios na visão	1,77	2,22
Alteração no sono	2,19	2,44
Dores nas pernas	2,23	2,51
Distúrbios circulatórios	1,16	1,97

**Tabela 18 – Itens que compõem o fator – danos sociais**

Itens	Média	Desvio Padrão
Insensibilidade em relação aos colegas	1,07	1,72
Dificuldades nas relações fora do trabalho	1,65	2,12
Vontade de ficar sozinho	1,87	2,28
Conflitos nas relações familiares	1,19	1,97
Agressividade com os outros	1,06	1,63
Dificuldade com os amigos	0,83	1,37
Impaciência com pessoas em geral	1,45	1,71

**Tabela 19 – Itens que compõem o fator – danos psicológicos**

Itens	Média	Desvio Padrão
Amargura	0,90	1,70
Sensação de vazio	1,45	2,09
Sentimento de desamparo	1,68	2,30
Mau humor	2,45	2,36
Vontade de desistir de tudo	1,94	2,50
Tristeza	2,29	2,34
Irritação com tudo	1,81	2,18
Sensação de abandono	1,16	1,86
Dúvida sobre a capacidade de fazer as tarefas	1,58	1,73
Solidão	1,16	1,88

A seguir, são apresentados os resultados da análise descritiva da Escala de Avaliação de Danos Relacionados ao Trabalho (EADRT). Inicialmente, três itens do fator Danos Físicos foram avaliados como críticos: *dor de cabeça* ( $M=3,35$  e  $DP=2,37$ ), *dores no corpo* ( $M=2,97$  e  $DP=2,14$ ) e *dores nas costas* ( $M=2,90$  e  $DP=2,38$ ). Os demais foram avaliados como satisfatórios. Em relação aos Danos Sociais, todos os itens foram avaliados como satisfatórios: *vontade de ficar sozinho* ( $M=1,87$  e  $DP=2,28$ ), *insensibilidade em relação aos colegas* ( $M=1,07$  e  $DP=1,72$ ) e *conflitos nas*

*relações familiares* ( $M=1,19$  e  $DP=1,97$ ). Quanto ao fator Danos Psicológicos, todos os itens foram avaliados como satisfatórios: *sentimento de desamparo* ( $M=1,68$  e  $DP=2,30$ ), *vontade de desistir de tudo* ( $M=1,94$  e  $DP=2,50$ ) e *dúvida sobre a capacidade de fazer as tarefas* ( $M=1,58$  e  $DP=1,73$ ).

De forma geral, os resultados acima indicam que os danos físicos são percebidos pelos respondentes como sendo mais danosos à saúde do que os sociais e psicológicos – distúrbios respiratórios, dores no corpo, dores no braço. Esse resultado poderá ser compreendido a partir das características das atividades executadas pelos funcionários (técnicas e administrativas), em que o modo operatório implica a manutenção de uma determinada postura corporal que poderá acarretar danos somáticos.

## **Considerações finais**

Este estudo teve como objetivo investigar as vivências de prazer e sofrimento dos funcionários da Diretoria de Infraestrutura Aquaviária do Dnit. Os resultados obtidos pelas análises descritivas dos fatores que compõem cada escala do Inventário de Trabalho e Riscos de Adoecimento (Itra) apontam para vivência moderada de prazer no trabalho e, ao mesmo tempo, vivência de sofrimento já em estado de alerta.

Nesse caso, as vivências de prazer estão relacionadas à possibilidade de constituição do coletivo de trabalho em que, no espaço de discussão, é permitido aos funcionários ter liberdade para falar sobre o trabalho com os colegas, praticar a solidariedade e a cooperação; ainda, por executar uma tarefa que proporciona satisfação, sentido e realização. Esse espaço de discussão permite a mobilização subjetiva e coletiva dos trabalhadores para confrontarem opiniões, efetuarem adaptações, realizarem arbitragens e se articularem para gerir as dificuldades provenientes da defasagem entre organização prescrita e real do trabalho. Assim, o espaço de circulação da palavra é que permitirá a construção de acordos, regras sociais de trabalho e, também, as estratégias coletivas de defesa para mitigar o sofrimento e buscar o prazer, mantendo a saúde em estado de normalidade (DEJOURS, 1994, 2001, 2004, 2007).



Quando o coletivo de trabalho é fragilizado pelas políticas competitivas para atingimento de metas produtivas, a confiança, a solidariedade e a cooperação dão lugar ao individualismo e à rivalidade entre os pares, abrindo espaço para a desestabilização psicossomática dos trabalhadores. Esse fato se constitui em um custo para a saúde do trabalhador, ainda não considerado pelos novos modelos de gestão, mas que merece atenção.

Em contrapartida, as vivências de sofrimento estão relacionadas aos seguintes fatores: primeiro, à “organização do trabalho”, cujos resultados das análises apontam para uma situação crítica, principalmente no que se refere ao quantitativo insuficiente de pessoal para realizar as tarefas, aliado à pressão para cumprimento de prazos e obtenção de resultados. Em seguida, ao “custo cognitivo”, que aponta para um estado de alerta pelo gasto mental para realização das tarefas e ter que dar conta de resolver imprevistos, constituindo-se em sobrecarga de trabalho. Por fim, aos “danos físicos”, cuja avaliação dos itens aponta para um estado crítico por causa da manutenção de postura corporal rígida para atender ao modo operatório prescrito, às vezes, em desacordo com o livre engajamento do corpo no trabalho, causando dores no braço, costas e outros.

Diante desse resultado, pode-se afirmar que há forte indício de utilização de estratégias defensivas, de estatuto coletivo, pelos funcionários para enfrentarem as dificuldades decorrentes das pressões, cobranças e do modo operatório prescrito para execução das tarefas. Se as análises ainda não apontaram para uma possível desestabilização psicossomática é porque as estratégias de defesa têm sido eficazes em seu papel de enfrentamento do sofrimento no trabalho. Contudo, esses resultados também indicam a presença de situações de riscos no trabalho que precisam ser minimizadas, mediante intervenção, para que não progridam em direção ao sofrimento patológico, o qual é causador de doenças (DEJOURS, 1994, 1999, 2001, 2004; MENDES e MORRONE, 2002; MENDES, 2007; ROSSI e MENDES, 2009).

Assim sendo, à luz do referencial teórico da Psicodinâmica do Trabalho, este estudo traz uma pequena contribuição para o conhecimento da relação intersubjetiva entre os funcionários e o trabalho desenvolvido na DAQ/Dnit. Contudo, é importante ressaltar a necessidade de aprofundamento deste estudo para que tanto as vivências subjetivas quanto as estratégias de defesa

possam ser desveladas e melhor compreendidas. Para tanto, faz-se necessária a abertura do espaço de fala e de escuta atenta dos funcionários sobre o seu trabalhar, para que possam ressignificar o sofrimento, transformá-lo em criatividade, prazer e saúde no trabalho.

## Nota

- <sup>1</sup> Este artigo foi escrito com base na monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão de Pessoas intitulada “Vivências de prazer e sofrimento no trabalho desenvolvido em uma autarquia federal”. Realizada sob orientação da professora Dra. Elisabeth Rossi, foi defendida junto à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília, junho de 2009.

## Referências

- BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União/Poder Executivo*, n. 218, 24 fev. 2006. Seção 1. p. 3.
- BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.
- DEJOURS, C.& ABDOUCHELI, E. Itinéraire Théorique en Psychopathologie du travail. *Revue Prevenir*: v. 20, p. 123-157, 1º semestre 1990.
- DEJOURS, C. *A Loucura do Trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. 5ª ed. São Paulo: Cortez-Oboé, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Psicodinâmica do Trabalho: Contribuições da Escola Dejouriana à Análise da Relação Prazer, Sofrimento e Trabalho*. São Paulo: Atlas, 1994.
- \_\_\_\_\_. Sofrimento, prazer e trabalho. In: DEJOURS, C. *Conferências Brasileiras: identidade, reconhecimento e transgressão no trabalho*. São Paulo: Fundap, EAESP/FGV, 1999. p. 15-48.
- \_\_\_\_\_. *A banalização da Injustiça Social*. 4ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- \_\_\_\_\_. Sofrimento e prazer no trabalho: a abordagem pela psicopatologia do trabalho. In: LANCMAN, S. e SZNELWAR, L. I (Org.). *Da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; Brasília: Paralelo 15, 2004. p. 141-155.
- \_\_\_\_\_. Patologia da comunicação. Situação de trabalho e espaço público: a geração de energia com combustível nuclear. In: LANCMAN, S. e SZNELWAR, L. I (Org.). *Da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; Brasília: Paralelo 15, 2004. p. 243-275.
- \_\_\_\_\_. Psicodinâmica do trabalho na pós-modernidade. In: MENDES, A. M.; CRUZ LIMA, S. C. e FACAS, E. P. (Org.) *Diálogos em psicodinâmica do trabalho*. Brasília: Paralelo 15, 2007. p. 13-26.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 1999, 2ª ed.

MENDES, A. M. Inventário de Trabalho e Riscos de Adoecimento (ITRA). In: *Psicodinâmica do Trabalho: teoria, método e pesquisas*. São Paulo: All Books & Casa do Psicólogo, 2007. p. 363-368.

MENDES, A. M. e MORRONE, C. F. *Vivências de prazer-sofrimento e saúde psíquica no trabalho: trajetória conceitual e empírica*. In: M. A. M; BORGES, L. O. e FERRERIA, M.C. (Org.). *Trabalho em transição, saúde em risco*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002. p. 27-42.

ROSSI, E. Z. e MENDES, A. M. Stratégie de défense et anesthésie de la douleur dans l'étiologie des TMS. *Revue Travailler*, n° 22, p. 101-120, 2009.

GOVERNO FEDERAL. Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122\\_PAC.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2009.

---

Érica Rodrigues Zanon Silva é graduada em Administração pela Universidade de Brasília, Especialista em Gestão de Pessoas no Serviço Público pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Membro da Carreira do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Contato: ericazan@gmail.com



## CAPÍTULO VII



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Maria Júlia Pantoja e  
Sandro Trescastro Bergue*

Esta publicação abordou temáticas estratégicas e experiências relevantes na área de gestão de pessoas, pretendendo, principalmente, estimular o leitor de modo a analisar e discutir as bases teóricas articuladas à sua operacionalização em diferentes contextos da administração pública.

Uma vez que os eventos de aprendizagem formalmente estruturados, à semelhança do curso de Especialização em Gestão de Pessoas, são concebidos para subsidiar transformações nas pessoas que deles participam, isto é, desenvolver competências requeridas ao desempenho efetivo do trabalho, algumas questões relevantes emergiram: em que medida os participantes do curso adquiriram novos conhecimentos, habilidades e refletiram sobre seus valores, suas atitudes e de seus colegas de grupos de trabalho; e em que medida os alunos mobilizaram competências esperadas e obtiveram ganhos de desempenho na realização de suas atividades profissionais, integrando as dimensões técnica, social e de qualidade de vida no trabalho.

Portanto, neste capítulo final, o foco de atenção recai sobre o processo de análise e avaliação, contemplando a proposta vivencial, com ênfase na conexão entre competência e ação, adotada no desenho das trilhas de aprendizagem construídas para o curso em foco.

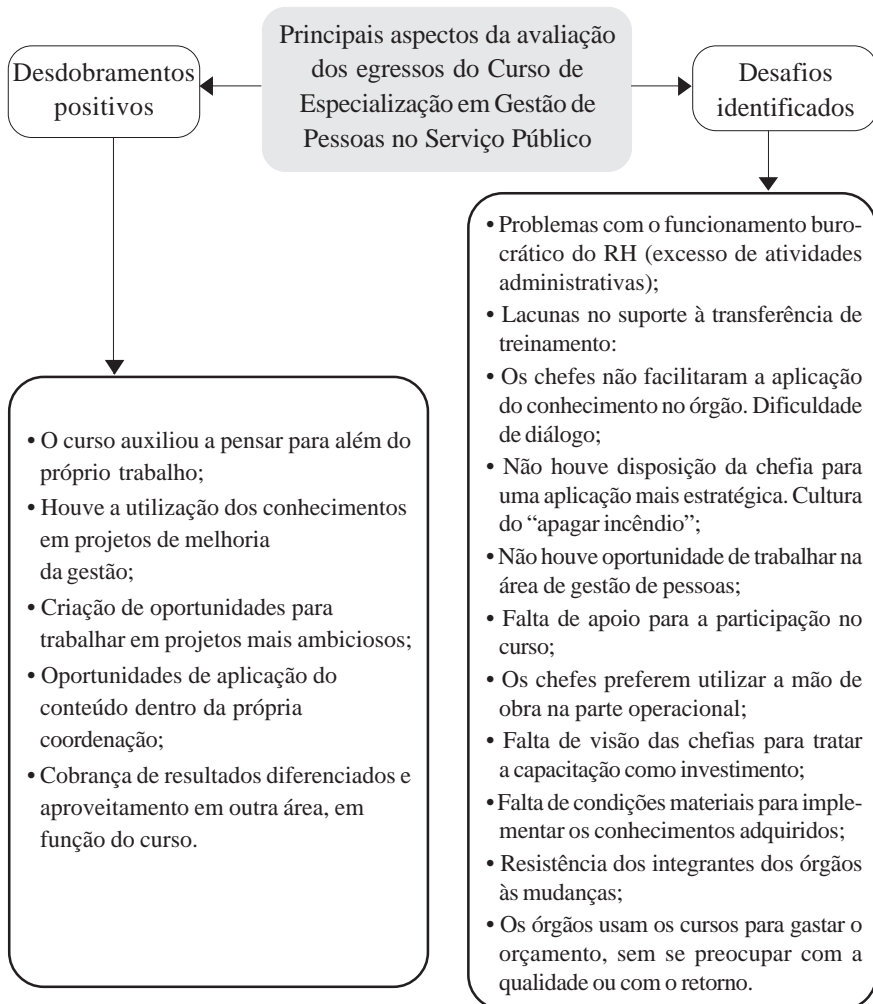
As reflexões e análises dos egressos do curso, após transcorrido cerca de um ano da conclusão do evento, reforçam a natureza dinâmica, mutável e negociada da construção e desenvolvimento de competências resultante, especialmente das interações dos participantes em sala de aula e em seus contextos social e de trabalho. Em maio de 2010 foi proposta pela ENAP, aos egressos do curso, a realização de uma oficina para ampla discussão sobre o curso.

Tomada a formação desses especialistas em Gestão de Pessoas no Serviço Público como um processo contínuo, que não se esgota na conclusão formal do curso, pretendeu-se ouvi-los no que se refere às condições de ensino facilitadoras – ou não – da aprendizagem de competências, bem como aos métodos e estratégias de aprendizagem utilizadas. Além disso, foram analisadas suas percepções quanto às implicações reais e aplicações práticas dos conhecimentos produzidos e incorporados às atitudes por meio de novas ações e práticas de trabalho. Os relatos, de forma geral, foram muito interessantes e forneceram subsídios para um “repensar” do curso tanto em termos de estrutura curricular quanto de práticas pedagógicas.

Conforme ilustrado na Figura 1, a percepção dos egressos do curso de especialização é de que as condições ambientais presentes em suas respectivas instituições não são suficientes para assegurar plena aplicação dos conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridos. Ou seja, as oportunidades de atuação em áreas relacionadas às competências desenvolvidas ainda são raras ou inexistentes. Falta apoio gerencial para o uso efetivo dos conhecimentos e habilidades adquiridas, especialmente na adoção de novas práticas para execução do trabalho. Dessa forma, os relatos dos egressos inserem no centro da discussão o papel do contexto facilitador à aprendizagem, que fornece os meios apropriados ao desenvolvimento e mobilização de competências. Reforçam, portanto, a noção abordada no capítulo que trata da aprendizagem e desenvolvimento de competências, na qual o profissional não é competente sozinho e necessita de suporte da organização. Tal suporte diz respeito às ferramentas e equipamentos necessários para execução do trabalho, bem como ao apoio gerencial e de uma rede social de informações. Assim, à medida que o profissional possui os meios e as condições necessárias para poder agir dentro da instituição, juntamente com o querer agir e com o saber agir, conseguirá desenvolver e mobilizar suas competências.

Nessa perspectiva, foi mencionada ainda a necessidade de aquisição por parte dos participantes do curso de um conjunto de ações ou estratégias para melhorar as condições existentes ou criar novas situações de trabalho, visando à aplicação do aprendido.





**Figura 1: Principais aspectos da avaliação dos egressos do curso**

Em vários momentos do encontro com os egressos, foi mencionada a relevância das interações sociais para a efetiva troca e compartilhamento de experiências e de informação. Ou seja, ao colocar as pessoas juntas no ambiente de aprendizagem, elas começaram a trocar ideias e a produzir redes. Aparentemente, tal recurso vem contribuindo para que a aprendizagem seja propagada do nível individual para o institucional.

A atuação em rede emergiu como recurso essencial tanto para intercambiar novos conhecimentos quanto para construir elos de confiança entre seus participantes, facilitando, assim, a mobilização das novas competências no contexto de trabalho e a sua institucionalização.

Em síntese, as redes construídas e consolidadas no curso constituem, na percepção dos egressos, fortes veículos de comunicação que integram os conhecimentos individuais, disponibilizando-os para os demais integrantes do grupo, de uma forma linear e de fácil acesso. Além disso, para a resolução de problemas no dia a dia de trabalho, é necessário apenas que ocorra a interação dos participantes. Essa interação facilita a identificação e implementação de alternativas viáveis e necessárias ao aprimoramento dos processos de gestão de pessoas no setor público, propiciando qualificação continuada individual, bem como disseminação e aplicação no âmbito das mais variadas instituições.

Esse processo mais amplo de avaliação permitiu também reconhecer alguns desafios em relação à gestão de pessoas, entre os quais se destacam: o avanço na transição de uma visão operacional para uma perspectiva estratégica da gestão de pessoas; e o imperativo de uma reflexão sobre os pressupostos de organização da administração pública que permita aproximação mais intensa dos conceitos de gestão estratégica de pessoas lastreada em competências.

Outra condição que se mostrou inarredável ao intento da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) está afeta à ampliação da sensibilização da alta administração dos órgãos e entes da administração pública.

Esses são alguns dos desafios que – em se tratando de gestão de pessoas – convertem-se em sinalizações de temas de pesquisa, seja no âmbito acadêmico, seja na esfera de atuação das escolas de governo.