

## **A Gestão por Competências no Estado: Uma Política Pública Fundamental**

Paulo Roberto Gitirana de Araújo Guerra

### **Resumo:**

O presente artigo apresenta as principais perspectivas e os desafios da implementação de um modelo de Gestão por Competências no setor público brasileiro, a partir da análise de conceitos importantes e da legislação federal de pessoal vigente, sugerindo maneiras de concretizá-la.

### **Palavras-chave:**

Competência; Gestão; Público; Estado; Política

### **Abstract:**

The following article presents the main perspectives and challenges of implementing a competence management model in the public sector, based on an analysis of important concepts and of federal personnel legislation, suggesting ways to achieve it.

### **Key words:**

Competence; Management; Innovation; Public; Policy; People

---

## Introdução

O Brasil é o país com maior carga tributária do mundo, mas a qualidade dos serviços e políticas públicas não têm justificado tamanho esforço social. Normalmente são apontadas varias razões para essa discrepância: corrupção, falta de preparo dos servidores públicos, processos e modelos de gestão antiquados. A reformulação da Gestão de Pessoas pode contribuir significativamente para a mudança desse paradigma. A adoção de uma nova metodologia demanda apoio no nível estratégico da organização que deve se empenhar em rever processos, questionar a cultura organizacional, propor e dar suporte às mudanças.

Como o nível estratégico no setor público é o núcleo eletivo e seus afiliados políticos, é essencial que a reformulação dos mecanismos de Gestão de Pessoas se configure como uma política pública. Só assim será possível que esse tema se eleve ao status de agenda governamental e possa ser realmente viabilizado.

Esse artigo fará uma pequena apresentação daquilo que se entende por Política Pública, em seguida comparará a Gestão de Pessoas na iniciativa privada e no setor público, e, por fim, analisará as alterações necessárias na legislação de pessoal federal

### ***O que é uma Política Pública?***

O conceito de políticas públicas não é muito bem definido na literatura. Na realidade, há variações desde concepções muito amplas, que consideram tudo o que governo faz como políticas públicas até outras muito específicas, que delimitam que apenas ações voltadas para determinados objetivos - como saúde, educação, economia - podem ser consideradas políticas públicas. Nesse ínterim, é preciso lembrar que a definição das áreas em que o Estado deve atuar é muito subjetiva.

Uma coisa é certa: todas as políticas públicas existem para garantir aos cidadãos acesso a direitos que em algum momento da história local foram considerados fundamentais ou importantes para os seres humanos. Outro ponto importante é que políticas públicas não podem ocorrer sem dispêndio de dinheiro. Portanto, uma política pública é iniciada na ascensão de determinado problema à agenda governamental.

Se não se pode definir com precisão o que se entende por políticas públicas é necessário, pelo menos, tentar identificar características comuns às políticas públicas. A primeira característica é que as políticas públicas são, de alguma forma, instrumentos de viabilização de direitos. A segunda é que, precisam de um processo longo de maturação e desenvolvimento, até que a sociedade reconheça-a como fundamental. A terceira é que não são fenômenos estáticos, mas processos dinâmicos. A quarta é que só se caracteriza como tal depois de passar por uma série de etapas. A quinta característica é que o ator responsável pela sua implementação é o Estado.

Dentro desse espectro é possível considerar uma atividade administrativa do Estado uma política pública? Ou melhor, seria a reformulação da Gestão de Pessoas dentro do Estado uma política pública?

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a Administração Pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Portanto, são direitos do cidadão que os atos do Estado sigam as leis vigentes, que não haja privilégios para uns em

detrimento de outros, que nenhum ato público seja imoral, que **não existam atos da administração secretos** e que a Administração Pública cumpra seus deveres da forma mais econômica e sustentável possível.” A reformulação da Gestão de Pessoa no Estado viabiliza o direito das pessoas de ter uma máquina pública econômica e eficiente e, portanto, atende à primeira característica.

Não se pode dizer que a reformulação da estratégia de pessoal tenha a segunda característica, pois ainda é um processo que precisa ser muito amadurecido. A sociedade brasileira estigmatizou os servidores públicos, como indolentes, preguiçosos e em grande parte corruptos. Assim, existe demanda social por mudanças. No entanto, talvez pela grandiosidade, ou por interesses políticos, até hoje a reformulação da Gestão de Pessoas não entrou na agenda dos governantes e, portanto, ainda não pode ser considerada uma Política Pública.

A reformulação da Gestão de Pessoas no Estado atende à terceira característica, pois trata-se de um processo bastante dinâmico. No entanto, por ainda não ter passado por todas as fases<sup>1</sup> ainda não pode ser considerada detentora da quarta característica.

A reformulação da Gestão de Pessoas no Estado também está de acordo com a quinta característica uma vez que essa tem que ser uma iniciativa do Estado, não podendo qualquer ente externo agir por si só. Na realidade, a iniciativa de leis para organização de pessoal é ainda mais limitada, pois a Constituição Federal, no artigo 61, inciso II, alínea “a”, dá ao chefe do poder executivo a iniciativa privativa de projetos de lei que alterem cargos e remunerações no Executivo.

Diante de tudo isso, embora ainda não se possa dizer que a modernização da Gestão de Pessoas no Estado já é uma Política Pública, pode-se afirmar que pode vir a se tornar e que para tal só é preciso uma atribuição maior de importância política e tempo para se discutir e se chegar ao consenso da melhor proposta.

O presente trabalho tem por finalidade iniciar a discussão a respeito do tema e apresentar uma possibilidade de metodologia a ser aplicada, analisando qual seria o seu impacto no atual Estatuto dos Servidores Públicos Federais.

## **A Gestão de Pessoas na iniciativa privada**

Normalmente os autores relacionam o investimento na Gestão de Pessoas com a necessidade de sobrevivência em mercados competitivos e com o aumento da dinâmica dos mercados. Ora, se os investimentos na área de Recursos Humanos são gerados pela competição, então, em setores e ambientes não competitivos não é necessário investir nessa área?

O estudo de Recursos Humanos voltado para as organizações privadas se desenvolveu significativamente nas últimas duas décadas, aumentou em complexidade – ao abandonar o apego aos processos de pessoas e abarcar mais decisivamente o aspecto do desempenho individual atrelado ao organizacional – e em volume.

---

<sup>1</sup> As fases são as seguintes: ascensão da demanda a arenas públicas de discussão (escolha política), definição da demanda como prioritária e conseqüente alocação orçamentária (definição de agenda), desenho da intervenção que será promovida (plano de ação), viabilização política do plano de ação (aprovação), execução das ações propostas e paralelamente fiscalização pública (implementação), por fim deve-se analisar os resultados alcançados (avaliação) e propor correções (retroalimentação).

---

O primeiro passo para se estudar Gestão de Pessoas é definir do que se está falando. Dessa maneira delimita-se o objeto de estudo e facilita-se o entendimento daquilo que se propõe.

*Gestão de Pessoas é a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais. (GIL, 2007, p.17)*

Percebe-se, assim, que a Gestão de Pessoas não é importante apenas em ambientes competitivos ou altamente dinâmicos, nos quais é mais fácil perceber sua necessidade, pois ela se torna urgente. A Gestão de Pessoas objetiva o desenvolvimento organizacional e não a competição no mercado. O sucesso mercadológico de uma organização é consequência natural de seu desenvolvimento. Não se trata de voltar à perspectiva antiga em que se acreditava que bastava fazer um bom produto para obter resultados financeiros. Essa perspectiva está totalmente ultrapassada e por diversas vezes foi provada insuficiente. O desenvolvimento organizacional é mais amplo do que ter bons processos, é a capacidade da organização de evoluir, seja na estrutura, na tecnologia, nas metodologias e nas pessoas. O desenvolvimento organizacional dá à organização a capacidade de se perceber melhor em relação ao mercado em que está inserida ou em mercados em que possa se inserir. Não existe desenvolvimento organizacional voltado apenas para o interior da organização. Só é possível se considerar uma instituição desenvolvida se no processo também for inserida a maneira como a organização se relaciona com seu ambiente externo.

Se a Gestão de Pessoas é um meio de se potencializar o desenvolvimento organizacional, então não é pertinente afirmar que somente organizações inseridas em ambientes competitivos precisam investir em seus recursos humanos. Na realidade, todas as organizações precisam evoluir, não importa se sejam monopolistas ou competitivas. Evoluir significa fazer mais com o mesmo, obter mais lucro com os mesmos recursos. E isso é bom pra qualquer organização, tanto para aquelas cujo lucro é financeiro quanto para aquelas que o lucro é social. Esse é o caso do Estado.

## **A Gestão de Pessoas no Estado**

A Gestão de Pessoas dentro do setor público está praticamente estagnada nas últimas duas décadas. Para constatar esta estagnação basta observar que o Estatuto do Servidor Público Federal data de 1990 e que de lá pra cá nenhuma emenda afetou a essência da Política de Recursos Humanos no Estado. Embora comecem a surgir políticas para se avaliar o desempenho dos servidores públicos, a área de Recursos Humanos estatal continua voltada para seus processos internos de alocação, demissão e controle das pessoas. As metodologias de avaliação de desempenho utilizadas são questionáveis e exercem pouca influência no desempenho dos funcionários. Essa deficiência se dá principalmente por dois motivos. O primeiro é a falta de precisão das definições do Planejamento Estratégico do governo. Essa falta de precisão é bastante influenciada pela alternância contínua do poder, este, por sua vez, fator fundamental para o fortalecimento democrático. O segundo é a excessiva rigidez administrativa do setor público, balizada pelos princípios de legalidade e impessoalidade.

Lutar contra a democracia, a legalidade e a impessoalidade do setor público seria o mesmo que lutar contra o próprio Estado ou negar aquilo que é consensual chamar de fundamento da origem do Estado: a promoção do bem comum de forma equânime e justa. O fato de não se poder mudar os fundamentos democráticos, não significa, no entanto, que não se possa mudar as práticas adotadas e

---

consequentemente melhorar o desempenho dos funcionários públicos. Na realidade isso só nos mostra que no setor público a Gestão de Pessoas é ainda mais complicada.

O primeiro requisito que se faz necessário para um Estado efetivo é a definição clara e legítima da Estratégia Governamental. Esta é, no entanto, o resultado de um complexo processo político, que por vezes a transforma em um monte de decisões arbitrárias e desconexas, ou faz com que perca clareza e objetividade. A legitimidade da Estratégia se dá devido ao processo democrático de escolha dos governantes. Se considerarmos que ao eleger um candidato um povo está ratificando os princípios e objetivos que esse indivíduo traz consigo, podemos afirmar que ao transformar essa bagagem ideológica em estratégia governamental o governante está apenas traduzindo a vontade popular e, portanto, a estratégia daí oriunda é totalmente legitimada. No entanto, por se tratar de um processo político não nos fixaremos na definição da estratégia governamental.

## O desenvolvimento do Estado

Para se desenvolver, o Estado precisa basicamente de dois fatores, uma estratégia governamental definida, clara, objetiva e legítima, e uma política de Gestão de Pessoas que viabilize e potencialize esse desenvolvimento. Embora uma dependa da outra para gerar o resultado esperado, é possível que se defina uma Política de Gestão de Pessoas perene, mesmo em um ambiente em que a Estratégia é mudada com periodicidade.

O desenvolvimento do Estado é a ampliação de sua efetividade na realização de seu objetivo primordial, a promoção do bem comum de forma equânime e justa. Para isso é fundamental o alinhamento das competências organizacional e individual de seus servidores, que em última instância é a quem cabe a função governamental.

A missão de alinhar uma competência à outra é da Gestão de Pessoas, que precisa identificá-las, tratar os vazios e os desencontros delas, de forma a equalizá-las da melhor maneira possível.

## A Gestão por Competências

De todas as ferramentas de que dispomos, a Gestão de Competências é a mais propícia a realizar tarefa tão árdua. Essa ferramenta, no entanto, precisa ser adaptada às especificidades do setor público e para isso precisa ter um núcleo rígido e ferramentas flexíveis.

A metodologia de Gestão de Competências apresentada por Dutra (2008) sacia essa necessidade, pois possui um núcleo conceitual rígido, embora, leve em consideração a capacidade dinâmica das organizações. O autor ressalta a importância da mensuração das entregas pessoais para a organização.

*Considerar as pessoas por sua capacidade de entrega dá-nos uma perspectiva mais adequada para avaliá-las, orientar seu desenvolvimento e estabelecer recompensas. (DUTRA, 2008, p.29).*

Dutra (2008) abole o conceito de cargo, por ser estático e não refletir as entregas da pessoa para a organização. Na busca por um novo conceito o autor desenvolve o conceito de Espaço Ocupacional:

*(O Espaço Ocupacional é o) Conjunto de atribuições e responsabilidades das pessoas. A dinâmica do Espaço Ocupacional de uma pessoa na*

*organização e sua demarcação em determinado momento são estabelecidas, de um lado, pelas necessidades da empresa, negócio ou meio ambiente, e, de outro, pela capacidade da pessoa em atender a essas necessidades. (DUTRA, 2008, p.39)*

É importante reparar como o conceito de Espaço Ocupacional dá dinamicidade e se molda às necessidades da organização, enquanto o conceito de cargo é indiferente a essas necessidades. No entanto, ao mesmo tempo em que é uma virtude, o dinamismo do Espaço Ocupacional é seu maior ponto fraco, pois envolve atribuições de todos os tipos: simples, difíceis, operacionais, táticas, gerenciais, estratégicas; o que dificulta a percepção da evolução dos funcionários. A avaliação do desempenho do funcionário deve servir não só para medir o passado, mas sim para prever as necessidades do futuro. Assim, torna-se necessário a utilização de algum conceito que complemente o conceito de Espaço Ocupacional e o autor escolhe o conceito de complexidade.

*Complexidade é uma característica intrínseca de determinada realidade. Ela se liga ao fato de a situação exigir níveis diferentes de articulação do repertório (de conhecimentos, habilidades e atitudes) de determinada pessoa. (...) A complexidade não está na situação em si, mas no que ela exige da pessoa. (DUTRA, 2008, p.40)*

Por meio desse conceito fica fácil perceber que o desenvolvimento das pessoas pode ser medido pela sua capacidade de lidar com situações cada vez mais complexas. Nasce, com isso, a necessidade de mensuração objetiva da complexidade a que cada indivíduo dentro da organização está submetido. Para isso, primeiro define-se as competências estratégicas da organização, em seguida, para cada uma delas escalona-se as atribuições e responsabilidades em níveis de complexidade, que normalmente variam entre 1 e 5. Desenvolve-se assim, um instrumento fundamental para a avaliação do desenvolvimento individual. E, conseqüentemente, passa-se a recompensar o funcionário por seu desempenho e desenvolvimento. Isso elimina a preocupação com a formalização de promoções.

A medida que a pessoa se desenvolve e aumenta o nível de complexidade com a qual trabalha (ampliando seu Espaço Ocupacional), imediatamente é reconhecida e recompensada por isso. Essa tem que ser uma característica do sistema, assim como a sanção ao desempenho insuficiente.

O modelo de Dutra (2008) fornece então um mecanismo dinâmico de alocação de responsabilidade, o Espaço Ocupacional e um mecanismo de avaliação perene do desenvolvimento do indivíduo, a Escala de Complexidade. Ambos precisam estar alinhados com a estratégia organizacional.

O Espaço Ocupacional precisa definir além das atribuições e responsabilidades, os resultados esperados e as formas que serão utilizadas para se mensurar suas entregas, bem como os parâmetros de qualidade e os prazos. É muito importante que os gestores da organização se atentem para a delegação de atividades, pois por ser muito dinâmico o conceito de Espaço Ocupacional pode gerar sobrecarga em algumas pessoas e ociosidade em outras.

## **Gestão por Competências no Setor Público**

Uma vez apresentada a metodologia, é preciso agora partir para a análise da viabilidade de sua implantação no setor público, levando em consideração as especificidades deste. Para fazer tal análise será utilizada a Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, também conhecida como Estatuto do

---

Servidor Público Federal que regulamenta a política de pessoal dentro da administração pública federal.

Já em seu artigo 3º a lei define o que é cargo:

*Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.*

*Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.*

Como foi dito anteriormente, o conceito de cargo é excessivamente rígido para uma Gestão de Competências efetiva. Isso porque a dinâmica das competências dentro de uma organização é muito fugaz, ou seja, se a organização hoje precisa de determinadas competências individuais, pode ser que amanhã precise de outras. Assim, são fundamentais a geração de conhecimento dentro da organização e a flexibilidade de alocação das pessoas para melhor aproveitamento de suas características pessoais. O melhor aproveitamento dos funcionários melhora o instrumento de reconhecimento e a satisfação dos funcionários. A alteração do conceito de cargo, no entanto, afeta não só o processo de manutenção de pessoas como também os processos de captação e seleção. Nesse ínterim, seria interessante a criação de 3 níveis de complexidade: o primeiro técnico, o segundo analista e o terceiro especializado. Normalmente, aconselha-se a criação de 5 níveis, no entanto no setor público o 6º nível é ocupado pelo chefe do poder, 5º nível é o político e o 4º nível normalmente é composto por cargos em comissão de livre nomeação e exoneração. O primeiro e o segundo níveis devem ser abertos, ou seja, sem subdivisões, o terceiro por sua vez deve ter o número mínimo de subdivisões possíveis para o melhor funcionamento da organização.

A seleção dos níveis 1, 2 e 3 tem que levar em consideração a língua portuguesa, a capacidade de raciocínio lógico matemático, conhecimentos em direito e informática, conhecimentos a respeito do funcionamento do órgão, entre outros que a organização achar interessante que todos os funcionários tenham. Embora algumas habilidades possam ser testadas, as provas objetivam medir o conhecimento dos candidatos. Por isso, é fundamental que os candidatos classificados passem por um outro estágio onde devem conhecer melhor a organização, por meio de seus valores, estrutura e clima e que deve servir também para a organização conhecer melhor seu futuro funcionário, principalmente com relação às habilidades e atitudes. Cruzando essas informações chegar-se-ia à melhor alocação de recursos humanos nos Espaços Ocupacionais necessários. Para isso, é fundamental que a organização conheça suas necessidades, ou seja, é importante que tenha sido feito um levantamento anterior ao processo seletivo das necessidades de Recursos Humanos e uma identificação precisa do “gap” entre as competências existentes e as que a organização necessita para atingir seus objetivos.

Assim, matem-se a exigência legal do artigo 10 que preza pela equidade do processo.

*Art. 10. A nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade.*

*Parágrafo único. Os demais requisitos para o ingresso e o desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, serão estabelecidos pela lei*

*que fixar as diretrizes do sistema de carreira na Administração Pública Federal e seus regulamentos.*

*Art. 17. A promoção não interrompe o tempo de exercício, que é contado no novo posicionamento na carreira a partir da data de publicação do ato que promover o servidor.*

Observe que, com a substituição do conceito de cargo pelo conceito de Espaço Ocupacional, o Parágrafo Único do artigo 10 e o artigo 17 perdem o sentido. Se não há cargo não há promoção. Se não há promoção como deve ser feito o reconhecimento e a manutenção dos servidores? Em primeiro lugar é preciso separar a remuneração em patamares, um salário fixo que deve ser aumentado com base no tempo de casa, um salário variável atrelado ao desempenho individual e organizacional e um adicional vinculado ao desenvolvimento individual e sua contribuição para o desenvolvimento organizacional. Assim, passa a fazer sentido o acréscimo salarial por titulação extra<sup>2</sup>. Um outro fator importante é que não deve haver uma diferença muito grande (maior que 30%) entre o salário de um nível e de outro. Isso para que não se crie um incentivo para a troca de cargos. O concurso deve servir para captar novas competências no mercado, não pra promover as competências internas.

*Art. 13. A posse dar-se-á pela assinatura do respectivo termo, no qual deverão constar as atribuições, os deveres, as responsabilidades e os direitos inerentes ao cargo ocupado, que não poderão ser alterados unilateralmente, por qualquer das partes, ressalvados os atos de ofício previstos em lei.*

O artigo 13 precisa ser mudado, pois com a utilização do conceito de Espaço Ocupacional, cujas atribuições são temporárias não faz sentido registrar no termo de posse, um documento perene atribuições, deveres e responsabilidades que mudarão constantemente. Na definição dos Espaços Ocupacionais é preciso definir quais competências sacia e em qual dos níveis de complexidade está. A decisão de alocação das pessoas deve ser compartilhada entre o gerente de Recursos Humanos (nível Especializado) e a equipe da área em que existe o Espaço Ocupacional desocupado. Para cada Espaço Ocupacional percebido deve ser aberto um processo seletivo interno, de forma a publicar a informação e possibilitar que os funcionários se candidatem.

*Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente.*

*Art. 44. O servidor perderá:*

*I - a remuneração do dia em que faltar ao serviço, sem motivo justificado;*

*II - a parcela de remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências justificadas, ressalvadas as concessões de que trata o art. 97, e saídas antecipadas, salvo na hipótese de compensação de horário, até o mês subsequente ao da ocorrência, a ser estabelecida pela chefia imediata.*

*Parágrafo único. As faltas justificadas decorrentes de caso fortuito ou de força maior poderão ser compensadas a critério da chefia imediata, sendo assim consideradas como efetivo exercício.*

<sup>2</sup> Por exemplo, se para estar no cargo de técnico o servidor precisa ter o segundo grau, se formar em uma graduação passa a receber 10% a mais do salário base.

A decisão pela jornada fixa sempre foi um assunto incômodo. Controlar a jornada de trabalho é controlar o processo e não os resultados. O controle de processos é dispendioso e ineficaz. Estar no trabalho oito horas não significa que o servidor esteja de fato produzindo e cooperando para o crescimento organizacional. Particularmente acredito que o controle deve ser feito por resultado, ou seja, o que importa é se o trabalhador cumpriu dentro do prazo e com a qualidade desejada a atribuição que lhe foi dada. Essa mudança é politicamente a mais difícil. Mas é importante que ocorra para que a administração pública seja capaz de adotar formas mais modernas de trabalho, como, por exemplo, o teletrabalho. Não vale a pena estender excessivamente essa discussão, pois a não mudança desse aspecto não geraria perdas muito significativas em um primeiro momento, apesar de poder ser considerada contraditória com a nova política de Gestão por Resultados que tem se estabelecido.

*Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de trinta e seis meses durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores:*

*I - assiduidade;*

*II - disciplina;*

*III - capacidade de iniciativa;*

*IV - produtividade;*

*V - responsabilidade.*

Em um sistema de gestão de pessoas tão aberto como o que se propõe, é fundamental que o processo de avaliação de desempenho seja muito bem elaborado e guarde relação com a estratégia de desenvolvimento organizacional. Não há necessidade de um estágio probatório. Na realidade, esse mecanismo só era necessário porque a lei não permitia exoneração por desempenho insuficiente depois de adquirida a estabilidade. Uma das propostas feitas por este trabalho é que essa possibilidade seja acrescentada ao artigo 22 da lei.

*Art. 22. O servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa.*

A estabilidade é um artifício muito criticado, mas é fundamental para assegurar a autonomia da burocracia estatal frente aos interesses políticos. A estabilidade dá ao servidor o respaldo necessário para contrariar ordens que julgar incoerentes com o interesse público e, portanto, deve ser mantida. No entanto, o que se vem presenciando é a utilização indevida da estabilidade para manter o ostracismo e o desempenho inadequado. Por isso, é muito importante que os servidores estáveis possam ser demitidos por insuficiência de desempenho. Assim, criam-se mecanismos para que a estabilidade não seja usada para defender interesses escusos do próprio funcionário. No modelo proposto a estabilidade se mantém, mas recebe um importante aliado na manutenção do bom desempenho: a avaliação de resultados.

*Art. 61. Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais:*

*I - retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento;*

*IX - gratificação por encargo de curso ou concurso.*

É fundamental que a lei preveja a remuneração variável por desempenho, e adicionais por desenvolvimento pessoal tais como realização de cursos e conquista de títulos. O adicional por exercício de função de direção deixa de fazer sentido nesse novo modelo. Em primeiro lugar esse tem sido um instrumento utilizado para manter salários em patamares baixos, segundo que essas funções podem ser usadas para promoção de parentes, amigos, etc que podem não possuir a necessária qualificação para o cargo. No modelo que se propõe os cargos especializados deverão ser escolhidos por meio de concurso público e serão ocupados por especialistas que forem considerados aptos no processo de seleção. Como a política salarial para esse nível já estará definida, não faz sentido a introdução de funções gratificadas por exercício de direção, chefia e assessoramento. A gratificação por encargo de curso ou concurso deve ser abolida, pois esta atividade deve estar contida em um Espaço Ocupacional previamente delineado e é uma atribuição assim como qualquer outra.

*Art. 98. Será concedido horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo.*

Este é um direito muito interessante que o setor público concede a seus funcionários visando seu desenvolvimento pessoal. No entanto, faltam mecanismos que incentivem a utilização do conhecimento adquirido no contexto organizacional. A rigidez dos cargos e a limitação das atribuições dos funcionários àquelas assinadas na posse fazem com que o mecanismo do horário especial de estudante seja subutilizado ou menosprezado pelas áreas de Recursos Humanos. A verdade é que quase sempre que esse direito é concedido o Estado mais perde do que ganha. Perde porque não pode contar com o funcionário e deixa de ganhar porque quase sempre o conhecimento adquirido fora não é repassado à organização. Em um contexto de exigência de carga horária de trabalho é fundamental que esse mecanismo seja potencializado. Mas se for eliminada a exigência de cumprimento obrigatório de carga horária o próprio funcionário torna-se responsável pela conciliação do tempo de estudo e de trabalho. No modelo de Espaço Ocupacional o conhecimento adquirido pelo indivíduo pode ser melhor utilizado pela organização, pois ao perceber preparo em seu funcionário para exercer determinada atividade a organização pode realocar seu subordinado para aproveitar melhor sua competência. Assim, o desenvolvimento individual torna-se fomentador do desenvolvimento organizacional.

No artigo 116, que trata dos deveres, não há qualquer menção ao alcance de resultados. É imperativo que um dos deveres, e talvez o principal deles, nesse novo modelo seja o alcance dos resultados estabelecidos. Para isso, é fundamental que a área de Recursos Humanos da organização tenha mapeado todas as necessidades dos setores, estabeleça os resultados, alinhados com a estratégia organizacional, que serão exigidos de cada um dos Espaços Ocupacionais, bem como as competências individuais almejadas para a função, e os recursos necessários para se atingir o resultado almejado. Essa preparação pré-ocupação do cargo é fundamental para o bom desempenho do modelo. Desempenho este que também precisa ser mensurado. Quando se fala em mensuração de desempenho seja organizacional ou individual está se falando em acompanhamento constante e não um processo qualquer que é feito de seis em seis meses. Um bom processo de avaliação de desempenho é composto por metas e indicadores que devem ser monitorados o tempo todo, não apenas pelo indivíduo, mas por todos os integrantes da equipe, bem como pelos superiores.

Processos de avaliação esporádicos acabam avaliando apenas um pequeno espaço de tempo.<sup>3</sup> Assim, é fundamental que o acompanhamento dos indicadores de desempenho seja constante, de preferência com reuniões periódicas para o feedback e possíveis correções de rumos.

O inciso I do artigo 117 demonstra a preocupação do setor público em controlar o processo.

*Art. 117. Ao servidor é proibido:*

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

*V - promover manifestação de apreço ou desapeço no recinto da repartição;*

*XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;*

Essa é uma característica do modelo burocrático que rege as relações organizacionais no setor público. Mais uma vez é importante insistir que o controle deve ser feito com vistas no resultado e não no processo, por ser mais barato e efetivo. O inciso V do mesmo artigo é importante, pois pode interferir negativamente no clima organizacional. É natural que as pessoas tenham preferências por um colega ao invés do outro. Assim como é natural que manifestem-se nesse sentido. A manifestação pode ocorrer de forma sutil ou ostensiva. Enquanto a segunda é prejudicial, a primeira é fundamental para criar um clima de confiança e melhorar o ambiente de trabalho. Divergências existirão e é importante que as pessoas tenham liberdade para resolvê-las. O problema não é a manifestação de apreço ou desapeço, o problema é como essa manifestação ocorre. De qualquer forma, esse inciso não tem grande interferência no processo de modernização da Gestão de Pessoas e só foi ressaltado para que se salientasse a importância da comunicação e da transparência nos relacionamentos inter-pessoais. Nesse artigo, o inciso de maior interesse para o objeto de estudo desse trabalho é o XVII. Observe que a lei restringe o repasse de atribuições diversas ao servidor, que fica restrito as atribuições previstas em seu cargo. Isso fortalece ainda mais a imobilidade do conceito de cargo e é muito prejudicial ao desenvolvimento individual e organizacional. É importante ressaltar mais uma vez que o cometimento de atribuições a um servidor, mesmo no novo modelo, deve seguir princípios claros e muito bem definidos. Isso evita prejuízos tanto para o subordinado quanto para o chefe, e fortalece o princípio da equidade.

O artigo 132 prevê os casos em que poderá ocorrer demissão, mas nenhum deles guarda relação com o desempenho insuficiente do servidor. Essa é uma prática muito danosa, pois não existe proibição se não houver sanção prevista para os sujeitos desobedientes. Se não se prevê a demissão por insuficiência de desempenho gera-se um grupo de pessoas ociosas e um outro grupo de pessoas sobrecarregadas. Com isso a organização perde duas vezes, primeiro vai pagar a manutenção de “incompetentes” e em segundo lugar vai ter que pagar a sobrecarga de trabalho dos competentes.

*Art. 139. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses.*

---

<sup>3</sup> Um processo seletivo que ocorre de seis em seis meses ou de ano em ano vai conseguir avaliar no máximo o desempenho do servidor no mês anterior ao início do processo. Isso é normal devido a capacidade de focalização das pessoas e a seletividade da memória humana.

O artigo 139 deixa de fazer sentido em um ambiente de Gestão por Resultados. O indivíduo precisa ter liberdade para se auto-gerenciar. Se a adoção do modelo proposto for feita criteriosamente, provavelmente ocorrerão situações em que o indivíduo faltou mais de 60 dias por ano e isso não prejudicou o seu trabalho. Aliás, os modelos mais modernos de gestão já permitem que algumas funções sejam exercidas a partir de casa. O teletrabalho não pode ser estendido a toda a organização ou a todas as organizações, mas de qualquer forma é uma realidade que mais cedo ou mais tarde irá se incorporar ao setor público, principalmente em um contexto de trânsito caótico, pressão por soluções contra poluição ambiental e maior qualidade de vida no trabalho.

*Art. 237. Poderão ser instituídos, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os seguintes incentivos funcionais, além daqueles já previstos nos respectivos planos de carreira:*

*I - prêmios pela apresentação de idéias, inventos ou trabalhos que favoreçam o aumento de produtividade e a redução dos custos operacionais;*  
*II - concessão de medalhas, diplomas de honra ao mérito, condecoração e elogio.*

O artigo 237, que fica praticamente esquecido no final da lei, traz a tona outro aspecto ou processo muito importante para melhoria do desempenho organizacional do Estado, a Gestão do Conhecimento. Embora não seja o assunto deste trabalho, a Gestão do Conhecimento é muito importante em organizações com modelos de Gestão de Pessoas abertos, pois auxilia as equipes de RH nos levantamentos do “gap” de competências, fornece critérios mais objetivos para alocação e reconhecimento de competências dos funcionários, contribui para o desenvolvimento das pessoas e da própria organização. O que o artigo 237 mostra é de que formas o Estado pode recompensar seus colaboradores. É fundamental que seja inserido nesse contexto a remuneração variável atrelada aos resultados alcançados, ao desenvolvimento pessoal e à colaboração individual para o desenvolvimento organizacional.

## Conclusão

Como foi mostrado, a modernização da Gestão de Pessoas no Estado, deve vir a ser uma Política Pública. Para isso, precisa apenas, de um maior apoio político e uma discussão mais ampla sobre as bases (metodologias) que sustentarão essas mudanças. Alguns aspectos legais precisarão ser mudados, principalmente para atender ao princípio da legalidade que obriga o Estado a agir apenas embasado pelo que está na lei. Mas as mudanças na legislação não serão grandes o suficiente para impor um fracasso ou um empecilho sério à tentativa de modernização.

Pode-se perceber também que apesar de serem limitadores, os princípios constitucionais da administração pública não inviabilizam a mudança. Na realidade eles apenas determinam que a modernização seja feita criteriosamente e sem deixar de lado os valores considerados imutáveis pela sociedade brasileira. O problema, portanto, não está nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Como toda mudança organizacional o principal problema ou obstáculo está dentro da própria organização e é aquilo que se acostuma chamar de Cultura Organizacional. A modernização da Gestão de Pessoas no setor público vai gerar um enorme desconforto nos funcionários. É provável que a mídia seja usada para barrar essas mudanças alegando-se que se quer acabar com o serviço público ou, ainda, que se quer acabar com a estabilidade para poder com isso aumentar ainda mais a corrupção. Obviamente, não se trata disso, o que se propõe é uma mudança estrutural que permita

---

um melhor aproveitamento das potencialidades individuais dos servidores públicos e um aumento de desempenho organizacional considerável.

Não há fórmula mágica para se lidar com as barreiras geradas pela Cultura Organizacional. Quem quiser comprar a briga vai ter que ter paciência, ser persistente, trabalhar com transparência, ouvir as pessoas e mostrar a elas as vantagens de um modelo mais dinâmico, motivador e eficaz. A jornada que se impõe não é fácil, mas se for trilhada tem grandes chances de melhorar significativamente os resultados alcançados pelo setor público e com isso provocar uma melhora generalizada na sociedade brasileira.

Aos heróis fica o desafio, aos céticos mais uma possibilidade de saudarem o fracasso, aos adeptos das teorias da conspiração um prato cheio, aos corajosos a possibilidade de fazer a diferença.

## Bibliografia:

VIANNA, Maria L.T.W. **Em torno do conceito de política social:** notas introdutórias. Disponível em: <[http://www.unerj.br/ead/ead/20052/curso\\_sequencial/up\\_cidadania/arquivos/Em\\_torno\\_do\\_conceito\\_de\\_politica\\_social.pdf](http://www.unerj.br/ead/ead/20052/curso_sequencial/up_cidadania/arquivos/Em_torno_do_conceito_de_politica_social.pdf)> Acesso em: 02 ago. 2008

GIL, Antonio Carlos, **Gestão de Pessoas:** Enfoque nos papéis profissionais. Editora Atlas São Paulo. 2007

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno48.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2008.

GODOI, Guilherme Canela de Souza. **Ensinando e Pesquisando Políticas Públicas Sociais: bases para a qualificação do futuro jornalista.** Disponível em: <http://reposcom.portcom.intercom.org.br/dspace/bitstream/1904/16860/1/R0559-2.pdf> Acesso em: 13 ago. 2008

SANTANA, Vamberto. **Etapas da Formulação de Política Governamental.** Disponível em: <http://www.economia.ufpr.br/departamento/docente/Material%20do%20Vamberto/Processo%20de%20Elabora%E7%E3o%20de%20Pol%EDticas%20%20P%Fablicas-2007.pdf> Acesso em: 17 ago. 2008

BRASIL. **Lei nº. 8.112**, de 11 de dezembro de 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2008

DUTRA, Joel Souza. **Competências:** Conceitos e Instrumentos para a Gestão de Pessoas na Empresa Moderna. Editora Atlas. São Paulo, 2008