SBAP
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Enap

GESTÃO DE PESSOAS: LIDERANÇA E COMPETÊNCIAS PARA O SETOR PÚBLICO

Sandro Trescastro Bergue

COLEÇÃO
Gestão *Pública*

Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Diogo Godinho Ramos Costa

Diretoria de Seleção e Formação de Carreiras
Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada
Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento
Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação
Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna
Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão*: Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público

Sandro Trescastro Bergue

Brasília
Enap
2019

© 2019 Enap

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

B4999g Bergue, Sandro Trescastro

Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público / Sandro Trescastro Bergue. -- Brasília: Enap, 2019.
179 p. : il.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-256-0109-4

1. Gestão de Pessoas. 2. Serviço Público. 3. Liderança. 4. Competência. 5. Desenvolvimento de Pessoas. 6. Administração Pública. 7. Agente Público . I. Título.

CDU 658.310.8

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

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.enap.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Sumário

Sobre o autor 7

Introdução..... 9

1 Gestão de pessoas: fundamentos conceituais para o setor público 11

1.1 O que é Gestão de Pessoas e qual a sua extensão nas organizações públicas? 11

1.2 As pessoas – agentes públicos – como geradores de valor público.....13

1.3 Competência teórico-analítica: importância dos modelos conceituais para a gestão de pessoas.....15

2 Liderança e gestão de pessoas por competências no serviço público 25

2.1 Liderança: contornos de uma definição para o contexto do serviço público 25

2.2 Liderança e equipes de trabalho no serviço público 32

2.3 Definindo gestão de pessoas por competências no serviço público.....45

2.4 A liderança no processo de transposição da gestão por competências para o serviço público 50

2.5 Competências para o exercício da liderança no setor público.....69

2.5.1 Competência político-gerencial.....71

2.5.2 Competência para a inovação 72

2.5.3 Competência de comunicação ou conversação.....86

2.5.4 Competência para a tomada de decisão qualificada.....88

2.5.5 Mobilização de pessoas para resultados: estímulo e motivação no serviço público.....89

3 Desenvolvimento de pessoas e gestão de desempenho 107

3.1 Gestão do desempenho de pessoas no serviço público 108

3.2 Conhecimento e produtividade das pessoas e equipes no serviço público.....132

3.2.1 Definindo processos para a gestão do trabalho no serviço público.....134

3.2.2 Análise e redesenho de processos de trabalho.....136

3.2.3 Análise e dimensionamento da força de trabalho.....138

3.2.4 Análise do valor produzido nos processos de trabalho.....140

3.2.5 Gasto e custo com pessoal nos processos de trabalho 145

3.3 Políticas de educação no contexto do trabalho no serviço público.....147

3.4 Gestão do conhecimento e escolas de governo 151

3.4.1 Funções das escolas de governo no serviço público 154

3.4.2. Oferta e avaliação das ações de educação 159

4 Liderança estratégica no serviço público: uma proposição para reflexão e investigação 169

Referências bibliográficas 171

Sobre o autor

Sandro Trescastro Bergue

Doutor em Administração (PPGA/UFRGS). Mestre em Administração Pública (PPGA/UFRGS); Bacharel em Administração; Bacharel em Ciências Econômicas. Membro do Conselho Fiscal da Sociedade Brasileira de Administração Pública – SBAP. Auditor Público Externo do TCE RS; Ex-Secretário de Transparência e Controladoria do Município de Porto Alegre. Atualmente é Diretor da Escola Superior de Gestão e Controle do TCE RS.

Introdução

O texto aborda aspectos do amplo, fértil e ainda pouco explorado campo da gestão de pessoas no setor público essencialmente a partir da perspectiva da liderança. Tão necessário na prática da administração pública contemporânea, quanto desbordada no plano das pesquisas científicas, tem-se relegado o tema da liderança ao empirismo, repercutindo em alguns eventos de sucesso e outros tantos de desperdícios, tanto de recursos quanto de potencialidades.[1]

O recorte aqui proposto nasce da convergência de necessidades identificadas na experiência profissional em cargos de liderança no serviço público combinada com a pesquisa acadêmica e a prática docente, seja na universidade, seja na educação profissional para o serviço público nos diferentes níveis de governo. Nesses ambientes, a gestão de pessoas e os desafios da liderança em particular constituem temas recorrentemente emergentes. A perspectiva de análise aqui empreendida também considera a liderança em um sentido mais amplo, como uma dimensão que ao tempo em que pertence ao papel do gestor, não se limita a ele.

Especial atenção se confere à abordagem da liderança necessária ao *gestor de políticas públicas*, de modo geral em todas as esferas federativas de governo, e nas diferentes instâncias dos momentos do ciclo da política: identificação do problema público; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação da política pública; avaliação da política pública; extinção da política pública (SECCHI, 2013; PROCOPIUCK, 2013). Os aspectos assinalados no texto, a despeito de não

[1] Qual é o objetivo essencial de um texto para a administração pública brasileira contemporânea? Menos dizer o que e como deve ser feito, e mais estimular a reflexão e promover debates em torno de temas com maior potencial de repercussão. E quem o faz? Acadêmicos, pesquisadores e profissionais desse amplo e multifacetado campo do conhecimento. Neste caso, o autor pode ser considerado uma combinação desses diferentes segmentos, mas que aqui se reveste mais das feições de um **praticante** do campo da administração pública disposto a contribuir com os processos de construção das transformações que se mostram necessárias.

esgotarem o tema, por sua fluidez, amplitude e múltiplas faces possíveis de abordagem, concentram especial atenção nas *lideranças no nível das equipes*, incluindo as suas expressões *formal e informal*.

Pretende-se, ainda, uma abordagem com significado para o peculiar campo da administração pública, que aqui é compreendida para além da definição convencional que se limita à estrutura de órgãos e entidades que compõem o aparelho do Estado. Estende-se para uma definição que alcance também, além da dimensão formal, registrada nos arranjos normativos de todas as ordens, aquela estrutura de relações que se estabelecem entre seus membros e entre estes e a sociedade tomada em sua multiplicidade de expressões. Também a dimensão cultural, assim entendida a composição de valores e crenças que se projeta interna e externamente aos órgãos, influenciando as relações com a sociedade. Ainda, o reconhecimento de que esta administração pública, a despeito dos seus esteios mais rígidos e perenes de conformação, é transpassada por uma expressão subjetiva decorrente de uma teia de interpretações que lhe conferem um caráter de organismo fluido e em contínua transformação. E essas mudanças constantes se processam simultaneamente em distintos ritmos, intensidades e lugares, exigindo que seja mais bem compreendida à luz das abordagens da complexidade e do caos e menos a partir dos referenciais estreitos do mecanicismo clássico (MORIN, 2015).

Em síntese, na esteira dessas diretrizes o texto procura desenvolver um diálogo significativo e objetivo com o servidor público; conceitualmente consistente e abordando um recorte de temas que reconheçam e se voltem para a perspectiva e a realidade do serviço público. Mas mais do que isso, propõe-se a inspirar novas e mais ricas produções nesse campo.

Capítulo 1: Gestão de pessoas: fundamentos conceituais para o setor público

Por que tanto se fala da importância das pessoas nas organizações públicas e, de fato, tão relegado a plano secundário tem se mantido a correspondente "área" de gestão? Faz sentido assumir o discurso de priorização das ditas áreas finalísticas? Seriam estas e a gestão de pessoas segmentos concorrentes? Não. Não são e vamos ver o porquê, bem como os encaminhamentos para a mudança desse cenário.

Pretende-se aqui fazê-lo a partir da abordagem de três aspectos fundamentais, quais sejam: a) a gestão de pessoas **não é uma área**, mas **uma função**; b) **gestão** em geral é, essencialmente, **gestão de pessoas**; e c) é fundamental à gestão de pessoas a **competência analítica**, ou seja, a capacidade de compreender o fenômeno em seu contexto e complexidade é mais importante – e anterior, portanto – em relação ao domínio das ferramentas ou tecnologias de gestão (MARIOTTI, 2010). Daí se afirma que a melhor prática de gestão de pessoas se assenta na precedência do *conceito* em relação à **técnica** (DENHARDT, 2012).

1.1 O que é *Gestão de Pessoas* e qual a sua extensão nas organizações públicas?

Inicialmente é preciso redefinir o que se entende por gestão de pessoas com especial atenção para as especificidades que moldam o contexto da administração pública. O primeiro aspecto a assinalar é que gestão de pessoas não é uma área (departamento, unidade, secretaria etc.) somente, mas um processo. Impõe-se superar a perspectiva departamental para alcançar a visão de gestão de pessoas como função que alcança toda a organização. Nesses termos, a gestão de pessoas precisa de um novo olhar. Uma compreensão que se desloque na **unidade funcional** – herança do modelo clássico de estruturação organizacional,

de inspiração taylorista – para as **pessoas,** notadamente a relação entre as lideranças e os demais membros das equipes e das organizações.

É importante assinalar desde já a importância de ter presentes os conceitos teóricos e a consciência de que eles moldam a ação para subsidiar os processos de transformação.

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

Dessa desconstrução decorrem desdobramentos importantes envolvendo o significado que se atribui a essa função nas organizações. A unidade de gestão de pessoas é, portanto, parte dessa dimensão da gestão, estabelecendo-se como órgão importante da estrutura organizacional, e atuando como ativador da formulação, da execução e da avaliação de políticas de gestão de pessoas, entre outras tantas atribuições a serem desenvolvidas, sempre que possível, em regime de colaboração com os demais atores da organização. O **departamento de gestão de pessoas** – de recursos humanos, de pessoal, de talentos ou outra perspectiva de significado qualquer que se adote – é, então, parte da gestão de pessoas. É essencial perceber, portanto, que a gestão de pessoas tem uma extensão muito mais ampla e multifacetada que a expressão funcional sugere (GONÇALVES, 2000a; 2000b).

Entre os aspectos de destaque na definição dos contornos acerca do que se pode entender por gestão de pessoas está, assim, a necessária superação da ideia de que gestão de pessoas constitui monopólio de uma área. De fato, para melhor compreender a extensão e significado da gestão de pessoas é preciso assumir que esta é um compromisso de todos na organização. Assim, cada agente pratica gestão de pessoas. É, portanto, parte desse processo de gestão.

Sim, gestão de pessoas é um processo (PAIM *et al*., 2009). Mais que isso, é **cíclico e virtuoso**, ou seja, é infinito (ciclos sucessivos) e se desenvolve a cada ciclo (senso de virtuosidade). Podemos dizer de outra forma: gestão de pessoas é uma **relação**, que envolve múltiplos atores, as lideranças e os demais membros das equipes, em todos os níveis e áreas da organização. Nessa relação todos são coprodutores dos resultados; todos são responsáveis, seja pela qualidade da relação, seja pelo resultado do trabalho, ou pela saúde do ambiente, enfim.

Assim, enfatiza-se também que a gestão de pessoas não compete somente ao gestor de cada área ou equipe de trabalho. Sendo uma relação, o processo de gestão de pessoas envolve tanto o gestor como cada membro da equipe. Nesses termos, em especial no contexto do serviço público – dada a condição especial do servidor público relativamente ao empregado em uma empresa – os desafios de desempenho na gestão de pessoas apresentados pela liderança não somente podem, mas devem ser também objeto de preocupação e enfrentamento por parte dos demais membros das equipes. Presente aqui um componente ético; um imperativo de agir em busca do melhor resultado do trabalho. Inadmissível, portanto, em especial no serviço público, a inércia do agente assentada na percepção de eventual incompetência da liderança em matéria de gestão de pessoas.

1.2 As pessoas – agentes públicos – como geradores de valor público

É preciso trazer à luz o entendimento de que **tudo** nas organizações, em alguma medida, se processa por meio das **pessoas** – os agentes públicos.[2] Em qualquer das áreas de uma organização, a despeito da tecnologia, da natureza da atividade ou qualquer outro fator específico,

[2] Agentes públicos entendidos de modo amplo como os agentes políticos, os servidores públicos, profissionais terceirizados, os estagiários, estes sempre atuando nos limites dos propósitos de sua existência, inclusive outros profissionais que, das diferentes formas possíveis, colaboram com a administração.

o trabalho – implica dizer a produção de valor público – se dá pela ação das pessoas. Nessa linha, a gestão, em essência, é gestão de pessoas. Em suma, são as pessoas no exercício das suas atividades de trabalho que produzem valor público.[3]

Em sentido amplo, e para fins de reflexão orientada para a gestão de pessoas, **valor público** pode ser definido como o resultado produzido pela administração pública interagindo com diferentes atores, orientado para a sociedade e reconhecido pelos seus diferentes destinatários. Essa ideia contém o senso de **coprodução de valor** tendo os agentes públicos como **articuladores** e a **sociedade como objeto**, aqui reconhecida como plural e multifacetada em diferentes perfis de destinatários. Presente também a noção de que o valor público é atribuído pela sociedade. É o cidadão que delibera sobre o nível de pertinência do que é gerado, atribuindo-lhe o valor. O valor é, portanto, percebido.

Essa noção de valor público é o conceito chave para deslocar o alcance da gestão de pessoas da perspectiva departamental para se estender a toda a organização. Nesses termos, todos os gestores fazem gestão de pessoas e, por conseguinte, a gestão como um todo é permeada pela gestão de pessoas.

Assumir esses contornos mais amplos da gestão de pessoas implica também reconhecer que dos gestores, de modo geral, são requeridas não somente competências técnicas, mas, especialmente, **competências gerenciais e comportamentais** (DE BONIS; PACHECO, 2010; MELLO *et al*., 2016). É com a mobilização desse conjunto de competências que os gestores das diferentes áreas da organização, sejam elas as ditas **meio** ou **finalísticas**, estejam eles posicionados nos estratos estratégico, tático e, principalmente o **operacional**, serão capazes de exercer as funções de **liderança**.

[3] Tomando o *valor público* (VP) como produto, tem-se que será *zero* se desconsiderado o fator "*pessoas*". Assim: *Valor Público* = Máquinas x Instalações x outros Insumos x *Pessoas.*

1.3 Competência teórico-analítica: importância dos modelos conceituais para a gestão de pessoas

Se a gestão de pessoas é um processo **complexo**, significando dizer: amplo, dinâmico, multidimensional, envolto em certa medida de caos, entre outros aspectos, pode-se afirmar também que não existem "**receitas**". As pessoas não somente são diferentes entre si, como, em relação a si próprias, transformam-se ao longo do tempo, variando e oscilando em seus comportamentos, interesses e expectativas por diferentes fatores pessoais, profissionais, relacionais, ambientais, entre muitos outros aspectos.

Como campo de estudo e de prática na administração pública, a gestão de pessoas encerra especificidades que derivam da natureza e dos propósitos dessas organizações, da estrutura e do modo de funcionamento que particularizam esses organismos, dos componentes culturais que moldam as práticas de gestão e os comportamentos – ações e reações das pessoas no ambiente do serviço público.

Estudar gestão de pessoas, portanto, pouco se presta para antecipar padrões idealizados de como proceder em todas as situações, e mais se destina a **qualificar os agentes públicos a compreenderem a dinâmica de comportamento das pessoas no ambiente de trabalho**, este também fortemente influenciado pelas demais dimensões da vida. Busca desenvolver conceitos que habilitem o agente público a reconhecer em uma perspectiva mais ampla o alcance do que seja gerenciar pessoas.

Nessa linha, Denhardt (2012) destaca a importância da capacidade conceitual e reflexiva como diferencial para a boa gestão.

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

Assim, toda a ação de gestão tem como condição anterior a análise e a compreensão da situação devidamente contextualizada. É tão-somente a partir desse diagnóstico bem formulado que a ação de gestão – sempre contingencial – será praticada. A consciência de que as molduras teóricas delimitam a ação das pessoas nas organizações assume, então, centralidade para a prática da gestão, em particular de gestão de pessoas.

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

Além disso, merece destaque o fato de que essa malha de **conceitos** pré-concebidos são, em maior ou menor grau, compartilhados pelos demais membros da organização, o que submete o gestor a um desafio ainda maior por ocasião das suas intervenções tendentes a modificar comportamentos ou promover mudanças de um modo geral. Nessa linha, segundo Maturana e Varela (2001, p. 34),

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

Em suma, cada caso demandará uma ação, e essa ação dependerá (será contingencial) da leitura (compreensão) que o gestor será capaz de formular em relação ao contexto naquele momento. A finalidade dessa competência analítico conceitual refere-se, portanto, à capacidade de compreender, de explicar, de descrever, e, mesmo, de, por vezes, predizer um fenômeno. Conforme Frederickson e Smith (2003, p. 5), "**Como uma teoria pode ser utilizada? A validade ou utilidade de qualquer teoria depende da sua capacidade de descrever, de explicar, e de predizer.**"

Enfatiza-se, então, a dimensão conceitual das competências do agente, que habilita à compreensão, e menos a dimensão da técnica ("ferramenta", instrumento ou tecnologia de gestão), que é posterior, e dependente da anterior compreensão da situação, o que se afirma, por analogia, na mesma expressão em que o medicamento receitado é, necessariamente, posterior ao diagnóstico da enfermidade.

Mais, um **"modelo" conceitual** aqui não se refere a um padrão a ser seguido, mas a um **quadro de referência constituído com finalidade essencialmente analítica ou descritiva**. Modelo, para os fins a que se pretende nesta obra, tem finalidade explicativa, com o propósito de oferecer subsídios à melhor compreensão de um fenômeno, jamais uma referência prescritiva.

No transcurso da formação do pensamento administrativo, as pessoas no contexto do trabalho nas organizações foram percebidas de diferentes formas, desde o pensamento clássico até a atualidade. O que hoje se constituem marcos teóricos que subsidiam a análise das organizações foram, neste percurso formativo, por vezes, ou tomadas como prescrições, ou como subsídio ou inspiração para a elaboração de tecnologias de gestão ainda em voga na atualidade. Trata-se aqui das abordagens **clássica, burocrática, humanista e comportamental.** Explicitando essas perspectivas, pretende-se assinalar a importância de avançar para o desenvolvimento do pensamento **sistêmico e complexo.**

Mas o que se entende por complexidade para pensar gestão de pessoas? A contribuição de Morin (2015) é basilar:

> O que é complexidade? A um primeiro olhar, a complexidade é um tecido (*complexus*: o que é tecido junto) de constituintes heterogêneas inseparavelmente associadas: ela coloca o paradoxo do uno e do múltiplo. Num segundo momento, a complexidade é efetivamente o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem nosso mundo fenomênico. (MORIN, 2015, p. 13).

E assim pode ser compreendida a gestão de pessoas: heterogênea, interdependente, integrada e dinâmica. Ao mesmo tempo, uma multiplicidade de perspectivas formando um todo fluido e multifacetado, descrito a partir de diferentes e cambiantes interpretações. Mas não é possível alcançar essa capacidade de compreensão mais ampla e consistente sem reconhecer e considerar as distintas e já referenciadas lentes teóricas precedentes que informam a pluralidade de percepções de mundo que convivem na organização e se projetam na sociedade.

A **abordagem clássica** do pensamento administrativo pode ser tomada como perspectiva fundamental para a compreensão da forma como se percebe a gestão de pessoas na atualidade. Nela, a propósito, é possível encontrar os fundamentos da visão departamental da gestão de pessoas. O pensamento clássico tem entre seus precursores a obra de Frederick W. Taylor formulada nos primórdios do século passado (TAYLOR, 1987), e mesmo quando se pensa em política de remuneração de pessoas, remontando ao final do século retrasado (1895). Aqui também se encontram as raízes do ainda largamente propalado – e limitado – senso de motivação das pessoas associado ao componente remuneratório. Henry Ford foi também partícipe da consolidação dessa moldura referencial acerca do que seja o trabalho e de como as pessoas nele se inserem. Essa forma de conceber o trabalho e as organizações molda o modo como se vê, e, portanto, como se tratam as pessoas até a atualidade, por vezes a partir de novas e criativas roupagens. Em que pese, portanto, o tempo transcorrido desde que se formulou e consolidou, esse marco referencial continua influenciando a forma de pensar e de agir na administração pública, inclusive, e predominantemente na gestão de pessoas. Eis aqui um grande desafio de mudança, mas que passa pela capacidade de perceber essas amarras conceituais e pela tomada de consciência acerca do seu significado e implicações para a dinâmica de pessoas nas organizações (CLEGG *et al*., 2011).

O pensamento clássico de inspiração taylorista-fordista está subjacente às seguintes noções que são muito presentes nos modelos

mentais e, portanto, nas práticas vigentes mesmo na administração pública contemporânea (TAYLOR, 1987; MOTTA; VASCONCELOS, 2006): a) divisão do trabalho em áreas, departamentos e cargos; b) especialização dos servidores em cargos e constituição de carreiras; c) padronização e formalização de procedimentos no trabalho; d) políticas de remuneração variável baseadas em resultados; e) senso de que a remuneração (ou recompensas econômicas ou financeiras) é capaz de motivar as pessoas; e f) pessoas como apêndices dos processos de trabalho (recursos que se subordinam aos ditames das normas e dos procedimentos).

Dessas diretrizes conceituais é possível reconhecer reflexos na dimensão comportamental dos agentes públicos, notadamente dos servidores, mas que também alcançam os agentes políticos, entre as quais: a visão limitada do resultado gerado pelo trabalho, o que reflete no reconhecimento do significado do trabalho e, portanto, na motivação; a aversão ao erro, portanto os limites à prática da inovação, que tem como pressuposto a experimentação e o espaço para a criatividade; a limitação da apropriação dos conceitos mais amplos de competências, gerando a prisão em um cargo estreito, carreira ou mesmo organização, com reflexos na produtividade, na rotatividade, na saúde física e mental, na flexibilidade para a lotação alternativa mais eficiente, entre outros aspectos.

A **abordagem burocrática**, que amplia a visão taylorista, não somente por descrevê-la em seus efeitos – as burocracias –, mas por aportar uma dimensão de análise mais ampla, qual seja, a do **poder**, na peculiar expressão da **dominação** (WEBER, 1999; 1978) Max Weber descreve o fenômeno da ascensão das burocracias, destacando essas estruturas em seu modo de funcionamento e como arranjos ou estruturas administrativas que instrumentalizam um tipo peculiar de dominação, característica das sociedades modernas – descritas na década de 20 do século passado – a racional-legal. Ao demonstrar as características conformadoras dos aparelhos administrativos que emergiam nessas sociedades – que denominou de burocracias –, Weber assinala, entre as características que os moldam como arranjos eficientes, as seguintes: competências oficiais

fixas; hierarquia de cargos em carreiras; formalização; conhecimento especializado e qualificação técnica; emprego pleno da força de trabalho e horário obrigatório e fixamente delimitado, entre outras (WEBER, 1999).

Note-se que esses atributos, tomados por autores posteriores que os colocaram em termos prescritivos como uma "*receita*" de organização a ser seguida, inspiraram fortemente as diretrizes estruturantes das transformações havidas na administração pública brasileira a partir da década de 1930, em especial com o advento do Conselho Federal do Serviço Público Civil[4] e, posteriormente, do icônico Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp.[5]

Naquele contexto de transformações, que buscava superar os traços patrimonialistas dominantes na cultura nacional, esses valores modernizantes começam a pautar a configuração das estruturas e processos da administração pública brasileira, com forte incidência sobre a dinâmica da gestão de pessoas, principalmente os seguintes valores: a) o imperativo de constituir um corpo de servidores dissociados dos agentes políticos; b) servidores profissionais, neutros em relação à política e protegidos por estabilidade; c) selecionados por concurso público; d) para desempenhar atribuições legalmente fixadas para os correspondentes cargos públicos; e e) valorização do mérito.

A dimensão do poder, particularmente da natureza de dominação subjacente à burocracia como forma de organizar os arranjos de trabalho (WEBER, 1999) restou pouco observada, notadamente pela sua natureza não instrumental. De fato, a pouca ou nenhuma atenção dedicada a esse tema gerou sensíveis reflexos sobre o perfil de liderança hoje dominante. Fragilidades comumente observadas em termos de competências de liderança podem ser associadas ao fato de havermos negligenciado a abordagem da dimensão do poder nas organizações públicas, tais como a baixa capacidade de lidar com conflitos, gerando atitudes de desconhecimento ou fuga, a demasiada centralização de poder de decisão,

[4] Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936 (não por acaso o *Dia do Servidor Público*).

[5] Criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938.

o exacerbado exercício do controle, a resistência ao compartilhamento e à participação; além das dificuldades de comunicação e de provimento de vínculos de confiança, o que, por conseguinte, repercute na dificuldade de estabelecer relacionamentos e promover a integração de pessoas, equipes, áreas e mesmo organizações.

A **abordagem humanista** desloca a perspectiva de análise para a dimensão humana das organizações. As pessoas assumem uma posição central nessa formulação conceitual com origem no final da década de 1920 e início dos anos 30 do século passado, destacadamente com a denominada experiência de Hawthorne (ROETHLISBERGER, 1966).[6] Na perspectiva humanista, as relações que se estabelecem entre as pessoas adquirem centralidade na forma de gerenciar as organizações (MAYO, 2005). As pessoas são a organização, segundo esse referencial. Os vínculos interpessoais de cooperação, de valorização, entre outros, responderiam, segundo essa abordagem, pelo desempenho das pessoas no ambiente de trabalho, a ponto de afirmar que menos as condições de ambiente e remuneração, e sensivelmente mais os vínculos afetivos de comprometimento, afinidade e cooperação seriam responsáveis pelo

[6] Realizados por pesquisadores da Universidade de Harvard na fábrica de equipamentos telefônicos da empresa Western Electric, a partir da década de 20 no bairro de Hawthorne, em Chicago. Na primeira fase, que se inicia em 1923, foi investigada a influência da iluminação na produtividade, mantidos constantes os sistemas remuneratórios e os processos de trabalho. O experimento comparou o desempenho de dois grupos de funcionários (um grupo de teste e um grupo de controle). O grupo de teste foi submetido a elevações constantes no nível de intensidade de iluminação. A produtividade de ambos os grupos (de teste e de controle) elevou-se. Após, foi reduzido gradativamente o nível de iluminação do grupo de teste; e a produtividade continuou aumentando. Esses resultados permitiram inferir que a havia outras variáveis intervenientes na produtividade e que não estavam sendo controladas. Na segunda fase, o experimento envolveu variações não somente na iluminação, mas nas formas de pagamento e de trabalho, além da autorização de conversas e interações mutuas no ambiente de trabalho. Alteradas (elevadas e reduzidas) essas condições, resultou que a possibilidade de relacionamentos mútuos e com o pesquisador influenciou o desempenho. Em sua terceira fase, iniciada em 1931, as interações com o pesquisador foram reduzidas, resultando não somente a ausência de incremento, mas a redução do ritmo de trabalho e da produtividade. Mais uma vez restou destacada a influência das relações humanas (comunicação, interação, afetividade, etc.) no desempenho das pessoas no ambiente de trabalho (MOTTA; VASCONCELOS, 2006; BERGUE, 2011).

desempenho. Em se tratando de liderança e de gestão de desempenho, em particular, merece destaque o denominado **efeito Hawthorne**, também decorrente daquele estudo, segundo o qual é possível sugerir que as pessoas, pelo fato de estarem sob observação e receberem atenção diferenciada dos pesquisadores durante o trabalho, entenderam que havia mais interesse e consideração, bem como uma expectativa em relação a elas por parte da administração, o que as fez produzirem mais a fim de corresponder, independentemente das mudanças de condições que o experimento envolvia (MOTTA; VASCONCELOS, 2006).

Essa perspectiva, infelizmente, foi a que pouco ou nada deixou de marcas na história da administração pública. Mais recentemente, os valores humanistas começam a receber mais atenção, por vezes tão-somente no plano do discurso, em especial nos programas de capacitação com ênfase em relações humanas, liderança, comunicação e congêneres. Não obstante isso, o valor do modelo conceitual humanista reside no seu potencial de lançar luzes sobre um fenômeno complexo e ampliar a capacidade do gestor ou agente público em geral de melhor compreender um conjunto de dimensões essenciais quando se pensa a gestão de pessoas nas organizações públicas. Retomando a finalidade explicativa essencial dos modelos conceituais, uma vez melhor compreendido o fenômeno em seus aspectos estruturantes fundamentais, só então se pode pensar em adotar a solução gerencial que se mostre pertinente ao caso.

A **abordagem comportamental** – ou **behaviorismo** – volta-se para iluminar outra região do campo da gestão, o comportamento das pessoas no ambiente de trabalho. Esse quadro de referência conceitual se ocupa essencialmente com fenômenos como a motivação humana, a liderança, o processo de tomada de decisão. Importante reconhecer nessa perspectiva as "lentes" complementares que diferentes autores propõem para explicar, por exemplo, o fenômeno da motivação das pessoas no trabalho, a saber: A. Maslow explicará a motivação das pessoas como resultante das suas necessidades. F. Herzberg o fará a partir da noção de satisfação (assim, segundo esse autor, as pessoas estariam mais motivadas na medida em

que se sentissem mais satisfeitas como o trabalho que desenvolvem). Victor Vroom, por outro lado, aqui em estreita síntese, buscará explicar a motivação como função das expectativas das pessoas; ao passo que S. Adams destaca o senso de equidade como fator influenciador do estado de motivação das pessoas.

Importante é destacar que as diferentes perspectivas não colidem ou contrastam, senão se complementam, oferecendo distintos olhares, que vez ou outra se mostrarão mais adequados à interpretação de dada realidade, por conseguinte, habilitando o agente público a melhor compreender o fenômeno com o qual se depara.

Em suma, é importante perceber o quanto o modo de pensar e as práticas de gestão, em especial das de gestão de pessoas, são influenciados por referenciais que foram sendo constituídos, aprendidos e reproduzidos no transcurso de uma longa trajetória, essencialmente por um processo de pensamento, de reflexão, de formulação, de aplicação, de experimentação, enfim. Busca-se, então, explicitar não somente o quanto os modelos conceituais limitam as leituras de mundo (CLEGG *et al.*, 2011), mas também o quanto a prática da gestão das organizações, em particular a da gestão de pessoas, se desenvolve. É nesse processo que os agentes públicos se inserem no seu cotidiano. Se o olhar estreito, alheio e reprodutivista do dia-a-dia, por todas as limitações que a rotina impõe, não permite apreender essa tendência, a adoção de uma perspectiva histórica habilita a ver mais longe, sugerindo um posicionamento como sujeitos ativos desse processo de transformação. Retoma-se, assim, o imperativo de desenvolver nos gestores a capacidade de análise das organizações e suas relações de interação com a sociedade à luz do pensamento *sistêmico e complexo*. [7]

[7] Para aprofundar o conhecimento sobre essas abordagens e outras examinadas a partir da perspectiva da administração pública (pensamento sistêmico, teoria da contingência, teoria da complexidade, teoria do caos, teoria da agência, teoria da dependência de recursos), sugere-se iniciar com Bergue (2011).

Capítulo 2: Liderança e gestão de pessoas por competências no serviço público

O que significa liderança no contexto do serviço público? Como, efetivamente, as lideranças têm se envolvido nos processos de gestão de pessoas por competências na administração pública? O líder tem atuado de fato como um como gestor a partir da perspectiva de competências, ou tem mantido uma postura tradicional? Que elementos de fundo a gestão por competências encerra? Estes são efetivamente compreendidos por todos?

Para além do processo de transposição da gestão por competências como tecnologia gerencial, impõe-se a sua efetiva adoção como prática de gestão de pessoas por parte das lideranças (SILVA; MELLO, 2011). Ou seja, pouco ou nenhum impacto transformador decorrerá da instrumentalização de um novo conceito se as lideranças não estiverem, efetivamente, comprometidas com as inerentes mudanças de atitude em relação às práticas de gestão de pessoas (CAMÕES; MENESES, 2017).

Impõe-se, portanto, pensar com destaque **o papel das lideranças** no contexto da gestão de pessoas por competências, tanto no momento da implantação da tecnologia quanto nos estágios subsequentes – **a prática efetiva** e a **manutenção** do modelo. Neste particular, assume relevo a postura **colaborativa e processual** de transformação, que parta do essencial para o periférico, do simples para o complexo e, sobretudo, que tome os conceitos de forma contextualizada.

2.1 Liderança: contornos de uma definição para o contexto do serviço público

A aproximação do tema da liderança com o contexto do serviço público remete, inicialmente, à interseção de abordagens que alcançam

a *política* e a *burocracia*, notadamente no que se refere ao *ethos* de cada uma dessas expressões do poder nas organizações públicas. A investigação nesse campo, com olhar especial para os elevados escalões, vem se processando a partir do que tem se convencionado denominar de **dirigente público** (DE BONIS; PACHECO, 2010). Trata-se, neste caso, de um estrato de agentes públicos – efetivos e comissionados – tão relevante quanto de recorte específico, mas que encerra, entre tantas, a contribuição de fazer pensar e mitigar a exacerbada dicotomia entre a **política** e a **técnica**, que se reflete na polarização entre o **político** e o **burocrata** (DE BONIS; PACHECO, 2010). Além disso, remete a uma posição de maior destaque a função da **liderança** e as competências necessárias para o exercício dessas posições em todos os espaços da organização (MELLO *et al*., 2016).

A liderança no contexto mais amplo da gestão de pessoas vem sendo abordada na literatura a partir de diferentes perspectivas de apreensão do fenômeno (BIANCHI *et al*., 2017). Tolfo (2004) destaca algumas destas, tais como a teoria dos traços, as teorias de poder e autoridade, as teorias do comportamento, as teorias contingenciais e a liderança transformacional. Outras, como as teorias das características, teorias comportamentais, teorias de contingência situacional, teoria da atribuição e a nova liderança são destacadas por Schermerhorn Jr., Hunt, Osborn (1999).

Pode-se, entretanto, em um cenário de valorização da gestão por competências e da gestão do desempenho, destacar as abordagens da liderança **transacional** em relação à liderança **transformacional**. A liderança transacional enfatiza a relação entre desempenho e recompensas. Está orientada, segundo uma lógica de transação, para a definição de metas e a consecução de resultados, seguida da correspondente compensação. Na perspectiva transformacional, por sua vez, ganha relevo uma postura de liderança orientada para a sensibilização dos membros da equipe sobre os objetivos a serem alcançados. Esse líder assume um papel transformador da realidade organizacional, mobilizando os esforços das pessoas para conquistas guiadas por objetivos. O fato é que a multiplicidade de contextos

que moldam a realidade da administração pública, reconhecida em sua complexidade e dinamismo, permite assumir um mosaico de práticas, por vezes cambiantes, em um mesmo cenário, que podem ser percebidas e descritas a partir das diferentes abordagens conceituais existentes.

Ainda, abordar a liderança no contexto do serviço público impõe levar em consideração a necessária compatibilização do seu significado aos elementos que cercam a designação para o exercício formal de funções de confiança (se servidor de carreira) e de cargos em comissão (em geral pessoa externa ao serviço público). Também, alinhar os condicionantes do exercício da liderança aos perfis dos servidores e ao contexto do serviço público, desbordando-se definições **mágicas**, **heroicas** ou **super-humanas** de liderança, e reconhecendo que a imagem do líder descrita na literatura de *pop management*, e todos os demais elementos da indústria envolvente (WOOD JR, 2007), não pode, por vários fatores, ser tomada como referência para o delineamento do estudo e da prática da liderança no serviço público. Esses referenciais, que animam a dinâmica do pensamento em liderança no espaço das relações privadas (BIANCHI *et al,* 2017), podem sim inspirar e estimular a reflexão acerca de condutas e atitudes ultrapassadas no serviço público, mas não se pode pensar em identidade[8]. Aspectos como o perfil médio do quadro funcional em termos de formação e experiência, passando pela natureza e complexidade das relações funcionais e das atividades desenvolvidas nas organizações públicas influenciam as competências requeridas para o exercício da liderança nesse peculiar contexto. A dinâmica do trabalho e das trajetórias de carreira no serviço público impõem algumas restrições – legais, estruturais, relacionais e de confiança – à designação de lideranças, de modo que, por vezes, as opções entre perfis disponíveis se mostram restritas e outras soluções se mostram necessárias. Estas, por requererem

[8] Tolfo (2004), com a *teoria dos traços, as teorias de poder e autoridade, as teorias do comportamento, as teorias contingenciais e a liderança transformacional*. Ainda, Schermerhorn Jr., Hunt, Osborn (1999), com as abordagens das *teorias das características, teorias comportamentais, teorias de contingência situacional, teoria da atribuição e a nova liderança.*

construções inovadoras, precisam desvencilhar-se das amarras do que vem nos últimos anos se constituindo em um *pop public management*, ou seja, a transposição acrítica de tecnologias e conceitos do campo da gestão privada para o diverso – especialmente na dimensão ética – espaço do serviço público, com propósitos essencialmente simbólicos[9].

No contexto de um necessário redirecionamento da "**área de gestão de pessoas**" para enfatizar o **fazer da gestão de pessoas**, posicionando essa competência no **líder**, é preciso assinalar que este líder é, essencialmente, um gestor de pessoas. Sendo a gestão de pessoas uma relação, a liderança também o é. Na administração pública não parece razoável diferenciar o líder do gestor, senão tomar a liderança como uma capacidade do gestor ou dirigente público.

No percurso do esforço de construção de uma definição de liderança com significado para o ambiente do serviço público é preciso também avançar na dimensão política das organizações e incorporar elementos de poder e autoridade. Antes ainda, impõe-se redefinir o conceito de organização, de uma perspectiva mecanicista para reconhecer a complexidade como referência de análise (MORIN, 2015). Para tanto, as organizações precisam ser reconhecidas como arenas de poder complexas, em que as pessoas estão em constantes disputas por espaços visando ao alcance dos seus objetivos individuais ou de grupos.[10] Tomar a organização como uma estrutura material e humana constituída e orientada para a realização de um objetivo comum evidencia uma leitura, além de limitada, do fenômeno organizacional, pouco ou nada útil para fins de gestão de pessoas.

De modo geral, as organizações públicas não têm um objetivo comum como dominante, senão no plano formal. Nelas coexistem, de fato, objetivos individuais e institucionais, e estes, não raro, refletem interesses individuais

[9] Para aprofundar este tema, sugere-se Bergue (2010).

[10] Pessoas são, já no dizer dos pensadores clássicos da Filosofia, animais políticos; e em sendo assim, reproduzem nas organizações – instrumentos de vida em sociedade – o que representam na *polis*.

ou de grupos. Ocultar essa dimensão política da gestão de pessoas, ao restringir a capacidade de leitura da realidade em sua complexidade, submete o exercício da liderança, especialmente nas organizações do setor público, a uma prática ingênua, dissociada da realidade e, portanto, sem efetividade. Nesses termos, a dimensão do poder nas organizações, em face dos conflitos que explicita, constitui uma dimensão a ser mais compreendida e considerada pelos gestores (FARIA, 2003), particularmente quando se pensa a gestão de pessoas (PAGÈS *et al*., 1993).

Avançando na definição de liderança pretende-se uma abordagem integradora em **termos conceituais** e em seus **contornos práticos** a partir de elementos conformadores de competências comumente associados ao seu bom exercício. A liderança é, antes de tudo, uma **relação** e envolve **exercício de poder**. É **relação** porque implica no mínimo dois atores em interação em contextos dinâmicos; e é **exercício de poder** porque envolve influência e uma combinação de múltiplas fontes de autoridade legítima (conhecimento, posição formal, antiguidade, entre outros). Trata-se, pois, de um conceito fluido e multifacetado, admitindo diferentes abordagens e perspectivas de análise.

Apesar de bastante estudado, o tema ainda carece de atenção especial em se tratando de setor público, peculiar espaço em que a liderança vem recebendo crescente atenção em face de um amplo conjunto de fatores incidentes em distintos níveis de intensidade, entre os quais: a mudança do perfil sócio econômico médio da população; a questão de valores geracionais; o esgotamento do padrão hierárquico e autoritário de exercício dos encargos de chefia (com acentuado foco em atitudes de comando e de controle); o desejo das pessoas de participar dos processos deliberativos no ambiente de trabalho; o aumento da complexidade das relações sociais no contexto das organizações; a elevação do nível de informação, de conhecimento e de consciência, e da consequente postura mais crítica das pessoas; a maior interface entre as dimensões profissional e pessoal da vida dos servidores; o aumento da qualificação técnica e profissional das pessoas; a inserção da tecnologia e as transformações nos processos de trabalho; a produção de novos conhecimentos no campo da

gestão e correlatos; os sensos de diversidade e de multifuncionalidade; entre outros aspectos.

Enfim, muito se tem escrito e estudado sobre liderança, mas algumas questões se impõem: São observadas efetivas mudanças nas posturas dos gestores? Se não, por quê? Entre os muitos desafios ao aperfeiçoamento da liderança no âmbito do serviço público, pode-se referir como potenciais linhas de resposta: a **natureza das relações de trabalho** que conformam o serviço público; as dificuldades de **identificação das correspondentes competências** requeridas;[11] e as **limitações das propostas metodológicas e de conteúdo** correntemente adotadas para o desenvolvimento das competências relacionadas à liderança nesse ambiente específico. O enfrentamento desses pontos exige, portanto, um **profundo repensar sobre as metodologias de mapeamento e de ensino e aprendizagem de competências com significado para o setor público e cada instituição em particular.**

Liderança, no contexto do trabalho em equipe, pode ser entendida como o **exercício da capacidade de influenciar legitimamente o comportamento de pessoas orientado para a consecução de objetivos institucionais.**[12] O propósito da liderança é, nesses termos, alcançar e manter o engajamento – **interesse e comprometimento** – das pessoas com o trabalho orientado para os fins institucionais e o interesse público (NOGUEIRA *et al*., 2015).

A liderança é expressão de poder porque se refere à capacidade de influenciar pessoas. Assim, liderança **não é posição, é ação**. Portanto, se manifesta no seu exercício, para o quê contribui a posição formal que a designação para o exercício de um cargo ou função de confiança. Nessa

[11] No ambiente do serviço público, a significativa autonomia que detém o agente, em especial nos domínios de atuação do seu cargo, coloca-o em uma posição diferenciada de poder e potencialmente menos sujeita a ações coercitivas relativamente, por exemplo, a um empregado do setor privado. Isso permite que o servidor assuma uma postura mais crítica e menos subordinada.

[12] Bianchi *et al*. (2017) faz interessante revisão sobre diferentes definições e perspectivas sobre a liderança, no contexto da gestão estratégica de pessoas.

linha, impõe-se reconhecer a coexistência de lideranças **formais** e **informais**.

Por ser expressão de autoridade, a liderança exige legitimação. Então a questão que se impõe é: **o que legitima um líder**? Esse ponto está relacionado às diferentes perspectivas de abordagem da **liderança** e às especificidades do **contexto de trabalho**.

É certo que estilos distintos de exercício da liderança são requeridos em diferentes situações (posições e momentos). Por vezes, no âmbito de uma mesma equipe, diferentes posturas (atitudes) podem ser exigidas. Esses estilos dependem especialmente também da forma como o gestor percebe a equipe. Sendo assim, a **qualidade da relação de liderança** é influenciada pelo contexto do trabalho (natureza, tipo, ambiente), pelas pessoas, mas, especialmente, pela **forma como os atores** (gestor e demais membros da equipe) **a percebem** em termos de expectativa e da sua capacidade de compreensão das peculiaridades dessa relação.

Se um gestor percebe a equipe como agregado de servidores investidos em cargos públicos, que estão sob a dependência da sua orientação, supervisão e comandos; se o gestor entender que essa equipe exige controle, sem o qual as pessoas se desagregam; que as pessoas não são confiáveis e não seriam capazes de coproduzir soluções de gestão, então temos um **perfil tradicional de gestor** e, por conseguinte, uma **liderança tradicional**, predominantemente identificada com o culto à hierarquia, ao distanciamento, à formalidade, à estabilidade das relações, à aversão ao conflito e à execução dos processos de trabalho. Por outro lado, essa mesma equipe pode ser percebida por outro gestor segundo os mesmos parâmetros – dependência, controle, confiança, participação, entre outros – em posição diametralmente oposta. A postura da liderança seria, então, outra: mais colaborativa e participativa, mais próxima, menos rígida em relação à hierarquia, com melhor capacidade de reconhecer, compreender e lidar com os conflitos; sentindo-se mais confortável com as instabilidades e diferenças no contexto das relações, entre outros aspectos (MCGREGOR, 1980).

Ocorre, ainda, que essas mesmas formas de perceber as pessoas

estão igualmente presentes nos membros das equipes. Estes aspectos também conformam as expectativas das pessoas em relação ao papel da liderança, o que por vezes influencia a postura assumida pela liderança. Quando esses modelos se alinham (expectativas do gestor e da equipe em relação ao papel do líder), independentemente de qual seja o sentido dessa convergência – mais tradicional ou menos –, haverá uma percepção de **boa liderança**. De outro lado, quando divergem, ou seja, por exemplo, se uma equipe alimenta expectativa de maior envolvimento com a gestão e a liderança é mais tradicional, o conflito se instala.

Assim, o **estilo de liderança** é influenciado tanto pela forma como o gestor percebe os membros da equipe, quanto pelo modo como estes percebem o papel do líder. Desse modo, mudar o estilo de liderança passa pela mudança de percepção não somente por parte do gestor, mas também dos demais membros da equipe.

Também se pode propor, para fins de análise e reflexão sobre o fenômeno da *liderança*, que esta tem um alcance mais amplo em relação à noção de *chefia*. Pode-se dizer que as atribuições próprias da chefia, – mais associada à posição formal na estrutura administrativa – estão contidas naquela (liderança), que envolve outras dimensões, notadamente de fundo comportamental. A liderança, portanto, a despeito de poder ser considerada um dos atributos de um gestor, repercute em mais larga extensão.

Assim, além da posição formal decorrente da designação da liderança, também reforça sua legitimidade o reconhecimento da autoridade do líder como decorrência da forma como atua na composição das relações que encaminham ações e decisões de gestão, além de outros elementos fontes de autoridade, como o conhecimento e a antiguidade (que no serviço público é um aspecto importante das relações sociais).

2.2 Liderança e equipes de trabalho no serviço público

De modo geral, a função do líder pode ser definida como a de estabelecer e desenvolver relações de cooperação e mobilização de recursos, entre os quais as capacidades das pessoas, orientados para a

consecução de resultados que atendam expectativas em diferentes níveis, desde o individual ao institucional com reflexos para a sociedade.

Como já se disse, o ponto focal do exercício da liderança reside na equipe, lócus de atuação que se organiza a partir das relações individuais que o líder desenvolve com cada membro. Nesses termos, é determinante para a qualidade da atuação do gestor a forma como ele interpreta o seu ambiente próximo de trabalho: como um grupo ou como uma equipe (DIAS; BORGES, 2015).

Conforme Biehl (2004), um **grupo** pode ser caracterizado por um contingente de pessoas trabalhando em uma sala. Transformar esse arranjo de pessoas em uma equipe, entretanto, exige a ativação dos "relacionamentos interpessoais em atitudes cooperativas e proativas, [...]" (BIEHL, 2004, p. 134). Ao abordar o que denominam equipes de alto desempenho, Schermerhorn Jr.; Hunt; Osborn (1999) destacam atributos como o compartilhamento de valores essenciais orientadores do comportamento, a transformação do propósito em objetivos específicos de resultado, e a presença e mobilização das competências requeridas.

Os contornos definidores do que se pode entender por **grupo** e por **equipe** inspiram-se, essencialmente, em desdobramentos dos parâmetros delineadores das proposições de teorias X e Y de McGregor (1980), oferecendo importante recurso de análise gerencial, sinalizando aos gestores e demais membros das equipes uma referência analítica de **como perceber** e **agir** em relação às pessoas e ao trabalho. É preciso assinalar de início, no entanto, que grupos e equipes podem existir em uma mesma organização e sua distinção se dá, a exemplo do que se fez em relação aos estilos de liderança, mais para **identificar e eventualmente corrigir distorções**, ou seja: em ambientes dinâmicos, grupos de pessoas e tipos de trabalho com determinadas características mais orgânicas, tendem a formar, por muitas razões, equipes de trabalho; ao passo que em contextos com atributos diametralmente opostos (ambientes mais estáveis e homogêneos) tendem a prosperar configurações típicas denominadas como grupos (Quadro 1).

Quadro 1 – Tipos de arranjo de trabalho e atributos de contexto

Tipo de arranjo do trabalho	Atributos de contexto
Grupo	Ambientes estáveis e hierarquizados; Pessoas com competências homogêneas; Trabalho mais padronizados; Lideranças mais autoritárias.
Equipe	Ambientes mais dinâmicos e horizontalizados; Pessoas com competências heterogêneas; Trabalho menos padronizados; Lideranças mais participativas e envolventes.

Fonte: elaboração própria.

Como se percebe, a noção de **grupo** está bastante influenciada pelos referenciais clássicos de organização do trabalho, ao passo que o senso de **equipe** tem maior influência dos valores humanistas, comportamentais e alinhados com aspectos do pensamento sistêmico e complexo. Em consequência, tomando essas definições como molduras referenciais para a compreensão das relações no ambiente de trabalho, e nas organizações e suas interações de forma mais ampla, tem-se um recurso analítico relevante para subsidiar, especialmente por parte dos gestores, a reflexão, a tomada de decisão e a ação (CLEGG *et al*., 2011). De fato, a administração pública contemporânea vem tendendo a requerer das lideranças práticas de gestão de pessoas que mais se alinhem à noção de **equipe** de trabalho, na medida em que os quadros se tornam mais qualificados, notadamente em termos de sofisticação das competências, e as demandas da sociedade, mais elevadas. O Quadro 2 sintetiza algumas dimensões escolhidas para definir, e, ao mesmo tempo, diferenciar **grupo** e **equipe** de trabalho.

Quadro 2 – Algumas categorias definidoras de grupo e de equipe de trabalho

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

Fonte: elaboração própria.

Tem-se aqui, por óbvio, um recorte – distante, portanto, de esgotar o assunto – que aborda alguns aspectos que podem ser tomados como delineadores, por conseguinte, como diferenciadores do que se entende

por **grupo** ou **equipe**. Convém salientar, ainda, que a natureza do trabalho – mais simples e rotineira, ou mais complexa e criativa – constitui também um elemento capaz de influenciar a configuração do arranjo de trabalho.

1. Paradigma conceitual

O paradigma conceitual se refere aos referenciais teóricos dominantes por meio dos quais se percebe e, por conseguinte, se age em relação ao mundo (CLEGG et al., 2011). A assunção de um referencial de inspiração predominantemente clássica, ou mecanicista, assim entendido como aquele que reconhece e privilegia a divisão do trabalho, a especialização das pessoas, a padronização de procedimentos e a formalização, entre outros aspectos, tende a conformar um arranjo de pessoas mais identificado com o que se denomina de **grupo**.

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

2. Arranjo do trabalho

Como decorrência dos traços dominantes que conformam a matriz conceitual, especialmente dos gestores, vai se configurar o arranjo do trabalho. Esse arranjo em um **grupo** assume feições distintas em relação ao que se processa em uma **equipe** de trabalho.

Assim, se os valores do pensamento clássico predominam, a atitude gerencial tenderá a imprimir e reproduzir práticas que lhes são coerentes. Por exemplo:

a) Um trabalho mais fragmentado e especializado, onde cada

servidor tem seu rol de atividades bem definido, quase em regime de monopólio do conhecimento e da ação correspondente;

b) As pessoas, nesse formato de trabalho, tenderão a se especializar nas suas atividades e, em alguma medida se isolar e se distanciar relativamente aos demais membros, com todos os reflexos negativos que essa postura pode ensejar (além de eventuais benefícios, por óbvio, dependendo da natureza do trabalho).

Caso os valores do pensamento humanista-sistêmico estejam presentes e dominantes, compartilhados pelo gestor e demais membros da equipe, e considerando, ainda, as especificidades do ambiente e da natureza do trabalho, outro arranjo de relações de trabalho pode se configurar, com as seguintes características:

a) Relações interativas de cooperação entre as pessoas, notadamente em atividades mais complexas e de natureza não ordinária. O papel da liderança, nesse contexto, é promover a interação entre as pessoas, promovendo a combinação das competências em favor dos propósitos;

b) Um trabalho integrado, onde as pessoas percebam a totalidade do processo e como a atividade da equipe se relaciona com o todo e os propósitos institucionais. Isso garante maior significado ao trabalho e tende envolver mais as pessoas.

3. Estrutura de poder

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

Os **grupos** de trabalho tendem a se formar e reproduzir em ambientes mais hierarquizados. Nessas configurações de relações de

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

Nas **equipes** de trabalho, de outra parte, a estrutura de poder tende a ser mais horizontalizada, pois pressupõe o potencial de contribuições advindas de outros membros da equipe mesmo no que diz respeito à análise de situações que embasam a tomada de decisão gerencial. Assume-se que a liderança, por mais qualificada que seja, pode não ter, em determinadas situações (senão em todas), as melhores condições de realizar, com a maior amplitude e profundidade possível os diagnósticos necessários.

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

4. Posição da liderança

Consequência direta da forma de perceber a estrutura de poder em uma organização é a posição esperada da liderança em relação às pessoas: uma posição **mais distante**, ou **mais próxima** dos membros

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

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

5. Função percebida da liderança

Ainda como reflexo da forma de perceber a **estrutura de poder** e a consequente **posição da liderança**, destaca-se a **função percebida do líder,** seja por ele próprio, seja pelas demais pessoas (expectativa de atuação). Nesse particular, a função esperada de uma liderança, entre tantas, pode ser a de **controlar pessoas**, essencialmente (grupos), ou a de **estimular e integrar pessoas** (equipes). Aqui, mais uma vez se percebe a influência dos filtros teóricos por vezes inconscientemente presentes (CLEGG et al., 2011).

Nos arranjos reconhecidos como **grupos**, a função da liderança se concentra fortemente na ação controladora. O líder – reduzido à função tradicional de chefia – é aquele que define o que deve ser feito (em quantidade, qualidade e prazo), distribui o trabalho, controla a atuação e os resultados da ação, e atribui a correspondente compensação.

Presente aqui um forte traço de divisão intelectual da atividade gerencial (concepção e execução) típica do pensamento clássico (de inspiração taylorista), em todas as suas etapas – **planejamento, execução e controle** – com intensa atuação e concentração da liderança sobre as etapas inicial e final do ciclo (planejamento e controle). O planejamento do trabalho nesse cenário, inclusive, assume sensíveis feições de instrumento de controle (referenciais de distribuição da carga de trabalho e metas de desempenho para posterior aferição).

Sob a perspectiva de **equipes** de trabalho, entretanto, o papel fundamental da liderança é o de **estimular e integrar pessoas** em torno dos propósitos da unidade e orientados para o senso de interesse público.[13] Estimular pessoas a mobilizarem o potencial de suas competências com vistas a entregas mais qualificadas. Envolver pessoas e seus potenciais para a reflexão acerca de possibilidades diversas para a produção de soluções alternativas e melhores, em muitas situações pode ser desejável. Integrar pessoas, nessa mesma perspectiva, implica reconhecer que competências podem ser complementares e que se potencializam quando articuladas.

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

6. Resultado do trabalho

O modo como é percebido o resultado do trabalho também é um componente que define e distingue grupos e equipes. Em um grupo, o resultado do trabalho é entendido como a resultante da soma das partes, ou seja, a entrega resulta da soma dos esforços de cada membro, fazendo a sua parte do trabalho.

[13] Neste particular, importante retomar o ponto sobre estilos de liderança, notadamente no que se refere às denominadas Teorias X e Y, de Douglas McGregor (MCGREGOR, 1980; MOTTA; VASCONCELOS, 2006).

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

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

7. Comunicação

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

Na configuração identificada como **grupo**, a comunicação tende a ser mais formal e restrita. Assume essas feições basicamente devido às características do arranjo e das relações de trabalho, que, sendo mais compartimentadas e especializadas, e, por conseguinte, mais padronizadas, acabam apresentando pouca variabilidade e, então, sendo menos necessárias.

Pensadas as relações de trabalho como uma **equipe**, por outro lado, em razão do arranjo que se constitui, a comunicação mais qualificada e frequente se impõe. A natureza do trabalho produzido no âmbito de uma equipe está assentada sobre uma comunicação mais elaborada. É preciso conversar mais para estabelecer as etapas específicas de cada

atividade, as feições e atributos peculiares de cada entrega, os ajustes de prazo e qualidade, as contribuições potenciais e efetivas de cada pessoa a cada momento, entre outros aspectos. Refletir, portanto sobre a compatibilidade do processo de comunicação com relação ao tipo de entrega que se pretende é um dos atributos conformadores do que se pode entender por um grupo ou uma equipe de trabalho.

8. Estímulo de trabalho

A perspectiva do estímulo de trabalho – se mais **competitivo**, ou mais **cooperativo** – também ajuda a delimitar os contornos das definições de **grupo** e de **equipe**. O estímulo **competitivo** tende tanto a funcionar mais em **grupos**, quanto a promover a reprodução dessa perspectiva de arranjo do trabalho. E é assim em face do caráter mais individual das entregas concebidas segundo esse formato. A reduzida interdependência entre as pessoas, decorrente da divisão e da consequente especialização do trabalho, dispensa maior cooperação, e estimula, ainda, a competição (DIAS; BORGES, 2015). Nesse cenário, a adoção de um regime de metas de resultado individuais tende a gerar um ambiente competitivo (ainda que as compensações sejam essencialmente simbólicas).

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

9. Respeito ao outro

A capacidade de conviver com perspectivas distintas sobre temas e as correspondentes soluções de encaminhamento constitui outro elemento que auxilia a diferenciar um grupo de uma equipe. Aqui, mais uma vez, a tolerância à diversidade pode ser tomada como elemento

influenciador (causa) e, ao mesmo tempo como **reflexo** (consequência) da forma como as pessoas concebem os arranjos de trabalho. Assim, pessoas com baixa tolerância a conviver com opiniões diversas das suas tendem a um maior **insulamento funcional**, ou seja, a isolar-se no exercício das suas atividades. Por conseguinte, contribuem para um baixo nível de integração e cooperação, conformando-se mais às feições do que se convenciona identificar como um **grupo**.

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

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

10. Compartilhamento da informação e do conhecimento

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

perspectiva de interpretação dos arranjos sociais de trabalho, a reserva de informações e conhecimentos tende a ser mais associada a uma expectativa de manter uma fonte de poder individual. Sob a perspectiva de potencial de geração de valor, a noção de riqueza de competências aqui é percebida como **estoque** de conhecimento.

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

A transparência e o estímulo ao compartilhamento tanto mais amplo quanto possível de saberes pode ser, então, considerado atributo conformador das relações que moldam as **equipes** de trabalho. É, no contexto do conceito de competências, uma **atitude** de elevado valor o **compartilhar**, pois é reconhecido o impacto disso no trabalho e sem temor à potencial perda de monopólio decorrente. Nessa mesma linha, a liderança busca criar as condições materiais e de conscientização para que esse intercâmbio de pessoas e fluxo de informações aconteça.

11. Visão sobre o conflito

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

Sob outra perspectiva – a das **equipes de trabalho** – não se

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

2.3 Definindo gestão de pessoas por competências no serviço público

A **gestão por competências** constitui uma tecnologia de gestão de pessoas em processo de transposição para o contexto do serviço público nas múltiplas esferas de governo, em distintos níveis de intensidade. Entre as diferentes perspectivas de abordagem a serem empreendidas, destaca-se a pouco usual, mas essencial, relação entre **gestão por competências** e o conceito de **meritocracia**. Pensar a gestão de pessoas sob a perspectiva das competências estabelece uma vinculação com o senso de mérito na medida em que o foco de atenção se desloca do cargo ou da carreira, suas atribuições e parâmetros formais de admissão, lotação e promoção, para as pessoas, suas competências e correspondentes mobilizações, e as estratégias de desenvolvimento dos servidores orientadas pelas capacidades necessárias à realização das entregas de interesse público.

Adotar o conceito de competências para a gestão de pessoas implica importantes deslocamentos nos eixos de atenção por parte das lideranças, mas que tem como elemento fundamental a efetiva e radical compreensão da sua **essência**.

Compreender o significado e o alcance potencial da gestão de pessoas por competências na administração pública exige que, inicialmente, defina-se o que se entende por **competência**. Ainda, que se articule o conceito essencial de competência com outros temas correlatos de maior impacto na gestão de pessoas no serviço público, quais sejam: o **desempenho**, a **capacitação** e a **lotação** de pessoas. Parte-se da ideia de que o fundamento essencial para a adoção da **gestão por competência** é promover impactos substantivos sobre a **gestão de desempenho** [14]e esta, por sua vez, informar as necessidades de **capacitação** e as sinalizações e potencialidades de lotação ou de realocação de pessoas. De início é importante assinalar, também, que a gestão por competências, especialmente quando pensada para o contexto do serviço público, permite que se reconheçam duas perspectivas fundamentais: a) a da **organização**, segundo a qual atividades são investigadas a partir do conceito para identificar competências necessárias em cotejo com as existentes, para fins de análise de desempenho e identificação de lacunas orientadas para informar as políticas de capacitação; e b) a das **pessoas,** que são reconhecidas como detentoras de competências passíveis de serem mobilizadas para a produção de valor público, perspectiva esta mais orientada para as políticas de movimentação e lotação de servidores.

A noção de competência estende suas origens até a formulação de McClelland (1973), que propõe um questionamento dos testes de inteligência nos campos da educação e do trabalho, tanto em termos de pressupostos quanto de validade. Na literatura especializada, o conceito recorrente para **competência** é a composição de conhecimentos, habilidades e atitudes. (BRASIL, 2015; ANTONELLO; PANTOJA, 2010). A gestão por competências aparece inicialmente formalizada na administração pública brasileira a partir do **Decreto nº 5.707/2006**, que

[14] Perceba-se que não por outro motivo o senso de competências (mapeamento daquelas necessárias e das existentes buscando evidenciar as lacunas) tem seu significado fortemente associado ao de mobilização. Isso ao ponto de se poder afirmar que a mera detenção de competências (estoque) pouco ou nenhum valor tem, se não forem empregadas (mobilizadas) em favor da produção de valor público (fluxo).

institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal no âmbito do Poder Executivo Federal (CAMÕES; MENESES, 2017). Essa política se assenta, entre outros aspectos, no conceito de competências e no senso de mobilização dessas capacidades para a qualificação das entregas no serviço público. [15]

No âmbito do Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, a Resolução CNJ nº 240/2016, assim define:

> Art. 2º [...]
> XV – competência: conjunto de saberes, conhecimentos, habilidades e atitudes correlacionados, que devem ser mobilizados para o atingimento dos resultados organizacionais.

Destaca-se aqui os aspectos **saberes, conhecimentos, habilidades e atitudes** como componentes do que se entende por **competência** no contexto do Poder Judiciário. Outro ponto a assinalar é o fato desses componentes serem **correlacionados**, o que implica dizer que são interdependentes, ou seja, que em conjunto formam a **competência**.

Também merece atenção nessa definição a inclusão da expressão "saberes" e seu significado no contexto do judiciário. O componente **"saberes"** é uma inclusão peculiar em relação aos elementos dominantes reproduzidos na literatura especializada, o que parece conferir neste caso identidade institucional ao conceito. O senso de **saberes**, aqui, a despeito de sua relação com a noção de **conhecimento** (de inspiração mais formal

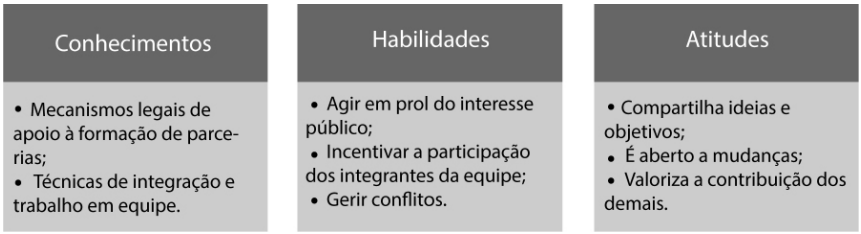
[15] A título de exemplo, no âmbito do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 240, de 09–09–2016, que fixa diretrizes de gestão estratégica de pessoas baseada em competências – a Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário. O desenvolvimento da gestão de pessoas, a propósito, é um dos "macrodesafios" estabelecidos na estratégia Judiciário 2020 (Resolução CNJ nº 198, de 1º–07–2014). Entre as razões estruturantes da proposta contida na PNGPJ está a "necessidade de adequar o modelo de gestão de pessoas do Poder Judiciário às exigências da sociedade atual, às transformações das relações de trabalho e aos avanços da tecnologia da informação e da comunicação." Ainda como elemento motivador da instituição da Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário está referido o Acórdão TCU 3023/2013, que recomenda ao CNJ a orientação aos órgãos do Poder Judiciário para que estes qualifiquem suas respectivas políticas de gestão de pessoas.

e instrumental), expressa algo mais substantivo, derivado da vivência, da experiência, que é elemento reconhecidamente valorizado no serviço público, particularmente no Judiciário, também sob a perspectiva de **antiguidade.**

Retomando as dimensões da definição de competência, sinteticamente, temos o **conhecimento** como o saber desenvolvido e acumulado. O conhecimento é produzido a partir da pesquisa, da leitura, da experiência, da participação em cursos, enfim. A **habilidade** é o saber fazer. Refere-se à capacidade de converter um conhecimento em ação. Ainda, uma pessoa pode deter conhecimento sobre um tema, inclusive pode ter a capacidade de mobilizar esse conhecimento, colocando-o em prática, mas para que isso ocorra é essencial a presença de outra dimensão da competência – a **atitude.** Atitude está associada ao impulso para a ação. Diz respeito à postura da pessoa em relação ao trabalho e aos colegas de equipe.

A manifestação desses três componentes da competência requer e depende de diferentes formas de aquisição, tanto quanto de atributos pessoais e sociais, impondo-se estratégias distintas para o seu constante desenvolvimento. Para exemplificar uma competência em suas três dimensões constitutivas, parte-se de ilustração contida em trabalho desenvolvido no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), que, entre outras, identificou a competência denominada **integração**. Essa competência tem a seguinte descrição: “Interagir com pessoas, unidades e organizações, somando contribuições para atingir interesses comuns.” (BRASIL, 2015, p. 24). Essa competência está bastante associada ao senso de pensamento sistêmico e à decorrente capacidade de pensar as pessoas e a instituição em seu contexto mais amplo de interações.

Figura 1 – Componentes da competência "integração"



Fonte: Brasil (2015).

Assinala-se, entretanto, que o desenvolvimento de competências não tem valor tão-somente em si, senão pela transformação que efetivamente promove. O valor público é gerado não pelo **estoque** de competências, mas pelo seu **fluxo**; ou seja, a competência tem valor, efetivamente, quando é **mobilizada** para a consecução dos propósitos institucionais: **resultados**, avaliados desde o nível das atividades e dos processos de trabalho, até as diferentes perspectivas de desempenho das políticas públicas.

É importante ainda reconhecer que todos os agentes detêm uma particular cesta de competências fluidas passíveis de serem mobilizadas. As pessoas desenvolvem e perdem competências no transcurso da sua vida pessoal e profissional. Essas competências são, portanto, os recursos efetivamente à disposição da administração para a realização do trabalho e a produção de valor para a sociedade.

Cabe à liderança ser capaz de conhecer melhor os membros da sua equipe de trabalho, identificando em cada um não somente as expectativas e interesses em relação ao trabalho e à trajetória profissional, mas o conjunto de capacidades que detém, para além das mínimas exigidas para a investidura no cargo. Será que os líderes conhecem as formações complementares que os colegas possuem? Conhecem os interesses e os potenciais de trabalho para além do que é requerido para a consecução das rotinas tais como estão dadas? Conhece o potencial criativo para a produção de inovações que cada membro da sua equipe possui? Isso também é gestão por competências.

2.4 A liderança no processo de transposição da gestão por competências para o serviço público

Parte-se aqui de referenciais conceituais e de um acúmulo de experiências profissionais diversas que sinalizam para o convívio das organizações públicas com práticas gerenciais formalísticas ou cerimoniais e modismos, que têm sua adoção meramente ritualística, simbólica ou **para inglês ver**, com um impacto transformador das práticas de gestão por vezes bastante reduzido ou mesmo nulo (ABRAHAMSON, 1996; CALDAS; WOOD JUNIOR, 1999; FAN, 2004; KARSTEN, 2006; ABRAHAMSON, 2006; POLLITT, 2007). Tem-se, mais intensamente no plano do discurso, falado da adoção de conceitos gerenciais em voga na prática empresarial, mas até que ponto essa inspiração tem resultado em transformações substantivas no comportamento e na dinâmica das pessoas nas organizações públicas? Quais são os custos envolvidos nesses processos de transposição? Esse é o objeto de reflexão de fundo: **o processo de adoção de práticas gerenciais e o questionamento de alguns conceitos estruturantes deste movimento de transposição dos ditos "modelos de sucesso do setor privado"**, entre os quais a gestão por competências, a gestão de desempenho, entre outros (CAMÕES, 2017; CAMÕES; MENESES, 2017). [16]

É preciso refletir sobre quais são as transformações que se incorporaram efetivamente aos sistemas de gestão como decorrência dos esforços de adoção do conceito de competências. Algumas considerações para reflexão:

1. *Consultores e empresas de consultoria*. Com a emergência do modelo de gestão por competências os consultores desconheciam as especificidades do serviço público. **O que é necessário?** Agentes de transformação efetiva, com conhecimento sobre o setor público e suas especificidades.

[16] Trata-se do processo de transposição de conceitos e de tecnologias de gestão para as organizações do setor público, notadamente o conceito de **redução gerencial** (BERGUE, 2010; 2011).

2. *Posição subordinada do órgão público*. O conteúdo simbólico atribuído ao "estrangeiro", ou seja, ao consultor externo (CALDAS, 2007), aliado a um posicionamento mais passivo e confortável, por vezes deslumbrado, por parte do órgão adotante, tende a facilitar uma postura mais subordinada, tanto dos gestores de nível estratégico, mais interessados nos efeitos simbólicos da inovação, quanto dos profissionais de gestão de pessoas dos órgãos adotantes, de modo geral pouco especializados e de formação mais orientada para uma gestão de pessoas mais tradicional. **O que é necessário?** A formação de profissionais quais qualificados que se envolvam de modo mais ativo e em profundidade em um processo de aprendizagem mediado pela contribuição externa, seja uma empresa de consultoria, seja um profissional de outro órgão público.

3. *Complexidade do modelo.* As práticas tendiam a reproduzir modelos e métodos que buscavam adaptações de superfície no processo de adoção. **O que é necessário?** Que sejam desenvolvidos, conjuntamente, métodos mais simples de adoção da tecnologia gerencial. Pensar a possibilidade de flexibilizar, transformar, ou mesmo criar outros métodos alternativos de transposição que respondam à necessidade específica daquela organização em particular. É importante que o amplo processo de apropriação de uma tecnologia gerencial seja tomado como um processo de aprendizagem, por definição, complexo e de longa duração. Por isso, exige que se avance do essencial para o periférico ou acessório. O conceito de iteração pode auxiliar na forma de pensar avanços incrementais no processo de transposição de objetos culturais com vistas à inovação que toda a adoção de novo conceito enseja.

Assinala-se a importância da participação dos gestores nesse processo de adoção de novas tecnologias gerenciais, tanto quanto o necessário protagonismo de outras pessoas segundo um arranjo que se estenda por toda a organização, cabendo às lideranças, desde o momento

da concepção do projeto, identificar e mobilizar essas pessoas detentoras de competências específicas, ou com potencial de serem desenvolvidas (CAMÕES, 2017).[17]

De modo geral, a possibilidade de perceber nas pessoas potenciais a serem desenvolvidos – lacunas de competências – e permitir sua subsequente mobilização para a produção de valor público pode ser considerada uma das perspectivas estruturantes da noção de gestão de pessoas por competências para o setor público.

A importância da compreensão do processo por parte da liderança, então, é essencial para uma adoção significativa da tecnologia gerencial, ou seja, é essencial que a apropriação implique a transformação substantiva da forma de pensar e de agir das pessoas nas organizações. Uma tecnologia (instrumento) é a operacionalização de conceitos (teoria). A gestão por competências é uma tecnologia gerencial que operacionaliza essencialmente o conceito de competência. Como qualquer tecnologia de gestão, a gestão por competências exige um processo de adoção que (BERGUE, 2010):

a) Observe seu **contexto de apropriação** em suas peculiaridades. A organização específica é este contexto peculiar. Particular em atribuições, estrutura funcional, normativas estruturantes de atuação e trabalho, cargos e carreiras, entre outros aspectos.

b) Seja **permeável em suas fronteiras** para conhecer o novo. Estar "aberta" e permitir-se aprender formas diferentes de perceber a gestão.

c) Pressuponha **comprometimento e autonomia de pensamento**

[17] Tanto quanto em educação se sustenta a noção de que cada pessoa tem seu tempo e método particular de aprender, o mesmo pode ser pensado para uma organização pública. A despeito das aparentes similaridades, da subordinação ao mesmo arranjo normativo, entre outros aspectos, é preciso reconhecer que cada organização é a resultante da interação das pessoas que as compõem. E estas são diferentes entre si e em relação a si próprias no transcurso do tempo. Então, a despeito da complexidade que se revela, essa condição deve ser profundamente considerada, sem reducionismos, e tomada como fonte de riqueza própria de cada um desses organismos sociais.

das pessoas envolvidas na elaboração do conceito e na construção das soluções gerenciais.

d) Identifique os **pressupostos e conceitos essenciais** envolvidos. A elaboração de uma efetiva solução tecnológica em gestão exige que os recursos estruturantes – os conceitos – sejam bem compreendidos e colocados.

e) Ressignifique conceitos e **elabore soluções próprias**. Bem assentar, articular de modo coerente e significativo esses elementos é condição não única, mas determinante, para a adoção e consolidação de uma tecnologia gerencial. Desse modo, a adoção significativa dos conceitos poderá gerar uma configuração de solução gerencial peculiar à organização.[18]

É importante atentar para o alcance potencial dessa noção de **produzir soluções gerenciais substantivamente identificadas com a organização e transformadoras do modo de pensar e de agir de seus membros**. Com isso, sustenta-se que os modelos e metodologias que descrevem uma tecnologia de gestão, bem como as correspondentes metodologias de implantação, podem ser tomadas como referências de inspiração. Não precisam ser adotadas naquele formato, alcance ou tempo determinado. Se uma tecnologia de gestão é a operacionalização de conceitos, são estes os elementos essenciais, e não a forma que a ferramenta assume. Esta é **uma** forma possível de configuração dos

[18] Ilustra esse aspecto a já referenciada inclusão da dimensão "saberes" na definição de competência a que se refere o art. 2º, inciso XV, da Resolução nº 240/2016, do CNJ. Ao fazer isso, a Instituição adotante do conceito de competência dá significado especial, identidade, ressignificando-o conforme sua matriz de valores, o que contribui para sua aderência ao sistema de gestão da organização e perenidade da inovação. Reforça isso a definição trazida no art. 3º da mesma Resolução, ao indicar os princípios da *Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário*, em seu inciso I: "*valorização dos magistrados e servidores e de sua experiência, conhecimentos, habilidades e atitudes*." (Resolução CNJ nº 240/2016, art. 3º, inciso I).

conceitos; não a única.[19] Cada organização, no limite, pode, por seus membros, desenvolver a sua que em alguma medida se parecerá em maior ou menor grau com a forma assumida pelo modelo tomado como inspiração (BERGUE, 2010).

Como saber se a gestão por competências é boa opção para uma organização pública? É possível encaminhar a resposta a partir de dois eixos:

a) Se os seus conceitos centrais e estruturantes são coerentes com a natureza da organização;

b) Se os reflexos da sua adoção são capazes de aperfeiçoar as políticas de gestão da organização.

Sobre os conceitos centrais e estruturantes da **gestão por competências** no contexto de uma organização pública, é possível destacar os seguintes:

a) As **organizações públicas são intensivas em pessoas e conhecimento**. O resultado gerado pela organização em foco está diretamente associado às capacidades que seus servidores têm, ou seja, ao nível de conhecimento e à capacidade e vontade de mobilizar esse conhecimento em ação;

b) As **políticas de capacitação de pessoas** são mais efetivas na medida em que são focadas no desenvolvimento de competências necessárias (em especial **conhecimentos** e **habilidades**). A precisão desse foco está diretamente associada à qualidade do diagnóstico das necessidades de capacitação e desenvolvimento; o que, por sua vez decorre das competências mapeadas (existentes x necessárias) na instituição. Ou seja, aquelas que as pessoas detêm em relação àquelas que

[19] A esse propósito, vale assinalar referência destacada por Camões (2017) em relação a proposições contidas no relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2014) relativamente a ações prioritárias a serem implementadas, entre as quais: "*Implementar uma gestão por competência, evitando projetos excessivamente complicados*." (CAMÕES, 2017, p. 4).

elas precisariam ter para a consecução dos misteres institucionais. Essa lacuna (competências necessárias – competências existentes) é substrato essencial para direcionar a política de educação e desenvolvimento de pessoas;

c) As **políticas e as práticas de gestão de pessoas**, em sentido amplo, mostrar-se-ão mais efetivas (gerarão efeitos mais transformadores) na medida em que ativarem a atitude dos agentes (agentes políticos e servidores);

Entre os aspectos essenciais a serem reconhecidos para o processo de adoção da gestão por competências no serviço público está a exigência de se promover um repensar radical, qual seja, um deslocamento da ênfase convencionalmente dada ao *cargo* para as *pessoas* (Quadro 3).

Quadro 3 – Diferenças conceituais entre gestão de pessoas por competências e na perspectiva tradicional

Gestão de Pessoas Tradicional	Gestão de Pessoas por Competências
Cargo	Pessoa
Atribuições do cargo	Competências das pessoas
Servidores são admitidos para desempenhar as atribuições de um cargo.	Pessoas detêm – e podem perder ou ampliar – conhecimentos, habilidades e atitudes mobilizáveis para a produção de valor público.
Acentua uma perspectiva estática, rígida, reativa, funcional e mecânica.	Acentua uma perspectiva dinâmica, sistêmica, fluida e orgânica.
Formalística	Real

Fonte: elaboração própria.

Quando se empreende uma gestão de pessoas com olhar acentuadamente centrado no **cargo**, percebe-se principalmente uma

atenção sobre as atribuições inerentes a esse espaço legal de atuação (perspectiva mais estática e formal), ao passo que ao se voltar para as **pessoas**, se reconhece que estas são depositárias de competências mobilizáveis para a produção de valor público. Nessa linha, à liderança cabe atentar para que essas competências sejam utilizadas da melhor forma possível, tanto em benefício da administração quanto da pessoa que as detém, eis que essa ativação tende a operar também como elemento motivador (perspectiva mais orgânica e real).

Sob o ponto de vista da aplicabilidade, ainda, é possível perceber que a gestão de pessoas por competências tem potencial repercussão no aperfeiçoamento dos processos de concurso público (recrutamento, seleção e formação inicial), de desenvolvimento continuado de pessoas (TD&E); de planejamento e organização da força de trabalho (dimensionamento da força de trabalho) e no desenvolvimento de outras políticas de gestão de pessoas, tais como a gestão de talentos e de desempenho (FERRAZA *et al*., 2015).

Em síntese, a adoção dos conceitos de gestão por competências pode ser percebida em quatro grandes momentos críticos, que podem ser desdobrados conforme o caso: a) a **preparação conceitual das pessoas**; b) o **mapeamento de competências**; c) a **produção das soluções gerenciais**; e d) a **utilização e aperfeiçoamento do sistema de gestão**. Em todos esses movimentos são fundamentais cronogramas flexíveis, que coloquem no centro do processo as pessoas e o propósito, e não o tempo.

O estágio de **preparação conceitual** implica o amplo desenvolvimento de um conjunto de conhecimentos que permitam às pessoas (todas as pessoas na organização, especialmente as lideranças, que devem ser os principais agentes de mudança, e não os polos passivos no processo) compreender os conceitos, perceber a sua relevância para a gestão e desejar que esses conceitos se instalem na organização. Se essa fase não for alcançada a contento, tudo o mais pode resultar comprometido. Importante notar que, especialmente neste momento, as perspectivas de pensamento sistêmico e da complexidade (MORIN, 2015;

MARIOTTI, 2010) devem assumir preponderância, particularmente em dois aspectos, quais sejam, **a assimilação é um processo de educação;** e a possibilidade de **mobilizar conhecimento saberes e experiências de outras instituições**.

Deve-se ter a compreensão de que o processo de assimilação conceitual é essencial à compreensão do processo de transformação em curso, tanto quanto é um processo de educação; logo, multifacetado, particular, dinâmico e de mais longo prazo. Sendo assim, exige uma estratégia de aprendizagem que transcende em muito as convencionais ações baseadas em palestras e cursos curtos de sensibilização, inseridas nos pacotes de implantação mais comuns. É imperativa uma ação de educação contínua e de mais longo prazo, pois não se trata de informar sobre o que é a gestão por competências, senão de conhecer substantivamente seu conteúdo e significado.

Desloca-se, assim, da noção de implantação da gestão por competências como um evento, para um *processo de aprendizagem* da organização, por meio das pessoas, para apropriar e constantemente aperfeiçoar de forma significativa os conceitos essenciais afetos a competências ao seu modo peculiar de funcionar. Isso é, de fato, gestão por competências: para além de implantar, fazer funcionar no cotidiano da organização.

Tudo isso deve assentar-se na resposta à questão essencial: para que adotar o conceito de competências? A resposta precisa envolver a mudança da perspectiva de gestão de pessoas, de uma abordagem centrada nos **cargos** em sentido mais estrito, para um olhar que perceba as **pessoas** como detentoras de competências atuando em espaços de trabalho para os quais determinadas competências são necessárias.

Quanto à capacidade de pensar sistemicamente orientada para a possibilidade mobilizar pessoas de outras organizações e suas experiências, deve-se assinalar a relevância de avançar em relação às também convencionais "**visitas técnicas**" prévias em outros órgãos em busca de relatos de "**práticas bem sucedidas**" e de "**cópias de termos**

de referência de contratação" entre outros documentos para inspiração, para alcançar um arranjo de interação que inove e se oriente para uma **consultoria colaborativa** entre pessoas e instituições, especialmente quando se toma essa adoção como um processo contínuo. Essa interação permite intercambio duradouro de conhecimentos advindos de erros e acertos, dúvidas e ansiedades, além da formulação de estratégias de desenvolvimento conjuntas em que as fronteiras institucionais sejam mitigadas e as diferenças entre as realidades organizacionais envolvidas repercutam mais como estímulos a pensar soluções diferentes e a colaborar, e menos como obstáculos à cooperação.

A relativização das fronteiras organizacionais implica aceitar que a administração pública é **uma**, a despeito das fatias orçamentárias, das especificidades e propósitos de cada órgão ou entidade, e mesmo das esferas federativas. O destinatário e o financiador de tudo são um só – o **cidadão contribuinte**. Isso é pensar sistemicamente o significado de ser agente público nesse contexto.

O momento do **mapeamento das competências** envolve desde o planejamento e a preparação para o levantamento e síntese das competências necessárias e as existentes nas pessoas, em suas diferentes categorias (comportamentais, técnicas etc.). Métodos quantitativos e, especialmente, qualitativos de coleta e análise de dados são essenciais. Especificamente no que diz respeito ao mapeamento de competências podem ter lugar experiências *criativas e não convencionais* (XERXENEVSKY *et al*., 2016; SILVA *et al.*, 2017).

Na esteira dos esforços colaborativos e integrados em busca de soluções inovadoras para os desafios da administração pública, também o **mapeamento de competências** admite – e por vezes requer – soluções alternativas. Um desafio inicial é definir **competências** para a realidade específica do órgão. Esta pode reproduzir conceitos consolidados na literatura, ou se inspirar neles e produzir os contornos de uma definição que faça sentido para a instituição em questão. Por exemplo, uma organização pode entender que, considerando as suas especificidades,

no momento inicial de implantação da gestão por competências seja relevante concentrar-se em conhecimentos e habilidades, tão-somente. Dada a complexidade das dimensões convencionais e os propósitos que almejam, tanto quanto o tipo e alcance da transformação que pretendem empreender, os gestores podem entender, por exemplo, que apenas os **conhecimentos** e as **habilidades**, ou mesmo somente os **conhecimentos,** são os componentes das competências que melhor se alinham, naquele contexto, à solução de problemas existentes e às mudanças requeridas nas políticas e práticas de gestão do desempenho, de educação e capacitação para o trabalho, de recrutamento e seleção e de lotação de servidores. O componente atitudinal, pelas suas caraterísticas de evidenciação e tratamento, pode, eventualmente, receber menor ou nenhuma atenção em um primeiro momento. Em suma, trata-se do imperativo de bem definir competências em suas dimensões, não somente para compartilhamento de todos quanto ao seu significado, mas para orientar o processo de mapeamento.

As categorias de competências constituem também ponto a ser observado por ocasião da definição das competências para a organização. A literatura especializada e metodologias convencionais são pródigas em uma ampla tipologia, que envolve categorias como organizacionais, essenciais, transversais, especializadas, técnicas comportamentais, gerenciais, entre outras. É preciso que a administração reflita acerca da efetiva necessidade dessas categorias, do seu significado real, bem como da sua posterior utilização, notadamente considerando a complexidade que a introdução dos conceitos encerra. Nessa linha, vale considerar a viabilidade de tomar a adoção do conceito de competências como um processo, que parta do fundamental para o periférico. Entre as categorias de competências mais relevantes podem-se destacar as técnicas e as comportamentais. As **competências comportamentais** podem ser consideradas aquelas relacionadas às capacidades relacionais e de compreensão do contexto mais amplo, sendo principal, mas não exclusivamente, desejadas para o exercício de cargos de liderança (DE

BONIS; PACHECO, 2010)[20]. São entendidas como **competências técnicas** aquelas que dizem respeito à atividade mais operacional, aos saberes necessários à consecução das atividades ordinárias, sejam elas finalísticas ou de meio, das diferentes áreas da organização. As competências técnicas também são requeridas dos gestores, ainda que estas não tenham no seu trabalho a relevância que assumem as **comportamentais**.[21]

O processo de mapeamento, em si, muito se assemelha a um processo de pesquisa científica, permitindo não somente que os instrumentos convencionais de coleta e análise de dados sejam empregados, mas, especialmente, que estratégias criativas e combinadas possam ser adotadas. Essas abordagens metodológicas alternativas podem ser pensadas também como integradas ao processo de educação para a gestão por competências; ou seja, ao tempo em que operam como momento de pesquisa e coleta de dados, também contribuem com o processo de aprendizado contínuo sobre o tema.

É importante que as lideranças se envolvam no mapeamento e mobilizem as suas equipes para um trabalho colaborativo em que os processos de mapeamento e de reflexão e aprendizagem sobre os processos de trabalho se integrem. Essencial ter em mente que as atividades de mapeamento devem ser realizadas não somente envolvendo as pessoas diretamente, mas no contexto e a partir da descrição dos seus processos de trabalho. A coleta de dados sobre competências requer múltiplas incursões e, por vezes, uma experiência vivencial. Trata-se, pois, de um trabalho complexo e meticuloso de escuta e observação cuidadosa, com interação qualificada entre os participantes; exigência esta que exalta a importância do protagonismo das lideranças e da capacidade dos profissionais da área de gestão de pessoas conhecerem as demais áreas em suas atribuições, processos, linguagem, terminologias e entregas, além da capacidade de estabelecerem laços de confiança e cooperação com as

[20] São exemplos de **competências comportamentais** o pensamento e visão sistêmica, comunicação, a integração, liderança, entre outros.

[21] São exemplos de **competências técnicas** a redação qualificada, o domínio da legislação pertinente, utilização de sistemas informatizados etc.

pessoas. A proximidade com a operação, portanto, é essencial; e dessa experiência podem-se extrair valorosas informações para a identificação do nível de detalhamento das competências.[22]

Em caráter exemplificativo, tomada uma área de **auditoria pública,** uma **competência técnica** própria do profissional poderia ser: **métodos de análise qualitativa de dados**.

Os **conhecimentos** associados a essa competência podem ser elementos de pesquisa qualitativa (ética na coleta e tratamento de dados, credibilidade, validade, confiabilidade, saturação etc.); tipos de dados qualitativos (textos, vídeos, fotos, documentos etc.); técnicas de coleta de dados qualitativos (observação, grupo focal, entrevista, questionário, análise documental, dados secundários); técnicas de análise e interpretação de dados qualitativos (análise de conteúdo, análise de discurso, por exemplo). São conteúdos que habilitam o profissional a compreender um fenômeno, argumentar, debater ou contribuir com domínio de entendimento em relação ao objeto em análise. As **habilidades,** por sua vez, dizem respeito à capacidade de **fazer**, à capacidade de operar com aqueles conhecimentos, tais como realizar um grupo focal e uma entrevista; produzir um questionário para levantamento de dados com correção e consistência; utilizar *softwares* de tratamento de dados qualitativos; realizar análises de conteúdo etc. Em suma, neste caso, uma dimensão da competência é **conhecer metodologia** de análise qualitativa de dados, outra é **empregar esses métodos** de forma correta.

Na mesma linha, a competência **redação de relatórios técnicos**, que tem como **conhecimentos** relacionados o domínio da ortografia, da acentuação e demais elementos da língua portuguesa; e como habilidades

[22] Desse modo, práticas de mapeamento que partam de levantamentos realizados mediante questionários previamente aplicados a distância, seguidos de entrevistas exclusivamente com os gestores, mesmo oficinas distantes do ambiente de trabalho, tendem a oferecer informações pouco precisas, formais, inconsistentes e, em geral, formuladas com base nas atribuições dos setores. Nesse particular, como decorrência também da fragilidade conceitual, o conceito de **competência** tende a ser confundido com o de **atribuições** ou **atividades** de "competência" de cada órgão, comprometendo o propósito da adoção do conceito.

associadas a capacidade de produzir textos consistentes, corretos, objetivos, claros e concisos, por exemplo. Assim, quantas ou quais serão as competências, o nível de detalhamento, se mais sintético ou analítico, a abrangência em termos de áreas da organização, entre outros aspectos, são objeto de definição para cada caso. E mais, é importante reconhecer que as competências precisam estar em constante análise e atualização, pois são influenciadas pelas transformações de estrutura, de processos e de métodos de trabalho, de tecnologia, de resultado pretendido, entre outros aspectos.

Nesses termos, os principais interessados no mapeamento não devem ser os profissionais de gestão de pessoas, a despeito de conduzirem o processo, mas as demais áreas, em especial as finalísticas. O processo de mapeamento, como de resto toda a gestão de pessoas, não pode ser visto como "uma coisa do pessoal da área de gestão de pessoas", mas como uma **necessidade** para a organização como um todo. A atividade, em síntese, não pode ser percebida como um fardo, mas como uma oportunidade para aperfeiçoar o trabalho de todas as lideranças. Se essa consciência não se instalar na organização, a probabilidade da adoção da gestão por competências converter-se em uma prática formalística será significativa.

A **produção das soluções gerenciais** diz respeito às aplicações desenvolvidas a partir dos conceitos assimilados e dos dados e informações colhidos da realidade organizacional. Assim, o desenvolvimento de processos ou de sistemas que empreguem esses elementos (conceitos e informações) para a gestão de desempenho está relacionado com as políticas de desenvolvimento – treinamento, desenvolvimento e educação –; às políticas e processos de recrutamento, seleção e lotação de servidores; entre outros. Na esteira da adoção significativa de conceitos a partir de definições que produzam sentido no âmbito da organização, também a subsequente geração de soluções de gestão pode ser pensada a partir do essencial para o periférico.

Entre as transformações potenciais no sistema de gestão como

decorrência da adoção do modelo conceitual de competências está o redesenho dos cargos e das carreiras, para incorporarem descrições mais amplas, genéricas e flexíveis. Também está no espaço das possibilidades contemplar nessas descrições as competências necessárias ao seu desempenho. Esse esforço de descrição mais qualificada dos cargos também pode se estender para a definição dos perfis tanto de **cargos em comissão**, quanto de **estagiários**. Em que pese a natureza peculiar do cargo comissionado relativamente à possibilidade de nomeação e dispensa a qualquer tempo, é possível interpretar como compatível e desejável, dadas as feições da sociedade contemporânea, que um perfil mínimo de competências a ser observado por ocasião da investidura possa ser desenhado, qualificando os correspondentes processos de admissão (a seleção, especialmente) e de capacitação continuada desses agentes.[23]

Esse perfil profissional mínimo, mormente na administração pública contemporânea, que se afasta do patrimonialismo, exige que o exercício do cargo responda aos interesses da instituição e não do agente que designa. Relativizado, portanto, o alcance do significado de livre nomeação e exoneração, com vistas à convergência entre **confiança pessoal** e **interesse público**.

Assim, a introdução de transformações tomadas a partir de um processo contínuo e incremental de modificações no modelo de gestão de pessoas existente pode resultar em uma assimilação mais efetiva. Sucessivos ciclos de pequenas inovações em termos de gestão por competências no âmbito da organização, além de permitir aprendizados constantes, significa também um tempo mais elástico para a internalização de conceitos e práticas. Quando esse processo é conduzido e protagonizado

[23] Em caráter ilustrativo pode-se destacar o que dispõe a já referenciada Resolução CNJ nº 240/2016 em seu art. 5, incisos V e VI: [...] **Art. 5º** São diretrizes para a seleção, o ingresso e a lotação de servidores: [...] **V** – definir formalmente perfil profissional desejado para as posições de liderança de pessoas; **VI** – prover cargos em comissão e funções de confiança mediante o atendimento a critérios previamente estabelecidos, orientados pelas necessidades do órgão, pela competência exigida pelo cargo ou função e pelo reconhecimento do mérito, promovendo, sempre que possível, um processo seletivo transparente e acessível.

pelos próprios gestores, não há razão para adoção de um cronograma rígido, tampouco demasiado apego a métodos convencionais. Essa flexibilidade merece ser estimulada, inclusive. As **pessoas** e os **propósitos** precisam estar no foco das ações, e não o **método** em sentido estrito. Este, de fato, está em constante processo de aperfeiçoamento, implicando repercussões no cronograma que projeta as ações e prazos.

Outro aspecto que pode ser relativizado em relação à perspectiva mais ortodoxa de adoção da gestão por competências, exigindo um cuidado especial, são os **parâmetros de avaliação**. É importante reconhecer que esses parâmetros devem ser elaborados de modo a atender uma real necessidade da organização, não necessariamente para atender a um modelo preestabelecido, seja na literatura, seja nas práticas de consultorias. Assim, os **parâmetros** ou as **escalas de avaliação** devem oferecer aos gestores em geral e, em particular, aos profissionais da área de gestão de pessoas, aqui incluída a área de educação (mesmo no caso desta se constituir como **escola de governo**, por exemplo), subsídios para, desde o desenvolvimento de políticas de gestão de pessoas, até ações de educação e de movimentação de servidores. Qualquer das alternativas, desde a adoção de **escalas numéricas** (aparentemente mais objetivas) até **pareceres descritivos** (mais subjetivos), combinadas ou não, tem suas vantagens e desvantagens. É importante ter em mente, por exemplo, que escalas numéricas de notas contribuem para acentuar o senso de competição e de comparação entre servidores; os pareceres descritivos dependem do interesse do avaliador em utilizar a oportunidade para de fato avaliar. A complexidade do processo sugere a combinação desses elementos de avaliação.

Em caráter ilustrativo, segue uma **escala de avaliação** utilizada no **Sistema de Gestão de Desempenho do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – (Proades)**, para fins de verificação do **alcance dos objetivos pactuados**.[24] A escala combina um elemento de avaliação

[24] Instituído pela Instrução Normativa nº 09, de 14 de setembro de 2018, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

seguido do encaminhamento sugerido, conforme segue:

> **1. Não atendeu (sendo necessária a atuação de outras áreas do TCE-RS)**.
> Esta opção da escala indica uma situação em que os objetivos não foram atendidos conforme o planejado, de forma injustificada. Neste caso, torna-se necessária a intervenção de outras áreas de apoio do TCE-RS em busca do atingimento das expectativas laborais, tais como a área de gestão de pessoas e a Escola de Contas.
>
> **2. Atendeu parcialmente, sem perspectiva de atendimento satisfatório (sendo necessária a atuação de outras áreas do TCE-RS)**.
> Esta constitui uma situação insatisfatória, na qual apenas parte dos objetivos foi atendida e o avaliador não vislumbra a possibilidade de um desempenho satisfatório sem o apoio de outras instâncias do TCE-RS.
>
> **3. Atendeu satisfatoriamente, com perspectiva de atendimento pleno (sem a necessidade de atuação de outras áreas do TCE-RS)**.
> Esta opção evidencia que os objetivos foram atendidos, porém ainda há possibilidades de melhoria. Nesse quesito, o avaliador considera que os resultados possam ser plenamente atingidos com pequenas mudanças e adequações internas. Não será necessário o apoio de outras instâncias do TCE-RS para o atingimento pleno dos objetivos.
>
> **4. Atendeu plenamente**. Situação em que os objetivos foram plenamente atendidos, sem necessidade de qualquer intervenção.

Esta perspectiva de escala é também adotada no mesmo Sistema de Gestão de Desempenho para a avaliação de desempenho individual

dos servidores em relação às *competências* técnicas e comportamentais associadas à sua atividade.

> **1. Não apresentou esta competência no período observado**.
> Esta opção da escala sinaliza a situação em que o avaliador não verificou no avaliado a competência esperada para a função exercida durante o período observado.
>
> **2. Apresentou dificuldades ao aplicar esta competência em situações cotidianas**.
> Opção que demonstra a situação em que o avaliador não verificou no avaliado, de forma satisfatória, a competência em questão. Neste caso se mostra necessária a adoção de medidas tendentes a superar as limitações observadas.
>
> **3. Apresentou satisfatoriamente esta competência em situações cotidianas, com margem para melhoria**.
> Esta opção demonstra uma situação em que o avaliador verificou no avaliado o atendimento satisfatório da competência em questão, porém com possibilidades de melhoria.
>
> **4. Dominou plenamente esta competência**.
> Opção que se refere a situação em que o avaliado domina a competência e a apresentou de forma plena durante o período observado.

Estas constituem, portanto, situações práticas de escalas adotadas após amplas discussões sobre experiências pretéritas vivenciadas com o uso de escalas numéricas (notas de 0 a 10), escalas de conceitos (insuficiente, regular, bom, muito bom e excelente), e pareceres descritivos. É importante, a propósito, reconhecer que essa trajetória de mudanças constitui também um processo de aprendizagem das pessoas, tendo sempre em vista que transformações no sistema de gestão da organização, decorrentes da introdução de inovações, estão sempre sujeitas a insucessos, e que estes, no contexto do serviço público

contemporâneo, são importantes oportunidades de desenvolvimento. [25]

Assim, a **utilização e aperfeiçoamento do sistema de gestão** constitui o principal desafio dos gestores. É para a consecução desse intento que todos os momentos precedentes são fundamentais. A partir daqui se pode dizer que a gestão por competências acontece. Os gestores, então, passam a gestores de pessoas por competências, significando dizer que os servidores passam a valer mais pelo conjunto de competências que detêm, e menos pelo cargo que ocupam; valem mais pelas competências que são capazes de mobilizar e converter em entregas, e menos remuneração ou *status* simbólico do cargo ou carreira em que está investido.

A assunção da gestão por competências como referencial de gestão de pessoas permite que se proponha o seguinte, **no tocante à dimensão alocativa**: o gestor, do ponto de vista instrumental, passa a ser um **gestor de competências**. Sendo as pessoas dotadas de competências – conhecimentos, habilidades e atitudes –, é condição de eficiência da gestão a melhor alocação desses potenciais para a geração de valor público. O processo de alocação de pessoas é esteio da mobilização de competências. Se estas são **ativos** potenciais que servidores públicos detêm, deixar de ativá-las representa ineficiência de gestão (tanto mais grave quanto maior tenha sido o investimento público na sua formação). Assim, um profissional altamente qualificado não desenvolverá plenamente seu potencial se estiver vinculado a atividades que não permitam ou facilitem a mobilização das suas competências.

A flexibilidade de alocação das pessoas também passa a ser ressaltada. A alocação efetiva de pessoas nos processos e equipes de trabalho pressupõe, também, a equilibrada distribuição do trabalho entre os membros das equipes. Nesse particular, a gestão por competências tem

[25] É imperativo superar a visão tradicional de que o erro é danoso, o que não raras vezes tem inibido esforços de inovação que se revelam necessários, perpetuando práticas mais prejudiciais que o eventual custo de uma tentativa malfadada de aperfeiçoar processos. Em suma, pode-se dizer que, observados os cuidados que cada situação requer, em oposição à inércia irresponsável e à omissão, é obrigação do gestor empreender esforços de inovação.

uma contribuição importante na medida em que não somente identifica potenciais de atuação e produtividade, como as lacunas de competências a serem atendidas.

A movimentação de pessoas, seja no âmbito das equipes, seja entre equipes ou áreas, constitui outro aspecto relevante do processo de alocação de servidores que exige uma abordagem a partir da gestão por competências e à luz de um pensamento mais sistêmico. Conhecer as competências disponíveis e distribuídas na organização e ser capaz de associar essas competências às pessoas é essencial à boa gestão, tanto quanto desenvolver a capacidade de gerenciar pessoas a partir de uma visão sistêmica, enxergando a organização como um todo em seu contexto e superando a perspectiva setorial que conduz a pensar o trabalho a partir da **sua** equipe.[26] Ferramentas como a **seleção interna** e a **gestão de talentos**[27] a partir de plataformas que permitam consultas e filtros, registros de interesses e preferências das pessoas, entre outras informações, contribuem para ampliar a efetividade de alocação de servidores.[28]

[26] Essa postura de visão limitada da organização e seu propósito com um todo se revela nos casos de necessidades de pessoas em outras áreas sabidamente mais vitais para a organização, mas que as demais lideranças tendem a menos buscar ceder pessoas e mais a se concentram em preservar os servidores lotados nas suas áreas. O interesse mais amplo da instituição e a perspectiva de maior valor público gerado, neste caso, submetem-se ao interesse setorial e pessoal do gestor, seja pelo temor deste em eventualmente ter a produtividade da área sob sua gestão comprometida, seja por apego assentado na noção de que "**perder pessoas**" significa "**perder poder**".

[27] Processos seletivos internos para a lotação de pessoas e mesmo para a designação para o exercício de cargos ou funções de confiança são uma prática capaz, não somente de valorizar pessoas por seus méritos de competências, mas de contribuir para a descoberta de talentos e alocações de pessoas de modo mais efetivo em relação aos potenciais de geração de valor público. Também nessa perspectiva, a constituição e manutenção de um repositório ou mapa de pessoas e suas competências – conhecimentos, habilidades e atitudes – para fins de disponibilização aos gestores como ferramenta de suporte à tomada de decisão, é uma prática de fácil implantação.

[28] Na mesma linha ilustrativa, destaca-se o inciso IV do art. 5º da Resolução CNJ nº 240/2016: **Art. 5º** São diretrizes para a seleção, o ingresso e a lotação de servidores: [...] **IV** – movimentar servidores de acordo com a necessidade do órgão, as atribuições do cargo e as competências individuais, mediante procedimento transparente, devendo ser mantido banco de talentos e de interesses; [...].

2.5 Competências para o exercício da liderança no setor público

Pensar o tema liderança no serviço público remete especialmente à seguinte questão: quais seriam as competências requeridas de um gestor no serviço público? Em primeiro lugar é preciso reconhecer que as competências desejadas para o gestor bem exercer sua liderança variam em termos de organização, nível hierárquico, área e natureza do trabalho. Ainda, essas competências se transformam com o transcurso do tempo e em razão do perfil da equipe, além de outros fatores de fundo conjuntural ou estrutural passíveis de serem considerados.

A literatura pode ser considerada farta na proposição dessas competências, notadamente no campo das organizações privadas. O serviço público, no entanto, é um campo com grande potencial de exploração, seja em termos de ressignificação dessas competências, seja no levantamento de novas e peculiares a este ambiente (MELLO *et al*., 2016).

Na esteira da abordagem sobre o posicionamento, o papel e o perfil do **dirigente público, buscando a compreensão e a convergência entre as perspectivas política** e a **técnica** comumente reduzida, infelizmente, às figuras do **político** e do **burocrata**, merece destaque a contribuição de De Bonis e Pacheco (2010) quanto às competências.

> As competências essenciais para o dirigente público, por sua vez, são aquelas que dizem respeito diretamente à sua capacidade de melhor utilizar recursos em busca de resultados; são, portanto, competências gerenciais que incluem a capacidade de dirigir e motivar equipes, analisar dados orçamentários e financeiros, coordenar compras, investimentos e contratações de serviços, negociar relações com pessoas e organizações, etc., à luz dos resultados a serem alcançados. Embora algum conhecimento ou familiaridade com o funcionamento da administração pública possam ser considerados importantes, não é fundamental que o dirigente público seja um especialista em determinada área

> técnica, já que as competências gerenciais podem por definição ser aplicadas em diferentes áreas de atuação (DE BONIS; PACHECO, 2010, p. 337).

Do excerto destaca-se a **orientação para resultados**, o **envolvimento com as pessoas e equipes** e a **integração com outras organizações**, além da condição subordinada, ainda que desejável, dos saberes técnicos, estes mais exigidos dos demais membros da burocracia que operam as atividades. A identificação e o desenvolvimento das competências gerenciais têm sido tema recorrente nas políticas de gestão, e em especial, de capacitação de pessoas no serviço público. Esforços de mapeamento de competências têm sido levados a efeito e contribuído para a definição da **lacuna** entre o que é requerido e o que há de disponível na organização em termos de conhecimentos, habilidades e atitudes.

As competências capazes de preencher essas lacunas têm constituído objeto de programas de desenvolvimento de gestores assentados em ações de educação com resultados ainda tímidos em termos de impactos transformadores. Isso sugere que ambos os processos exigem um profundo repensar de forma e conteúdo por ocasião de sua formulação, execução e avaliação.

Partindo do que se entende como **competência** em suas três dimensões – conhecimentos, habilidades e atitudes –, impõe-se aos agentes públicos (agentes políticos e servidores), em ação devidamente contextualizada, um profundo e efetivo envolvimento na sua identificação e no repensar dos processos que visem ao seu desenvolvimento. Pensar competências gerenciais que potencializam a liderança no âmbito das organizações públicas requer uma abordagem diferenciada que, em termos de procedimentos de mapeamento e resultados, seja capaz de produzir uma pauta dinâmica dos correspondentes conhecimentos, habilidades e atitudes com **identidade institucional**. Essa identidade implica aderência, o reconhecimento por parte das pessoas de que aquelas competências elaboradas correspondem efetivamente ao que se espera de um gestor

no âmbito da instituição.[29]

Não obstante, são sugeridas cinco expressões de competências requeridas das lideranças no serviço público contemporâneo: a competência político-gerencial; a **competência para a inovação**; a **competência para a comunicação**; a **competência para a tomada de decisão qualificada**; e a **competência de mobilização de pessoas para resultados.**

2.5.1 Competência político-gerencial

Toma-se o termo **político-gerencial** na sua expressão mais ampla e positiva, ou seja, no sentido de capacidade de compreender o contexto em sua complexidade, além de estabelecer interações significativas e virtuosas, e mediações éticas orientadas para o interesse público. Esta competência reconhece, portanto, a dimensão política dos arranjos institucionais. Trata-se de pensar um gestor que além do domínio da sua área de influência formal direta é capaz de compreender e interagir em uma esfera mais ampla. Isso, em cada nível e área, em cada política, programa e processo da organização.

A dimensão **político-gerencial** aqui é tomada como capacidades

[29] Nessa linha, além do estudo de elevada amplitude e densidade produzido no âmbito do MPDFT (BRASIL, 2015), também em caráter estritamente ilustrativo pode-se destacar, no tocante a competências afetas à gestão de pessoas, o estudo de mapeamento desenvolvido no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do RS no qual foram identificadas algumas como: Diálogo e *feedback* (facilita a comunicação entre sua equipe e os diversos segmentos organizacionais com os quais se relaciona; dá *feedback* oportuna e adequadamente, visando ao desenvolvimento das pessoas e da instituição); Liderança de equipes (gerencia sua equipe de trabalho, visando ao seu desenvolvimento profissional, de modo a otimizar o desempenho no âmbito da unidade e estimula trabalho em equipe de forma produtiva e saudável); Integrar e agregar a equipe (incentiva a participação da equipe na solução de problemas, respeitando a diversidade de posicionamentos); Reconhecer talentos e preparar sucessão (pratica a descentralização, empoderando as chefias para realização dos processos de trabalho da unidade; identifica e prepara sucessores/gestores; implementa ações que favoreçam a valorização e o reconhecimento das pessoas no trabalho); Resolver e conciliar conflitos (realiza mediação dos conflitos relacionados à sua área, utilizando técnicas apropriadas). (SILVA *et al.*, 2017).

que valorizam o reconhecimento e o tratamento de aspectos relacionais, decorrentes da assunção das organizações como arenas de disputas entre visões de mundo e uma multiplicidade de interesses legítimos e por vezes conflitantes coexistentes. Essa competência política está, portanto, associada ao reconhecimento da complexidade da administração pública [30] em termos de horizontes temporais, da multiplicidade de atores, interesses e relações que se estabelecem desde a esfera da equipe de trabalho até as interações entre organizações (DE BONIS; PACHECO, 2010) e destas com a sociedade em seus distintos segmentos.[31] Na consecução disso, uma especial capacidade de escuta qualificada e de falar assertivamente em linguagem e conteúdo apropriados a cada destinatário.

Outros elementos constitutivos das competências, notadamente de substância **atitudinal**, comumente associadas à boa atuação dos gestores, são as capacidades de: influenciar pessoas; ser assertivo; mediar e solver conflitos; facilitar a motivação; engajar as pessoas (em especial na coprodução de objetivos e seus desdobramentos em metas de resultado); facilitar o processo de mudança; promover a aprendizagem contínua; delegar autoridade; tomar decisões compartilhadas, entre outras.

2.5.2 Competência para a inovação

Outro aspecto que se pode sinalizar como de destaque para a liderança é o seu papel na promoção da inovação no serviço público (CAMÕES, 2017). Considerando as feições da administração pública brasileira, notadamente os aspectos de fundo constitucional, legal e,

[30] **Administração pública** compreendida para além da dimensão formal, como estrutura de relações que se estabelecem entre seus membros e a sociedade tomada em sua complexidade, permeada pelos valores e crenças que a transforma constantemente.

[31] No que diz respeito, por exemplo, ao senso de compartilhamento de decisões como atributo desejável de um gestor, pode-se ilustrar a previsão nesses termos contida no art. 7º, inciso IV da Resolução CNJ nº 240/2016: [...] Art. 7º São diretrizes para o acompanhamento e o desenvolvimento de gestores: [...] IV – divulgar a cultura da autoridade cooperativa, da confiança, de valorização do retorno da experiência de trabalho, de discussão e deliberação coletiva e de compromisso com a qualidade e a efetividade dos serviços judiciários.

sobretudo, cultural, sugerem que as lideranças de médio e baixo escalão têm papel de elevado destaque na condução desses processos inovação (OLIVEIRA; LOTTA, 2015).

Nesse cenário, assumem relevo aspectos como a capacidade crítica envolvendo resultados do trabalho das pessoas e os processos que os geram, a capacidade de mobilização da equipe, reconhecidas as especificidades de seus membros em termos de competências, o reconhecimento do potencial transformador que as práticas de valorização e engajamento das pessoas nos processos de tomada de decisão, de concepção, de execução e de avaliação da implantação de novas formas de trabalho (processos) e de resultados (produtos públicos de valor para a sociedade).

A liderança assume, assim, uma função educadora na expressão mais ampla e contemporânea possível, assentada no reconhecimento dos saberes que existem em cada pessoa e na coprodução de soluções inovadoras. Esse posicionamento da liderança como um educador no âmbito das equipes, da organização e das relações interpessoais e entre organizações merece especial destaque em seu mais radical significado. Educar significa transformar a forma de pensar e, portanto, de compreender o mundo, condição esta essencial para a ação, impulsionada por novas atitudes e posicionamentos – fundamento da **mudança inovadora**. Na esteira da educação formal, com mais intensidade no contexto do trabalho, as **transformações organizacionais substantivas** decorrem da capacidade de assimilar novos conceitos, de criar protótipos de processos e de experimentá-los. Mas quais são as potencialidades dos espaços de interação, criatividade e experimentação para a mobilização de competências para fins de inovação no serviço público? E qual é o envolvimento da liderança nesse processo?

Entre as perspectivas emergentes para a atuação qualificada do líder na administração pública está a facilitação do processo de inovação. A inovação aqui é tomada como um processo capaz de promover transformações em diferentes extensões na administração

pública, desde aperfeiçoamentos incrementais a mudanças mais radicais, sempre refletindo em aumento do valor público gerado (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010).[32]

Entre os requisitos fundamentais para a promoção de transformações inovadoras, em especial em espaços burocráticos – geralmente bastante normatizados (formal e informalmente), estáveis e pouco sensíveis (e não pouco sujeitos) a tensões transformadoras – como a administração pública, destacam-se reconhecer: que as pessoas têm capacidade de desenvolver soluções alternativas melhores em relação às já dadas; o potencial promissor do trabalho coletivo; a capacidade diferenciada que têm os profissionais que trabalham diretamente com o tema; a necessidade de afastamento da rotina do trabalho; a necessidade da oportunidade de experimentação; e o imperativo do estímulo à criatividade (GOMES *et al*., 2016).

Parte-se do reconhecimento de um mundo em constante transformação. Demandas em maior número e mais qualificadas emergem na sociedade, ao tempo em que as fontes de recursos de que dispõe a administração pública também são influenciadas por diferentes tensões contingenciais. Nesse cenário, inovar é a forma de encontrar modos alternativos mais eficientes, mais eficazes e mais efetivos para produzir valor público.

As pessoas e suas competências estão no centro dos processos de inovação. Os servidores públicos, por suas capacidades e saberes, sejam acumulados pelas formações precedentes e vivências no contexto do trabalho, sejam potencialmente advindos de novos investimentos em capacitação, podem encerrar em si um conjunto de competências que, não somente pode, mas deve ser mobilizado para a geração de valor público, se não por outro motivo mais nobre, minimamente em homenagem ao

[32] Conforme diretrizes do *Manual de Oslo*, uma inovação é a implementação de um bem ou serviço, processo, método novo ou significativamente melhorado na organização.

princípio constitucional da eficiência.[33] Essas capacidades instaladas, tomadas e articuladas coletivamente, têm a possibilidade de produzir resultados melhores.

Outro aspecto central na promoção da inovação em organizações públicas reside na assunção de uma perspectiva de complexidade (MORIN, 2015; MARIOTTI, 2010), ou seja, perceber que os desafios a serem vencidos são multifacetados e dinâmicos, bem como a percepção de seus contornos e o correspondente diagnóstico reveste-se de boa dose de limitação. Sendo complexos os problemas, as soluções estão a exigir análises que contemplem olhares e contribuições a partir de diferentes pontos de abordagem. Sendo assim, é importante que diferentes atores, áreas, níveis, organizações e mesmo a sociedade sejam convidados a participar do processo (MATURANA; VARELA, 2001).

Reconhecer e promover condições para a coprodução de soluções que elevem o valor público percebido pela sociedade. No âmbito da organização cabe à liderança promover a integração de, no mínimo, representantes de diferentes áreas afetadas pelo tema objeto do processo de inovação. Romper os limites dos silos institucionais e colocar pessoas para conversar sobre seu trabalho e os resultados a que visam, questionando propósitos estabelecidos, processos, posturas, formas e significados dominantes pode se revelar, por si só, potencialmente enriquecedor. Compete ao líder contribuir para a construção de um significado de organização que transcenda a noção de ilhas organizacionais, mesmo de um arquipélago, senão criando a consciência de que trabalham todos em um mesmo território, sem fronteiras ou acidentes de relevo que promovam o distanciamento das pessoas. Quiçá o mesmo possa, inclusive, ser pensado para os limites externos, integrando o amplo campo da administração pública (MARTINS; BERMEJO, 2018).

[33] Eficiência é o conceito que se refere à utilização dos recursos disponíveis para a produção de resultados. As competências – conhecimentos, habilidades e atitudes – de que dispõe um servidor podem ser tomadas como recursos à disposição da administração. Não utilizá-las poderia ser considerado desperdício de recursos públicos e uma falha de liderança.

É preciso assumir também que a experimentação é a forma de criar novos processos e obter novos resultados. Condição para isso é dar às pessoas a possibilidade de errar, pois somente assim se permitirá que acertem. Mais, apenas com a possibilidade de experimentar – se expressar e de tentar algo diferente – com filtros de atuação mais relaxados, as pessoas se permitirão o exercício da criatividade.

A inovação é compatível com a administração pública? E o lugar da legalidade? E em se tratando de administração pública – que conjuga necessidades crescentes e recursos escassos da coletividade – inovar é, antes de tudo, um imperativo (OECD, 2017). Sob a perspectiva de gestão de pessoas, reconhecidas estas como detentoras de competências mobilizáveis em potencial, inovar não pode ser uma faculdade, senão uma obrigação da liderança.

Convém, no entanto, observar o significado convencional que se dá ao princípio da legalidade, e desbordar a interpretação restrita e internamente orientada que se reproduz acriticamente desde o início do século passado com o bordão "a administração só pode fazer o que a lei prescreve", para alcançar uma interpretação orientada mais por princípios e, portanto, de expressão mais elástica e sensível ao interesse público. Impõe-se, urgentemente, à liderança nas organizações públicas fazer recair seu olhar sobre a sociedade percebida em sua complexidade. Por vezes, ainda, a perspectiva limitada e acentuadamente positivista de princípio da legalidade pode mais responder a interesses individuais de preservação de espaços de poder em detrimento do valor de conteúdo ético ínsito ao interesse público.

Um dos fundamentos da inovação no setor público reside, portanto, na mentalidade das lideranças, em especial as de médio e baixo escalão, pois é nesse estrato que o trabalho finalístico é predominantemente realizado. É nesses espaços organizacionais que o valor público é essencialmente gerado. Também ali se encontra o mais intenso apego às normas, às rotinas, a necessidade de segurança, os feudos de interesse e de poder, entre outros elementos que restringem a inovação. Motta e Bresser-

Pereira (2004), a propósito, exploram esse tema a partir do conceito de **especialista** ao abordarem a dimensão informal da organização.

A competência da liderança em identificar o imperativo da transformação como condição de sobrevivência deve se somar à de identificar pessoas com as competências – conhecimentos, habilidades e atitudes – necessárias à produção de soluções alternativas. Ao líder cabe criar e incentivar espaços de inovação em que pessoas possam ser, ainda que temporariamente, convidadas a se afastar da sua rotina de trabalho e se encontrar, sem a sensação de estejam fora do trabalho. Nesses momentos, podem ter acesso a recursos – ambiente físico, tecnologia, tempo etc. – que lhes permitam coletivamente, a partir de diferentes pontos de vista, expressar, discutir e redefinir problemas, experimentar e utilizar a criatividade para gerar propostas inovadoras capazes de promover transformações substantivas de impacto positivo na organização e na sociedade, independentemente da extensão e intensidade. Esses espaços podem ser denominados de laboratórios de inovação.

É preciso, no mesmo esforço de conscientização que se fez para incluir a participação em ações de educação como *trabalho*, entender que participar de processos sistemáticos de repensar de estruturas e processos visando à produção de inovações é não somente ação de educação, mas especialmente trabalho. Ainda, é preciso reconhecer que os recursos investidos nesses processos de produção de inovações podem ser os de mais elevado potencial de geração de valor público, seja pela redução de recursos utilizados (tempo de geração, estruturas, pessoas, demais insumos), seja pela qualificação da entrega feita ao cidadão.

Outras expressões da mobilização de pessoas em torno de práticas de inovação na administração pública são os seus reflexos na motivação dos servidores e no impacto gerado sobre os demais membros das equipes, provocando um estímulo para ação. Ativação de competências das pessoas para a resolução de problemas ou para a produção de soluções inovadoras tem significativo potencial de gerar uma percepção de satisfação e de reconhecimento, aspectos que, a propósito, precisam

ser gerenciados pela liderança a fim de direcioná-los e potencializa-los a bom termo. Quanto à perturbação causada pela geração de ideias inovadoras nos demais membros das equipes, é importante a liderança atentar para a necessidade de saber antecipar, reconhecer e abordar os diferentes tipos de sentimentos gerados, desde os mais positivos, aos menos desejados.

O envolvimento das pessoas nos processos de desenvolvimento de soluções inovadoras também apresenta repercussão no nível seu de comprometimento em relação às transformações subsequentes, com reflexos especialmente sobre o fenômeno da resistência. Coproduzir propostas de ação tende a engajar os envolvidos, facilitando as etapas subsequentes do processo de mudança (MARQUES *et al.*, 2016).

Ao pensar a inovação sob a perspectiva da mudança, a propósito, merece destaque o fenômeno da resistência nos processos de transformação nas organizações. Em relação ao líder, importa destacar a capacidade de antes **compreender** para melhor **lidar** com a resistência.

A mudança é um processo constante nas organizações, mesmo que não percebida. As organizações mudam com a mudança das pessoas, com a forma como as pessoas percebem, constroem e reconstroem as suas relações. Compreender os diferentes aspectos que relacionam as pessoas aos processos de mudança constitui, portanto, uma dimensão essencial da gestão de pessoas.

Tomada a partir da perspectiva da gestão de pessoas, a mudança pode ser percebida como um processo de aprendizagem e, sendo assim, é um fenômeno interativo e dinâmico, intensamente dependente da percepção e do envolvimento dos sujeitos. Nesse contexto assume especial destaque o papel da liderança, que atua como um mediador, tanto na condição de agente de mudança, quanto percebendo as distintas perspectivas através das quais os demais membros da sua equipe participam desse processo.

Uma forma de conceber os processos de mudança é a que se poderia denominar de **mecanicista-cartesiana**, ou seja: a) que tem um

projeto (em que se pressupõe a antecipação das fases e variáveis mais importantes); b) concebido por uma equipe de pessoas qualificadas (em termos de conhecimento e experiência); c) que será conduzido em suas etapas; d) que encontrará os pontos (pessoas e interesses) de resistência, os quais serão identificados e "tratados"; e) que alcançará os resultados ou situação idealizada prevista. Essa perspectiva de processo de mudança caracteriza-se por uma boa dose de racionalidade, linearidade, objetividade, previsibilidade, além de outros atributos que sabidamente não correspondem ao que se verifica no mundo real, o que se deve ao fato de os processos de mudança envolvem essencialmente pessoas.

Parte-se aqui do pressuposto de que um processo de mudança, apesar de eventualmente precedido de um planejamento rigoroso, envolvendo os múltiplos atores, em que as etapas e principais variáveis são antecipadas e as ações pensadas segundo os propósitos visados (o que na realidade raramente ocorre), o percurso encontrará sempre desafios emergentes, variáveis e comportamentos não previstos, e falhas de diferentes ordens. E isso é inerente aos processos de mudança se for reconhecida a complexidade das organizações. O que está ao alcance do gestor, portanto, é a possibilidade de minimizar imprevistos e desvios, jamais de eliminar a sua ocorrência. Desse modo, além da capacidade de antecipar eventos e de planejar as ações, é a competência de conduzir processos de mudança em sua expressão emergente, ou seja, aquilo que ocorre (emerge) no curso do processo, que influenciará os seus resultados.

É possível afirmar, ainda, que a mudança possui duas dimensões complementares, quais sejam: uma dimensão **material**, que diz respeito às modificações nos arranjos físicos, estruturais, de processos, de normativos etc.; e uma dimensão **subjetiva**, que envolve, essencialmente, a percepção do sujeito (BERGER; LUCKMANN, 2005). É sobre essa dimensão subjetiva que esta abordagem recai. Ou seja, trata-se aqui de como o sujeito percebe e se comporta diante dos processos de mudança, com especial destaque para os fenômenos da **resistência à mudança** e do **formalismo** ou do **jeito**. Todos estes podem ser tomados como aspectos

reflexos de processos de mudança inconsistentes (MOTTA; ALCADIPANI, 1999; CALDAS; WOOD JR, 1997; 1999; RAMOS, 1966).

A **mudança** é um processo de aprendizagem que envolve múltiplos atores e elementos intervenientes, com significativo componente emergente, que se desenvolve em diferentes direções e sentidos, e com intensidades variáveis. O que se pretende nesses processos é promover a mudança substantiva, assim entendida como aquela que implica uma efetiva transformação no comportamento das pessoas.

Nessa perspectiva, a mudança se **planta**, não se **transplanta**. Diz-se que **se planta** no sentido de que envolve um momento de preparação das condições para a assimilação, a elaboração e a disseminação das ideias, seguido do seu desenvolvimento até a consolidação das novas condições que se manifestam nos comportamentos desejados. A **transplantação** é uma abordagem de mudança normalmente envolta em uma expectativa de curto prazo, portanto açodada e acrítica. Assume, em geral, a forma de adoção de ideias, práticas e modelos tomados de outros contextos e realidades, tão somente adaptados em aspectos de forma, não raramente se desconhecendo os significados contidos em sua substância conceitual.

Em essência, a mudança substantiva é aquela que se desenvolve nas pessoas, transformando sua forma de pensar e, por conseguinte, seus comportamentos de modo mais perene. Por envolver o comportamento das pessoas, é processo gradual e acumulativo de aquisição e mobilização de capacidades orientadas para um novo posicionamento pessoal, profissional, institucional e, especialmente, em relação ao significado que se dá ao **ser servidor público** frente à sociedade. Requer, em face disso, investimento de tempo, de energia, envolvimento e muita conversação. Implica, por vezes, no seu percurso, reconhecer e assimilar frustrações, eventuais retrocessos, recomeços, redesenho de projetos e mudanças de percurso, entre outros aspectos que assumam os processos de mudança como multifacetados e envoltos sempre em alguma margem de incerteza.

Portanto, em que pese o imperativo de existência de um projeto, impõe-se reconhecer que a mudança se trata de um **processo recursivo**,

ou seja, que não somente admite, mas exige a disposição de repensar e, por vezes, de retornar a estágio anterior a fim de rever a estratégia de ação para os momentos subsequentes. Nesse particular, é capital a capacidade de percepção dos gestores, em especial operando como agentes de mudança, em relação ao andamento do fluxo de mudança. A postura de reconhecimento e mesmo de acolhimento e compatibilização de olhares diversos (e legítimos) mostra-se como condição para a boa condução de processos de mudança mais consistentes e tendentes a imprimir transformações mais substantivas e perenes na realidade em que se pretende incidir.

Ainda, ao se tratar de mudanças nas organizações, em particular sob a perspectiva da gestão de pessoas, um ponto tende a se destacar: a **resistência à mudança**. Sugere-se, no entanto, que reconhecida a intensa e recorrente presença da resistência, sobre ela se lance um **olhar alternativo e se busque tomar esse fenômeno em favor do processo de aprendizagem que a mudança encerra**. Normalmente tomada como algo negativo, pois implica oposição aos propósitos de mudança, a questão que se impõe de modo recorrente é: **como evitar a resistência à mudança?** Esta tem sido uma das preocupações centrais dos gestores que atuam como agentes de mudança. Como resposta, propõe-se aqui, para fins de qualificação da atuação gerencial, uma abordagem diferente da convencional, qual seja: **tomar a resistência à mudança sob uma perspectiva positiva**. E como o gestor ou agente de mudança pode valer-se da resistência à mudança para potencializar e qualificar os processos de transformação para promover inovações na administração pública?

Tomando como pressuposto uma gestão de pessoas colaborativa e transparente, comprometida com a busca da melhor convergência entre o interesse público e os propósitos das pessoas e equipes, a liderança pode se reposicionar em relação às tensões de resistência e percebê-las de modo alternativo, ou seja: como **oportunidades de colher potenciais contribuições para repensar o fluxo de mudança**.

Nesse sentido, as manifestações de resistência à mudança,

comumente percebidas de forma negativa, podem encerrar outro conteúdo, e deles se extrair ganhos que potencializem o processo e qualifiquem o resultado pretendido (HERNANDES; CALDAS, 2001; CHU, 2005). Pode-se reconhecer, por exemplo:

> a) Que a resistência à mudança, de fato, decorre de uma percepção de perda potencial por parte das pessoas que a impõem. Dessa proposição pode decorrer que, de fato, as pessoas temem perder algo. Portanto, identificar esse objeto de preocupação, esclarecer sobre o fato, mitigar eventual perda efetiva, propor mecanismos de compensação, entre outros aspectos, pode contribuir para aperfeiçoar as propostas de mudança, em especial no que diz respeito à sua aceitação.
>
> b) Que a resistência à mudança pode não ser generalizada, mas localizada. Decorrência disso é a identificação dos pontos de tensão, o que permite atuar de modo mais concentrado e preciso na coleta de percepções e contribuições, no esclarecimento de pontos e aspectos obscuros, mesmo na complementação e qualificação da proposta (HERNANDES; CALDAS, 2001).

Um olhar ainda mais positivo em relação às manifestações de resistência à mudança, tendo em vista os potenciais de aperfeiçoamento das propostas de transformação em curso, pode se basear nos seguintes aspectos: a) contribuição para a identificação e o tratamento de lacunas; b) identificação de riscos envolvidos; c) estímulo à reflexão e à discussão; d) melhoria do relacionamento entre os pares; e) aperfeiçoamento do processo de comunicação; f) identificação das necessidades específicas de cada área; g) verificação do alinhamento da mudança com os objetivos estratégicos da organização (CHU, 2005).

Tomada essa perspectiva, a competência de se **reposicionar em relação à resistência** à mudança é um componente importante da competência para a promoção da inovação no âmbito do serviço público. O que convencionalmente é percebido como **resistência**, passa

a ser considerada uma oportunidade de aperfeiçoamento da proposta. Trata-se de assumir um olhar positivo em relação a essas manifestações, tomando-as como um alerta de potencial lacuna de projeto – real ou de entendimento – não percebida por ocasião da sua concepção, que deve ser reconhecida e devidamente tratada com a finalidade de minimizar os riscos de insucesso.

Relacionando, ainda, **resistência** com **aprendizagem** nas organizações, pode-se estender a análise do fenômeno relativo aos projetos de mudança, para alcançar seus componentes mais essenciais, as ideias de modo geral. Assim, as **ideias** também podem ser examinadas criticamente à luz da mesma proposição externada para os projetos de mudança. Atente-se, no entanto, que esse convite se aplica primeira e essencialmente ao próprio gestor, pois essa capacidade de ouvir, posicionando-se no lugar daquele que fala, e permitindo-se refletir profundamente sobre o que é externado, constitui competência distintiva de gestão de pessoas e agregadora no âmbito da equipe com vistas à promoção da inovação.

Outro aspecto a ser assinalado como intrinsecamente relacionado aos processos de mudança nas organizações públicas é o fenômeno da descontinuidade administrativa. Sobre esse ponto convém salientar que a descontinuidade não é em si um problema, senão uma opção legítima da administração. As inflexões ou rupturas em programas ou políticas públicas podem ser alternativas viáveis e por vezes necessárias, ainda que não reconhecidas, sobretudo pelos idealizadores originais, que mantêm com a prática eventualmente descontinuada laços de identidade que transcendem a esfera da razão. É preciso, sim, entender também, para além das mudanças de rótulos e razões menores decorrentes de disputas políticas, que entre as principais causas da descontinuidade dos projetos, programas ou políticas públicas reside a baixa consistência do seu desenho institucional em termos de arranjo técnico-político de sustentação. Assim, é essencial que os projetos de mudança, por mais simples que possam parecer – e que não são – sejam amplamente estudados em seus

detalhes, para o que a integração de múltiplos atores e a explicitação das "resistências" devem ser assumidas como práticas importantes.

A atenção para a boa condução dos processos de mudança com vistas a desenvolver inovações, desde as mais **incrementais** às mais **radicais** (estas exceções na administração pública) se revelam importantes em face da potencial ocorrência de um fenômeno que encobre disfunções e oculta ineficiências e desperdícios. Ao tempo em que decorre de uma dissociação entre a proposta de mudança levada a efeito e a realidade da organização, também se manifesta como uma estratégia de sobrevivência das pessoas pela via da reinterpretação do objeto formal, fazendo-o conviver com a realidade da qual se mostra dissonante. Esse fenômeno, nem sempre explicitado, mas que a liderança deve ser capaz de identificar é o que se denomina de **formalismo**. O formalismo encerra, portanto, duas dimensões: a de manter algo como **faz de conta** e a de garantir o funcionamento da organização, operando como estratégia de sobrevivência, que assume na sociedade brasileira uma expressão denominada **jeito**. Diferentemente do que sugere o senso comum, o **jeito** é uma categoria sociológica estudada cientificamente. Trata-se de uma variação do conceito de **formalismo**, que aqui não se confunde com o caráter formal dos atos da administração pública, por exemplo.

O **formalismo**, como conceito sociológico, diz respeito ao fenômeno que surge como decorrência da discrepância observada entre o **formal** e o **real**, ou seja, entre o prescrito e o efetivamente praticado. O formalismo (e assim sua variante, o jeito) ocorre quando uma mudança – um projeto ou uma norma – é instituída sem aderir à realidade que pretende transformar. Nesse caso, os agentes, por precisarem conviver com uma inovação, mas que não é coerente com a sua realidade, estabelecem uma **estratégia de sobrevivência**: operam uma interpretação alternativa de aplicação ou de uso envolvendo o novo objeto cultural.[34]

[34] Por objeto cultural aqui se entende qualquer formulação conceitual, tecnológica (pode ser uma ferramenta gerencial, uma lei, uma tecnologia, etc.) que é produto de um determinado contexto, caracterizado por valores, pressupostos e outros elementos que conformam uma cultura específica.

Retome-se aqui o caso dos processos de mudança levados a efeito a partir de transplantações acríticas de conceitos e tecnologias de gestão de gestão. O fenômeno tende a ocorrer, por exemplo, nos casos de adoção de sistemas de gestão de desempenho, em que, partindo da previsão constitucional (art. 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal), são elaboradas normas, sistemas (informatizados, processos, formulários etc.), além de capacitações, mas que na realidade resultam em uma prática dita **cerimonial**, que se propõe a promover, essencialmente, uma "**representação**" de avaliação de desempenho. Neste caso, existe uma norma, um **arranjo formal** complexo destinado a dar suporte à introdução de uma prática de gestão, mas que no **plano real** dos valores e pressupostos da dinâmica de gestão de pessoas se revela incompatível. Como consequência, as pessoas "cumprem" a norma, realizando a "avaliação", mas reinterpretando a sua "aplicação" para fazê-la coexistir em um contexto que não lhe é receptivo.

O formalismo e o jeito são, portanto, conceitos interessantes especialmente tanto para evidenciar a necessidade, quanto para a análise crítica dos processos de mudança empreendidos, pois sua presença revela eventuais transformações restritas à superfície, e não à substância: mudanças ditas **formalísticas**, ou "**para inglês ver**" (CALDAS; WOOD JR, 1997).

Para fins de gestão de pessoas, os conceitos contribuem para sinalizar a necessidade de definir estratégias de ação que permitam conhecer e examinar criticamente cada objeto **cultural** (tecnologias e conceitos gerenciais) e desenvolver o devido projeto de adoção, para o quê as competências associadas à liderança e condução de processos de mudança, notadamente associadas à comunicação e à aprendizagem assumem destaque.

Note-se, em suma, que os aspectos assinalados relativamente aos processos de inovação, que abrigam a mudança e alguns de seus reflexos – a resistência e o formalismo – convergem para o destaque de outra competência essencial para o bom exercício da liderança – a *comunicação*.

2.5.3 Competência de comunicação ou conversação

O exercício da liderança está intensamente associado à capacidade do gestor de perceber os colegas de equipe. Perceber implica conhecer, mas significa também desenvolver competências comunicacionais que auxiliem a reconhecer a situação do outro a partir das distintas expressões de linguagem: escrita, verbal e corporal. A comunicação, em suma, não se resume a **dizer algo** (e garantir que o outro compreendeu), mas especialmente **ouvir**, em todas as frequências.

O exercício da liderança alcança as pessoas tanto na **dimensão da razão**, quanto **da emoção**. E o faz de modo **interdependente**, certamente, pois não se tratam de esferas estanques, senão mutuamente influenciadas.

Na esfera da **razão** têm-se, predominantemente, as ações tendentes a encaminhar os processos de trabalho por intermédio da técnica e orientadas para a eficiência, a eficácia e a efetividade. A dimensão da **emoção**, por sua vez, envolve aspectos dos relacionamentos, da afetividade, da sensibilidade, da atenção, da escuta, entre outros fatores desta natureza. Destaque especial aqui se dá à **comunicação** como elemento de mediação dessas relações.

A comunicação é um processo complexo em seus contornos e repercussões. E não difere no âmbito das relações de trabalho ao nível das equipes, constituindo-se em um dos desafios centrais do gestor.

No nível **organizacional**, os processos de comunicação se desenvolvem por mecanismos formais e informais já por demais conhecidos. Entre os instrumentos formais de comunicação, destaca-se o **planejamento estratégico**. Sim! O planejamento estratégico é, também, um instrumento de comunicação, pois além de resultar de um processo de elaboração compartilhada, que entre outros aspectos fomenta uma percepção mais homogênea da organização e suas relações, opera também como documento de referência para a disseminação (**comunicação**) d**a identidade e dos objetivos institucionais**.

É nesse **objeto cultural** – assim denominado porque produzido em

um determinado contexto e a partir da interlocução de atores com valores e crenças que moldam uma identidade peculiar e compartilhada – que o gestor se inspira para balizar o subsequente processo de **tradução** dos elementos constitutivos da estratégia para o nível da equipe. Estes alguns dos mais essenciais conteúdos a serem comunicados para fins de gestão de pessoas nos seus correspondentes contextos de trabalho.

No plano da **equipe**, pois, a comunicação – **que pode ser tomada como uma competência em sentido amplo** – ganha contornos específicos. Nesse ambiente assume relevo o senso de **conversação**.

O estabelecimento de diálogos entre as lideranças e demais membros das equipes vem sendo uma lacuna de atitude identificada empiricamente de forma recorrente. Tanto os gestores quanto os demais integrantes das equipes, de fato, **conversam de modo insuficiente**. Essa fragilidade de diálogo se dá tanto em quantidade de oportunidades e tempo, quanto em qualidade (profundidade e transparência).

Contatos de comunicação pessoal são por vezes superficiais e unilaterais, não correspondendo a uma **relação conversação** – fala e escuta – entre os atores. O baixo nível de conversação não somente compromete o entendimento das solicitações e das entregas, como distancia pessoas, comprometendo o senso de engajamento.

De outro lado, estão a operar como limitadores as barreiras à conversação, que podem ser diversas, e de ambas as partes (gestor e equipe), mas destacam-se: a insegurança; a inibição; o déficit de conhecimento técnico; os conflitos e antagonismos interpessoais; a falta de estímulo e "abertura". Atente-se para o fato de são todos esses fatores que, em maior ou menor grau, podem ser mitigados a partir da tomada de consciência por parte das pessoas até o investimento em ações de educação compatíveis com a supressão dessas lacunas de capacidades.

2.5.4 Competência para a tomada de decisão qualificada

Quanto à **tomada de decisão qualificada**, é importante assinalar dois eixos de reflexão: **o envolvimento das demais pessoas** da equipe no processo de tomada de decisão; e o **apoio em sistemas de informações** simples, consistentes, dinâmicos e acessíveis. Entre os desafios de desenvolvimento das lideranças está a reduzida propensão a empreender processos de tomada de decisão compartilhados, envolvendo os demais membros da equipe e outros atores. Esse envolvimento tende a gerar, desde múltiplas perspectivas de abordagem do tema focal objeto do processo de tomada de decisão, até a melhor compreensão, envolvimento e comprometimento por parte das demais pessoas.

Outro aspecto com o qual as lideranças pouco se comprometem é com a tomada de decisão assentada em dados e informações que subsidiem a opção pelas melhores linhas de ação. Essa competência gerencial está relacionada, ainda que não restrita, ao que De Bonis e Pacheco (2010, p. 337) referem como "*analisar dados orçamentários e financeiros*".

A tomada de decisão, em geral, tende a ser levada a efeito com base no empirismo e no sentimento das pessoas. Esse empirismo não raras vezes se sustenta nas experiências pretéritas exitosas, próximas ou nem tanto; o que reduz a aderência ao contexto.[35] Também se amparam, em geral, em poucos dados confiáveis de realidade, normalmente retratando eventos pontuais sobe os quais se somam componentes bastante subjetivos, decorrentes também de uma capacidade de leitura de cenários limitada. Assim, desenvolver instrumentos de inteligência de negócio acessíveis (em simplicidade, atualização, disponibilidade e linguagem) e confiáveis é condição, ainda que por si só não garanta, um processo de decisão qualificado, ágil e integrado com as demais funções e dimensões da organização e do seu contexto.

Por fim, além desses elementos de competências, há um específico

[35] Atitude que se aproxima do conceito de racionalidade limitada de Simon (1965; 2009).

que se relaciona com o despertar da motivação das pessoas. Para tanto, tendo em vista a natureza intrínseca do fenômeno motivacional, impõe-se ao gestor, incialmente, conhecer os diferentes modelos de referência para compreender a dinâmica do comportamento das pessoas no ambiente de trabalho e nas suas interfaces orientadas para resultados.

2.5.5 Mobilização de pessoas para resultados: estímulo e motivação no serviço público

A motivação das pessoas no contexto do trabalho ocupa um lugar de destaque no campo da gestão e em especial no olhar do líder. O tema é envolto por desafios e expectativas acerca, especialmente, da seguinte questão: como motivar pessoas?

É importante assinalar, de início, que a abordagem da motivação nas organizações estende suas origens ao campo empresarial, com foco predominantemente na dinâmica do trabalho, e esteve sempre mais associada à questão da produtividade do que à preocupação com as pessoas em sentido mais substantivo. Assim, as proposições formuladas, mesmo as de origem humanista e comportamental, estão carregadas desse conteúdo mais instrumental do trabalho. Esse aspecto não invalida, no entanto, que se tome esse referencial para orientar a análise do esforço de mobilização das pessoas para a entrega de resultados no âmbito do serviço público (RAINEY, 2003; VASU; STEWART; GARSON, 1998). Quando se pensa a motivação nas relações de trabalho no setor público, os fundamentos já elaborados, mesmo que em contextos diversos, podem oferecer importantes contribuições para a compreensão do fenômeno e inspirações para as práticas gerenciais que respeitem os valores éticos intrínsecos à administração pública.

A motivação é um assunto, como já se disse, fortemente relacionado à **liderança**. Ou seja, a capacidade de compreender os mecanismos de ativação da motivação das pessoas constitui componente estruturante da liderança. O gestor tem, portanto, um papel importante – mas não exclusivo – no processo motivacional (BERGAMINI, 2015a).

A propósito, não é demais lembrar que, tal como outras áreas do conhecimento, a gestão de pessoas não se faz pela **agregação de blocos de conteúdos** formando um todo rígido e delimitado, mas pela **combinação de ingredientes que se misturam** em um caldo fluido e desforme, em constante transformação. Assim, os temas afetos à gestão de pessoas não são estanques (mas abordados desse modo unicamente para fins didáticos, ainda que talvez distante da melhor forma), não têm fronteiras definidas, senão se interpenetram, mostrando-se, por vezes, indissociáveis. Nesses moldes se relacionam temas como motivação, liderança, gestão por competências, gestão de pessoas, e todos os demais.

A abordagem da **motivação humana** aqui pensada a partir da perspectiva do serviço público – um ambiente diferenciado em termos de natureza das relações sociais de trabalho (estatutária), de tipo de valor que se produz (bens e serviços públicos), de interesse visado (público) e de destinatário (sociedade) – vai se concentrar no desenvolvimento de **competências**, notadamente no seu componente de **conhecimentos**, orientadas para a compreensão do fenômeno motivacional. Com isso se pretende habilitar os agentes públicos, seja na posição de gestores, seja na condição de integrantes das equipes de trabalho, a agirem como inspiradores e mobilizadores de competências para despertar a motivação nas pessoas e promover as entregas de resultados.

Mas o que se entende por motivação? A motivação é um fenômeno pessoal, e diz respeito ao impulso para a ação. Nesse particular, a motivação está relacionada mais fortemente ao componente **atitudinal** da competência. É afetada também pelo coletivo, mas é própria de cada sujeito e particular para diferentes momentos da vida pessoal e profissional.

A **motivação** é também intrínseca, ou seja, é interna ao indivíduo. Nesse particular, se diferencia de **estímulo**, que é externo. O estímulo é algo que age sobre a pessoa a partir de uma fonte exterior e tende a ser menos perene, ao passo que a motivação é interna, tendendo a ser mais duradoura. Os estímulos podem ativar motivação, mas não se confundem com ela (BERGAMINI, 2015b).

Por exemplo, elogiar um colega pelo trabalho realizado é um estímulo (externo); a sensação de reconhecimento e a ativação do senso de satisfação que decorrem disso podem gerar a motivação. Dito de outra forma, a motivação decorre da sensação de reconhecimento, que gera um senso de satisfação (intrínseca), e não da ação de reconhecimento, o elogio (que é um estímulo).

Ademais, a motivação é um fenômeno complexo, que pode ser ativada a partir de diferentes aspectos da dinâmica da vida e do trabalho. Sendo assim, é importante a ciência de que não somente cada pessoa deva ser considerada em suas particularidades dinâmicas de vida e momento na organização, como reconhecer que a motivação é despertada por uma cesta de incentivos. E o diagnóstico e composição dessa cesta, observadas as limitações de contexto, é o que compete especialmente ao líder reconhecer e facilitar. Mas não somente a ele, pois a gestão de pessoas é uma relação, e sendo assim, a equipe deve estar comprometida com esse processo. E é esse processo de compreensão dos fatores de motivação e correspondentes mecanismos de funcionamento que os diversos modelos analíticos de motivação abordam.

Em termos de motivação das pessoas no ambiente de trabalho, o que se pode fazer é compreender os seus processos de ativação. E a liderança tem um papel central nesse processo como inspiração, que faz possível o despertar a motivação.

Tomemos a motivação como um objeto complexo e fluido de investigação, e os **modelos analíticos** como lentes que, incidindo sobre esse mesmo fenômeno, permitem uma compreensão mais detalhada, ainda que parcial, potencializando uma atuação mais qualificada da liderança na qualidade de principal ativador dos elementos envolvidos no complexo processo motivacional. Os modelos analíticos são: **o clássico** (de inspiração taylorista, fortemente assentado em recompensas de natureza material); o comportamental (com as abordagens centradas nas **necessidades**, de A. Maslow, e na **satisfação**, com o trabalho F. Herzberg); além desses, a abordagem baseada nas **expectativas**, de V. Vroom;

na **equidade**, de S. Adams, e, ainda, na **postura da liderança**, tal como propõe Douglas McGregor. A noção de modelo aqui assume as feições de um **quadro teórico referencial**, para fins estritamente analítico-descritivos, **não** de um padrão a ser seguido como ideal (prescritivo). De fato, existem outras formulações acerca da motivação, mas o recorte aqui apresentado considera dois aspectos, essencialmente: a) a **abrangência** e a densidade dos modelos escolhidos (em cujas premissas conceituais outras formulações se baseiam); e b) a **aplicabilidade** explicativa à realidade do serviço público.

Por certo, no entanto, ao se compreender como esses processos podem ocorrer, resta possível pensar em estímulos correspondentes que despertem ou estimulem os impulsos para a ação das pessoas. E é esse o componente prático que se pretende seja extraído dessa abordagem.

É importante também registrar que as diferentes abordagens são complementares em face da complexidade do fenômeno motivacional. Podem, individualmente, mostrar-se mais ou menos limitadas em sua capacidade explicativa da motivação em determinado contexto particular, ou o contrário (podem bem explicar uma situação peculiar), mas constituem sempre referenciais que não podem ser desprezados pelo gestor, e sim tomados em conjunto para o melhor diagnóstico possível a preceder as ações.

2.5.5.1 Modelo analítico clássico

O referencial do pensamento administrativo clássico assume a motivação de forma bastante próxima da noção de estímulo. Além disso, concentra-se em estímulos de natureza material, especialmente o econômico. Presente aqui o conceito de homem econômico bastante identificado com o pensamento taylorista (Frederick W. Taylor: 1856-1915). Para Taylor, ícone dessa vertente de pensamento, para quem o trabalho deveria ser **dividido em parcelas** mínimas ideais, as quais são associadas a pessoas que atuariam de modo **especializado**, segundo

padrões previamente definidos e devidamente **formalizados**, entre outros aspectos, a motivação para a máxima produtividade decorreria da disponibilização de oportunidades de ganhos financeiros maiores. Assim, segundo essa perspectiva, a produtividade do indivíduo seria proporcional à percepção de um potencial de ganho financeiro.

É importante notar que essa noção de "motivação" associada à remuneração, formulada inicialmente em 1896 [36] , ainda é um valor bastante presente na forma de pensar das pessoas. Mesmo nas práticas discursivas que informam pleitos por aumentos remuneratórios das carreiras (seja por recomposição inflacionária, seja por aumento real), associação de baixo desempenho a baixas remunerações (e promessas e expectativas que associam aumentos de remuneração a aumentos de produtividade), entre outros aspectos.

Assim, são dimensões práticas de ação para a liderança a partir da perspectiva clássica de análise do fenômeno motivacional:

a) atentar para as condições materiais das pessoas (se estão compatíveis com os referenciais equivalentes no mercado e na sociedade);

b) a remuneração é, em geral, meio para a consecução de propósitos outros (não se constituindo como fim em si);

c) a remuneração é importante e exerce, por vezes, forte influência no comportamento das pessoas, mas tende a ser um impacto de curto prazo;

d) sendo a remuneração um meio (para a consecução de outros objetivos), a opção por este caminho conduzirá a um esgotamento da capacidade de expansão da renda dada pela referência de carreiras congêneres.

[36] Entre as formulações iniciais de um sistema de remuneração variável destaca-se a produzida por Frederick W. Taylor, intitulada "*A piece-rate system*", publicada em 1896.

É de se salientar, a propósito, que essa perspectiva conceitual é a dominante como referencial de análise, especialmente no contexto da administração pública. Disso decorrem interpretações e, por conseguinte, ações mais limitadas sobre a motivação das pessoas.

2.5.5.2 Modelo analítico humanista

O modelo analítico *humanista* se baseia nos postulados teóricos da denominada teoria das relações humanas. Nessa perspectiva, que tem em Elton Mayo um de seus expoentes, a motivação das pessoas para a elevação da produtividade estaria associada ao estabelecimento de laços de relacionamento interpessoal de natureza informal que é próprio dos grupos (MAYO, 2005). Esses enlaces derivariam de vínculos pessoais que os sujeitos constroem e mantêm no ambiente de trabalho associados ao senso de pertencimento a um grupo. Tais vínculos promovem a cooperação, em especial a superação de adversidades e eventuais diferenciais ou oscilações temporárias de produtividade dos membros das equipes (ROETHLISBERGER, 1966).

São também dimensões práticas de ação para a liderança a partir da perspectiva **humanista** de análise do fenômeno motivacional:

a) atentar para a composição de equipes a partir de traços de **identidade entre as pessoas**;

b) dispensar atenção para a formação de **laços interpessoais** na equipe;

c) promover arranjos de trabalho e ações que **aproximem as pessoas** e facilitem a **cooperação** e o aprendizado.

É importante assinalar, entretanto, que a resposta das pessoas a esses estímulos – a motivação – é contingencial; isto é, tenderá a variar segundo o contexto, a natureza do trabalho a conformação da equipe, entre outros fatores.

2.5.5.3 Modelo analítico comportamental

O modelo comportamental pode ser explorado a partir de duas correntes conceituais diferentes, mas fortemente relacionadas, quais sejam: a das n**ecessidades** (A. Maslow) e a da **satisfação** (F. Herzberg).

Abraham Maslow procura explicar a motivação das pessoas a partir das suas necessidades. Assim, nessa perspectiva, as pessoas teriam um conjunto de necessidades dispostas em uma hierarquia de relevância que as moveria visando ao seu atendimento. São estas as necessidades, dispostas em um escala decrescente de prioridade, segundo as seguintes categorias: necessidades fisiológicas, necessidades de segurança, necessidades sociais, necessidades de *status* e necessidades de auto realização. (MASLOW, 1991; 2003). O senso de hierarquia sugere que o indivíduo prioriza os componentes que conformam as suas necessidades de natureza fisiológica em relação às de natureza social, por exemplo. Ainda, a partir do momento em que considera razoavelmente atendidos os aspectos associados a uma categoria dessas necessidades, sua ação passa a ser movida pelo interesse de atender aqueles elementos relacionados com a categoria seguinte.

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

Uma ideia central dessa abordagem é, portanto, a **necessidade como impulsora da ação**. Também, que em uma mesma equipe de trabalho, diferentes pessoas podem estar em distintos níveis de necessidades. A noção de hierarquia de necessidades remete, ainda, para uma questão

fundamental, qual seja: a de que a **categoria imediata de necessidades** é a priorizada, portanto, a de mais elevado potencial de promoção da motivação.

Frederick Herzberg, no que pode ser tomado como leitura complementar à abordagem de Maslow, propõe uma perspectiva que se concentra no senso geral de **satisfação** das pessoas com o trabalho. Herzberg sugere uma abordagem que toma como categoria central de análise o **cargo e suas atribuições**, associando a este elemento (o cargo) o lugar da construção do significado do trabalho e, portanto, o espaço de satisfação potencial das pessoas com as atividades que realizam. E é essa satisfação com o trabalho que promove a motivação (HERZBERG, 1973; 1976; 1997; MARQUES et al., 2016).

A esses aspectos referenciados à realização das atribuições do **cargo**, Herzberg confere a denominação de fatores **satisfacientes** (intrínsecos ao cargo). São fatores satisfacientes (ou motivacionais): o nível de autoridade e de responsabilidade associados ao trabalho; o conteúdo e as atribuições do cargo; o nível de reconhecimento do trabalho executado, entre outros aspectos dessa natureza.

Nessa formulação, ainda, os aspectos relacionados ao cargo – conteúdo do trabalho – são separados, para fins de análise, dos elementos que conformam o seu contexto – elementos ambientais –, que Herzberg denomina de fatores **insatisfacientes** (aspectos extrínsecos ao cargo, ou denominados **higiênicos**). São fatores ditos higiênicos: as condições gerais do ambiente laboral (iluminação, limpeza, ruído, disponibilidade de equipamentos etc.); a remuneração; as relações com superiores e colegas, entre outros.

A esses componentes exteriores ao cargo, próprios do seu contexto (insatisfacientes), não estão associadas implicações de natureza motivacional, senão constituem aspectos que devem estar presentes para evitar a insatisfação (KLEIN; MASCARENHAS, 2016; BRANDÃO *et al*., 2014).

Em suma, segundo essa formulação, os fatores que promovem a satisfação – e, por conseguinte, a **motivação** (motivacionais), dizem

respeito ao cargo e ao trabalho a ele inerente, e são distintos daqueles que podem ocasionar a **insatisfação** (higiênicos), que são referentes ao ambiente ou contexto em que se dá o desempenho do cargo. Decorrência disso é que a mobilização mais efetiva de pessoas em relação ao trabalho estará diretamente relacionada à indução dos fatores **motivacionais** (satisfacientes), ao passo que o impacto dos fatores **higiênicos** (insatisfacientes), além de limitados a um teto possível, tão-somente atuam para evitar a insatisfação.

Em se tratando de serviço público, portanto, em especial em algumas instituições, é importante ter presente que os fatores **higiênicos** – justamente aqueles que estão mais distantes do alcance do gestor de equipes (remuneração, infraestrutura física etc.) – tendem a ser, de modo geral, relativamente bem atendidos.

Nesses termos, são dimensões práticas de ação para a liderança a partir da perspectiva **comportamental** de análise do fenômeno motivacional:

a) oportunizar situações que sinalizem às pessoas a possibilidade de verem atendidas **necessidades imediatas** (priorizadas no momento), e não de categorias distantes, tem mais elevado potencial de promover a motivação;

b) em uma equipe podem **coexistir diferentes pautas de necessidades** prioritárias, de modo que o que sensibiliza um membro pode não ter o mesmo efeito sobre outro;

c) prover as condições que atendam aos **requisitos de um bom ambiente de trabalho**, tanto em termos **materiais**, quanto em **relações interpessoais**, tende a contribuir para evitar ou minimizar fontes de desmotivação;

d) conferir maiores níveis de **responsabilidade e de autoridade** para os membros das equipes, conforme suas entregas e conquistas;

e) permitir maior **autonomia** para as pessoas em relação ao trabalho;

f) criar oportunidades de **mobilização de competências** das pessoas;

g) valorizar **atitudes positivas** das pessoas, sejam em relação ao trabalho em sentido estrito, sejam as relativas às relações interpessoais no âmbito da equipe;

h) **envolver as pessoas** nas discussões, deliberações e tomadas de decisão em relação ao trabalho.

É importante reafirmar que essas expressões ditas **práticas** constituem a dimensão da **ação**, que sobrevêm à da **compreensão**, esta última o propósito dos modelos teórico-conceituais.

2.5.5.4 Modelo analítico da expectativa

Outra lente conceitual interessante para compreender o fenômeno da motivação no âmbito das relações de trabalho no serviço público é oferecida pela teoria da expectativa. Esta formulação envolve **três níveis de expectativas**, sugerindo que: a) o agente tenderá a realizar determinada atividade se entender que será capaz de fazê-lo; b) a intensidade do esforço de uma pessoa para a ação está diretamente relacionada à sua expectativa de obter reconhecimento frente aos resultados alcançados; e c) o reconhecimento decorrente dos resultados alcançados será convergente com os seus objetivos pessoais (ROBBINS, 2005).

Este modelo envolve quatro componentes – esforço, desempenho, recompensa e objetivos – e três relações:

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

Assim, de modo geral, um servidor tende a se empenhar mais em uma atividade na medida em que perceber maior potencial de perceber não somente que detém as competências para realizá-la, como que seu esforço e desempenho serão reconhecidos de modo a atender também seus objetivos pessoais.

Podem ser consideradas dimensões práticas de ação para a liderança a partir da perspectiva da **expectativa** para a análise do fenômeno motivacional:

> a) atentar para que as **pessoas detenham as competências necessárias** para a realização das atividades que lhes são propostas, de modo a mitigar possibilidade de insucesso na consecução dos misteres atribuídos;
>
> b) considerar sempre as possibilidades de **promover as demonstrações de reconhecimento possíveis e compatíveis** com as entregas das pessoas;
>
> c) **conhecer a pauta de expectativas** das pessoas. Procurar, sempre que possível, fazer coincidir o reconhecimento pelas entregas realizadas com as expectativas das pessoas.

Tomadas em caráter ilustrativo, perceber essas relações no contexto do trabalho pode auxiliar a liderança na tomada de decisão e a perceber oportunidades de ação e seus potenciais reflexos que respondam a essas expectativas, de modo a evitar frustrações e potencializar a mobilização de competências, a satisfação e as entregas por parte dos agentes.

2.5.5.5 Modelo analítico da equidade

O senso de justiça constitui um dos pontos de sustentação da harmonia no âmbito das equipes de trabalho. E a equidade pode ser identificada como um dos seus vetores. Poucas sensações podem afetar tão profunda e negativamente a motivação das pessoas como a

iniquidade, que apresenta significativo potencial de deterioração dos relacionamentos e do **clima** no âmbito das equipes (CAMÕES, 2017).[37]

A denominada teoria da equidade aponta para esse cuidado, sinalizando ao gestor a sua importância na dinâmica das equipes de trabalho. J. Stacy Adams formulou em 1965 o modelo conceitual de balanceamento entre as relações envolvendo entregas (E) e recompensas (R) de diferentes pessoas, conforme percebido pelos indivíduos e seu impacto na motivação (RAINEY, 2003). Essa abordagem postula que a percepção de iniquidade afeta negativamente a motivação daquele que se vê em situação de prejuízo.

Ilustram essa situação casos como: o de servidores com desempenhos diferentes e remunerações iguais; de servidores com desempenhos equivalentes e remunerações distintas; de distribuição concentrada de carga de trabalho; entre outras situações potencialmente geradoras de desigualdades. Aspecto central a assinalar nessa perspectiva teórica é que as pessoas tendem a comparar sua relação entre remuneração (recompensas recebidas da organização) e desempenho (contribuições dadas à organização) com a de colegas.

Decorre disso, ainda, que esse esforço de comparação é, em geral, uma percepção. Ou seja, por vezes a falta de transparência na distribuição do trabalho ou a comunicação falha sobre o que cada membro da equipe realiza, a singularidade da sua contribuição e o seu significado para a instituição podem potencializar percepções distorcidas que culminam por afetar as relações percebidas entre entregas e recompensas. Em suma, os diferenciais de desempenho e de remuneração em termos absolutos podem ser por vezes tolerados, mas não se tomados em termos relativos.

São, por fim, dimensões práticas de ação para a liderança a partir da perspectiva da equidade para a análise do fenômeno motivacional:

[37] Estudo realizado pelo Banco Mundial (2015), e referenciado por Camões (2017), destaca a percepção de injustiça como fator impactante no desempenho das pessoas no trabalho. "[...]. A percepção sobre o trabalho dos pares é particularmente impactante nesses casos. [...]. Ter pares realizando as mesmas atividades e recebendo melhores salários, por outro lado, gera prejuízos nas entregas." (CAMÕES, 2017, p. 7).

a) atentar para a **distribuição equilibrada do trabalho** entre os membros das equipes;

b) promover a **transparência da distribuição do trabalho** e informar sobre a **densidade e impacto de atividades específicas** ou extraordinárias (em complexidade ou condições de trabalho) porventura ao encargo de algum servidor;

c) cuidado com os **critérios de escolha para a designação de funções de confiança**, seja em caráter permanente ou em regime de substituição.

Em suma, a percepção de injustiça no tratamento dado pelo gestor às pessoas tem um potencial destruidor na confiança em relação à liderança (legitimidade) e na coesão conformadora do senso de equipe.

2.5.5.6 Modelo analítico das Teorias X e Y

Dentre as perspectivas teóricas que relacionam os fenômenos da motivação e da liderança, assume destaque a proposição de Douglas McGregor baseada na tipologia das teorias X e Y. Essas "teorias", de fato, evidenciam perspectivas segundo as quais os gestores percebem as pessoas e, por conseguinte, como agem, no contexto do trabalho, com reflexos sobre a motivação.

McGregor (1980) define os contornos da Teoria X, aquela que informa o que se pode relacionar com um paradigma tradicional de gestão, segundo os seguintes elementos:

> 1. o ser humano, de modo geral, tem uma aversão essencial ao trabalho e o evita sempre que possível. [...];
> 2. devido a essa característica humana de aversão ao trabalho, a maioria das pessoas precisa ser coagida, controlada, dirigida, ameaçada de punição para que se esforce no sentido da consecução dos objetivos

organizacionais. [...];
3. o ser humano, de modo geral, prefere ser dirigido, quer evitar responsabilidade, tem relativamente pouca ambição, e quer garantia acima de tudo. (MCGREGOR, 1980, p. 41-42).

A Teoria Y, em oposição, assume os seguintes aspectos delineadores:

1. **o dispêndio de esforço físico e mental no trabalho é tão natural como o jogo ou o descanso**. O ser humano comum não detesta, por natureza, o trabalho. Dependendo de condições controláveis, o trabalho pode ser uma fonte de satisfação (e será voluntariamente realizado) ou uma fonte de punição (e será evitado, se possível);
2. **o controle externo e a ameaça de punição não são os únicos meios de estimular o trabalho em vista dos objetivos organizacionais. O homem está sempre disposto a se autodirigir e se autocontrolar a serviço de objetivos com os quais se compromete**;
3. **o compromisso com os objetivos é dependente das recompensas associadas à sua consecução**. A mais importante dessas recompensas, isto é, a satisfação do ego e das necessidades de autoafirmação pode ser produto direto do esforço feito em vista dos objetivos organizacionais;
4. **o ser humano comum aprende, sob condições adequadas, não só a aceitar responsabilidades como procurá-las**. A recusa de responsabilidades, a falta de ambição e a busca de garantia são, geralmente, consequências da experiência, e não características humanas inatas;
5. **a capacidade de usar um grau relativamente alto de imaginação, de engenhosidade e de criatividade, na solução de problemas organizacionais, é mais amplamente distribuída na população do que geralmente se pensa**;

> 6. **nas condições da vida industrial moderna, as potencialidades intelectuais do ser humano comum estão sendo parcialmente usadas**. (MCGREGOR, 1980, p. 53).

As teorias X e Y podem ser, então, consideradas lentes interpretativas do mundo do trabalho que autorizam leituras diametralmente opostas em relação ao comportamento das pessoas. Esses diferentes referenciais repercutem, por parte da liderança, em posturas, de um lado mais controladoras e autoritárias (teoria X) e, de outro, atitudes que revelam maior grau de confiança e valorização das pessoas (teoria Y).

A relevância dessa abordagem para a gestão de pessoas reside, fundamentalmente, em servir como parâmetro para a identificação de traços de pensamento e de comportamento das lideranças, e a subsequente reflexão sobre sua pertinência em relação aos aspectos delineadores do contexto específico de trabalho.

Em suma, tomados os referenciados modelos conceituais como recurso de análise e compreensão de um contexto, ressaltando os aspectos que afetam a motivação das pessoas, é possível pensar em práticas tendentes a potencializar esse sentimento. Cada lente teórica, então, favorece a percepção de dimensões distintas e complementares do fenômeno, alertando o gestor, em cada contexto, sobre sua ação.

No plano das compensações, a liderança precisa superar a visão limitada de que o que mobiliza as pessoas para o trabalho é a remuneração, e ser capaz de reconhecer outros elementos de compensação. De modo geral, destacam-se aspectos como confiança, responsabilidade, justiça, mas especialmente reconhecimento e o comprometimento.

Manter servidores lotados na unidade é relativamente simples. Manter pessoas interessadas e comprometidas na equipe é um desafio. Valorizar pessoas é a melhor forma de mantê-las na equipe de modo engajado.

Pode ser um sinalizador de déficit de gestão de pessoas no âmbito de uma equipe no momento em que seus membros são remunerados no

nível do mercado (segundo parâmetros médios de resultado e mobilização de competências requeridas), trabalham em ambiente adequado (em termos de salubridade e infraestrutura), usufruem de um conjunto de benefícios compatível com outras organizações e instituições (não necessariamente congêneres, mas de porte semelhante) etc. e, ainda assim, mostram-se **infelizes ou insatisfeitas no trabalho**.

A questão, por óbvio, é complexa, mas outra expressão da valorização talvez esteja exigindo mais atenção: **o reconhecimento das pessoas**. A dimensão comportamental constitui elemento essencial a ser observado. Sempre. Pessoas mudam seus humores, suas expectativas, seus interesses, quase a todo momento. Criam-se, assim, lacunas de atenção que requerem o olhar e a ação dos colegas, especialmente da liderança. E a solução está mais no perceber (que é uma competência) do que na reação (que é contingencial e humana).[38]

Mas de que forma pode a liderança praticar o reconhecimento dos colegas de equipe?

Em primeiro lugar, impõe-se **reconhecer** que **reconhecer** é importante. Depois, de forma honesta:

1. Procurar **conhecer** em maior profundidade cada colega, inclusive em aspectos pessoais, experiências de trabalho anteriores (áreas do MP e outras organizações), outras formações (concluídas, em andamento ou em projeto), expectativas em relação ao trabalho e atividades específicas, preferências em atividades de lazer etc.

2. Adotar **atitudes** específicas de valorização:

> a) atentar para cada esforço empreendido e resultado entregue pelos colegas e atribuir o devido reconhecimento, seja sob a forma de elogio fundamentado, de referência junto à equipe;

[38] A fim de ilustrar em que termos aspectos relativos à valorização das pessoas têm recebido atenção no plano normativo, traz-se o que dispõe a Resolução CNJ nº 240/2016, em seu art. 8º, inciso XIV: [...] Art. 8º São diretrizes para promover a valorização e a para garantir ambiente de trabalho adequado e qualidade de vida aos magistrados e servidores: [...] XIV – primar para que as condições de trabalho e as ações de valorização favoreçam a motivação, o comprometimento organizacional, a cooperação e a retenção de talentos;

b) oferecer contribuição e retorno sobre o trabalho para fins de qualificação da entrega subsequente;
c) solicitar opinião em assunto de domínio (ou de interesse) do colega;
d) conferir maior autonomia (confiança);
e) delegar mais autoridade (e responsabilidade);
f) solicitar contribuições no âmbito da gestão; entre outras ações.

Como se disse, menos importa o rol de ações possíveis, e mais ter presente e efetivamente estar convencido de que a valorização das pessoas, pelas diferentes formas de reconhecimento possíveis tem um elevado potencial de ampliar o engajamento – assim entendido o interesse e o comprometimento das pessoas com o trabalho.

Por fim, as pessoas tendem a se engajar mais intensamente no trabalho na medida em que encontram nele **significado**. Construir essa ponte entre as **atividades desenvolvidas** e o **impacto percebido em relação ao resultado do trabalho** – o significado – é desafio que se impõe ao gestor. Nesse particular, compete à liderança, na qualidade de agente educador, articulada com a equipe, o domínio da estratégia institucional e a capacidade de traduzir seus elementos constituintes, especialmente os objetivos, imprimindo significado local àqueles intentos, a fim de convertê-los em ação.

Capítulo 3: Desenvolvimento de pessoas e gestão de desempenho

Desenvolver pessoas é central no nível das equipes de trabalho, pois nesse ambiente se processa a relação mais intensa entre as pessoas – as lideranças e demais membros dessas equipes. É nesse espaço que as tensões inerentes aos arranjos sociais se formam, por vezes são solvidas, e por outras perduram, deteriorando relações e adoecendo pessoas. A equipe se trata, portanto, da instância mais nobre e intensa das desafiantes relações que moldam a gestão de pessoas, em especial no serviço público.

Um dos pontos de destaque nesse contexto e processo é a **gestão do desempenho de pessoas** (COSTIN, 2010). E abordar o tema exige que se repense não somente esse ciclo de gestão em si, à luz do conceito de competências, mas as competências gerenciais necessárias para a sua consecução.

A gestão por competências, como se sabe, enfoca as pessoas e suas competências, procura identificá-las, ampliá-las e colocá-las em ação orientada para o interesse público. Essas competências que as pessoas detêm, ou são inatas, ou são advindas das suas formações pessoais, acadêmicas ou profissionais. Nesses casos, são capacidades com as quais as pessoas mais provavelmente se identificam e se inclinam a colocá-las em prática.[39] Cabe aos líderes, portanto, perceberem e seguirem esse fluxo de interesse das pessoas de modo alinhado à estratégia da organização.

[39] É importante assinalar que a gestão por competências assume posição de destaque no contexto do serviço público inclusive em razão das expressões de rigidez e do baixo grau de mobilidade que molda a gestão de pessoas gerada pelas limitações impostas pelos sistemas de recrutamento, seleção e colocação de servidores. Ou seja, dadas essas restrições de admissão e desligamento, maior relevância assume o imperativo de bem gerenciar *competências*.

A gestão por competências, então, tem como finalidades essenciais orientar as políticas de **desenvolvimento** e de **colocação** de pessoas, e o faz integrando também outras políticas e práticas de gestão. Subjaz a isso, portanto, um senso de desenvolvimento das pessoas como um dos propósitos de atuação das lideranças, o que doravante se aborda a partir de um recorte de análise que destaca as políticas de **Gestão do Desempenho** e de **Gestão do Conhecimento**, em particular as políticas de **Treinamento, Desenvolvimento e Educação – TD&E** (MENESES *et al*., 2010), esta com especial ênfase nas escolas de governo.

3.1 Gestão do desempenho de pessoas no serviço público

A gestão de desempenho assenta-se sobre um conceito estruturante: o merecimento. Como é comum no campo das ciências sociais, o mérito admite diferentes perspectivas e contornos de definição e interpretação, notadamente quando se pensa a partir do contexto da administração pública (VIEIRA, 2011; LONGO, 2007; 2009; BARBOSA, 2006).

Destacam-se como instrumentos de gestão do desempenho na administração pública a **avaliação de estágio probatório** e a **avaliação permanente de desempenho**. No entanto, segundo Costin (2010),

> Boa parte desses instrumentos é utilizada de forma ritualística, ou seja, não se constitui em um sistema de retorno ao profissional ou a suas chefias sobre a sua performance e não alimenta um processo de confirmação de permanência, de remuneração ou de bônus por desempenho. Normalmente, os servidores em estágio probatório são confirmados independentemente do desempenho apresentado por eles e, para tanto, a avaliação é sempre favorável, "por tradição" (COSTIN, 2010, p. 165).

Entre as muitas questões relevantes que se impõem às lideranças na administração pública brasileira está a seguinte: até quando persistirá o **faz de conta** da avaliação de desempenho de servidores? E, assumindo

o desejo de cessar essa prática formalística, quais seriam os rumos de ação?

Ao líder, em especial, compete empreender um processo de profunda reflexão em relação aos fundamentos sobre os quais se assentam as práticas recorrentes de introdução do conceito de gestão de desempenho na administração pública brasileira. Isso não somente com a finalidade de estimular a desconstrução de um conjunto de crenças que vêm se cristalizando como fundamentos das práticas associadas ao tema no âmbito do serviço público, mas de propor linhas para a construção de caminhos alternativos capazes de conduzir a novas formulações assentadas em soluções criativas e inovadoras.[40]

Antes, impõe-se às lideranças a compreensão do significado essencial da gestão de desempenho – estimular o desenvolvimento das pessoas – e seu propósito fundamental na gestão dos processos de trabalho – promover o seu aperfeiçoamento. Na perspectiva de gestão baseada em ***processos*** (PAIM *et al*., 2009), se reconhece que estes são fluxos ou cadeias transversais de criação de valor assentadas no trabalho das pessoas que, por sua vez, operam tecnologias, estas entendidas como arranjos específicos de conceitos instrumentalizados, transcendendo, em geral, as unidades funcionais. Esses processos de trabalho, para que produzam valor público, requerem virtuosidade cíclica, ou seja, que as aprendizagens geradas sejam incorporadas por ocasião do fluxo produtivo subsequente. A gestão de desempenho precisa, portanto, ser entendida nesse contexto como um processo que envolve planejar, executar e **avaliar**, sendo esta última função a que retroalimenta e confere virtuosidade ao ciclo gerencial.

É importante assinalar, ainda, e fundamentalmente, que a gestão do

[40] A gestão do desempenho, pela complexidade que encerra, precisa ser compreendida também à luz de conceitos como o de valor público (CORDELLA; BONINA, 2012), o de meritocracia no Brasil (BARBOSA, 2006); o de processos organizacionais (GONÇALVES, 2000a; 2000b); o de formalismo e de jeito (RAMOS, 1966; MOTTA; ALCADIPANI, 1999); o de trabalhos efetivo, adicional e de perda (OHNO, 1997); de tipos de controle (WEICK, 1995); e, invariavelmente, a dimensão do exercício do poder e da subjetividade (MENDES; SIQUEIRA, 2013).

desempenho das pessoas se interconecta com a gestão por competências mais precisamente na identificação das lacunas de desempenho, as quais, por sua vez, derivam de lacunas de competências. Nesse sentido, a gestão por competências tem intensa relação com a gestão do desempenho, mas não com a finalidade de premiar ou punir, senão de, fundamentalmente, explicitar as entregas dos servidores e identificar as suas necessidades de capacitação.[41]

A **gestão do desempenho** dos servidores, em geral reduzida a **avaliação do desempenho** é tema que ganhou novo fôlego com a Emenda Constitucional nº 19/1998. Não é, no entanto, algo que se restrinja à dimensão individual – atuação do servidor –, impondo-se pensar a abordagem do desempenho e dos resultados como elementos de legitimação institucional – a organização ou a gestão política – frente à sociedade, preponderantemente.[42]

Repensar a gestão do desempenho no contexto da administração pública brasileira e suas especificidades requer não somente o deslocamento de perspectiva para incorporar a dimensão cultural, mas ver a gestão de pessoas a partir de lentes distintas daquelas

[41] A premiação (ou qualquer outro reflexo de compensação) pode ser tomada como desdobramento lateral decorrente do propósito central da gestão do desempenho, que é aperfeiçoar os processos de trabalho.

[42] Pensar gestão de desempenho no setor público é diferente de fazê-lo em outro contexto (setor privado brasileiro ou em outro país e contexto cultural, ainda que no correspondente setor público), a começar, por exemplo, pelo significado de "**servidor público**", que é substantivamente distinto daquele conferido a "**empregado**", mesmo quando se trata de "**empregado público**" (estes, sabidamente, agentes públicos da administração indireta, que estabelecem uma relação de natureza celetista, pactuada na forma de um contrato de trabalho, com uma entidade de direito privado – que não é o estado, portanto). Assim, o significado intrínseco de **ser servidor público**, em termos de conteúdo, propósito, subordinação, natureza da relação jurídica, entre outros aspectos, é essencialmente diferente daquele que se atribui a "**ser empregado de uma empresa**", ainda que estatal (empresa pública ou sociedade de economia mista), ou mesmo de uma fundação pública de direito privado. O servidor público serve à sociedade, subordinando-se ao Estado segundo um estatuto próprio de cada ente estatal – União, estados e municípios – que estabelece o regime jurídico de uma relação que é **unilateral**, que se dá por adesão (diferentemente da **contratual**, de natureza celetista, que é bilateral, implicando, necessariamente um maior nível de negociação).

convencionalmente adotadas pela literatura gerencial, em especial as práticas recomendadas que reproduzem acriticamente experiências malsucedidas relatadas como cases de sucesso.

Impõe-se, portanto, suspender o que se sabe sobre o tema e refletir sobre as possibilidades de geração de soluções coerentes com o setor público e as especificidades de cada organização, explicitando-se os pressupostos sobre os quais esses esforços de adoção da "avaliação de desempenho" vêm se processando. É necessário olhar para trás e se refletir acerca dos fundamentos sobre os quais foram erigidas as práticas atuais, e identificar as razões que informam os resultados ainda frágeis alcançados desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, aqui citada tão-somente para tomar um marco temporal recente. Imperativo, ainda, que se desconstruam pressupostos que vêm se mostrando equivocados e, então, se assentem novos conceitos e práticas de gestão nesse campo.

Os gestores podem melhor diagnosticar a realidade do contexto de liderança em que se inserem a partir de uma análise da dinâmica de gestão de desempenho segundo uma tipologia de três categorias de referência, tomadas unicamente com finalidade analítica, pois a realidade será sempre resultante de uma combinação particular desses elementos, quais sejam (BERGUE, 2014): o modelo **adaptativo cordial** (impróprio); o modelo **meritocrático** (desejado); e o modelo do **desenvolvimento de pessoas** (necessário).

O modelo **adaptativo cordial** pode ser entendido como aquele próprio das organizações que não possuem gestão de desempenho formalmente instituída. Nesse cenário há organicidade plena e liberdade de atuação das pessoas, com pouca ou nenhuma influência dos gestores no processo de organização e execução do trabalho. As pessoas realizam as suas atividades da forma como aprenderam e sempre fizeram em termos de método, fluxo e produtividade. O gestor, nesse caso, omite-se em relação a mudanças mais significativas no arranjo do trabalho, em particular na gestão do desempenho.

Os mecanismos de premiação em geral se assentam em critérios

de antiguidade e afinidades pessoais, profissionais ou políticas, sendo os benefícios traduzidos, por exemplo, em oportunidades de substituição do exercício de funções gratificadas por ocasião dos períodos de férias ou afastamentos dos respectivos titulares, na assunção de uma posição de confiança mais destacada ou de substituição informal, ou ainda na priorização para participação em ações de capacitação, entre outros elementos de reconhecimento aceitos e reproduzidos no âmbito dos grupos e velados nos seus critérios. Em suma, legitima-se um arranjo de relações – fluidas em alguns aspectos e rígidas em outros –, com certa hierarquização no âmbito do grupo especialmente nas posições de topo, baseado em padrões informais de afinidade e confiança consolidados, em geral, no transcurso do tempo.

Esse formato de gestão do trabalho, de feições essencialmente informais, contrasta com os esforços que vêm sendo impostos de explicitação de padrões formais de hierarquização social ancorados em outras referências de merecimento, que impõem a exposição das lideranças e dos demais membros das equipes em relação ao resultado das suas atividades. É o que vem se denominando de **meritocracia**.

O *modelo meritocrático* é, portanto, aquele inerente às realidades organizacionais que formalizaram modelos de gestão do desempenho assentados em sistemas de hierarquização social e correspondentes premiações (promoções, remunerações diferenciadas ou outro elemento de diferenciação simbólica) apoiadas no envolvimento e nos resultados alcançados pelos servidores no exercício das suas atividades. Esse modelo assenta-se, entre outros pressupostos, na noção de igualdade de condições de partida no processo de competição, o que pode ser bastante questionado se admitida a heterogeneidade das condições de trabalho no serviço público. Nessa perspectiva, a gestão de desempenho tem uma finalidade precípua, qual seja, a de premiar os melhores e explicitar parâmetros objetivos que permitiriam a punição daqueles que não alcançam os resultados esperados. Esse propósito, em uma análise mais rasa, poderia até satisfazer alguns, mas seria mesmo esse

o objetivo fundamental de uma gestão de desempenho segundo uma leitura mais atenta? Ou essa hierarquização para os fins que se queira seria uma das decorrências possíveis? Não estaríamos confundindo gestão do desempenho com meritocracia, esta como um dos elementos constituintes daquele, mas não necessário?

É preciso reconhecer que as práticas observadas na realidade dos órgãos e entes da administração pública nas diferentes esferas federativas, e ao longo do tempo, desbordam a essência valorativa sobre a qual se assenta a noção de meritocracia (BARBOSA, 1996; 2006). Revelam-se, de fato, como sistemas de aferição de mérito tão elegantes, rigorosos e bem elaborados no plano formal, quanto de pouca ou nenhuma serventia sob o ponto de vista prático e da transformação do desempenho dos servidores e da gestão.

Ambos os modelos referidos, o **adaptativo cordial** e o **meritocrático**, podem ser tomados, para fins estritamente didáticos, como tipos extremos e diametralmente opostos. De um lado, é possível afirmar que o modelo **adaptativo cordial**, um arranjo de relações em que a liderança se anula na gestão do trabalho, não é desejável, e mesmo que é incompatível com o interesse público, e até contrário ao princípio da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*, da Constituição da República). Isso porque, se examinado o cenário tão-somente sob um ponto de vista instrumental, deixa de buscar a melhor produtividade na gestão de pessoas, pois não estimula o desenvolvimento e a mobilização de competências, além de não ser transparente no que diz respeito aos potenciais de geração de valor público, e, ainda, não necessariamente promove a justiça remuneratória, entre outros aspectos.

De outra parte, o supostamente desejado modelo **meritocrático**, baseado nos sensos de hierarquização social e do correspondente reconhecimento das pessoas segundo resultados entregues, está a exigir profundo repensar em face dos sucessivos fracassos que tem resultado em adoções formalísticas. Essa adoção cerimonial, no entanto, além de não apresentar resultado prático positivo, tem repercussões negativas

nem sempre explicitadas, para além da perda da legitimidade do processo, entre as quais: gastos de implantação de normas e sistemas atrelados; consumo de tempo e outros recursos de sua operacionalização (formalística); ocorrências de conflitos interpessoais (advindos de falhas de compreensão ou de comunicação, entre outros).

Explicitados esses dois modelos e seus limites, a questão que se impõe é: **quais as possibilidades de encaminhamento, então?**

É necessário, primeiramente, identificar as causas que de fato explicam o descolamento do modelo dito **meritocrático** em relação à realidade da administração pública nas suas dimensões de conceito e dos pressupostos que os informam. Precisam, então, ser reconhecidos e, ato subsequente, ser desenvolvida uma estratégia de superação desses limites, seja por **transformação** (via ações de aprendizagem e educação significativas), seja pelo **desvio** desses elementos.

Parte-se da finalidade da gestão de desempenho, qual seja, a de cotejar os resultados alcançados com os parâmetros de objetivos e metas previamente pactuados, com vistas a identificar as razões de eventuais desvios e nisso perceber oportunidades de aperfeiçoamento das pessoas e dos demais elementos dos processos. Pretende-se o **desenvolvimento**, portanto. No particular, o **desenvolvimento das pessoas**.

Sendo assim, a adoção da gestão de desempenho não pode ter como finalidade essencial o desenvolvimento de um sistema de remuneração de pessoas que vise a promover a motivação; ou a reduzir o impacto futuro nos fluxos financeiros dos regimes de previdência; ou, ainda, de criar um instrumento que permita punir pessoas que porventura demonstrem desempenho insatisfatório. Definitivamente, não.

Sabe-se que remuneração não motiva de forma consistente; também se consolidou, na prática, que as parcelas variáveis de remuneração instituídas sob a forma de gratificação têm forte tendência a incorporar-se nos proventos de aposentadoria; e também é de amplo conhecimento que os sistemas de remuneração variável, pelas feições formalísticas que os revestem, não repercutem na justiça remuneratória

em sentido mais estrito. E um reflexo direto deste último aspecto é que as pessoas resistem fortemente a adotar práticas de gestão de desempenho que possam impor perdas remuneratórias aos colegas. Isso é um fato neste estágio de transformação da administração pública. Sendo assim, sempre que uma proposta de gestão de desempenho estiver associada à percepção de perda potencial de remuneração, salvo exceções, sua implementação estará fadada ao formalismo.

Tomou-se o caminho errado. É necessária uma inflexão. O percurso da situação vigente até a assimilação e a prática da **meritocracia** requerem uma trajetória alternativa, mais consistente.

Superar a condição atual da gestão de desempenho na administração pública brasileira, então, implica reconhecer sua **relevância** e **propósito**. De fato, impera um desconhecimento, ou uma perspectiva enviesada, acerca não somente da sua finalidade, mas, antes, de seu conceito. Esse elemento fundamental está na gênese de boa parte dos fatores que podem explicar o caráter formalístico da adoção da gestão de desempenho até o momento.

A superação desses limites parece exigir abordagens alternativas, tais como: a) **transformar** o modo como as pessoas a percebem, ou seja, a partir de ações de educação capazes de descontruir compreensões arraigadas em conceitos equivocados; e b) **desviar** aspectos como o atrelamento da gestão de desempenho a reflexos de natureza remuneratória e seus desdobramentos. Vale perceber, em suma, que a conexão estabelecida entre a **gestão de desempenho** e a **gestão por competências** se deu com mais ênfase no aspecto da **mobilização** (resultado orientado para o mérito) e menos nas **lacunas** de competência (possibilidades de identificação das necessidades de desenvolvimento).

Pontua-se, então, o terceiro modelo antes referenciado: o de **desenvolvimento de pessoas**. Nesse formado de gestão do trabalho a ênfase está na identificação de lacunas de desempenho e nas correspondentes deficiências de competências com a finalidade de superá-las e qualificar a atuação e a entrega das pessoas em termos

de valor público. A prioridade está na busca do desenvolvimento das pessoas, e o propósito se orienta para a legitimação institucional ante a sociedade. Eis, portanto, uma dimensão alternativa de pensar e agir na gestão de desempenho em que a liderança tem papel fundamental no estabelecimento das relações conformadoras de uma equipe de trabalho orientada para o interesse público.

Assumindo essa linha de *desenvolvimento*, tende-se a afastar, ou minimizar, o senso de *punição* do servidor – fonte da resistência, pois explicita um risco de perda potencial –, e desloca os esforços de gestão para a dimensão da **cooperação** entre o gestor e demais membros da equipe, inclusive por ocasião da assunção das posições de **avaliador** e **avaliado**, para o desenvolvimento das potencialidades de ambos.

Na perspectiva de **desenvolvimento de pessoas**, a gestão de desempenho assenta-se nas noções de que sua finalidade: a) não é remunerar, é desenvolver; b) não é punir, é valorizar; c) não é processo de correção, é processo de aprendizagem; d) não é unilateral, é uma relação dialógica; e) não é linear, é cíclico e virtuoso; f) não é (nem tem como ser) simples, é complexo; g) não é objetivo, é subjetivo, pois se assenta em percepções dos sujeitos; h) não é um evento de avaliação, é um processo de gestão do trabalho; i) não é exercício de autoridade, é uma conversação cooperativa.

Em suma, trata-se de uma relação de negociação entre a liderança e os demais membros das equipes de trabalho, oportunidade em que os limites, as necessidades e as expectativas das partes são explicitados em uma conversação. Com isso, se estabelece uma interação pautada pela confiança e a cooperação que não tem implicação de fundo remuneratório ou qualquer outro reflexo sancionador ou punitivo, senão a emergência e encaminhamento de oportunidades de desenvolvimento das pessoas, com o propósito de aperfeiçoar os processos de trabalho e resultados.

Essa noção de **resultados** é fundamental quando se pensa em gestão do desempenho no setor público, pois exige que entregas à sociedade sejam visadas. Nesse sentido, as políticas de gestão de desempenho

devem evoluir para a verificação dos reflexos da ação do servidor, no contexto dos processos de trabalho, sobre a **satisfação dos cidadãos** em relação aos bens e serviços públicos.

A Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, a propósito, que alcança todos os entes da federação, bem sinaliza esse direcionamento da ação da administração com foco no cidadão. As diretrizes desse instrumento legal constituem não somente um dever por parte do administrador, mas uma oportunidade de reflexão sobre os parâmetros de gestão dos processos organizacionais e em especial o **desempenho dos servidores públicos**. Entre os desafios que se impõem ao particular na fase de avaliação no processo de gestão do desempenho, esses parâmetros de satisfação associados às entregas por parte do poder público podem constituir um caminho de avanços. Nesse particular, o conceito de **valor público** assume especial relevância.

Mas o que se entende por gestão do desempenho? Que olhares são lançados sobre esse conceito, e como é percebido esse fenômeno, em especial na administração pública brasileira?

O primeiro ponto a considerar é a necessária **diferenciação entre meritocracia e gestão do desempenho**. Em alguma medida esses conceitos podem se relacionar, mas não necessariamente. No caso da administração pública brasileira, inclusive, talvez seja desejável que não se relacionem de início. Gestão do desempenho diz respeito à definição de metas de trabalho e à verificação da sua consecução. Meritocracia diz respeito à diferenciação decorrente do merecimento em virtude da entrega realizada; associada, portanto, à compensação. Ocorre que os esforços de alinhamento desses conceitos revestem-se de traços culturais e procedimentais peculiares que, em geral, tornam essa relação conflituosa no contexto da administração pública brasileira. De fato, consumiu-se muito tempo (décadas) e energia, produziram-se conflitos e traumas, e mobilizaram-se recursos de toda a ordem na tentativa de "**implantar a meritocracia**" na administração pública brasileira a partir do conceito de "**avaliação de desempenho**", e poucos esforços foram empreendidos para

consolidar o senso mais amplo de **gestão de desempenho**.

Na forma como a "avaliação de desempenho" encontra lugar no ordenamento constitucional brasileiro, está fortemente associada à noção de meritocracia, e com sua face mais negativa, a punição. Em larga medida por isso não tem funcionado. A opção pela adoção do conceito de meritocracia como fundamento estruturante da gestão de desempenho na administração pública brasileira não somente se mostrou equivocada, como as recorrentes tentativas de levá-la a efeito vêm revelando amplo desconhecimento dos seus fundamentos e da desvirtuação dos seus propósitos.

Apesar de o senso de mérito no serviço público remontar a Constituição de 1824, encontra ainda reduzido sucesso em se legitimar não somente no serviço público, mas na sociedade. A questão não reside, portanto, na inexistência de um **sistema de mérito** (normas e instrumentos), mas na falta de legitimidade desse sistema como prática social assentada no mérito, ou o que se denomina de uma **ideologia do mérito**, condição para a efetiva aderência aos sistemas de gestão, superando os planos da formalidade e do discurso (BARBOSA, 2006).

Valores estruturantes da cultura nacional e que se projetam também nas organizações públicas em maior ou menor grau contrastam com o senso estrito de meritocracia, notadamente o personalismo, o patrimonialismo, o individualismo, a aversão ao conflito, o valor atribuído à segurança, entre outros. Esses são elementos que moldam a cultura organizacional no setor público, mas que também o transcendem. Sendo assim, talvez não seja o melhor caminho desconhecer esses atributos e, pior ainda, pretender desencravá-los das organizações mediante edição de leis, decretos ou equivalentes, senão identificar criativamente formas de convívio inicial e paulatina superação em relação a esses elementos, assumindo a perspectiva de que as transformações são produtos de processos lentos e incrementais de aprendizagem consciente e significativa.

Pode-se dizer que, de forma mais intensa e estruturada, o senso de meritocracia teve seu momento e ponto de introdução na administração

pública brasileira a partir do advento do Dasp, em 1938. Nesse particular momento histórico, não somente a influência dos autores clássicos do pensamento administrativo, mas em especial a leitura funcionalista dada às obras de Max Weber sobre a burocracia – com destaque para as características descritivas ali esposadas –, o senso de mérito assume especial destaque como elemento estruturante da organização pública. Esse valor, como se sabe, é intrínseco ao concurso público, à licitação pública, aos sistemas de promoção em carreira etc. Também é sabido que tal valor não impera soberano, senão afetado em diferentes níveis de intensidade pelo fenômeno do formalismo (RAMOS, 1966), gerando realidades híbridas cujas prescrições formais convivem – e provavelmente somente por isso subsistam – com valores culturais profundamente arraigados nas estruturas de poder nas organizações.

O mérito como parâmetro de ação gerencial introduzido na administração pública brasileira, em seus momentos nascentes, esteve fortemente relacionado com critérios para investidura em cargos públicos e promoção nas carreiras. A valorização da qualificação técnica como quesito de ingresso, somada ao desempenho em provas de conhecimento, permanece como padrão de gestão atualmente, assim como fundamento para a ascensão em carreiras.[43]

O concurso público, de fato, é o instituto de mérito mais reconhecido e valorizado na sociedade e na administração pública brasileira. Entretanto, essa modalidade de certame e a gestão do desempenho não somente têm finalidades diferentes, como operam em momentos distintos da trajetória funcional dos servidores.

O concurso público (art. 37, inciso II, da Constituição Federal) afere o desempenho e merecimento de acessar cargos públicos de provimento

[43] A esse propósito, inclusive, foi comum, entre as reações à avaliação permanente de desempenho, a referência ao fato de que os servidores públicos já demonstraram seu mérito por ocasião da submissão e aprovação em concurso público para a investidura no cargo. Nessa perspectiva, não seria mais necessário "**avaliar desempenho**". Ora, nada mais distante da compreensão acerca do que seja e que propósito tem a gestão do desempenho.

efetivo (art. 37, inciso I, da Constituição Federal) e os empregos públicos. Tem o propósito de hierarquizar candidatos e garantir que essa ordem de precedência seja observada por ocasião da nomeação (art. 37, inciso IV, da Constituição Federal). Nesse momento do macroprocesso de admissão se esgota a finalidade do concurso público como instrumento de promoção da meritocracia. A partir da investidura do servidor no cargo, inicia-se outro momento da relação funcional, oportunidade em que as entregas de trabalho e resultados por parte do servidor e as contraprestações remuneratórias por parte da administração (representando o Estado) devem ser cotejadas segundo parâmetros de justiça remuneratória (art. 41, §1º, inciso III, da Constituição Federal).

Outro aspecto a considerar é o fato de que, dependendo do enfoque que se pretenda para a gestão de desempenho de servidores, esta não se assenta no conceito de meritocracia. A meritocracia é um critério de hierarquização social (sociedade ou organizações). Tem como fundamento a igualdade de condições e como propósito promover a valorização ou premiação daqueles que se destacam em termos de desempenho por seus méritos.

Então, é preciso identificar os objetivos do sistema de gestão de desempenho adotado, a partir dos parâmetros segundo os quais é estruturado. Se o modelo tem como finalidade promover o desenvolvimento de pessoas a partir da identificação de eventuais lacunas de competências, problemas de relacionamento, lotação inadequada, entre outros aspectos, e não tiver como propósito alimentar mecanismo de promoção ou de remuneração, então não estará associado ao conceito de meritocracia.

De fato, a exigência de uma "**avaliação de desempenho**" encontra assento constitucional que se reflete nas legislações específicas e demais normativas de órgãos e entes da administração pública nas três esferas de governo, mas os propósitos visados para a adoção desse conceito de desempenho não estão todos explícitos, notadamente no que se refere aos modelos de composição remuneratória e seus impactos na política de previdência. Esse embasamento estruturante limitado em conceito

(porque se refere à **avaliação** e não à **gestão** de desempenho, art. 41, §1º, III; e art. 41, §4º, da Constituição da República), portanto, em substância, compromete seus desdobramentos.

Mas para quê se deveria fazer, de fato, a gestão de desempenho? Aqui se pretende, em contraste com as práticas convencionais e coerentemente com os três modelos de análise antes explicitados, enfatizar o conceito de gestão de desempenho a partir da perspectiva do **desenvolvimento de pessoas**.

É preciso reconhecer, de início, que a gestão de desempenho não é realizada para as pessoas em sentido estrito, mas com o propósito de aperfeiçoar o serviço público. Desse modo, o foco não está nas pessoas isoladamente, mas **nas pessoas no contexto do trabalho** com vistas a transformá-los mutuamente – as pessoas e o trabalho. É, portanto, processo inerente à aprendizagem e desenvolvimento das pessoas e à transformação nas organizações, mais intensamente relacionada à gestão do trabalho. O olhar se estende, então, também para a sociedade, estando fortemente articuladas às dimensões individual, organizacional e de repercussão social.[44]

Com o propósito de estimular a reflexão e impulsionar a mudança da compreensão dominante em torno da gestão de desempenho, podem ser abordados alguns aspectos que definem os contornos da malfadada trajetória de adoção deste conceito na administração pública brasileira, quais sejam: a redução da **gestão do desempenho** a **avaliação de desempenho**; a **remuneração** como foco da **avaliação** de desempenho; a ênfase em **critérios objetivos de avaliação** em detrimento da assunção da **subjetividade**; e o pressuposto de **resistência localizada no servidor** e **não no gestor**.

Em relação à redução da gestão do desempenho a **avaliação**, impõe-se assinalar que a gestão do desempenho é um processo extenso

[44] Retomando os reflexos da Lei Federal nº 13.460/2017, especialmente no que se refere à necessária aferição, no mínimo anual, do nível de satisfação dos cidadãos frente aos serviços públicos colocados à sua disposição.

e dialógico necessariamente contextualizado. Quando se restringe a abordagem da **gestão** de desempenho à **avaliação** de desempenho, incide-se no que se pode considerar um desvio com consequências importantes: omite-se que **gestão** implica **planejar** (o trabalho), **organizar** (os recursos necessários à consecução do volume e das condições de trabalho previsto), **executar** (acompanhar, entre outros aspectos) e, então, **avaliar**. Gestão, portanto, é um processo mais amplo e complexo, do qual a **avaliação** é parte.

Os esforços de implantação da **gestão de desempenho** privilegiaram aspectos quase que exclusivamente restritos à **avaliação**, tais como os critérios, as escalas, os formulários e os sistemas de avaliação. Pouca ou, por vezes, nenhuma atenção foi dispensada aos demais estágios, não somente anteriores, mas condicionantes dos subsequentes que descrevem o ciclo de gestão. No particular dos processos de trabalho, o **planejamento** e o **acompanhamento da execução**, a despeito de formalmente previstos nos sistemas e instrumentos, tiveram seu espaço minimizado em favor do foco na **avaliação dos resultados**. Agrava esse cenário a carga de significado associado à noção de avaliação, fator que tende a contribuir para a resistência em promovê-la.

As pessoas não foram, portanto, capacitadas para realizar o **planejamento do trabalho**, que requer competências de conversação, empatia, entre outras, na mesma dimensão e intensidade dada ao componente avaliação. Sabe-se que **não há avaliação** possível **sem planejamento** (por óbvio prévio) da ação; e que não há planejamento legítimo – notadamente em se tratando de gestão de desempenho das pessoas –, sem o devido envolvimento dos atores interessados em um processo de negociação de metas, prazos e de demais condições de trabalho.

O que é planejar o trabalho com cada membro e com a equipe? Que competências são necessárias? O planejamento do trabalho é coletivo, inicialmente. Visa a desenvolver um senso de compartilhamento de propósitos entre os membros, integrando os objetivos institucionais

(vínculos com a sociedade e contexto, além do significado de ser servidor público), da unidade e da equipe, das expectativas da administração, entre outros aspectos. Planejar o trabalho implica também conversar com cada membro da equipe sobre esses mesmos temas e alinhar competências (existentes e potenciais) e expectativas em relação à equipe e demais instâncias de repercussão das ações. Este é um momento de conversação e de assunção de compromissos mútuos envolvendo expectativas e necessidades.

Essa **relação** de conversação desenvolve-se a partir da mobilização de algumas competências (que por vezes se destacarão mais em uma ou outra das suas dimensões: conhecimentos, habilidades e atitudes) não somente dos gestores, mas de cada membro da equipe, entre as quais é possível referenciar: o autoconhecimento, a comunicação; a empatia; a intenção e disposição de compartilhar e de construir soluções de modo colaborativo; domínio da estrutura organizacional e normativa da instituição (com destaque para o sistema de gestão estratégica: plano e mapas, especialmente); os enlaces que conformam a dimensão informal da organização; a compreensão do contexto sócio-político e econômico mais amplo de inserção da organização, entre outros.

Assim, o momento de **planejamento do trabalho**, em face desse destaque e dos seus reflexos no transcurso do ciclo do trabalho, demandaria atenção prioritária no processo de adoção da gestão de desempenho, com especial cuidado por ocasião das capacitações dos agentes, particularmente dos gestores. Isso porque o trabalho das equipes e de seus membros individualmente tende a gerar melhores resultados na medida da qualificação desse processo de planejamento. Inclusive, no caso particular da avaliação, esta tende também a ser, por conseguinte, facilitada. Encontra, ainda, espaço para se desenvolver o necessário processo de autoavaliação dos servidores como decorrência de um esforço de planejamento do trabalho bem conduzido.

Em síntese, a centralidade do planejamento do trabalho é tal que os momentos de acompanhamento e de consolidação – **não significando**

dizer de finalização do ciclo, pois, sendo ciclo, por definição, não tem fim – derivam da execução do que foi construído e acordado na fase de planejamento.

Quanto ao ponto da **remuneração tomada como foco**, percebe-se que os modelos de gestão de desempenho tendem a assumir o pressuposto de inspiração clássica (taylorista-fordista), segundo o qual o principal fator de motivação do servidor é de natureza econômica. A despeito das críticas que envolvem o estreito conceito de **homem econômico**, não se pode negar o relevo que a remuneração assume na vida das pessoas. Ou seja, se de um lado bem se sabe das limitações da remuneração como elemento de motivação, de outro é possível afirmar que poucos outros temas assumem tamanha centralidade na pauta de preocupações das pessoas, em especial no serviço público, ambiente que, por sua natureza e condicionantes, tende a concentrar mais pessoas com menor inclinação ao risco.

Mas o fato de constituir ponto sensível de interesse das pessoas não transforma a remuneração em algo além de estímulo. Aliás, mexer na remuneração representa mais um risco do que um impulso consistente.[45] E justamente por constituir ponto tão sensível é que as pessoas se mostram proporcionalmente refratárias a movimentos que apenas sinalizem a possibilidade de ter sua remuneração atingida. Assim, os processos que possam introduzir algum impacto sobre a remuneração das pessoas, ainda que exortados sob a perspectiva de premiação, tendem a ser, em geral, percebidos como ameaças.

Ainda, sob o ponto de vista da dinâmica do processo de gestão do desempenho, outros aspectos merecem o devido destaque. Políticas de remuneração têm sido incentivadas com a criação de planos baseados na combinação de parcelas fixa e variável, sendo esta decorrente de um

[45] À luz, portanto, dos postulados da Teoria dos Dois Fatores, de Herzberg (1973), a remuneração, sendo um fator higiênico (ou insatisfaciente), que não contribui para a motivação das pessoas, passa a ser um fator altamente sensível quando submetida ao risco de ser reduzida por ocasião da adoção de modelos de remuneração flexíveis ativados por ação dos sistemas de avaliação de desempenho.

sistema idealizado de planejamento e aferição de metas de desempenho individuais e institucionais alinhado com os objetivos da organização, entre outros elementos que conferem feições de mérito ao arranjo remuneratório. A prática, entretanto, tem demonstrado que, nem chefias, tampouco os demais membros das equipes de trabalho (salvo honrosas exceções), têm assumido, efetivamente, uma gestão (em especial no que se refere à *avaliação*) de desempenho real.

Não raramente, as definições de metas são formalísticas, e assim também as avaliações, assentadas em uma atmosfera de proteção mútua decorrente de um misto de personalismo e conivência com desempenhos insatisfatórios, tanto de avaliados quanto de avaliadores. O mais grave é que essa atitude vem se naturalizando na administração pública, sendo raramente questionada.

Outro ponto a ser necessariamente enfrentado é a cadeia de razões pouco explícitas que fundamenta a opção pela política de remuneração variável, envolvendo aspectos de superfície que encobrem possíveis intenções de fundo mais pragmático, notadamente o impacto da remuneração variável na redução dos dispêndios futuros com previdência.[46]

Em suma, não se pode considerar que a remuneração seja um ponto de pouca sensibilidade, e exatamente por isso parece não ser o elemento de sustentação mais indicado quando se pretende promover transformações que precisam alcançar aspectos mais essenciais do comportamento dos servidores. Atitude mais indicada seria reconhecer a introdução da gestão de desempenho como um processo complexo, e, como tal, algo que não deve ser promovido por rupturas bruscas, senão por inflexões que permitam às pessoas – todos os atores envolvidos – compreenderem as transformações em curso e assimilarem os reflexos

[46] Nesta perspectiva, uma remuneração composta por parcela definida na forma de gratificação associada ao desempenho do servidor no exercício das suas atividades não se justificaria na composição dos proventos de aposentadoria. Assim, em tese, tem-se uma prática que potencialmente reduziria a pressão sobre os gastos com inativos no médio e longo prazo.

positivos que delas podem advir, inclusive aqueles que importem riscos de sobrevivência institucional.

Assim, um deslocamento no eixo de tratamento da gestão do desempenho deve valorizar outros componentes que tenham significado para as pessoas no contexto do trabalho, como o desenvolvimento pessoal e profissional, o reconhecimento, entre outros. Fato é que o outro caminho – o do atrelamento à remuneração – já se revelou infrutífero por diversas vezes.

Acerca do tema da **aparente oposição entre os parâmetros objetivos e subjetivos** de tratamento do desempenho, fazem-se necessárias algumas reflexões acerca das potencialidades de sua integração e do desenvolvimento de instrumentos de avaliação que reconheçam a subjetividade das relações no ambiente de trabalho, em especial no que concerne à gestão de desempenho. Seja pelos elementos valorativos subjacentes à visão de mundo dos profissionais que os produzem, seja mesmo pela falta de reflexão mais profunda e melhor contextualização do fenômeno, os sistemas de avaliação de modo específico, e de gestão de desempenho em sentido mais amplo, incorporam o pressuposto da objetividade. Uma análise mais detida dos reflexos decorrentes da assunção da objetividade como pressuposto dos sistemas de gestão de desempenho sugere a possibilidade de esta ancoragem conceitual constituir-se, de fato, em uma fragilidade, em especial no que diz respeito à **avaliação** de desempenho. Ora, a diversidade das condições e dos contextos de trabalho, a quantidade de fatores potencialmente intervenientes no seu resultado, e a complexidade que envolve o comportamento das pessoas – avaliadores e avaliados – sinalizam para o reconhecimento da importância da dimensão subjetiva no transcurso do processo.

É sabido, também, que a disponibilização de critérios, parâmetros e instrumentos ditos "**objetivos**" responde também, em especial, à expectativa dos avaliadores que, por sua vez, aspiram eximir-se da responsabilidade de assumir uma relação de conflito potencial que o processo de avaliação eventualmente encerra. De modo geral, as pessoas tendem a preferir critérios objetivos e explícitos e escalas de notas para

avaliação que lhes reduzam a exigência de se posicionarem – senso de impessoalidade –, ao mesmo tempo e também reconhecem os limites das escalas e dos critérios, relatando que é difícil enquadrar comportamentos naqueles parâmetros.

A busca da objetividade, em verdade, assenta-se na expectativa do gestor (avaliador) de eximir-se de responsabilidade em relação ao juízo de valor emitido sobre a pessoa (avaliado) e seu trabalho; além da noção de comparação. Essa expectativa de neutralidade que almejam os avaliadores mais se assenta no interesse em não assumir o ônus de avaliar e menos em eventual desejo de justiça. Nesse particular, é preciso trazer os gestores ao seu papel de também avaliadores.[47]

Outro aspecto, decorrente do anterior, a ser destacado neste ponto é o necessário repensar das escalas, técnicas de mensuração e dos instrumentos de avaliação de desempenho para que passem a incorporar técnicas de coleta de dados com parâmetros de natureza qualitativa. Em se tomando a prática da gestão de desempenho como orientada para o desenvolvimento das pessoas, prioritariamente, especial atenção recai sobre a qualidade dos dados a serem coletados para fins de um juízo e subsequente ação pertinente. Nesse particular, uma entrevista (conversa) bem conduzida entre a liderança e cada membro da equipe, mesmo um grupo focal, ou ainda questões abertas para o servidor dissertar, podem trazer melhores subsídios para a gestão do desempenho que um questionário revestido de uma suposta objetividade. O ponto chave para sustentar essa inflexão reside justamente no necessário repensar sobre os propósitos da gestão de desempenho.

Mais uma vez, se assumida a perspectiva de que a gestão de desempenho tem como finalidade essencial promover o desenvolvimento das pessoas, pode-se mais facilmente desconstruir as preocupações, seja das lideranças, seja dos demais servidores, em relação a potenciais

[47] Aqui se adota a perspectiva do **avaliador** tão-somente para fins de exercício de reflexão, mas, de fato, a **expectativa de objetividade** se estende, ainda que em distintas intensidades e razões, a todos os atores envolvidos no processo.

reflexos tidos como negativos especialmente do momento de **avaliação** no contexto do processo de **gestão do desempenho**.[48] Pode-se dizer, nessa perspectiva, que o momento da avaliação, tendo-se em mente o legítimo propósito de **desenvolver**, mais vale pela conversa e pela reflexão que enseja. De outra parte, estando o modelo de gestão de desempenho atrelado à remuneração, o que pouco ou nenhum reflexo gera ao desenvolvimento do trabalho com repercussão na sociedade, também estarão presentes os potenciais prejuízos e, portanto, reforçadas as exigências em termos de impessoalidade, objetividade e tudo o mais que distancia as práticas prescritas legalmente daquelas que representam a realidade e as necessidades prementes da administração pública brasileira.

Ainda, a adoção de parâmetros rígidos e escalas numéricas ou gráficas tende também a estimular comparações entre os membros da organização, promovendo mesmo um ambiente de competição. Isso pode nem sempre ser adequado. Digno de destaque, ainda, é o fato de que números e gráficos não garantem, por si só, a objetividade, pois admitem também diferentes interpretações e produção de significados por parte dos sujeitos – **a subjetividade**. É importante sublinhar: todo o processo de avaliação será sempre subjetivo.[49]

De fato, as notas de um processo avaliativo deveriam operar como um insumo para o processo de *feedback*, subsidiando um **retorno** da chefia ao servidor, sinalizando oportunidades de reconhecimento ou de eventuais correções de curso necessárias. Nesse sentido, não se pode afastar a possibilidade de uma pessoa poder se sentir desconhecedora

[48] Assim se potencializa o conceito de competências no contexto a gestão do desempenho, não somente por dissipar as preocupações dos gestores e demais servidores e mitigar as resistências advindas, mas por promover o desenvolvimento das pessoas e das equipes melhor alinhando a mobilização das capacidades das pessoas, identificando lacunas e promovendo eventuais realocações de servidores.

[49] O pronunciamento de avaliação será sempre uma percepção resultante do olhar do sujeito. Ainda que apoiada em instrumentos de aferição ditos "**objetivos**" em seus parâmetros e escalas de pontuação, encerrará sempre uma perspectiva subjetiva. É importante que o processo seja formalizado e transparente, mas sempre envolverá um componente de subjetividade, pois são pessoas se pronunciando a respeito de pessoas.

sobre o que de fato o gestor pensa acerca de seu desempenho tão-somente a partir de números ou gráficos.

Alternativamente, há modelos de avaliação de desempenho que abandonam, em sua totalidade ou em parte, essas escalas e optam pela adoção de pareceres escritos. Estes estão longe de serem objetivos, mas dependendo da forma e do comprometimento com que são produzidos, podem encerrar mais conteúdo e serem mais efetivos como recurso de comunicação de resultado, e, por conseguinte, de **gestão de desempenho** sob a perspectiva de desenvolvimento das pessoas e dos processos de trabalho. Em suma, a boa gestão é, em essência, resultado de uma boa conversa, e nesta, de uma boa escuta.[50]

Por fim, os modelos convencionais de gestão do desempenho têm se preocupado sobremaneira com mecanismos para minimizar a **resistência do servidor**, em especial na fase de **avaliação**. Pouca ou nenhuma atenção tem sido dada ao gestor – o agente promotor do desempenho, e em especial do **desenvolvimento dos servidores** e do aperfeiçoamento dos processos de trabalho.

Além de breve instrução sobre como realizar a avaliação em termos de utilização dos sistemas e do conhecimento dos parâmetros de mensuração, pouco se tem investido na capacitação dos gestores para lidar com o complexo processo e com as relações que dele advêm. Não desenvolver essas competências – notadamente **comunicação**, a **negociação** e o **pensamento estratégico** – promove um sentimento de

[50] Outro ponto importante a considerar quem aborda subjetividade, especialmente nos momentos de avaliação dos processos de gestão de desempenho, é a preocupação dos servidores em "**se proteger**" de uma **avaliação subjetiva**. Essa preocupação com a "**proteção**", retomando, só faz sentido se o processo estiver associado ao **pressuposto da punição**, como de fato está nos moldes atuais. A construção usual conduziu, pode-se dizer, a uma armadilha de interpretação reduzida do conceito reforçada pelo assento constitucional dado. Nesses termos, ao associar a gestão de desempenho a qualquer expressão de **remuneração** (promoção, percepção de parcela remuneratória variável sob a denominação de gratificação ou equivalente) ou à **possibilidade de perda do cargo**, seja no estágio probatório, seja na "**avaliação periódica de desempenho**" (art. 41, § 1º, inciso III), a sua adoção na administração pública estará sujeita a todos os esforços de desvio e de práticas formalísticas possíveis.

insegurança. O gestor que se sente inseguro na condução do processo, como reação legítima de preservação, tenderá a não assumir a relação, ou a impor a ela feições meramente formalísticas.

Como decorrência desse último aspecto, ressalta-se que a ênfase nos processos de introdução da gestão do desempenho tem recaído sobre o instrumento (leis, regulamentos, sistemas, capacitação de agentes), em detrimento da atuação sobre os pressupostos que influenciam a adoção desse conceito – a ideologia do mérito. Ou seja, pode-se dizer que, caso as pessoas estivessem mesmo dispostas a avaliar e a serem avaliadas, uma simples conversa ou uma folha de papel seriam os meios suficientes para promover o relacionamento e o desenvolvimento interpessoal e institucional (estratégia da organização).

O descrédito da gestão de desempenho reside também nas dificuldades inerentes à finalização do processo de avaliação e na adoção das medidas de desenvolvimento dele decorrentes, as quais estão em geral além do alcance do gestor imediato. De fato, o corporativismo e a tendência ao insulamento que caracterizam a cultura predominante no setor público, associados à ausência de exigências estruturadas provenientes de uma instância que se reconheça acima da organização – a sociedade – em relação a melhores níveis de desempenho desestimulam os gestores a atitudes mais efetivas.

Em suma, a **avaliação** é, em si, um processo que envolve, necessariamente, componente de disputa de poder e de concessões e ajustes, movimentos esses que exigem competências como a **comunicação**, a **negociação** e a **empatia**, entre outras. Ampliando ainda mais a perspectiva de análise, tem-se o imperativo de reconhecer os conceitos a ela afetos, tomados no contexto cultural brasileiro, algo que de antemão se pode sugerir como revelador de uma postura refratária ao procedimento. Sabe-se que, no âmbito da administração pública, por forte influência cultural, pouca inclinação se tem para avaliar um colega de trabalho, em geral reconhecido como alguém na condição temporária

de subordinado.[51]

Ainda sobre avaliação de desempenho nas relações de trabalho no serviço público em particular, é preciso considerar que a avaliação de desempenho tem baixa efetividade não somente porque as chefias apresentam baixa propensão a avaliar por temerem implicações pessoais e repercussões políticas, mas especialmente porque não estão preparadas para a gestão de desempenho assentadas sobre bases conceituais sólidas. A aversão ao conflito potencial inibe a prática do feedback, que tende a ser de antemão assumido como uma ofensa.

Elementos de ética, notadamente no que diz respeito ao significado de ser servidor público, são também transversais ao tratamento desse tema. Uma vez superado esse elemento de fundo cultural, podem assumir proeminência os importantes aspectos de base instrumental, em especial a competência de comunicação. Esses são pontos que exigem uma reflexão mais profunda. São elementos de realidade que não podem ser desconsiderados, pois afetam intensamente a efetividade dos sistemas de gestão de desempenho.

Em suma, a administração pública – mas não só ela – ressente-se, por vezes, de significativa resistência em relação à adoção de rotinas que envolvem a aferição mais efetiva de desempenho nos níveis funcional e organizacional. É importante assinalar que as resistências essenciais que se impõem à institucionalização da gestão do desempenho nas organizações estão localizadas nas pessoas e em suas relações, influenciadas por elementos valorativos que moldam a cultura nacional. Resistir à introdução da gestão de desempenho, ou da avaliação do desempenho de modo mais específico, portanto, não é algo a se estranhar.

Os sistemas de gestão de desempenho precisam se adaptar às pessoas e apresentar interfaces para conversação com diferentes públicos,

[51] A alternância nas posições de chefia, própria de arranjos sociais de trabalho mais estáveis, constitui ingrediente que amplia a complexidade do processo de gestão de desempenho, pois permeados por elementos culturais como o personalismo (conduta orientada pelas dimensões pessoal e afetiva), o clientelismo (relação de troca de favores), entre outros.

destacadamente a sociedade. A prática da gestão de desempenho precisa se voltar para a sociedade, com ela interagir e mostrar-se de forma transparente.

Parece, pois, impor-se reconhecer as escolhas feitas em matéria de gestão do desempenho de pessoas e descontruir entendimentos enviesados e impróprios para os fins a que se destina efetivamente, e construir um sistema de gestão que tenha em seu centro o desenvolvimento das pessoas não somente como profissionais com vistas a elevar a produtividade do trabalho e uma melhor entrega de valor público, mas como seres humanos integrais.

3.2 Conhecimento e produtividade das pessoas e equipes no serviço público

As **pessoas** são elemento de destaque nos processos de produção de bens e serviços públicos, portanto, de **valor público**. Podem, eventualmente, não ser o principal componente de **custo** em determinados processos de trabalho, notadamente considerando aqueles mais intensivos em tecnologia, mas são os essenciais, pois sem as pessoas, os resultados não acontecem. São as pessoas, no entanto, que compõem o principal componente do gasto público agregado: a **despesa com pessoal**.

Assenta-se, também, que o serviço público é intensivo em conhecimento, sendo este produzido e mobilizado pelas pessoas, que por meio do trabalho produzem valor ao transformar seu conhecimento em ação, e esta em resultados para a sociedade. E os **processos de trabalho**

são o lugar onde esse valor é produzido.[52]

Tende-se a perceber as organizações como **estruturas funcionais**, em geral representadas por organogramas; e não como **processos de geração de valor** que transcendem e interligam em um fluxo produtivo as diferentes áreas, o que se denomina de **perspectiva de processos** (GONÇALVES, 2000a; 2000b; PAIM *et al*., 2009). A estrutura funcional tende a gerar espaços especializados de trabalho que se inclinam ao isolamento em que as equipes e setores voltam-se predominantemente para si próprios, passando a operar, em alguns casos, como feudos organizacionais de poder, desagregando-se do todo em seu propósito.

Segundo uma perspectiva de processos, alternativamente, tende-se a alcançar uma visão mais integrada do fluxo de geração de valor público. Essa leitura sistêmica permite uma postura mais crítica do funcionamento da organização em relação ao seu propósito institucional e ao interesse coletivo. É fundamental, entretanto, para que essa abordagem alcance seus efeitos, que os membros da organização compartilhem o mesmo conceito de **processo**.

[52] O trabalho, que resulta da ação das pessoas nos processos produtivos, tem sido objeto de análise desde Adam Smith, em sua obra *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, de 1776, com o seu relato analítico de uma **fábrica de alfinetes** destaca a relação entre divisão do trabalho, especialização e produtividade. Com Karl Marx o trabalho passou por outro tratamento teórico, evidenciando, entre outros aspectos, sob a perspectiva de classes, a produção de riqueza e sua expropriação mediante a **mais-valia**. Mais recentemente, Frederick W. Taylor com a **organização racional do trabalho**, destacando a **divisão do trabalho** e a **especialização do operário** como determinantes da eficiência organizacional, e mesmo Henry Ford, com a proposição da esteira móvel e a consequente produção em massa estabelecem a lógica subjacente às estruturas e processos que moldam inclusive a administração pública contemporânea. É importante perceber que a administração pública atual é herdeira de traços essenciais constitutivos forjados pela ação do Dasp a partir de 1938, por sua vez inspirados nas obras de F. W. Taylor e H. Fayol.

3.2.1 Definindo processos para a gestão do trabalho no serviço público

Processo pode ser definido como um conjunto de atividades integradas que absorvem insumos ou recursos de produção (tecnologia, equipamentos, competências), que os transformam segundo uma determinada matriz de combinação (adicionando valor), e gera um resultado na forma de produto específico (bem ou serviço público) desejado por seu usuário. É possível admitir, ainda, segundo uma perspectiva gerencial que se sustente na noção de melhoria contínua potencial, que todos os processos organizacionais apresentam também perdas e que estas devem constituir objeto de constante atenção (GONÇALVES, 2000a; 2000b; PAIM *et al*., 2009).

Da definição proposta se depreendem elementos básicos constituintes dos processos, quais sejam: **atividades, recursos, transformação, resultado, usuário e perda**. A partir da definição e análise dos processos organizacionais, pode-se identificar com melhor clareza:

> a) o *produto* (resultado em bens e serviços públicos): identificar e avaliar o produto importa conhecer o resultado gerado por determinado processo. Conhecido o produto de cada processo pode-se avaliar sua qualidade – ou seja – é de fato esse o bem ou serviço público desejado pela coletividade? A forma, frequência ou localização desejadas?;
>
> b) o *usuário* (destinatário da ação governamental): a análise dos processos permite identificar os usuários finais e intermediários de cada processo ou subprocesso. A partir disso, podem-se acessar os usuários segundo uma abordagem específica e orientada com vistas a obter informações acerca de suas necessidades e dos resultados gerados pelo processo (bem ou serviço público);
>
> c) os *insumos*: os insumos de produção (geração de valor público) são os recursos absorvidos ao longo das atividades que conformam o processo, com vistas à produção de um bem ou serviço público. A capacidade da administração pública de

identificar os recursos consumidos em cada processo ou em cada uma das atividades que o compõe é fator essencial para a definição do correspondente custo de produção;

d) as *atividades*: as atividades dos processos podem ser definidas como suas unidades integrantes básicas para fins de análise. Conhecendo as atividades de um processo, pode o gestor, de forma mais analítica, empreender esforços de melhoria e aperfeiçoamento (racionalização), a fim de tornar a atividade (e, por conseguinte, o processo) mais eficiente;

e) os *indicadores de desempenho*: por fim, os indicadores de desempenho final ou parciais permitem conhecer o funcionamento do processo ou das atividades que o compõe. É aconselhável que os indicadores limitem-se ao número efetivamente necessário à boa gestão dos processos, evitando-se a criação de indicadores em demasia, a ponto de gerarem custos desnecessários na coleta dos dados, complicação e análise dos resultados. Nessa perspectiva, os indicadores devem se concentrar em atividades críticas do processo (gargalos), atividades que demandam, por sua relevância, acompanhamento acurado, justificando os esforços de monitoramento por indicadores.

f) *transformação*: este componente do processo de geração de bens e serviços públicos, que ocorre pela incidência do trabalho das pessoas, é o que promove a criação do valor.

Esses componentes oferecem um referencial de análise que habilita as lideranças não somente a melhor compreender essa cadeia de valor, como a conduzirem esforços de identificação, de descrição, de análise, de aperfeiçoamento e, em última instância, de ressignificação do trabalho nas organizações para a entrega de resultados convergentes com o interesse público.

Sob a perspectiva de processos as lideranças são convidadas a sistematicamente proverem análise críticas dos processos tendo em mente especialmente o conceito de efetividade (sensos de expectativa

dos destinatários e de impacto social das ações), privilegiando fluxos de atividades logicamente integradas em detrimento das unidades responsáveis por sua consecução e enfatizando a repercussão dos resultados finais (objetivo do processo e motivo efetivo de sua existência) em detrimentos das atividades em si.[53] Podem ser considerados atributos específicos da gestão por processos: a) o foco no usuário ou destinatário do bem ou serviço público; b) a ênfase em agregar valor orientado para destinatários intermediários e finais dos bens e serviços públicos; c) os parâmetros de avaliação de desempenho são construídos com foco no impacto e na legitimidade conferida à ação governamental; e d) o elevado nível de integração dos diferentes atores e recursos.

O senso de resolutividade se destaca quando se toma a gestão sob o conceito de processos, pois explicita a capacidade dos gestores de compreender seu trabalho no contexto de um fluxo que transcende os limites departamentais, contribuindo para a intensificação do **esforço de resolver os problemas** quando são apresentados à sua área. Mitiga-se, assim, a tendência à visão compartimentada que dá ensejo à atuação de gestores e agentes nos estritos parâmetros formais definidos para sua área, sob o frágil argumento de que "[...] isso não é da minha competência!".

3.2.2 Análise e redesenho de processos de trabalho

Além de fundamental para a perspectiva de geração de valor público, a análise dos métodos e processos de trabalho pode constituir um importante recurso de gestão de pessoas. Atuando sobre os processos de trabalho, é possível, em alguns casos, que se eleve tanto a eficiência (especialmente a

[53] Contribuições de Harrington (1993), de Davenport (1994) e de Paim et al. (2009) podem ampliar essa perspectiva de compreensão dos processos nas organizações públicas. A perspectiva dos processos, diferentemente da lógica funcional, impõe a observância de três diretrizes gerais orientadoras dos atos de gestão, quais sejam (DAVENPORT, 1994): a) adoção do ponto de vista do usuário (final ou intermediário) dos serviços público; b) processos como meio para a organização fazer o necessário para produzir valor para o usuário-cidadão (contribuinte); e c) a satisfação do usuário com o produto do processo (da ação do Poder Público) assume posição preponderante como parâmetro de avaliação de desempenho organizacional.

produtividade), a eficácia e a efetividades de uma organização com pouca ou nenhuma mudança estrutural. Nesse contexto, a análise das condições de trabalho (métodos e processos organizacionais) tem por fim identificar as etapas (atividades) críticas, os **gargalos**, e especialmente as atividades do processo, que não agregam valor ao produto ou o fazem de forma menos eficiente. Sobre esses devem recair a concentração dos esforços de racionalização dos processos de trabalho – ou seja – ações orientadas para a maximização do trabalho efetivo, a minimização do trabalho adicional e a eliminação das perdas (OHNO, 1997).[54]

Sob o ponto de vista da gestão de pessoas, entre os cuidados necessários na apropriação dos modelos de análise do trabalho, está o de não reproduzir a abordagem taylorista estritamente orientada para a racionalização, a qual, sob o pretexto de gerar maior eficiência, compromete a relação das pessoas com o trabalho em termos de significado. É importante lembrar que a análise dos processos de trabalho, notadamente no ambiente do serviço público, em face das suas especificidades, deve levar em consideração, entre outros aspectos, o **conteúdo do trabalho**. Não se pode esquecer que a organização pública tem particularidades estruturais e funcionais, tais como o fato de que as pessoas ingressam e tendem a permanecer no serviço público (**baixa rotatividade**, se comparada ao movimento de precarização das relações de trabalho que moldam os contornos atuais do mercado privado); a **estabilidade** dos servidores (imperativo de continuidade da oferta de bens e serviços públicos), que confere outros formatos para as relações gerenciais; e a **complexidade do produto** pretendido pela ação governamental, que requer arranjos laborais distintos e um processo de formulação, execução e avaliação múltiplo e heterogêneo em termos de atores e interesses intervenientes a serem equacionados.

[54] O texto de Ohno (1997) pode contribuir para uma abordagem dos processos de trabalho capaz de evidenciar ineficiências e permitir novos desenhos de processos que redundem em realocações e melhor aproveitamento de pessoas.

3.2.3 Análise e dimensionamento da força de trabalho

Em um cenário de restrição fiscal e de demanda crescente por mais e melhores entregas pela administração pública, os temas da produtividade das pessoas e da qualidade percebida pelo cidadão em relação aos serviços públicos convergem para a análise e dimensionamento da força de trabalho nas equipes. Essa análise se processa em duas expressões básicas, a serem consideradas conjuntamente, a **quantitativa** e a **qualitativa**.

A face **quantitativa** do dimensionamento da força de trabalho é aquela que se concentra na definição do número de pessoas necessárias para o desenvolvimento de um conjunto de processos que, agregados, compõem um setor ou área. Essa expressão responde às limitações que atingem a capacidade de promover admissão de pessoas e a restrição que se impõe ao incremento do gasto com pessoal. A outra linha de abordagem, a **qualitativa**, diz respeito à expressão da capacidade do servidor de produzir o que é necessário – gerar valor. Essa capacidade está associada às **competências** dos servidores mobilizadas para o trabalho. São insumos de informação para essa análise do potencial de produção e entrega de valor os mapas de competências necessárias e existentes no âmbito da organização.

É imperativo, portanto, orientado para o interesse público e balizado pelas diretrizes constitucionais e legais de gestão, um estudo que evidencie a real necessidade das organizações em termos de pessoas em suas áreas e processos, tanto quanto essa análise considere as dimensões **quantitativa** e **qualitativa** do trabalho. Esse esforço de dimensionamento pressupõe:

> a) um investimento na **sensibilização das lideranças** e demais servidores acerca da necessidade dessa análise, identificando-se e tratando-se os interesses pessoais ou setoriais de preservação dos espaços de poder e demais casos potenciais de resistência, convertendo em conscientes e esclarecidos o maior número possível de pessoas. O esclarecimento é o caminho mais longo, mas mais efetivo para a consecução deste

intento. O patrocínio da alta administração constitui, também, importante componente de resultado;

b) uma **análise crítica dos processos de trabalho**, contemplando o estudo e a compreensão, o desenho e a reflexão sobre os processos de trabalho a partir dos seus elementos constituintes, a saber, atividades, recursos, transformação, resultado, destinatários e perdas. Essa abordagem tem como referência especialmente o planejamento estratégico da organização e, no que couber, marcos legal e constitucional. É salutar, de início, que o dimensionamento da força de trabalho promova um momento de repensar institucional em relação ao cenário social, político e econômico de inserção;

c) um *olhar direcionado para o exterior* em busca de metodologias e tecnologias capazes de racionalizar os processos de trabalho;

d) um *levantamento e análise de dados* relativos ao volume de trabalho, à cadeia de valor para além da área em estudo, às capacidades de trabalho das pessoas e seus perfis, à posição na curva de maturidade profissional, à formação, às sazonalidades de trabalho, às condições ambientais de trabalho, ao absenteísmo, à tecnologia disponível, aos níveis e comportamento da curva de produtividade, entre outros aspecto. Nesse momento, especial atenção requer a ponderação da expressão **qualitativa** do dimensionamento da força de trabalho, notadamente com suporte no **mapa de competências** da organização;

e) um trabalho coletivo de **definição de um quantitativo de pessoas**; e

f) uma **atuação de contínua de revisão** que coteje rigorosamente os elementos emergentes às premissas de trabalho precedentes.

Por certo a análise e o dimensionamento das necessidades de pessoal revestem-se de um significativo componente de subjetividade. Tudo em gestão, a propósito, possui intenso componente subjetivo. No entanto, por maiores que sejam as limitações de um estudo dessa natureza, ainda assim será melhor que o dimensionamento seja destituído de qualquer fundamentação. Ajustes por certo serão necessários e deverão ser realizados buscando solucionar os desequilíbrios. Processos, na condição de estruturas orgânicas que são, posto que moldados e constituídos por pessoas, tenderão a essa condição de equacionamento entre esforços e resultados. Em suma, definir em número de pessoas e em capacidade de entrega a força de trabalho é uma prática de gestão importante, tanto para iluminar o debate relativo ao gasto com pessoal, como para desenvolver metodologias de cálculo do valor gerado pelas pessoas no serviço público.

3.2.4 Análise do valor produzido nos processos de trabalho

O processo é o lugar da produção de valor público por meio do trabalho – mobilização das competências por parte das pessoas. No entanto, inúmeros fatores de natureza estrutural e conjuntural afetam os processos laborais, alguns dos quais gerenciáveis.

Uma das categorias de contingências a incidir sobre os processos pode ser definida como de **restrições estruturais**. Dada, todavia, a interdependência sistêmica existente entre as atividades de um processo, e mesmo entre processos e, principalmente, dos diferenciais de produtividade inerentes a cada um destes, a ação de gestão deve priorizar o de maior impacto sobre o resultado final.[55]

O elemento essencial dessa proposição, pensada no contexto

[55] Esses limitadores do desempenho dos processos são denominados **restrições**. Nessa perspectiva, a teoria das restrições (*theory of constraints – TOC*) enuncia que os recursos e fatores de produção de uma organização não devem receber tratamento idêntico, devendo-se concentrar atenção naqueles que apresentam efetivo impacto no nível de produção global do sistema. (GOLDRATT; COX, 1993).

da administração pública, é a **restrição**. Os sistemas organizacionais, portanto, devem ser considerados em detrimento das suas partes, pois se alguma destas representa um afunilamento – ou gargalo – no fluxo de geração de valor, o nível de produtividade desse componente determinará a produtividade global do sistema. Isso autoriza afirmar que nenhum processo de trabalho gera maior quantidade ou qualidade de resultados que a sua atividade (fase) mais limitada, podendo se depreender que: a) uma unidade de recurso perdida em uma atividade gargalo representa uma unidade de recurso perdida para todo o sistema, tanto quanto uma unidade de recurso economizada em uma atividade não gargalo não representa ganho nenhum para o sistema; e b) o nível de utilização de um recurso não gargalo não é determinado por seu próprio potencial, mas por qualquer outra restrição do sistema.

A partir disso, pode-se afirmar que a máxima utilização da atividade ou do recurso restritivo de capacidade de trabalho – o gargalo – é o principal determinante da capacidade máxima de desempenho final do processo. De outra parte, se um recurso, atividade ou fator de produção não representar restrição para o sistema, e, ao mesmo tempo não permitir uso alternativo, deverá, preferencialmente, permanecer momentaneamente ocioso, a produzir estoques na fase ulterior do processo (intermediários ou finais). Havendo, no entanto, a possibilidade de utilização alternativa desse recurso, de forma que seja ele capaz de proporcionar acréscimo marginal de produção (na atividade-gargalo), seu emprego resultará em melhoria de desempenho global do sistema.

A relevância desses conceitos para a liderança reside no fato de que as competências das pessoas podem ser consideradas recursos que por vezes se revelam como gargalos do fluxo de produção de valor público. No contexto da análise e redesenho de processos, também a análise de cargos e de postos de trabalho, os mapeamentos de competências, os gráficos de distribuição do trabalho, as análises e diagnósticos de lotação de servidores e os dimensionamentos da força de trabalho são práticas de gestão de pessoas que se assentam no conceito de restrição (BERGUE, 2014).

Outra dimensão a ser assinalada é a análise de valor da ação do servidor no processo de trabalho. Adotando as categorias de movimento no trabalho propostas por Taichii Ohno – trabalho **efetivo**, trabalho **adicional** e **perdas** – é possível lançar um olhar mais analítico e crítico sobre os processos de trabalho no âmbito das organizações públicas, com vistas à sua racionalização e alcance de maior nível de efetividade (OHNO, 1997).

O **trabalho efetivo** é definido pela capacidade de adicionar valor ao produto em elaboração (bem ou serviço). O componente efetivo do trabalho ocorre, portanto, quando há **transformação** dos recursos em processo (insumo ou produto em elaboração) pela incidência do trabalho. Além do trabalho efetivo, a atuação das pessoas nos processos de trabalho pode apresentar, também, o denominado **trabalho adicional**, ou seja, aquela parcela do esforço despendido para dar suporte às operações que resultam no trabalho efetivo. Assim, o trabalho adicional não transforma o produto ao longo do processo, mas é indispensável para que ocorra a adição de valor. O terceiro componente presente em todo o movimento em ambiente de trabalho é a denominada **perda**. A perda é a expressão do desperdício absoluto, pois corresponde a todo o esforço aplicado que não é revertido em atividade de suporte, tampouco em transformação.

Não somente no setor público, mas especialmente neste, em face da natureza de sua atividade e de outros componentes determinantes de sua dinâmica, os processos tendem a ser configurados de forma a resultar em expressivo componente de **perda** (obviamente rotuladas como trabalho adicional) se comparado à dimensão da parcela de **trabalho efetivo**. Entre esses extremos, pode-se identificar sempre o **trabalho adicional**.

De fato, a atividade humana que efetivamente opera transformações no decorrer do processo laboral (trabalho efetivo) tende, em geral, a responder por reduzida parcela do tempo total de trabalho. Em contrapartida, se computado o tempo aplicado em atividades que não adicionam valor nem que figuram como de suporte ao trabalho efetivo, este resultará em substancial parcela do tempo de trabalho.

É preciso assinalar que, para fins de análise do trabalho, os conceitos de perda, de trabalho adicional e de trabalho efetivo podem ser relativizados. Exigem que sejam definidos para cada situação, considerando, entre outros aspectos, a tecnologia disponível, e a efetivamente empregada, além da disponibilidade de recursos e do nível de qualificação das pessoas. Um exemplo pode ser concebido nos seguintes termos: o caso do processo de "manutenção e limpeza de estradas e vias públicas":

> a) o tempo em que os operários estão no local de execução das atividades, trabalhando com as ferramentas e equipamentos acionados (ou seja, de fato operando uma transformação no ambiente – a limpeza), pode ser considerado trabalho efetivo;
>
> b) o tempo correspondente aos deslocamentos dos operários, equipamentos e ferramentas, preparações para o trabalho (início e término), e descansos pode ser considerado como trabalho adicional – que apesar de não transformar, é necessário para que sejam operadas as transformações características do trabalho efetivo;
>
> c) as perdas, nesse caso, podem ser consideradas as paradas para conversas, atrasos ou outras atividades que não se enquadram nas situações anteriores.

O bom senso sugere, neste caso, que a parcela de tempo passível de ser considerada **perda** parece ser a menor em relação às demais. Ocorre, entretanto, que a identificação dos componentes de perda no trabalho exige um tratamento mais detalhado.

De início, conforme já referido, a definição dos contornos do que possa ser considerado trabalho adicional exige interpretação particularizada, afastando-se a possibilidade de apresentação de um elenco de atividades assim passíveis de serem classificadas. Conceitualmente, o trabalho adicional é aquele que, mesmo não adicionando valor ao produto da ação do agente público, é necessário à sua consecução.

A partir disso, pode-se generalizar a compreensão acerca do que é trabalho adicional, a partir de um questionamento, qual seja: se uma atividade inerente ao processo de trabalho for iniciada e, independente do seu prazo de término, nenhuma alteração importar no produto em elaboração (bem ou serviço público), essa atividade não pode ser considerada trabalho efetivo. Pode ser, então, trabalho adicional ou perda.

Se essa mesma atividade puder ser realizada de forma mais eficiente, há uma componente de perda nesse esforço de trabalho que precisa ser investigada. Na mesma linha, a natureza da componente **perda** tem caráter bastante relativo. Definir uma atividade ou esforço despendido como **perda** depende, essencialmente, da disponibilidade de alternativas viáveis de arranjo do trabalho. Assim, se uma atividade desenvolvida possui alternativa de realização com menor consumo de recursos, essa diferença verificada pode ser considerada **perda**, ainda que para isso possa se fazer necessária a aquisição de tecnologia ou de outros recursos não disponíveis na organização, mas existentes no ambiente a custo acessível.

Em geral, as expressões de trabalho efetivo serão menores (em termos de tempo empregado) quanto maior a exigência de atividade intelectual. Também, as atividades administrativas tendem a apresentar um componente de trabalho adicional mais significativo quando comparado com a parcela referente ao trabalho efetivo. De outra parte, quanto mais operacional a natureza das atividades desenvolvidas, menores tendem a ser as parcelas de trabalho adicional e perdas, proporcionalmente à de trabalho efetivo. Isso porque atividades operacionais apresentam um tempo de preparação, em geral, menor em relação ao tempo e impacto da transformação que operam.[56]

Em suma, a eficiência dos processos, especialmente no que tange ao componente **trabalho**, exige que se busquem alternativas com vistas à

[56] A atividade de representação de um município em juízo em razão de uma ação específica, por exemplo, exige da procuradoria uma parcela de tempo significativa investida em leitura, pesquisa, consultas, contatos, discussões etc., para preparar a forma de atuação (trabalho adicional), quando comparado ao tempo utilizado para a elaboração de peças processuais, manifestações ou atuação específica (trabalho efetivo).

maximização do componente **efetivo**, seguido da minimização do trabalho **adicional** e eliminação das **perdas** (OHNO, 1997).[57]

3.2.5 Gasto e custo com pessoal nos processos de trabalho

Um dos argumentos mais utilizados nas discussões que envolvem a produção e a oferta de um bem ou serviço público é o custo associado ao componente **pessoal**. A remuneração do pessoal envolvido, de fato, representa a principal parcela do custo, especialmente dos serviços **públicos**[58] , pois, em geral, mesmo quando não intensivo em pessoas, o processo produtivo dos serviços públicos envolve a necessidade de profissionais com maior nível de especialização; isso não reduz o impacto desse componente na composição final do custo do serviço prestado. Assim, se o serviço público de manutenção de vias e espaços públicos envolve um contingente elevado de pessoas (ainda que com remuneração individual relativamente baixa), a oferta de serviços de atendimento médico, apesar de demandar menor contingente de profissionais, apresenta um nível de remuneração média mais elevada.

Em suma, a oferta de serviços públicos tem, em geral, no elemento **pessoal** seu principal componente de gasto, daí a necessidade de conhecer e avaliar o desempenho desse fator de custo, em relação aos serviços públicos. Nessa linha, pergunta-se: bastaria dividir o valor das remunerações pelo número de unidades de serviço produzidas (metro quadrado de área limpa, número de consultas, ou de alunos alfabetizados etc.) para a obtenção do custo unitário do produto gerado? A resposta

[57] Essa **eliminação** das perdas nos processos produtivos pode ser associada àquilo que se denominou, na literatura especializada da área de administração da produção, de modelo de "produção enxuta", relacionada ao Sistema Toyota de Produção. Em que pese sua concepção e emprego estarem atualmente restritos, quase que exclusivamente, à área de produção, notadamente na indústria de transformação, os conceitos da "produção enxuta" podem, em homenagem ao interesse coletivo e ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), ser pensados nas organizações públicas.

[58] Isso porque na produção de bens públicos, em geral, tende a assumir acentuada relevância a componente material (insumos tais como material, máquinas e equipamentos, desapropriações, etc.).

é não. Essa relação pode ser feita, logicamente, mas não traduz a real expressão do consumo desse tipo de recurso na consecução de um **bem** ou **serviço** público.

Para o tratamento do tema, é importante assinalar que a literatura especializada admite diferentes formas de estabelecer o custo de determinado produto. Nessa abordagem, entretanto, parte-se do pressuposto de que não são os produtos (bens ou serviços públicos) que absorvem os custos, mas as **atividades** que integram o correspondente **processo produtivo**.[59]

É importante identificar, inicialmente, a sucessão de atividades integradas que geram determinado produto (bem ou serviço). A partir disso, então, pode-se associar a cada atividade os custos a ela inerentes; e, com base nesse esforço de descrição e análise, é possível verificar, entre outros aspectos, quais são as atividades que: geram maior valor; são **gargalos** do processo; absorvem mais insumos (custos); podem ser consideradas fragilidades (disfunções); podem ser consideradas potencialidades.

Por fim, outro aspecto conceitual diretamente associado à análise de custo com pessoas no âmbito do setor público, refere-se às definições de custo das pessoas e de remuneração (despesa com pessoal), que são diferentes dimensões da análise econômico-financeira da estrutura de pessoal de uma organização. A partir dessas definições, pode-se afirmar que é possível, sem promover desligamentos, elevar o nível remuneratório de uma carreira, órgão ou poder, sem que haja elevação do correspondente **custo de pessoal**.

Isso porque a **remuneração** dos servidores representa uma dimensão absoluta e inflexível para fins de análise, cujo valor pode ser expresso em unidades monetárias, conduzindo ao que se denomina **gasto com pessoal** (parâmetro limitado); ao passo que o **custo do pessoal** constitui uma dimensão relativa a um parâmetro de referência unitária,

[59] Nessa linha, veja-se literatura especializada sobre o sistema de custeio ABC.

pois é função do nível de produtividade de um fator de produção – no caso o fator trabalho –, que pode ser sensível a variações provocadas por outras variáveis, inclusive a própria remuneração.[60]

Pretende-se, em suma, destacar o potencial de ampliação do conhecimento gerencial envolvendo o **custo** de produção dos serviços públicos, especificamente no que tange ao componente **pessoal**. Trata-se, assim, de uma ruptura paradigmática que estende a perspectiva de análise do gasto público, tornando-a convergente com a proposta de gestão orientada para os resultados dos processos, ou seja, dos programas e das ações governamentais.

3.3 Políticas de educação no contexto do trabalho no serviço público

Convencionalmente abordado como políticas e práticas de Treinamento, Desenvolvimento e Educação – TD&E, no serviço público essas perspectivas ganham contornos diferenciados e merecem atenção no cenário mais amplo da gestão do conhecimento. Destaca-se também a centralidade da posição de liderança nesses processos. Constitui aspecto de destaque bem integrar as políticas de educação no contexto do trabalho aos objetivos e projetos estratégicos da organização e, em especial, comprometer os gestores de todas as instâncias e áreas organizacionais não somente com os ditos patrocínios dessas ações, mas com a efetiva compreensão e ação coerentes. E é essencial também, para isso,

[60] Ilustrativamente, admitindo uma situação inicial em que em determinada organização pública, ou processo, o nível de remuneração é de $1.000,00 e o nível de produção de valor público a ele associado é de 1000 (unidades, atividades, metros lineares, área, etc.). Tem-se, neste caso, que o custo unitário associado ao fator pessoal (elemento de despesa) corresponde a $1,00 ($1.000,00/1.000). Se, com a concessão de um 'aumento' remuneratório, seguido de um redesenho dos processos de trabalho, ou de uma mudança de tecnologia empregada, etc., que resulte na elevação do nível de remuneração ou de gasto para a ordem de $1.200,00, for possível observar um incremento de produção que eleve o montante produzido para 1.400 (unidades, atividades, etc.), então o custo unitário de pessoal que passa a ser equivalente a $0,857 ($1.200,00/1.400).

abordar e explicitar as expressões do **investimento**, do **custo** e do **valor público** gerado pelas ações de educação, nas suas diferentes categorias: cursos, encontros, seminários, palestras, visitas técnicas, certificações[61], pesquisas, produção audiovisual e bibliográfica em geral, entre outros.

As organizações públicas, nos seus processos de geração de valor, são intensivas em pessoas, e essas pessoas, em boa parte, empregam o conhecimento como principal recurso de produção. O conhecimento é, formalmente, produto do processo científico, e, em sentido amplo, disseminado e adquirido nos processos formais e informais de aprendizagem.

No contexto organizacional do setor público esses fluxos adquirem aspectos peculiares. Tem-se a busca de um conhecimento significativo que impacte no resultado do trabalho realizado pelos agentes; e processos de aprendizagem que envolve pessoas, ambientes e dinâmicas laborais com peculiaridades. Mais, a apropriação do conhecimento em si é parte do desafio; impondo-se, além disso, a verificação da mobilização desse conteúdo na transformação dos processos de trabalho e seus resultados segundo parâmetros balizados pelo interesse público. A aquisição das competências – conhecimentos, habilidades e atitudes – necessárias à elevação da efetividade do trabalho pode se processar a partir de três categorias de ações de capacitação: o **treinamento**, o **desenvolvimento** e a **educação** (MENESES *et al*., 2010).

As ações de **treinamento** são consideradas aquelas que têm orientação predominantemente operacional, assentada na transmissão de competências que habilitam a realizar atividades ou modificar a forma de realizá-las. O treinamento é processo que assenta seus fundamentos em uma lógica mecanicista de produção de valor, inspirada nos pressupostos da administração científica, cujas bases são lançadas no final do século

[61] As certificações constituem uma forma emergente de estímulo à capacitação (BERTRAND, 2005). Destaca-se pela agilidade do processo e pelo protagonismo do educando, não somente nas fases de identificação da necessidade e das ofertas dessa modalidade de formação, capacitação, mas em especial no que diz respeito ao estímulo e dedicação para a realização dos estudos e das correspondentes avaliações de certificação.

19. A despeito disso, há varias competências nas organizações públicas contemporâneas que são aprendidas de forma muito efetiva, tais como aquelas que implicam aprender a utilizar funcionalidades de sistemas corporativos informatizados. As ações de treinamento são aquelas direcionadas para atividades correntes na organização (MENESES *et al*., 2010), tendentes a promover o que se denomina de melhoria contínua nos processos, baseada no que Chris Argyris denomina de circuito simples de aprendizagem.

As ações de **desenvolvimento** são aquelas voltadas à aquisição de competências de natureza técnica ou gerencial de mais elevada densidade conceitual. Há forte exigência de exercícios de reflexão capazes de promover o repensar de práticas e mudanças de atitudes, via dissolução de crenças e valores instalados na organização. Em geral exigem metodologias específicas que transcendem a dinâmica de reprodução, exigindo o estímulo à reflexão e à solução de problemas. Ainda que também revestidas de significativo grau de pragmatismo, as ações de desenvolvimento se voltam para uma produção de conhecimento mais densa e complexa, podendo-se referir como exemplos cursos de aperfeiçoamento, de extensão, e de desenvolvimento de lideranças.

De orientação predominantemente substantiva em seu conteúdo e método, as ações de **educação**, por sua vez, caracterizam-se por processos de mais longo prazo de execução, de maturação e, por conseguinte, de percepção dos resultados. São caracterizadas, também, como orientadas para o futuro (MENESES *et al*., 2010). Pressuposta aqui, ainda, a presença ou o desenvolvimento da capacidade de aprender a aprender, fomentando o senso de aprendizagem contínua, são atividades que envolvem algum tipo de pesquisa ou de produção intelectual, exigindo maior grau de autonomia e de envolvimento por parte do educando. Cursos dessa categoria têm como propósito fomentar o desenvolvimento de soluções inovadoras, assentadas na ruptura com padrões de funcionamento tradicionais. Em geral, implicam na oferta compartilhada dos cursos, envolvendo atuações mais qualificadas das escolas de governo em interação com universidades

(GUIMARÃES *et al*., 2005), centros de pesquisa ou outras organizações. Tem como pressuposto a produção de novos e mais substantivos conhecimentos, não diretamente relacionados à organização, mas ao sistema em uma perspectiva mais ampla de inserção. Incluem-se nessa categoria em especial cursos de graduação e pós-graduação nos seus distintos níveis, o que exige da organização não somente uma normatização que consolide uma política de gestão de pessoas prevendo claramente objetivos, condições, critérios de seleção, de participação e de financiamento, expectativas institucionais, resultados e mecanismos de disseminação e apropriação do conhecimento produzido.

Mas para além da disseminação, as organizações públicas contemporâneas alinhadas com as transformações que se verificam na sociedade orientam-se também para a pesquisa e outras formas de produção de conhecimento, tais como os laboratórios de inovação e outras práticas correlatas de criação de conhecimento significativo para o serviço público tomado em sua relação com a sociedade.

O estímulo à formação e atuação de grupos de pesquisa, tanto quanto a criação de espaços de interação, experimentação e fomento à criatividade vem se mostrando não somente alternativa à assimilação da complexidade inerente à abordagem dos problemas públicos que se revelam, mas soluções assentadas no conceito de redes (ROMZEK, 2014; FLEURY; OUVERNEY, 2007). Não há solução para aos problemas complexos sem a integração de pessoas e instituições, reconhecimento suas especificidades, saberes e potenciais de entrega para a geração de solução mais consistente.

Então, seja em uma perspectiva interna à organização, seja envolvendo a rede de relacionamentos necessários ao enfrentamento dos desafios públicos, o recurso focal é o conhecimento. Gerir essa malha fluida e dinâmica de conhecimentos está entre os encargos mais desafiadores dos gestores. E é importante notar que essas interações não se processam mediante protocolos formais firmados entre os representantes das instituições, senão pelos gestores, em geral de médio

escalão, que levam a efeito os termos desses ajustes colaborativos. São as competências técnicas e comportamentais dessas lideranças, seja como educadores e mobilizadores de competências específicas no âmbito das suas equipes e instituições que responderão predominantemente pelos resultados das ações de cooperação.

3.4 Gestão do conhecimento e escolas de governo

Se a gestão de pessoas nas organizações do setor público tem a mobilização do conhecimento como elemento dinamizador da produção de valor, as escolas de gestão ou escolas de governo assumem posição de destaque como organismos de promoção da reflexão interior à luz do contexto social mais amplo, de identificação das necessidades – lacunas de competências –, produção, e de disseminação de conhecimentos, que articula saberes para o suprimento dessas lacunas. Importante assinalar que essa atuação não se restringe à organização, mas ao campo institucional como um todo.[62]

Sabe-se que a **gestão do conhecimento** possui intensa interface com a a**prendizagem das pessoas e das organizações**,[63] mas: como esses processos podem ser levados a efeito nas organizações públicas? Que instrumentos estão à disposição dessas organizações que se revelem capazes de facilitar esse processo de reflexão e produção de novas sínteses inovadoras? Uma resposta a essa questão pode ser encaminhada a partir da perspectiva das **escolas de governo**. As escolas de governo

[62] As **universidades corporativas** (QUARTIERO; CERNY, 2005) também correspondem a uma categoria de escolas de governo que, no caso do setor público, estão mais presentes em sociedades de economia mista ou empresas públicas. Esses arranjos respondem, de forma geral, às limitações das escolas de gestão convencionais em termos de currículos, de horários, de instalações, de formatos pedagógicos, de corpo docente, de linguagem e terminologia, de foco, de especialização do conhecimento, entre outros fatores.

[63] A aprendizagem das organizações – que são, em uma perspectiva estrita, essencialmente, pessoas em interação com os demais recursos – ocorre quando os conhecimentos e ações das pessoas repercutem em práticas institucionalizadas, ou seja, reconhecidas e reproduzidas de modo geral nas diferentes áreas da organização.

se assentam em alguns pressupostos fundamentais – instrumentais e substantivos – entre os quais se destacam:

1. são organismos de **inteligência organizacional**, no sentido de constituir um lócus de reflexão, de articulação, de produção e de difusão de conhecimento válido, coerente e engajado (condição de legitimidade);

2. sua atuação não se restringe à organização mas, coerente com um olhar sistêmico, alcança e relaciona os demais atores que conformam o contexto de inserção;

3. são **instrumentos de ação da organização**. É para a organização, em especial para a sua dimensão finalística, que esses organismos devem se orientar. Não devem ser pensados a partir dos interesses de seus dirigentes. As escolas são funcionais à organização; não aos interesses dos dirigentes;

4. as escolas de governo são **interfaces funcionais qualificadas** entre a **organização pública** (ou administração pública) e a sociedade. Em especial com segmentos como: a **universidade**; outras **escolas de governo**; **institutos de pesquisa**, **associações representativas**; entre outras. A universidade, como espaço de produção de conhecimento por excelência, deve ser estimulada pelas escolas de governo a constituírem redes de atuação e de cooperação mútua;

5. têm como finalidade maior a **produção e a qualificação de valor público**. Não sãos as ações empreendidas, seja pelas escolas, seja pelos próprios órgãos da administração, o que ao final importa, mas o impacto disso na transformação positiva da sociedade e a percepção desta em relação a essa entrega (o **valor público percebido**).

A **gestão do conhecimento** pode ser considerada, portanto, o **negócio** das escolas de governo ou escolas de gestão no âmbito

da administração pública. A partir disso, em linhas gerais, a função institucional de uma escola de governo pode desenvolver-se em torno da noção de articulação da produção, da disseminação e no suporte à mobilização de conhecimentos e de tecnologias em gestão pública.

O senso de **articulação** é central na medida em que esses organismos de educação corporativa, de um lado, participam ativamente do processo de diagnóstico das lacunas de competências e de necessidades de capacitação e, de outro, mapeiam e identificam os docentes, potenciais detentores ou agentes capazes de produzir e disseminar essas competências, em especial a dimensão do **conhecimento**. Para isso, as escolas devem atuar em cooperação intensa com as áreas de gestão de pessoas e com as áreas finalísticas da organização – em especial no que diz respeito à definição das demandas de capacitação.[64]

A atuação em rede – redes de escolas de governo – é essencial, seja na busca de compartilhamento de estruturas de cursos e outros formatos de ações de educação, seja na disponibilização de docentes ou instrutores, oriundos do plano acadêmico ou da esfera profissional, com amplo e indispensável conhecimento da administração pública. É importante assinalar que as escolas de governo não precisam, necessariamente, dispor de todos os recursos necessários à consecução de sua finalidade institucional, mas buscar articular-se em rede, estabelecendo parcerias que identifiquem complementaridades e possibilidades de oferta compartilhada de ações de educação. Nessa linha, também as

[64] Em geral associados a organismos de transformação da administração pública, o fenômeno da emergência das escolas de gestão não se desenvolve sem sofrer o forte impacto dos valores culturais que permeiam a sociedade e a administração pública brasileira. Souza (2003) relata esses desafios, explicitando alguns dos fatores e sua incidência no processo de (não)institucionalização do Instituto Nacional de Administração Pública (Inap), da Argentina, e da já referida Escola Nacional de Administração Pública (Enap), diferentemente do que ocorreu na congênere francesa, inspiradora de ambas, a *École Nationale d'Administration – ENA*. Tendo em foco o mesmo objeto, Pacheco (2002) refere que o caráter de excelência das escolas corporativas de gestão do governo incorpora também como funções institucionais os papéis de **antecipação**, quando identifica novas tendências; de **filtro** e **adaptação**, quando promove a crítica contextualizada desse conhecimento, e de **relevância** e **influência**, quando envolve-se ativamente na formulação de políticas de gestão.

universidades destacam-se como importantes agentes de fomento à produção e à difusão de conhecimento especializado, relacionado ao setor público, seja na forma de cursos de extensão, de formação específica na modalidade sequencial, tecnológica ou, ainda, com programas de maior fôlego acadêmico envolvendo cursos de mestrado e doutorado.

3.4.1 Funções das escolas de governo no serviço público

As escolas de governo, ou de gestão pública, que com essa denominação têm origem recente no país,[65] destacam-se como importantes e qualificados instrumentos de governança e de transformação da administração pública, atuando como estruturas orientadas para a análise e o diagnóstico organizacional e ambiental, com o objetivo de antecipar tendências de gestão, de desenvolver pesquisas, de estudar tecnologias e conceber sua adaptação às condições e especificidades do setor público, entre outros aspectos.

Sob o ponto de vista prático, é de se notar que o próprio texto constitucional já direciona o propósito central dessas escolas especializadas, além de sinalizar forma de viabilização: assinatura de convênios ou contratos entre entes federados. O objetivo fundamental da criação das escolas de governo está diretamente associado à promoção de formação profissional orientada para a qualificação dos agentes públicos (na forma de programas de treinamento e desenvolvimento de pessoas), capacitando-os para a inserção de um efetivo **conceito de carreira**, pautado pela ascensão baseada no mérito e na qualificação profissional.

A indicação da possibilidade de atuação direta dos entes federados,

[65] Remontando as duas últimas décadas, e justamente em um período de profundas transformações estruturais do Estado, quando se inserem ativamente em posição de destaque. No texto constitucional, as escolas de gestão pública encontraram espaço no art. 39, §2º, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, que assim refere: [...] *§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.*

na estruturação de escolas de governo ou mediante a formação de convênios com o propósito de facultar o acesso dos agentes públicos a cursos de qualificação profissional, tem evidente destino, qual seja, a busca de um arranjo estrutural eficiente e eficaz, que não induza à proliferação desnecessária dessas escolas. É de se destacar, nesse particular, que a despeito de não haver referência explícita aos municípios na Constituição – art. 39, §2ª –, em face da sua autonomia, é passível de serem criadas escolas nesse âmbito, inclusive em formatos criativos, tais como o consorciado entre si, dada a relevância do seu objeto e potencial impacto sobre a sociedade.

Sob essa perspectiva, a configuração estrutural ideal para as escolas de gestão pública tende à assunção de um o formato em **rede de cooperação**, onde:

> a) sob o ponto de vista da **estrutura** e do **funcionamento**, sejam eliminadas sobreposições de funções e atividades, além de difundidas as práticas excelentes de gestão, tanto das atividades **meio** afetas à escola, quanto ao modelo de inserção finalística (alocação eficiente de recursos);
>
> b) sob a ótica da **atuação**, sejam racionalizados os segmentos de atuação e otimizadas as áreas de abrangência, mediante o diagnóstico regional de demandas prioritárias, seguido de uma estratégia de inserção que contemple, segundo as necessidades, modelos padronizados e customizados de cursos;
>
> c) sob o ponto de vista das **pessoas** (agentes facilitadores do processo de ensino e aprendizagem, pesquisa e produção de conteúdos), sejam aproveitadas e compartilhadas as competências dos profissionais com comprovado potencial em suas áreas de atuação. Nesse particular, destacam-se as virtudes da familiaridade dos docentes ou instrutores vinculados ao serviço público, em termos de linguagem e das especificidades de estrutura e funcionamento da administração

pública. A distância desses elementos tende a ser referência negativa nas ações de educação, promovidas por profissionais altamente qualificados, mas sem conhecimento sobre as áridas e herméticas especificidades do setor público.

Essas **redes** de atuação devem observar um arranjo eficiente e uma atuação efetiva – impactante em termos de transformação e coerente com as expectativas dos destinatários das ações – tanto sob a perspectiva interna, evitando-se sobreposições de atividades e funções, quanto na sua forma de constituição externa. Na sua expressão externa, essas redes de cooperação entre escolas de gestão pública podem ser constituídas a partir de **nós de intersecção** situados em entes específicos da administração indireta, em tribunais de contas, em universidades, em entidades representativas de municípios (associações, federações de associações etc.), e mesmo entidades privadas, capazes de atuar em regime de colaboração com o Poder Público, entre outros organismos.

Ainda, além de diferenciados formatos estruturais, as escolas de governo podem assumir amplo leque de atribuições, com diversificadas ênfases de atuação, no que diz respeito ao seu público de destino, observados os propósitos para os quais são criadas. De forma geral, essas escolas são importantes instrumentos no arranjo de governança, tendo por missão subsidiar a definição e o fortalecimento do alinhamento estratégico das organizações públicas, atuando tanto na formulação quanto na criação das condições para a implementação das diretrizes gerais de governo e de atuação institucional.

Sob a perspectiva de orientação de suas atividades, as escolas de governo podem assumir direcionamentos de atuação **interno** ou **externo**. As ações voltadas ao público interno concentram-se, normalmente, na capacitação profissional de agentes integrantes de carreiras específicas às quais estão vinculadas. Em caráter complementar, as **escolas** que contemplam também uma diretriz de inserção externa, tendem a apresentar um rol de entregas em educação mais amplo, atendendo a diferentes esferas e níveis de governo, com cursos e linhas de atuação

destinadas a atender às necessidades variadas e customizadas. Essa orientação externa, assinala-se, pode caracterizar-se não somente por atender a outras entidades do setor público, mas também, em casos específicos, à sociedade em geral, atendendo pessoas interessadas indiretamente relacionadas à administração pública, contribuindo para a participação e interação mais qualificada do cidadão com a administração,[66] para o controle social, e, em última instância, para a democracia.

Dentre as potenciais linhas de atuação para escolas de gestão pública, a serem exploradas de forma independente ou mediante convênios, nas modalidades presencial, a distância (EaD) ou híbrida, pode ser referida a promoção de: cursos de capacitação técnica e gerencial; cursos de extensão e de especialização; ciclos de seminários e palestras; grupos permanentes de estudo e pesquisa; programas de interação com demais setores da sociedade; estímulo à certificação de profissionais em conhecimentos específicos (BERTRAND, 2005); programas de produção audiovisual e bibliográfica (artigos, livros, cadernos de estudo, vídeos, áudios e publicações em geral); incentivo à qualificação dos quadros docentes.

Relativamente a este último aspecto, impõe-se assinalar que, por se tratar de educação, a essência da atuação de uma escola de governo está associada ao desempenho do seu quadro de docentes. Ainda que não detenha quadro próprio, trata-se do corpo de docentes que atuam nas ações de educação. Em relação a estes, impõe-se destacado cuidado tanto nos momentos de identificação e seleção, quanto na formulação e aplicação de uma **política de valorização e desenvolvimento de docentes**, esta assentada em duas linhas fundamentais, quais sejam: a de **ações articuladas de estímulo à qualificação** (teórica, técnica e metodológica) e de **reconhecimento e compensação**. É da qualificação – competências

[66] Essa **participação**, com potencial transformador, tanto para a administração pública (no que diz respeito ao aperfeiçoamento dos seus processos e entregas à sociedade) quanto para a cidadania (que deverá se manifestar e avaliar permanente e sistematicamente a qualidade dos serviços públicos colocados à sua disposição), está prevista, por exemplo, na Lei Federal nº 13.460/2017.

– que esses docentes detiverem e forem capazes de mobilizar, que dependerá em larga medida os resultados pretendidos por uma **escola**, repercutindo em todas as categorias de ações de educação e demais entregas possíveis.

Também merecem registro algumas outras funções e entregas das escolas de governo, a saber: biblioteca eletrônica, com periódicos acadêmicos eletrônicos, bancos de trabalhos acadêmicos da área de gestão pública (coletados trabalhos de conclusão de cursos, monografia de especialização, dissertações e teses); bases de dados; quadro de docentes, com áreas de interesse, titulação; videoteca; fóruns abertos de construção coletiva e compartilhamento de conhecimento em temas específicos, entre outros.[67]

Em suma, as escolas de gestão ocupam posição de destaque na condução do processo de mudança e de adaptação em curso no setor público. Assume, no entanto, maior relevância sua possibilidade de inserção na esfera local de governo, onde o impacto das ações voltadas à qualificação dos agentes, além de prioritário, tende a mostrar-se mais visível. As lideranças precisam ser capazes de reconhecer a centralidade do conhecimento na gestão e na produção de valor público, e, então, desenvolver alternativas para sua potencialização, seja na forma de sua constituição direta, seja em formato de articulação envolvendo outros atores, tendo em vista que uma **política de educação** para o trabalho na administração pública – o **processo** – deve preceder, tanto em relevância quanto em ação, a criação de uma **estrutura**.

Por fim, aspecto que requer especial destaque, acerca da atuação das escolas de gestão pública, reside na importância da vinculação da concepção e realização de programas de formação e aperfeiçoamento profissional (treinamento e desenvolvimento) à possibilidade de aproveitamento da correspondente titulação e dos conhecimentos

[67] Ainda, amparado em um pensar sistêmico – reconhecer que as pessoas transcendem as fronteiras institucionais – a oferta de cursos outros, tais como de idiomas, que podem também contribuir para a qualidade de vida no trabalho em sentido mais amplo, com potenciais reflexos positivos sobre o trabalho.

adquiridos pelo agente, como elemento de valor para fins de ascensão na carreira.[68]

A esse propósito, em que pese o elevado valor de que se reveste o conceito de **escola de governo** ora destacado, é de se registrar, com lamento, que a sua ascensão ao texto constitucional esteja tão intensamente atrelada a um dos aspectos mais simples e tradicionais da meritocracia – a ascensão funcional orientada para a diferenciação remuneratória. Ou seja, se de um lado a introdução do dispositivo nos termos levados a efeito traduz uma expressão da elevação do mérito, como critério de movimentação funcional, de outro deixa claro o atributo da remuneração, como mecanismo dominante de motivação, valor subjacente ao modelo gerencial. A despeito disso, e uma vez instituído no plano constitucional e legal, o valor meritocrático ali insculpido merece ainda mais atenção, impondo-se, por conseguinte, a devida **comunicação** entre os dois subsistemas de gestão de pessoas – o **remuneratório** e o de **qualificação profissional**.

3.4.2. Oferta e avaliação das ações de educação

No cerne da atuação das escolas de governo está o diagnóstico e a oferta de ações de educação. De modo geral, a literatura gerencial converge para um processo de produção de ações de educação pautado por quatro estágios fundamentais: diagnóstico das necessidades de capacitação; planejamento das ações de educação; execução das ações de educação; e a avaliação das ações de educação (MENESES *et al*., 2010).

A etapa de **diagnóstico das necessidades de capacitação** é aquela que visa a identificar as lacunas de competências: conhecimentos, habilidades e atitudes. São fontes e instrumentos básicos de coleta de dados para a identificação dessas necessidades: os sistemas de gestão de

[68] Isso particularmente no que diz respeito às licenças capacitação. Compete aos gestores, de modo articulado com as escolas, promover a regulamentação dessas licenças, bem como a previsão de oferta de cursos para articular esse instituto estatutário à política de desenvolvimento de pessoas.

desempenho, as entrevistas, a observação, a análise de processos, reuniões e visitas técnicas, entre outros. Esse diagnóstico exige interação da área de gestão de pessoas e da escola com a área de negócio a fim de bem delinear a necessidade e construir uma solução de educação corporativa de qualidade. É competência das áreas de educação corporativa e de gestão de pessoas o envolvimento direto nos projetos de trabalho das áreas de negócio, de composição e preparação das equipes de trabalho a fim de delinear as competências existentes e as necessárias ao sucesso do empreendimento.

O **planejamento das ações de educação** é outra etapa crítica da oferta, que parte do diagnóstico da necessidade e estabelece as competências a serem desenvolvidas e os discentes a serem alcançados, os objetivos de aprendizagem, os conteúdos, o formato instrucional, os docentes, o modelo de avaliação de reação, de aprendizagem e de impacto, a carga horária, o método de ensino e aprendizagem, os materiais didáticos de apoio, os espaços paralelos de interação (ambientes virtuais de aprendizagem – AVA), e a preparação da infraestrutura (espaços, equipamentos, materiais e pessoal de apoio). Nesse momento de preparação da oferta é fundamental o olhar externo à organização na composição dos objetivos estendidos da atividade.

No particular da definição de ações de educação orientadas para o desenvolvimento de competências de servidores para promoção na carreira, cabe uma reflexão acerca dos métodos convencionalmente adotados. Há carreiras estratégicas no serviço público que têm previsão de obrigatória frequência a cursos, perfazendo carga horária mínima em determinado período de tempo como condição para promoção. Não raro a participação dos servidores nesses cursos se subordina à escolha de ofertas baseadas não somente na disponibilidade de cursos, mas de horários, não necessariamente de interesse, o que contribui para uma capacitação formalística (para cumprir a carga horária mínima exigida).

Refletindo acerca das premissas sobre as quais se sustenta esse modelo (de sala de aula, tradicional, ainda que adote métodos

contemporâneos de ensino e aprendizagem), pode-se pensar na alternativa de promover métodos de construção de competências baseadas no interesse do profissional e na produção orientada com maior grau de autonomia para o aprendizado. Exemplo de atividade de capacitação autônoma: a) propor a identificação de um tema de interesse do órgão e do servidor; b) estabelecer um objetivo de pesquisa e produção de conhecimento aplicável ao trabalho; c) oferecer meios (tempo, materiais e demais recursos necessários); d) fixar prazo e formas para entrega, disseminação, aplicação e avaliação do impacto dos conhecimentos produzidos; e) registro da pontuação correspondente para fins de promoção.

A adoção combinada desse modelo, com variantes e adaptações em no mínimo algumas situações poderia gerar como reflexos: a) uma produção mais efetiva em termos de interesse e identidade com o trabalho; b) a flexibilidade de horários e o potencial de intercalar atividades de estudo e de trabalho efetivo; c) possibilidade de adoção de períodos mais longos de capacitação (tempo de realização do trabalho); d) produção de conhecimento aplicável à realidade da organização; e) o desenvolvimento de um senso de pesquisa e aprendizagem constante; f) a possibilidade de potencializar perfis de pesquisa que eventualmente tenha alguns servidores; g) o desenvolvimento de um senso de autonomia, de confiança e de engajamento com o trabalho; h) o deslocamento do foco da capacitação: da carga horária e da produção de texto ou instrumento final de avaliação de aprendizagem para o processo de aprendizagem e o desenvolvimento e incorporação de competências. As escolas de governo e as áreas de gestão de pessoas teriam um papel central na condução desses processos.

A fase de **avaliação das ações de educação**, que retroalimenta o ciclo de gestão, implica a identificação dos reflexos gerados pela ação com vistas ao aperfeiçoamento do sistema. Essa repercussão das ações de educação pode ser, em geral, abordada segundo quatro perspectivas: avaliação de **reação**; avaliação de **aprendizagem**; avaliação de **comportamento**;

avaliação de **resultados** (KIRKPATRICK, 1976 *apud* MENESES *et al*., 2010).

A **avaliação de reação** enfoca o nível de satisfação das pessoas em relação a diferentes aspectos da ação de educação levada a efeito, tais como: docente, ambiente, metodologia, duração etc. Trata-se de uma esfera de análise relativamente simples e de singela operacionalização, o que em geral é realizado a partir de questionários devolvidos no final do evento de aprendizagem.

A dimensão da **aprendizagem** avalia a apreensão do conteúdo desenvolvido e a consecução dos objetivos propostos para a ação. Procura identificar o quanto as competências pretendidas foram de fato apropriadas. Essa análise tende a ser verificada em menor intensidade, dada a maior complexidade e seletividade de sua implementação.

A **avaliação comportamental** alcança aspectos indicadores de mudança de comportamento em decorrência da ação de educação. Está intensamente relacionada com a **avaliação de resultados**, que busca identificar o impacto da ação no que diz respeito à transformação das condições de oferta de determinado bem ou serviço público. Essa dimensão de análise deve ser compreendida a partir do conceito de **efetividade**.

Em relação à avaliação de **impacto** – resultado e mudança de comportamento – merece destaque o conceito de retorno sobre o investimento (*return on investment*) – ROI.

$$ROI = [(resultado) / (custo\ da\ ação)] \times 100$$

Essa perspectiva de retorno é uma necessidade de legitimação dos investimentos em ações de educação que, no contexto da administração pública, encontra especial apelo. Considerando ainda as especificidades do setor público:

- o componente de resultado, em geral, é de difícil mensuração em termos objetivos, mas não impossível de ser traduzido em termos quantitativos;

- o componente de custo, ainda que não convencionalmente adotado pela administração pública, pode ser quantificado a partir dos seguintes elementos: a) *cursos contratados*: preço unitário, despesas de transporte, diárias ou ajudas de custo, custo de oportunidade; b) *ações de educação promovidas*: despesas de deslocamento (transporte); diárias, ajudas de custo.

Relativamente à identificação do impacto, para fins de avaliação de resultado das ações de educação, é imperativo reconhecer que nem sempre é possível quantificar de forma direta. As **medições**, nesse caso, precisam ser realizadas a partir de parâmetros **qualitativos**. Para isso é necessário ter em mente os motivos pelos quais se pretende avaliar: desenvolver competências técnicas e gerenciais; aperfeiçoamento dos processos de educação; legitimação da atuação dos órgãos de educação corporativa e da área de gestão de pessoas; justificar manutenção ou ampliação dos orçamentos para capacitação para a garantia de ciclos virtuosos de desenvolvimento e mobilização de competências em uma perspectiva estratégica; entre outros.

Sendo essas as razões, é necessário que os gestores em geral, de todas as áreas, não deixem que a dificuldade de quantificação direta e objetiva limite os esforços de evidenciação dos impactos das ações de educação. Essa explicitação, em termos de resultado, pode partir de análises qualitativas baseadas em análise de discursos colhidos em entrevistas realizadas com participantes, superiores, destinatários do produto do trabalho sobre o qual as ações de capacitação pretenderam qualificar, em observações etc. Ainda com o propósito de legitimação e justificação da validade dos investimentos nessa área, são importantes os esforços de comunicação interna e externa visando à publicidade e ao reconhecimento dos esforços empreendidos pelas áreas de educação corporativa e de gestão de pessoas.

Para ilustrar, tome-se o seguinte **caso**: a realização de um **Curso de Formação de Auditores no Tribunal de Contas do Estado do RS**. Segundo normativa interna do Órgão, o ingresso de Auditores deve ser

acompanhado de **Curso de Formação**, dadas as especificidades de que se revestem as atividades relativas à auditoria e ao controle externo, notadamente a atenção aos potenciais impactos danosos advindos da falta de capacitação à **instituição** (imagem), ao **próprio auditor** (acolhida institucional e segurança na atuação profissional), e aos **gestores** dos órgãos e entidades jurisdicionadas (potenciais impactos da atuação). A realização desse Curso, segundo prática instituída, está ao encargo da Escola de Contas do próprio Tribunal, envolvendo o seu quadro docente, composto também por Auditores experientes e qualificados não remunerados para as atividades envolvidas na atuação docente. O Curso, realizado nas dependências do próprio Tribunal, tem duração prevista de 7 semanas, em regime de dedicação exclusiva dos auditores ingressantes (8h por dia, no horário de expediente). O planejamento e concepção do Curso envolvem uma série de reuniões preparatórias de definições de escopo, conteúdos e alinhamentos com a área de controle externo, local das futuras lotações dos auditores ingressantes, e com a área de gestão de pessoas. O olhar convencional sobre a situação pode sugerir, inicialmente, que dadas essas condições, a realização do Curso não implicaria nenhum custo para o Órgão. Não havendo **custo**, também não se haveria de pensar na perspectiva do **investimento**, tampouco no **valor público** gerado pela ação de educação – o Curso de Formação de Auditores.

Reconhecendo, no entanto, as múltiplas possibilidades de abordar a situação, a mais singela delas parece ser a de, primeiro, refletir sobre isso, e, depois, buscar uma forma de aproximação que parta da também estreita, mas possível, assunção de um **valor público** gerado como o **investimento**, e este, de forma conservadora, aproximado ao de **custo**. Assim, evidenciando uma aproximação de custo, pode-se propor uma igualmente aproximada geração de **valor público**.

O primeiro aspecto a considerar, à luz do conceito de custo de oportunidade, é que a atuação dos docentes, ainda que não remunerada, está inclusa na jornada de trabalho normal. Sendo assim, a atuação docente implica deslocamento de esforços de trabalho que poderiam

estar sendo alocados na rotina de trabalho ordinária, esta remunerada nos termos legais. Nessa mesma linha de raciocínio, os próprios participantes do Curso – auditores ingressantes –, alternativamente à participação nessa atividade de formação, poderiam estar desenvolvendo as mesmas atividades laborais ordinárias.[69] O pressuposto dessas atuações assenta-se sempre na noção de que as atividades desenvolvidas não afastam as demais ordinárias, ou seja, não há também a redução da carga de trabalho como contraprestação do trabalho docente desenvolvido. Ainda, pode-se computar não somente o custo das reuniões de preparação, como as atividades de gestão no transcorrer da fase de execução do curso, em especial pelo pessoal de suporte e acompanhamento das aulas. Segundo uma perspectiva conservadora, para simplificar o cálculo (uma vez que cada docente tem uma remuneração diferenciada, em virtude da incidência das gratificações e vantagens temporais de cada um), pode-se tomar como parâmetro do valor da hora aula, o valor da remuneração do docente de cômputo do valor da remuneração inicial na carreira (a mesma dos ingressantes).

Nesses termos, em linhas gerais, tem-se, tomando *C = I = Valor Público*, o seguinte:

$$C = [(Chd \times Nd \times Vd) + (Chi \times Nhi \times Vi) + (Custo\ preparação) + (Custo\ Suporte)]$$

Onde são considerados, respectivamente:

Chd e Chi as cargas horárias de dedicação dos docentes e dos ingressantes;

Nd e Ni o número de docentes e de ingressantes;

Vd e Vi o valor da hora aula do docente e do ingressante.

[69] Como já foi no passado, quando não existiam cursos de formação dessa natureza.

Assumindo-se, então, uma aproximação do valor público gerado pela ação de educação com o custo aproximado pela composição de variáveis consideradas acima, tem-se um valor substantivo. O aperfeiçoamento da relação de componentes e o refinamento dos dados tende a oferecer indicadores mais precisos, repercutindo na qualificação do diálogo e como recurso de sensibilização e transparência interna e externa, além de elementos de análise e tomada de decisão qualificada para os gestores.

Ainda entre as questões recorrentes em matéria de gestão de pessoas, transversais à atuação dos órgãos de educação para o trabalho, estão as relativas à **retenção de servidores** e às consequentes dúvidas envolvendo o **investimento em capacitação** de agentes públicos que podem vir a deixar a organização após o incremento de competências decorrente das ações de educação. Inicialmente, o tratamento desse debate exige que se desloque o referencial mecanicista – que segmenta a administração pública em órgãos e entidades ou mesmo em esferas de governo – e se adote a **abordagem sistêmica** e da **complexidade** como recursos de análise e nova delimitação do problema posto. Sendo assim, a oposição de novas lentes em relação ao fenômeno poderá suscitar outras e mais qualificadas perspectivas de compreensão do fenômeno e encaminhamentos para a ação gerencial.

A questão da **retenção de talentos** é, obviamente, um problema instrumental para a organização que vem sendo largamente abordado, em especial no campo das relações laborais privadas (FERRAZZA, 2015). Constitui especial ponto de preocupação para as empresas não somente porque operam em um ambiente concorrencial, mas pelo fato de que as competências de empregados são vantagens competitivas, cujas mobilizações podem ser percebidas como rendimentos decorrentes de um processo de investimento anterior (custo). Como esse processo pode ser pensado no setor público? Seria a partir dos mesmos pressupostos?

Sugere-se, aqui, que na administração pública contemporânea a preocupação com a retenção deva assumir outras bases de análise, podendo ser até mesmo **relaxada**. Procurando encaminhar um esforço de

reflexão para tratamento alternativo do tema, pode-se mesmo sugerir que a noção de **retenção** está, em uma situação limite, associada ao resgate do sentido de **prisão** das pessoas a uma organização.

Assim, o enfrentamento do tema, no âmbito do setor público, a partir de uma perspectiva sistêmica e permeada pelos *insights* que a teoria da complexidade autoriza (MORIN, 2015; MARIOTTI, 2010), sugere que se pense: a) que é pouco provável que o agente público optante pelo serviço público retorne ao setor privado, pois a escolha pelo ingresso em cargo público não se trata, em geral, de transição simples, senão de uma opção seguida de um esforço significativo envolvendo o concurso público; b) sendo assim, no caso da saída desse servidor para, também por concurso público, ingressar em outro órgão ou ente estatal, a **organização** tomada isoladamente perde o agente, mas ganha a **administração pública** como um todo, considerando a experiência levada. O novo concurso público, nesse caso, pode, a propósito, ser entendido como uma espécie de **certificação** atualizada que atesta as novas competências adquiridas.

Em uma situação limite, no caso da migração para o setor privado, continua ganhando a **nação** em última instância, traduzindo-se a capacitação levada a efeito em investimento público em educação. Ou seja, o que se pretende assentar é que a eventual possibilidade de saída do servidor da organização não pode ser trazida como argumento limitador dos investimentos em ações de educação no serviço público.

Além disso, a efetividade das ações de educação transita, em síntese, pelo envolvimento dos servidores na mobilização das competências geradas pela capacitação desde o início do processo. O agente interessado, em interação com a administração, precisa participar do processo de identificação das lacunas ou necessidades e coproduzir um projeto de aquisição de competências que explicite, tão claramente quanto possível naquele momento, as possibilidades (momentos e ações) de mobilização dessas competências. Esse **envolvimento** pode ser entendido, caso se deseje e insista em pensar assim, como um instrumento de **retenção**.

Outro ponto importante a ser destacado são os imperativos de

replicação, de **multiplicação** (reprodução) ou de **edição** (adaptação ou tradução) dos conhecimentos apreendidos em ações de educação, notadamente as exteriores à organização, à realidade desta. Os instrumentos para essa difusão são os mais variados, desde relatos em pequenos grupos, encontros técnicos, seminários, relatórios que circulam pelos diferentes canais e redes de comunicação e interação, materiais disponibilizados em ambientes de aprendizagem virtual sustentados em plataformas de educação a distância (EaD) sob a forma de fóruns, *chats*, vídeos, áudios, entre outros.

Capítulo 4: Liderança estratégica no serviço público: uma proposição para reflexão e investigação

Transformações substantivas no serviço público passam pela gestão das pessoas, e neste particular as **lideranças** assumem centralidade. As pessoas vêm sendo percebidas menos como ocupantes de cargos, matrículas ou recursos, e mais identificadas como depositárias de competências mobilizáveis para a produção de valor público. Trata-se de uma tendência que, a exemplo de algumas realidades nesses moldes, constituirá um dos esteios da transformação substantiva pela qual deverá passar a administração pública brasileira. Essa mudança na administração pública e, em especial, na teia de relações que esta conforma com a sociedade, requer um perfil diferenciado de liderança – uma **liderança estratégica**. Essa liderança, por sua vez, estará mais capacitada a repercutir essa perspectiva radicalmente integrada de estado, de administração pública, e de sociedade junto aos servidores públicos e cidadãos em geral.

O senso de liderança estratégica alcança maior relevo, então, na medida em que os gestores são considerados os facilitadores dessas competências nas pessoas. Mas quais seriam as competências requeridas para essa liderança? Algumas delas podem ser as seguintes:

a) capacidade de compreender as relações que conformam a organização em suas dimensões política e complexa;

b) capacidade de inserir-se de forma qualificada – significativa e transformadora – na consecução das práticas e políticas de gestão de pessoas;

c) capacidade de interagir – compreender e agir – com o contexto e alinhar pessoas, equipes e organizações;

d) capacidade de compreender e comunicar-se com os demais estratos e áreas da organização;

e) capacidade de reconhecer as pessoas como detentores de expectativas, competências e saberes passíveis de serem mobilizados para a consecução dos múltiplos objetivos existentes nas organizações e para a geração de valor público em sentido mais amplo;

f) capacidade de reconhecer a centralidade de cada pessoa, em especial em cada liderança, na gestão de pessoas; e

g) capacidade de atuar segundo horizontes temporais de curto, médio e, principalmente, de logo prazo.

Os desafios que se impõem ao serviço público são muito grandes. Ainda podemos considerar, a despeito de todos os esforços e avanços já alcançados, a administração pública um espaço hostil ao cidadão. Um déficit de legitimidade ainda marca a relação da administração perante a sociedade. É essencial assumir a administração pública para muito além do serviço público federal, alcançando a realidade dos estados e dos milhares de municípios nas diferentes regiões do país, e pensar nessas distintas realidades a gestão, em especial a gestão de pessoas. Reconhecer isso é um imperativo. Esse cenário nos convida a agir.

Em suma, retomando os contornos delineadores do texto, destaca-se entre os propósitos iniciais alinhados o de estimular a reflexão sobre a gestão de pessoas no serviço público, em suas especificidades, e provocar o interesse em estender as fronteiras desse fértil e carente campo do conhecimento. Tanto quanto problemas e questões a serem solvidas, muitas práticas exitosas e saberes de grande valor estão espalhados pela administração pública brasileira. Nas diferentes arquiteturas de ensino e aprendizagem disponíveis, é reafirmado o convite à explicitação dessas contribuições.

Referências bibliográficas

ABRAHAMSON, Eric. Management fashion. *Academy of Management Review*, v. 21, n. 1, p. 254-285, 1996.

ABRAHAMSON, Eric. *Mudança organizacional*: uma abordagem criativa, moderna e inovadora. São Paulo: Makron Books, 2006.

ANTONELLO, Claudia S.; PANTOJA, Maria Júlia. Aprendizagem e o desenvolvimento de competências. In: PANTOJA, M. J.; SIMÕES, Marizaura R. S.; BERGUE, S. T. (Org.). *Gestão de pessoas*: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: Enap, 2010.

BERTRAND, Olivier. *Avaliação e certificação de competências e qualificações profissionais*. Brasília: Unesco/IIPE, 2005.

BARBOSA, Lívia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 47, v. 120, n.3, set./dez., 1996.

_____ . *Igualdade e meritocracia*: a ética do desempenho nas sociedades modernas. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. Motivação: uma viagem ao centro do conceito. In: BASSOTTI, Ivani Maria; PINTO, Sandra Souza; SANTOS, Thiago Souza. *Uma nova gestão é possível*. São Paulo: Fundap, 2015a.

_____ . É possível motivar? In: BASSOTTI, Ivani Maria; PINTO, Sandra Souza; SANTOS, Thiago Souza. *Uma nova gestão é possível*. São Paulo: Fundap, 2015b.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 2005.

BERGUE, Sandro Trescastro. The managerial reduction in the management technologies transposition process to public organizations. *Brazilian Administration Review*, v. 7, n. 2, p.155-171, 2010.

_____ . *Modelos de gestão em organizações públicas*. Caxias do Sul: Educs,

2011.

_____ . *Gestão estratégica de pessoas no setor público*. São Paulo: Atlas, 2014.

BIANCHI, Eliane Maria Pires Giavina; QUISHIDA, Alessandra; FORONI, Paula Gabriela. Atuação do líder na gestão estratégica de pessoas: reflexões, lacunas e oportunidades. *Revista de Administração Contemporânea*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 41-61, jan/fev. 2017.

BIEHL, Kátia Andrade. Grupos e equipes de trabalho: uma estratégia de gestão. In: BITENCOURT, Claudia (org.). *Gestão contemporânea de pessoas*: novas práticas, conceitos tradicionais. Porto Alegre: Bookman, 2004.

BRANDÃO, Isac de Freitas; LIMA; Leticia Cesar de; CABRAL, Augusto César de Aquino; SANTOS, Sandra Maria dos; PESSOA, Maria Naiula Monteiro. Satisfação no serviço público: um estudo na superintendência regional do trabalho e emprego no Ceará. *REAd*. Porto Alegre, v. 77, n. 1, p. 90-113, jan/abr, 2014.

BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Gestão por competências no MPDFT*: conceitos, metodologias e experiências nos ramos do MPU. Brasília: MPTDF, 2015.

CALDAS, Miguel Pinto; WOOD JUNIOR, Thomaz. 'For the English to see': the importation of managerial technology in late 20th-century Brasil. *Organization*, v. 4, n. 4, p. 517-534, 1997.

CALDAS, Miguel Pinto; WOOD JUNIOR, Thomaz. Para inglês ver: importando tecnologia gerencial no Brasil. In: CALDAS, Miguel Pinto; WOOD JUNIOR, Thomaz. *Transformação e realidade organizacional*: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Atlas, 1999.

CALDAS, Miguel P. Cultura brasileira e fascínio com o estrangeiro. In: WOOD Jr, Thomaz; CALDAS, Miguel P. *Comportamento organizacional*: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Atlas, 2007.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. Inovação e gestão de pessoas no setor público: necessidade de novos olhares. In: X CONGRESSO CONSAD. *Anais*. Brasília – DF, 2017.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; MENESES, Pedro. *Gestão de pessoas no governo federal*: análise da implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal. Caderno Enap 45. Brasília, 2017.

CLEGG, Stewart; KORNBERGER, Martin; PITSIS, Tyrone. *Administração e organizações*: uma introdução à teoria e à prática. Porto Alegre: Bookman, 2011.

CORDELLA, Antonio; BONINA, Carla M. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: a theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, v. 29, 2014, p. 512-520.

COSTIN, Claudia. *Administração pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CHU, R. A. Resistir é preciso. In: WOOD JUNIOR, Thomaz (Coord.). *Gestão empresarial*: comportamento organizacional. São Paulo: Atlas, 2005.

DAVENPORT, Thomas H. *Reengenharia de processos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. *Nem político nem burocrata*: o debate sobre o dirigente público. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FAN, Ying. The transfer of western management to China: context, content and constraints. In: GREY, Christopher; ANTONACOPOULOU, Elena. *Essential readings in management learning*. London: Sage Publications, 2004.

FARIA, José Henrique. Poder e relações de poder nas organizações. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FERRAZZA, Daiane Scopel; BURTET, Cecília Gerhardt; SCHEFFER, Angela Beatriz. O que as organizações entendem por gestão de talentos? *REAd*. Porto Alegre. v. 80, n. 1, p. 222-247, jan/abr, 2015.

FLEURY, Sonia; OUVERNEY, Assis Mafort. *Gestão de redes*: a estratégia da regionalização da política de saúde. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2007.

FREDERICKSON; H. George; SMITH, Kevin B. *The public administration theory primer*. Colorado: Westview Press, 2003.

GOLDRATT, Eliyaho; COX, Jeff. *A meta*. São Paulo: Educator, 1993.

GOMES, Jorge Filipe da Silva; RODRIGUES, Ana Filipa; VELOSO, Ana. Regresso às origens: a importância do indivíduo na criatividade nas organizações. *Revista de Administração Contemporânea*. Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, pp. 568-589, set./out. 2016.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. As empresas são grandes coleções de processos. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan./mar., 2000a.

_____ . Processo, que processo? *Revista de Administração de Empresas*. v. 40, n. 4, p.8-19, out./dez., 2000b.

GUIMARÃES, Valesca Nahas; HAMMES, Alessandra Gramkow; MUÑOZ, Estevan Felipe Pizarro; SEVERO, Lessandra Scherer; BERNARD, Rosilane Pontes. Parcerias interinstitucionais e o papel social das universidades públicas. In: QUARTIERO, Elisa Maria; BIANCHETTI, Lucídio (Orgs.). *Educação corporativa*: mundo do trabalho e do conhecimento: aproximações. Santa Cruz do Sul: Edunisc; São Paulo: Cortez, 2005.

HARRINGTON, H. James. *Aperfeiçoando processos empresariais*. São Paulo: Makron Books, 1993.

HERNANDES, J. M. da C.; CALDAS, M. Resistência à mudança: uma revisão crítica. *Revista de Administração de Empresas*. v. 41, n. 2, abr./jun., 2001.

HERZBERG, Frederick. O conceito da higiene como motivação e os problemas do potencial humano no trabalho. In: HAMPTON, David R. *Conceitos de comportamento na administração*. São Paulo: EPU, 1973.

_____ . *The managerial choice*: to be eficiente and to be human. Illinois: Dow Jones-Irwin, 1976.

_____ . Mais uma vez: como motivar seus funcionários? In: VROOM, Victor H. *Gestão de pessoas, não de pessoal*: os melhores métodos de motivação e de avaliação de desempenho. São Paulo: Campus, 1997.

KARSTEN, Luchien. Management concepts: their transfer and implementation. *Critical Perspectives on International Business*, v. 2, n. 3, p. 195-207, 2006.

KLEIN, Fabio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenhejm. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. *Revista de Administração Pública*. n. 50, v. 1, jan-fev, p. 17-39, 2016.

LONGO, Francisco. *Mérito e flexibilidade*: a gestão de pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.

_____ . Mérito e flexibilidade revisitados. In: MEDEIROS, Paulo César; LEVY, Evelyn. *Novos caminhos da gestão pública*: olhares e dilemas. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília: Consad, 2009.

MARIOTTI, Humberto. *Pensamento complexo*: suas aplicações à liderança, à aprendizagem e ao desenvolvimento sustentável. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Antônio Luiz; BORGES, Renata; REIS, Isabella do Couto. Mudança organizacional e satisfação no trabalho: um estudo com servidores públicos do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 41-58, jan./fev. 2016.

MARTINS, Teresa Cristina Monteiro; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. Os fatores determinantes da participação na produção coletiva de ideias para solução de problemas públicos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 417-434, mai-jun, 2018.

MARSDEN, Richard; TOWNLEY, Barbara. Introdução: a coruja de minerva: reflexões sobre a teoria na prática. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais*: reflexões e novas direções. São Paulo: Atlas, 2001. v.2.

MASLOW, Abraham Harold. A theory of human motivation. In: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C. *Classics of Public Administration*. Belmont, Califórnia: Wadsworth Publishing Company, p.129-137, 1991.

_____ . *Diário de negócios de Maslow*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.

MAYO, Elton. Hawthorne and the Western Electric Company. In: STILLMAN II, Richard J. *Public administration*: concepts and cases. Boston/New York: Houghton Miffin Company, 2005.

MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J. *A árvore do conhecimento*: as bases biológicas da compreensão humana. São Paulo: Palas Athena, 2001.

MCCLELLAND, David C. Testing for competence rather than for "intelligence". *American Psychologist*. p.1-14, January, 1973.

MCGREGOR, Douglas. *O lado humano da empresa*. São Paulo: Martins Fontes, 1980.

MELLO, Simone P. T de; MELO, Pedro Antônio de; MELLO FILHO, Raul Teixeira de. Competências gerenciais evidenciadas e desejadas dos integrantes do Fórum de Gestão de Pessoas da Rede Federal de Educação Profissional, científica e tecnológica. *RACE*. Joaçaba, v. 15, n. 1, p. 349-374, jan/abr, 2016.

MENDES, Ana Magnólia; SIQUEIRA, Marcus Vinícius. Avaliação de desempenho e assédio moral. In: SOBOLL, Lis Andrea; FERRAZ, Deise Luiza da Silva. *Gestão de pessoas*: armadilhas da organização do trabalho. São Paulo: Atlas, 2013.

MENESES, Pedro; ZERBINI, Thaís; ABBAD, Gardênia. *Manual de treinamento organizacional*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

MORIN, Edgar. Introdução ao pensamento complexo. Porto Alegre: Sulina, 2015.

MOTTA, Fernando Claudio Prestes; ALCADIPANI, Rafael. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. *Revista de Administração de Empresas*, v. 39, n. 1, jan./mar., 1999.

MOTTA, Fernando C.; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MOTTA, Fernando Claudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

NICOLINI, Alexandre Mendes; FISCHER, Tânia Maria D. Trajetória e tendências do estudo de administração pública no Brasil: a hora e a vez do dirigente público. XXXI Encontro da Anpad. *Anais*, Rio de Janeiro, 2007.

NOGUEIRA, Maria de Lourdes de Oliveira; COSTA, Luciano Venelli; CLARO, José Alberto Carvalho dos Santos. Relação entre o estilo de liderança e comprometimento organizacional afetivo. *RACE*, Joaçaba, v. 14, n. 2, p. 707-736, maio/ago. 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). *Core skills for public sector innovation, in Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Publishing: Paris, 2017.

OHNO, Taiichi. *O sistema toyota de produção*: além da produção em larga escala. Porto Alegre: Bookman, 1997.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela S. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs.). *Burocracia de médio escalão*: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da Enap – Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 1, p. 77-90, jan./mar., 2002.

PAGÈS, Max; BONETTI, Michel; GAULEJAC, Vincent de; DESCENDRE, Daniel. *Poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1993.

PAIM, Rafael; CARDOSO, Vinícius; CAULLIRAUX, Heitor; CLEMENTE, Rafael. *Gestão de processos*: pensar, agir e aprender. Porto Alegre: Bookman, 2009.

POLLITT, Christopher. *Reformas da gestão pública*: a experiência internacional pode ser transferida? Seminários Internacionais: a nova administração pública em debate. Brasília: Enap, 2002. Disponível em www.enap.gov.br. Acesso em 03 mar. 2007.

PROCOPIUCK, Mario. *Políticas públicas e fundamentos da administração pública*: análise e avaliação, governança e redes de políticas e administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

QUARTIERO, Elisa Maria; CERNY, Roseli Zen. Universidade corporativa: uma nova face da relação entre o mundo do trabalho e o mundo da educação. In: QUARTIERO, Elisa Maria; BIANCHETTI, Lucídio (Orgs.). Educação corporativa: *mundo do trabalho e do conhecimento*: aproximações. Santa Cruz do Sul: Edunisc; São Paulo: Cortez, 2005.

QUEIROZ; Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 679-705, maio/jun., 2010.

RAINEY, Hal G. *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1966.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 09, de 14 de setembro de 2018. https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/det/det/Cadastro/de-v-20180918%20-%2020180919.pdf. Acesso em 02-10-2018.

ROBBINS, Stephen. *Comportamento organizacional*. São Paulo: Pearson Prentice-Hall, 2005.

ROETHLISBERGER, Fritz Jules. A estrada do retorno à razão. In: WALDO, Dwight. *Problemas e aspectos da administração pública*. São Paulo: Pioneira, 1966.

ROMZEK, Barbara S. Accountable public services. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas. (Editores). *The Oxford Handbook of Public Accountability.* Oxford University Press: Oxford, 2014, p. 307-323.

SCHERMERHORN Jr., John R.; HUNT, James G.; OSBORN, Richard N. *Fundamentos de comportamento organizacional*. Porto Alegre: Bookman, 1999.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Natália Gomes da; QUINTANA, Ronaldo; BERGUE, Sandro Trescastro. Projeto Perfil de Gestores: Proposta de Uma Metodologia de Mapeamento de Competências Gerenciais para um Órgão do Judiciário. *Anais*. Encontro Nacional de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho – EnGPR. Anpad, Curitiba, 2017.

SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo*: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. FGV–Usaid, 1965.

_____ . Modelo comportamental de decisão racional. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento*: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. da UnB, 2009.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. Escolas de governo: estratégia para a reforma do Estado. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2003.

TAYLOR, Frederick W. *Princípios de Administração Científica*. São Paulo: Atlas, 1987.

TOLFO, Suzana da Rosa. A liderança: da teoria dos traços ao coach. In: BITENCOURT, Claudia (org.). *Gestão contemporânea de pessoas*: novas práticas, conceitos

tradicionais. Porto Alegre: Bookman, 2004.

VASU, Michael L.; STEWART, Debra W.; GARSON, G. David. *Organizational behavior and public management*. New York: MarcelDekker, 1998.

VIEIRA, Leonardo Carneiro Assumpção. *Merecimento na administração pública*: concurso público, avaliação de desempenho e política pública de pessoal. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Brasília – DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

_____ . Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

WEICK, Karl. *Sensemaking in organizations*. London: Sage, 1995.

WOOD Jr, Thomaz. Liderança no Brasil. In: WOOD Jr, Thomaz; CALDAS, Miguel P. *Comportamento organizacional*: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Atlas, 2007.

XERXENEVSKY, Luciane Lewis; TUTIKIAN, Fernanda; BERGUE, Sandro Trescastro. Mapeamento de competências em um contexto de reestruturação organizacional: o caso da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento – AGDI. *Revista Estudos Legislativos*. Porto Alegre, ano 10, n. 10, p. 139-176, 2016.