



JOSIANE AUXILIADORA LACERDA

**CAPACITAÇÃO E O PERFIL DOS
SERVIDORES PÚBLICOS: UM ESTUDO
DESCRITIVO DE UMA UNIVERSIDADE
FEDERAL MINEIRA**

**LAVRAS - MG
2013**

JOSIANE AUXILIADORA LACERDA

**CAPACITAÇÃO E O PERFIL DOS SERVIDORES PÚBLICOS: UM
ESTUDO DESCRITIVO DE UMA UNIVERSIDADE FEDERAL MINEIRA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências para conclusão do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Pública do Estado, para obtenção do título de mestre.

Orientador

Dra. Ana Alice Vilas Boas

**LAVRAS - MG
2013**

**Ficha Catalográfica Elaborada pela Coordenadoria de Produtos e
Serviços da Biblioteca Universitária da UFLA**

Lacerda, Josiane Auxiliadora.

Capacitação e o perfil dos servidores públicos : um estudo
descritivo de uma Universidade Federal mineira / Josiane
Auxiliadora Lacerda. – Lavras : UFLA, 2013.

169 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2013.

Orientador: Ana Alice Vilas Boas.

Bibliografia.

1. Gestão social. 2. Gerencialismo. 3. Abordagem social do
aprendizado. 4. Capacitação. 5. Política de capacitação. 6. Plano de
capacitação. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 352.669

JOSIANE AUXILIADORA LACERDA

**CAPACITAÇÃO E O PERFIL DOS SERVIDORES PÚBLICOS: UM
ESTUDO DESCRITIVO DE UMA UNIVERSIDADE FEDERAL MINEIRA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências para conclusão do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Pública do Estado, para obtenção do título de mestre.

APROVADA em 30 de julho de 2013

Dr. Murilo Cássio Xavier Fahel	FJP
Dra. Valéria da Glória Pereira Brito	UFLA

Dra. Ana Alice Vilas Boas
Orientadora

**LAVRAS - MG
2013**

À minha mãe (in memoriam) que sempre me ensinou a importância do aprendizado, acompanhou o início de minha trajetória no Mestrado, mas, no decorrer dela, partiu e deixou comigo o exemplo de força de vontade e perseverança os quais me impulsionaram a seguir, mesmo sentindo tanto sua ausência física.

DEDICO

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus, por mais uma conquista, sem Ele, nada se concretizaria.

Agradeço também ao meu pai, irmãos e amigos que ouviram nesses últimos anos a reposta padrão para o não comparecimento a eventos sociais: “o Mestrado”.

Em especial, ao Guilherme Schneider que, com carinho e compreensão, acompanhou a etapa final e com quem tenho planos de dividir muitas outras etapas da minha vida.

À Universidade Federal de Lavras, mormente aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PPGAP), pelos ensinamentos transmitidos e pela oportunidade de crescer profissionalmente.

À Profa. Ana Alice, pelo carinho, atenção e orientação; suas contribuições foram de grande relevância para conclusão deste trabalho.

Ao pessoal do Departamento de Engenharia, pelo apoio e compreensão, aos colegas da gestão de pessoas pela atenção dispensada durante o desenvolvimento da pesquisa secundária, especialmente, à Profa. Valéria Brito, pelos ensinamentos repassados e por se dispor a participar da banca examinadora.

Quero registrar ainda, a satisfação em ter compartilhado com a primeira turma PPGAP os momentos, sejam de alegrias ou angústias, deste processo intenso de aprendizado.

Enfim, meu profundo agradecimento a todos que contribuíram para a concretização desta dissertação, estimulando-me intelectual e emocionalmente.

“Se queres colher em três anos, planta trigo; se queres colher em dez anos planta uma árvore, mas se queres colher para sempre, desenvolve o homem.”

(Provérbio Chinês)

RESUMO

O presente estudo tem como propósito analisar o perfil dos servidores públicos federais, especificamente, dos técnico-administrativos atuantes no âmbito de uma universidade pública de Minas Gerais, considerando a política de capacitação trabalhada pela instituição. Para tanto, buscou-se, por meio de uma pesquisa bibliográfica, referenciar as formas de gerir as entidades públicas; em especial quanto à política de gestão das pessoas nesse âmbito. Pela pesquisa secundária, procurou-se adentrar de fato às questões da política de capacitação dos servidores e por meio das análises estatísticas descritivas procurou-se delinear o perfil dos técnicos desta universidade. Constatou-se que este é construído sob influência das diferentes políticas estimuladas pelo governo e é composto por diversas características que contribuem para os múltiplos resultados apresentados pela organização. O perfil dos servidores das organizações públicas federais, bem como o da universidade estudada, é marcado pela predominância de homens, com idade média de 46 anos e nível superior de escolaridade. Todavia, essas características estão mudando, aos poucos, mulheres e jovens da geração Y, chegam cada vez mais preparados ao serviço público, demonstrando tendências de alterações para esse cenário num futuro próximo. No intuito de se adaptar às constantes mudanças tecnológicas e sociais e às reformas administrativas executadas, o desenvolvimento contínuo dos servidores tornou-se essencial nas organizações públicas. Nesse contexto, a Administração Pública enfrenta o desafio de redefinir seu papel, aproximando Estado e sociedade, além de aprimorar seus servidores, a fim de alcançar inovação, eficiência e qualidade na prestação dos serviços. Entretanto, se faz necessário ir além do que foi realizado, visto que, tais modificações não sinalizaram a adoção de uma nova cultura política, desvinculada das práticas despóticas de poder, fruto da cultura política do país que ainda é clientelista, personalista e burocrática. Competências e aprendizagens de modo geral, precisam, ainda, se desenvolver por meio de ações de capacitação mais participativas, dialógicas e reflexivas, em que diferentes saberes sejam reconhecidos como um conjunto de práticas que estimulem a convivência ativa de conhecimento, promovendo aquilo que se propõe na abordagem societal. Comparar a realidade vivenciada por uma instituição federal de ensino com a base teórica permitiu identificar os rumos da gestão de pessoas em curso no setor público, bem como, traçar propostas de estudos futuros.

Palavras-Chave: Administração Pública. Política de gestão de pessoas. Universidades públicas. Capacitação. Competências. Aprendizagem.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the profile of federal public servants, specifically the technical-administrative staff, working within a public university of Minas Gerais, taking into account the training policy adopted by the institution. Therefore, we sought, by means of the literature review, to present a brief description of the ways of managing public entities, mainly regarding people management policies in this scope. Through the secondary data research, we tried to get deeper in the training and development policies. Using descriptive statistical analysis, we sought to define the profile of the technical-administrative staff of that university. It was found that this profile is under the influence of various policies designed by the government and it is composed of several features that contribute to the multiple results demonstrated by this institution. The profile of the servants of federal public organizations as well as this university is marked by the predominance of men, with a mean age of 46 years and higher education degree. However, this profile is gradually changing because women and young people from Y Generation seem to be better prepared to work in public services, showing trends of change to this scenario in the near future. For adapting to constant technological and social changes and to administrative reforms implemented by the government, the continued development of public servants has become essential for public organizations. In this context, public management is facing the challenge of redefining its roles, approaching state and society, while improving their servants' profile in order to achieve innovation, efficiency and better quality of services. However, it is necessary to go beyond what has been done, since such modifications did not present signs of a new political culture, unlinked from despotic power practices, result of the country political culture that is still clientelistic, personalistic and bureaucratic. Skills and general learning need also to be developed through more participatory, dialogic and reflective training actions, where different knowledge should be recognized as a set of practices that encourage active living knowledge, promoting what is intended to address the societal management approach. Therefore, comparing the reality experienced by a federal educational institution with the literature review, allowed us to identify the directions of people management adopted in the public sector, as well as outline propositions for future studies.

Keywords: Public Administration. People management policies. Public universities. Servants' profile. Training. Skills. Learning.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Servidores civis ativos da Administração Federal, 1991-2010	65
Gráfico 2	Evolução do Quantitativo de TAs na Universidade Mineira, 1991 a 2013	120
Gráfico 3	Evolução do número de técnicos aposentados, 1991 a 2003.....	124
Gráfico 4	Índice de Rotatividade dos TAs na Universidade Mineira, 2003 a 2010	125
Gráfico 5	Distribuição dos TAs da Universidade por Gênero.....	128
Gráfico 6	Percentual de TAs por tipo de Cargo	129
Gráfico 7	Formação dos TAs da Universidade Mineira 2013.....	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Brasil, 2003-2010 – Evolução dos vínculos de trabalho nos setores público e privado.....	67
Tabela 2	Brasil, 1995, 2002 e 2010 – Participação percentual feminina por esfera administrativa do setor público	69
Tabela 3	Percentual estatutários com educação maior que ensino médio por esfera administrativa – Brasil 1995, 2002 e 2010.....	71
Tabela 4	Quantitativo (força de trabalho) dos Servidores Federais Cíveis ativos do Poder Executivo por nível de escolaridade do cargo – Brasil, 1997 a 2012.....	72
Tabela 5	Quantitativo por escolaridade dos Servidores Públicos Federais Cíveis ativos do Poder Executivo – Brasil, 2012.....	73
Tabela 6	Quantitativo de alunos da Universidade Mineira – Minas Gerais, primeiro semestre 2013.....	122
Tabela 7	Quantitativo de Terceirizados na Universidade Mineira – Minas Gerais, 2013	127
Tabela 8	Minas Gerais, 1995, 2003, 2010, 2013 - Participação percentual feminina na Universidade Mineira	129
Tabela 9	Minas Gerais, 2013 - Quantitativos de TAs por Tipo de Cargo e Gênero na Universidade	130
Tabela 10	Minas Gerais, junho de 2013 – Formação dos TAs da Universidade Mineira.....	132
Tabela 11	Progressão por capacitação profissional em 2013.....	137
Tabela 12	Estrutura e de Vencimento Básico do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação - a partir de março de 2013.....	139

Tabela 13	Percentuais de Incentivo à Qualificação - a partir de janeiro de 2013.....	143
-----------	--	-----

LISTA DE SIGLAS

CHAs	Conhecimentos, Habilidades e Atitudes
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PPCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
PNDP	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REUNI	Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SRH	Secretaria de Recursos Humanos
TAs	Técnico-administrativos
T&D	Treinamento e Desenvolvimento
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1	Contexto da administração pública brasileira	23
2.1.1	Administração patrimonialista	24
2.1.2	Administração burocrática	26
2.1.3	Administração gerencial	30
2.1.4	Gestão societal	38
2.2	Cenário do aprimoramento profissional	44
2.2.1	A política nacional de desenvolvimento de pessoal - PNDP	46
2.2.2	A política nacional de desenvolvimento de pessoas nas universidades federais	57
2.2.3	O perfil dos servidores públicos federais	63
2.3	A capacitação	77
2.3.1	O contexto do treinamento	78
2.3.2	Definições e evolução dos termos T&D e capacitação	83
2.3.3	Objetivos da capacitação	85
2.4	Desenvolvendo aprendizagem e competências nas organizações	88
2.4.1	Aprendizagem: conceitos e definições	89
2.4.2	Definindo competência	93
2.4.3	A gestão por competências no setor público	97
2.5	A gestão por competência e capacitação no âmbito das IFES	105
3	METODOLOGIA	110
3.1	Procedimento para coleta de dados	111
3.2	Procedimentos para análise dos dados	113
4	RESULTADOS ENCONTRADOS	115
4.1	Características da instituição em estudo	115

4.2	O perfil dos técnico-administrativos da Universidade Mineira	118
4.3	A capacitação na Universidade Federal Mineira	135
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
	REFERÊNCIAS	157

1 INTRODUÇÃO

As últimas décadas apresentaram mudanças relevantes quanto ao mercado de trabalho, ao entendimento do papel das pessoas nas organizações e à função de gestão de pessoas. Assim como na área privada, as exigências do mercado competitivo trouxeram seus reflexos para a área pública. Demandas e pressões de órgãos internacionais fizeram com que os governantes passassem a se preocupar em criar legislações voltadas ao compromisso de melhores serviços públicos. As diversas críticas da sociedade à ineficiência no setor público, também, estão entre os fatores que aumentaram as cobranças por uma melhor gestão pública (MARTINS; PIERANTI, 2007). Tomou-se por foco, então, a reconstrução do Estado, para redefini-lo em um mundo globalizado. Todavia, nessa fissura por modernizar a administração pública acabou-se importando modelos e metodologias administrativas do setor privado, num processo que poderia ser qualificado como “etnocentrismo gestor privado” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 31).

Esse cenário de mudanças econômicas, políticas, sociais, tecnológicas e organizacionais, que envolveu e, ainda, envolve tanto o setor privado quanto o público, fez com que as pessoas passassem a desempenhar papel estratégico. Logo, buscar por mais informação e pelo conhecimento apoiado em novos saberes, competências e aparatos tecnológicos, contribuiria para o desenvolvimento de novas práticas organizacionais. Destarte, os governantes passaram a se preocupar em criar políticas que se adaptassem ao cenário que se apresentava, enfatizando a reforma do Estado, em especial a administrativa. Nesse sentido, procuraram adotar ferramentas administrativas do setor privado, trazendo a ótica gerencialista para o setor público (ABRUCIO, 2007). Tal iniciativa caracterizar-se-ia pela transformação da administração pública brasileira burocrática em gerencial. Entretanto, Souza Filho (2009) evidencia

que essa iniciativa, na verdade, nem superou nem suprimiu a burocracia, o que ocorreu foi:

(...) a manutenção da burocracia através de um processo que combina “burocracia monocrática” (WEBER, 1999), para os centros de decisão, com “flexibilização burocrática”, via descentralização, para a periferia da ordem administrativa, possibilitando a incorporação de traços patrimonialistas na gestão pública (SOUZA FILHO, 2009, p. 1).

A Administração Pública Brasileira, de acordo com Bresser-Pereira (1996), apresenta três modelos essenciais: a) a patrimonialista nos moldes dos estados totalitários, onde não se sabia ao certo o que era o patrimônio do ditador/rei e patrimônio do povo; b) a administração burocrática que surgiu como tentativa de coibir os abusos da patrimonialista, caracterizada por rígidas regras para o funcionamento da máquina estatal e; c) a gerencial, quando se passou a preocupar com a eficiência da Administração Pública, a qualidade dos serviços prestados e as necessidades vitais da coletividade (ABRUCIO, 2007). Entretanto, alguns autores, como França Filho (2008), Paula (2005), Souza Santos (1999, 2005) e Tenório (2005) defendem, ainda, um novo modelo em curso, o social, denominado por Paula (2005) de administração societal, cuja gestão é participativa e os processos decisórios envolvem diferentes representantes da sociedade.

Nesse contexto, postula-se à Administração Pública o desafio de redefinir seu papel, aproximando Estado e sociedade, além de buscar por inovação, eficiência e qualidade na prestação dos serviços. Isso significava abandonar muito daquilo que predominou em modelos tradicionais, como o adotado na gestão patrimonialista e burocrática e adquirir novas competências (GUIMARÃES et al., 2003). Para tanto, mudanças orientadas para a gestão do

setor público e para a gestão das pessoas no ambiente público tornaram-se essenciais.

Segundo Camargo (2011), a gestão de pessoas nas organizações públicas sofreu avanços significativos nos últimos anos. Tais avanços atingiram os processos e ferramentas de trabalho, a organização institucional, a constituição e capacitação dos quadros de servidores e a melhoria do relacionamento com a sociedade, tanto no âmbito federal quanto estadual e municipal. Para adaptar às constantes mudanças tecnológicas e sociais, o desenvolvimento contínuo dos agentes apresentou-se como fundamental às organizações. Essa era uma preocupação expressa, desde a segunda guerra mundial, momento no qual se intensificaram os estudos sobre programas de treinamento e desenvolvimento – T&D. No entanto, somente após a década de 80, que tais estudos focaram uma nova perspectiva para o desenvolvimento do conhecimento: as competências (CARVALHO; NASCIMENTO, 2004). Porém, conforme destaca Tenório (2005), as competências e aprendizagem de modo geral, precisam se desenvolver como algo participativo, dialógico e reflexivo e não de forma impositiva como muito se observa nas organizações.

A revisão mais marcante do modelo de gerenciamento das pessoas, no Brasil, ocorreu no âmbito da Reforma liderada pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado – MARE, Bresser-Pereira, no período entre 1995 e 1998. Dentre as principais mudanças destacam-se a flexibilização do regime jurídico único da função pública e a possibilidade de demissão de servidores por desempenho insuficiente (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005). Todavia, se faz necessário ir muito além daquilo que foi realizado, uma vez que tais modificações não sinalizaram a adoção de uma nova cultura política, desvinculada de práticas de poder despóticas (FRANÇA FILHO, 2008), menos, ainda, das burocráticas.

Num estudo feito pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2009, citado por Moraes et al. (2009), constatou-se a consolidação no serviço público brasileiro de valores como: mérito, continuidade e probidade. Porém, ficou evidente a necessidade de planejar um processo de reforma estratégica de longo prazo, visando modernizar o sistema de Gestão de Pessoas. Na pauta, de acordo com o estudo, deveriam constar diversas iniciativas com foco no planejamento estratégico da força de trabalho, maior eficiência na alocação desse recurso; racionalização da estrutura de remuneração dos servidores; ênfase em gestão por competências; ampliação das capacidades para o gerenciamento das pessoas; entre outros.

Nesse sentido, fica perceptível que as organizações – tanto do setor privado quanto do setor público – têm atuado para gerenciar e incentivar a aprendizagem nas organizações, visando obter melhores competências e maior desempenho. Contudo, em especial no cotidiano da gestão pública, que aos poucos se volta para o campo da gestão social, diferentes saberes devem ser reconhecidos e valorizados, no sentido daquilo que Souza Santos (2005) considera como conjunto de práticas que promovam convivência ativa de conhecimento, valorizando-os enquanto saberes contextualizados, situados e úteis. Tais práticas devem levar à mudança de concepção quanto à aprendizagem, ao ensino e ao papel dos professores, estudantes e sociedade nesse processo.

Dessa forma, a capacitação ganha grande importância como recurso estratégico para modernizar a Administração Pública Brasileira e, conseqüentemente, permitir requalificar e reposicionar os servidores dentro do ambiente público (PINTO; SANTOS, 2010). Segundo os referidos autores, buscar formas de capacitar os servidores públicos passa a ter relevância científica, pois ações de desenvolvimento das pessoas têm efeitos diretos e são determinantes para o crescimento da organização, justificando e fundamentando

os investimentos para com as mesmas. Considerando, ainda, que, o serviço público existe para atender ao interesse social e é nos serviços prestados à sociedade que o Estado alcança sua legitimidade, as ações de capacitação ganham, também, relevância social e política. Essa última é reforçada quando se estimula o servidor a adotar postura proativa, autorreflexiva, gerando prestação de serviços públicos com mais qualidade, impactando diretamente na sociedade.

Se por um lado, o contexto atual valoriza as pessoas e impulsiona os programas de capacitação profissional, por outro, configura um peso considerável, avaliar os efeitos dessas ações sobre o sistema institucional. Mais que realizar programas públicos para qualificar trabalhadores, como a política nacional de desenvolvimento de pessoal, o governo brasileiro precisa verificar os resultados dessas ações. É preciso observar se elas têm permitido construir um perfil de servidor apto para atuar junto e em prol da sociedade, capaz de manifestar seus saberes, de praticar a autorreflexão e de ter comprometimento com os objetivos que delineiam as atitudes no ambiente público ou, se o que ainda se desenvolve são servidores moldados em um pressuposto básico, em que alguns ensinam e outros aprendem, praticando as atividades rotineiramente, sem consciência da importância de se trabalhar servindo à sociedade.

É possível observar, ainda, que as instituições de ensino superior, mormente as universidades federais, vivem um momento crucial, tendo em vista que, dentre as atuais políticas públicas de desenvolvimento realizadas pelo governo, estão os planos de reestruturação dessas universidades e os programas de inclusão social nas mesmas. Esses planos exigem grande desafio das instituições que buscam por educação continuada na era do conhecimento (MACHADO et al., 2010). Isso porque precisam permitir a universalização da educação, do conhecimento, ampliar o acesso e garantir a permanência, na universidade, de parcela significativa dos estudantes oriundos dos diferentes estratos sociais, mas sem perder a qualidade. Porém, o que se tem visto é um

governo empenhado para obter resultados quantitativos da educação, esquecendo-se do qualitativo. Hoje, há um consenso entre intelectuais, governos e executivos de que a universidade é componente essencial para o desenvolvimento da nação (DUARTE FILHO, 2005). Porém, somente uma educação de qualidade pode tornar-se um dos pilares da cidadania e um dos elementos para consolidar uma sociedade consciente, justa e desenvolvida.

Nesse ambiente, em que as mudanças se apresentam de modo enfático, considera-se, também, a aplicação dos novos conceitos da gestão gerencial. A partir daí, passou-se a buscar por inovação, eficiência, qualidade, eficácia e otimização dos gastos, entre outras práticas para melhoria dos serviços públicos (ABRUCIO, 2007), incluindo aquelas das instituições de ensino superior. Para isso, foi preciso gerir melhor as equipes de trabalho, as informações e o conhecimento, com políticas para criar, compartilhar e disseminar os mesmos.

Conseqüentemente, o desenvolvimento e a avaliação de programas de qualificação dos colaboradores tornaram-se fundamentais para construir um perfil de servidores mais voltado para esse cenário marcado por tantas modificações. Entretanto, autores como Coelho Júnior e Borges-Andrade (2008) e Ruas et al. (2005) acreditam que os programas de treinamento têm tendência de gerar muita expectativa em torno do efetivo desenvolvimento de competências dos treinandos, pois esse desenvolvimento não acontece para a maioria dos profissionais. Segundo os autores supracitados, tal motivo se deve ao fato de tais programas estarem focados, basicamente, em um dos pilares do desenvolvimento de competências: o conhecimento. Além disso, no geral, não vislumbram a construção de práticas coletivas de conhecimentos, respeitando-se e reconhecendo os diferentes saberes que cada pessoa possui, entendendo que todos podem enriquecer-se no diálogo envolvido de ação e reflexão (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008).

Nesse sentido, mesmo que se busque adequar os treinamentos, com a inclusão de experiências e simulações, em sala de aula ou em laboratórios, por exemplo, eles não se apresentam como suficientes, pois tais programas ocorrem longe do ambiente e realidade de trabalho, onde as competências devem ser realmente demonstradas e compartilhadas. Para Ruas et al. (2005), a dificuldade de transferir e adaptar os resultados da formação, para o ambiente de trabalho, tornou-se uma das maiores críticas com relação ao tema, ainda que essas iniciativas de formação profissionais sejam indispensáveis às organizações.

Há que se considerar, também, que treinamentos não podem ser considerados panaceias, para resolver todos os problemas da organização, mas, sim, constituir-se em uma das maneiras para direcionar os colaboradores a fim de que desenvolvam suas competências, a capacidade de autorreflexão, o espírito participativo, agregando valor à organização. Além de contribuir para as tomadas de decisões e possibilitar aos treinados optar pelas alternativas que se apresentem como melhores soluções aos entraves apresentados (BORGES-ANDRADE, 2006).

Diante do exposto, esse ambiente apresentou-se propício para verificar a seguinte questão: qual o perfil dos servidores técnico-administrativos – TAs no âmbito da Universidade Federal Mineira, tendo em vista as políticas de capacitação até então implementadas?

Como a gestão por competências é um programa sistematizado e desenvolvido com o objetivo de determinar perfis profissionais que se adequem à organização, distinguindo os pontos de excelência e também, os de carência, a fim de suprir as lacunas e agregar conhecimento (CARBONE et al., 2009), definir o perfil dos TAs de uma universidade, traz importantes contribuições no sentido de permitir uma melhor gestão das competências na instituição. Possibilita, também, avaliar outras necessidades de formação, capacitação e desenvolvimento profissional, para potencializar o conhecimento coletivo, a

capacidade de resposta, a participação, a inovação e a melhoria na prestação de serviços aos cidadãos.

Nesse contexto, tomou-se como objetivo geral deste trabalho, analisar o perfil dos servidores públicos federais, em especial dos técnico-administrativos atuantes no âmbito de uma universidade pública de Minas Gerais, considerando a política de capacitação trabalhada pela instituição. Isso posto, buscou-se como objetivos específicos:

- a) identificar as principais características que compõem o perfil dos TAs da universidade;
- b) descrever a política de capacitação dos técnico-administrativos de acordo com pesquisa documental realizada na universidade pública;
- c) realizar análise do perfil de TAs encontrado em face da política de capacitação proposta.

Para tanto, o presente estudo foi estruturado da seguinte maneira: esta introdução, um capítulo a respeito do referencial teórico, o qual envolve o contexto da Administração Pública; o cenário profissional; a capacitação; o desenvolvimento de aprendizagem e a gestão de competências, inclusive no setor público. Outro capítulo sobre a metodologia de trabalho e um terceiro no qual se apresentaram os resultados sobre a pesquisa, demonstrando o perfil dos servidores técnico-administrativos que compõem o quadro de pessoal da universidade, bem como a política de capacitação da mesma. Por último, foram traçadas as considerações finais sobre o estudo desenvolvido e as propostas de estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Após esclarecer sobre o problema de pesquisa que envolve este estudo, as justificativas e os principais objetivos, descreveu-se, a partir desse item, os modelos de gestão presentes no setor público brasileiro, a política brasileira de gestão de pessoas, o perfil dos servidores públicos do Executivo Federal, os conceitos essenciais que envolvem capacitação, como se firmaram nas organizações, qual sua importância e como têm contribuído para ampliar o aprendizado, as competências e funcionar enquanto importante instrumento de gestão, em especial de pessoas, na Administração Pública. Retratou-se também, a respeito da importância de uma aprendizagem voltada para uma visão societal, visto que essa é uma tendência para a administração pública brasileira.

2.1 Contexto da administração pública brasileira

A fim de permanecerem no mercado, ampliarem seus níveis de competitividade e atenderem às novas demandas, as empresas buscam evoluir seus processos e investir em diferentes modelos de gestão (CARBONE et al., 2009). No setor público, isso não foi diferente e tornou-se necessário mudar as atribuições do estado ao longo do tempo, no intuito de fazer frente às pressões de órgãos internacionais; às diversas críticas da sociedade à ineficiência do Estado (MARTINS; PIERANTI, 2007), entre outros fatores que fizeram com que modificações acontecessem no modo de administrar os entes públicos.

No Brasil, conforme Bresser-Pereira (1996), identificam-se três formas de administração pública: a) administração patrimonialista: cujo interesse público não era vislumbrado, antecedeu à democracia e ao capitalismo, entretanto, sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos, com predomínio do clientelismo; b) administração pública burocrática: baseada no serviço civil

profissional e em regimes burocráticos possui procedimentos administrativos rígidos, e; c) administração gerencial: chamada de nova gestão pública, foi introduzida com objetivo de realizar a reforma do Estado e trouxe mudanças significativas, refletindo na situação atual.

Autores como França Filho (2008), Paula (2005), Souza Santos (1999) e Tenório (2005), apontam um novo modelo. Este foi denominado por Paula (2005) de administração societal e se aproxima de um tipo de gerenciamento social, mais participativo, dialógico, em que o processo decisório é exercido juntamente com os diferentes sujeitos sociais (TENÓRIO, 2005).

A fim de contextualizar cada uma dessas formas de administração pública, apresenta-se, na sequência, uma breve revisão de seus pressupostos teóricos.

2.1.1 Administração patrimonialista

De acordo com Bresser-Pereira (2000), na administração patrimonialista, o patrimônio particular da realeza confundia-se com o público. Tal modelo surgiu em monarquias absolutas que antecederam ao capitalismo e à democracia. Caracterizou-se por ser um influxo poderoso que, dentro de dois séculos, tratou de forma indistinta a riqueza particular da pública. O soberano era sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe e funcionário. O rei, na verdade, era o senhor de tudo, hauria dele a legitimidade para existir, como expressão de sua autoridade incontestável (FAORO, 2001).

Tudo se singularizava com o fim de servir ao chefe do Estado e, eventualmente, aos objetivos que hoje se diriam públicos. O domínio era constituído pelas apropriações econômicas dos estamentos, desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado (FAORO, 2001). Ou seja, nessa forma de administração, o Estado funcionava

como uma extensão do poder do soberano (monarca). Era um sistema em que aqueles que estavam no poder ou próximo dele possuíam status e gozavam de privilégios (CARVALHO, 2002).

O período patrimonialista brasileiro firmou-se, especialmente, durante o coronelismo. De acordo com Faoro (2001), o coronel utilizava dos poderes públicos para fins particulares, misturava, não raro, a organização estatal e o erário com seus próprios bens. Com o avanço do pensamento social e a ideia de democracia cada vez mais difundida, esse sistema tornou-se inaceitável, embora, ainda veladamente presente em diversos lugares. Segundo Faoro (2001), o patrimonialismo pulverizou-se, num localismo isolado, de modo a converter o agente público num cliente de uma extensa rede clientelista.

O que se percebe, então, é um patrimonialismo, ainda sobrevivente dentre os modelos da administração pública brasileira, já que características tipicamente patrimonialistas, como: clientelismo, nepotismo, por exemplo, ainda são resistentes em muitas organizações, mormente nas públicas. Para Carvalho (2002), práticas dentro dos entes governamentais em que se presencia o uso do "jeitinho brasileiro", ainda são comuns. Infelizmente, grande parte dos políticos, ainda, visualiza o cargo público que ocupa como uma propriedade privada, ou de sua família, e acaba não atuando em detrimento dos interesses da coletividade.

Nesse sentido, Faoro (2001) menciona a persistência secular da estrutura patrimonial que resiste, inviolavelmente, à repetição em fase progressiva, até mesmo à experiência capitalista, uma vez que “adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar a alma ansiosa de transmigrar” (FAORO, 2001, p. 869). “O que vale e, pelo menos por um bom tempo deve continuar valendo, são as amizades e os jogos de influência, estes sim são os verdadeiros indicadores de poder no Brasil” (CARBONE, 2000, p. 133). Ou seja, o patrimonialismo se adaptou às transições, às mudanças, sendo flexível ao ponto de adequar-se ao capitalismo moderno. Assim, Faoro (2001, p. 871) coloca que:

(...) o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia.

Entretanto, Bresser-Pereira (2000) afirma que nesse ambiente de incertezas a junção do particular com o público tornou-se insustentável, levando ao surgimento da Administração Burocrática, com predomínio de normas rígidas de procedimento administrativo e profissionalismo do serviço público, da dominação racional-legal weberiana e do universalismo dos processos. Esse novo modelo de administração pública surgiu da necessidade de um maior controle das ações e dos recursos públicos e pretendia, sem muito sucesso, coibir as práticas patrimonialistas. A burocracia veio, então, com o objetivo de controlar os recursos por meio de leis, normas e regulamentos. Tal controle levou à promulgação da Constituição Federal de 1988, consagrando esse regime (BRESSER-PEREIRA, 2000).

2.1.2 Administração burocrática

A Reforma Burocrática ocorrida na Europa no Século XIX, nos Estados Unidos no início do Século XX e no Brasil nos anos de 1930, fizeram com que esses fossem os precursores do modelo burocrático (SECCHI, 2009). Segundo o referido autor, a burocracia surgiu do liberalismo econômico que estava em alta no mundo e não da necessidade democrática como muitos afirmam. Foi no governo de Getúlio Vargas que se promoveu a primeira reforma administrativa no Brasil, conhecida como Reforma Burocrática, introduzindo a burocracia no ambiente público. Para isso, criou-se o Departamento de Administração do

Serviço Público (DASP), o qual assumiu a responsabilidade de promover a estruturação básica do aparelho administrativo, instituir o concurso público, as regras para admissão e treinamentos dos agentes públicos, entre outras (ARAÚJO; PEREIRA, 2012).

Essa reforma, no Brasil, foi um avanço na medida em que estabeleceu regras e marcou o início da profissionalização do serviço público (BRESSER-PEREIRA, 2000). “A partir desse axioma fundamental, derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo” (SECCHI, 2009, p. 351). Ou seja, difundiu-se no ambiente público a ideia de carreira, hierarquia funcional, imparcialidade e padronização. Nesse modelo, o poder viria das normas e não do perfil carismático ou da tradição como no patrimonialismo. Tais fatores fizeram com que fossem atraídas para os entes públicos pessoas qualificadas, cujo objetivo era fazer carreira nesse espaço.

A partir da Constituição Federal de 1988 aconteceram avanços no sistema, consagrando o modelo burocrático. Foram estabelecidos os seguintes princípios da administração pública:

- a) legalidade: as ações da administração pública devem estar definidas em lei e o agente só deve fazer estritamente o que a lei determina;
- b) impessoalidade: ações devem ser orientadas para o interesse coletivo em detrimento ao interesse de particulares, sob pena de nulidade ou perderem efeito;
- c) moralidade: o servidor, diante das possíveis escolhas, opta por aquela que traz maiores vantagens para a administração pública, norteando-se pelo interesse da coletividade e diante do que a lei coloca como certo;

- d) publicidade: os atos públicos devem ser levados ao conhecimento das pessoas, demonstrando transparência nas ações;
- e) eficiência: as ações praticadas devem resultar em benefícios efetivos para a administração pública. Esse princípio foi inserido posteriormente à Constituição, pela Emenda Constitucional n.19 e será retomado quando for abordado sobre o modelo gerencialista (BRASIL, 1999).

Tais princípios são necessários e indispensáveis ao Estado Democrático de Direito, uma vez que dificultam ações ilícitas e que não visem ao interesse público. Todavia, esse sistema de administração pública entrou em crise ainda no governo militar, já que este não foi capaz de implementar o sistema burocrático em sua totalidade, não conseguindo extinguir privilégios oriundos da forma patrimonialista de governo. Outro problema foi quanto ao profissionalismo do serviço público: foram criados concursos para vários cargos, no entanto, aqueles de alto escalão e os cargos das estatais continuaram com as nomeações por meio de indicação política (BRESSER-PEREIRA, 1996). Além disso, a rigidez normativa tornou inviável a administração eficaz, promessa da própria burocracia. Weber (2004) pontuava que a burocracia visava, também, à eficiência técnica, na administração burocrática, o funcionalismo deveria ser permanentemente treinado, especializado, pois a disciplina pressupunha seu êxito. Contudo, essa eficiência não gerou, necessariamente, a transparência democrática que deveria prevalecer nos órgãos públicos. A falta de transparência acabou sendo motivada pelo exagero de normas e de eficiência técnica que, por meio de uma linguagem tecnocrática, dificultou e, ainda dificulta, pois não deixou de existir, o entendimento dos cidadãos (TENÓRIO, 2008). Com isso, as ações tornaram-se cada vez mais difíceis de concretizar. O modelo burocrático weberiano passou a ser alvo das mais ásperas críticas. Foi considerado

inadequado para o contexto institucional contemporâneo, por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e descolamento das necessidades dos cidadãos (SECCHI, 2009).

Vale ressaltar que, para Weber (2004), a burocracia, pelo princípio da racionalidade, partia da premissa de que o indivíduo é portador de direitos e deveres. Assim, um servidor autêntico da burocracia deveria agir de acordo com as regras de sua profissão, trabalhar, sobretudo, de modo imparcial. Sem disciplina ética e sem abnegação, todo o aparato viria abaixo. Conforme este autor, cabia ao líder político se responsabilizar por tudo o que fazia, e não poderia recusar ou passar obrigações para outra pessoa. Porém, na prática, nem sempre se administra o Estado de modo imparcial e em prol do interesse público. Ora, o Estado representa o interesse público e existe para isso. E aí está um aspecto conflituoso, pois, a burocracia presa pela centralização e hierarquia. Tal fato dificulta os ideais democráticos de participação popular, no intuito de atender a vontade geral e, como nem sempre o que se visava era ao interesse público, a burocracia acabou tornando-se um mecanismo de empecilho ideal.

Nessa linha de críticas à administração burocrática, Secchi (2009) enumera o que ele chama de disfunções burocráticas, quais sejam: o impacto da prescrição estrita de tarefas sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas. Além do abuso da senioridade, adotado como critério para promoção funcional. Isso acabou por fomentar o senso de integridade e corporativismo entre os funcionários, destacando-se os interesses dos destinatários dos serviços da organização. Ademais, a impessoalidade tratada literalmente pode levar a organização a não dar atenção às necessidades individuais dos cidadãos, entre outros aspectos. Tais disfunções podem ser, ainda, prejudiciais à criatividade e à inovação nas organizações.

A partir dos anos 80, os diversos fatores negativos enumerados, levaram à crise do sistema burocrático. Isso fez com que os governantes dos países integrantes da OCDE, principalmente, do Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, promovessem uma nova reforma administrativa aos moldes do sistema capitalista, a denominada Reforma Gerencial, a qual será discutida a seguir. Ademais, era preciso identificar meios capazes de enfrentar o desequilíbrio fiscal dos Estados em virtude das funções econômicas e por problemas com as mudanças tecnológicas, financeiras e comerciais que emergiam com a globalização (ABRUCIO, 2007).

2.1.3 Administração gerencial

Nos anos 90 essa reforma estendeu-se para os Estados Unidos, Chile e Brasil, posteriormente, para o México (BRESSER-PEREIRA, 2000). Pretendia reestruturar a administração pública e visava, principalmente, à melhoria da informação no setor público e ao fortalecimento das carreiras do Estado. Segundo Peregrino (2009), a âncora teórica que inspirou esse movimento nacional nos órgãos públicos foi o movimento internacional denominado por alguns autores *New Public Management* (NPM) ou Nova Administração Pública.

Esta era orientada pelos princípios oriundos das teorias da escolha pública¹, do agente-principal² e do novo institucionalismo econômico³ (DASSO JÚNIOR, 2002).

A NPM trouxe como ênfase "abordagens como privatização, mensuração de desempenho, planejamento estratégico e outras abordagens

¹ A teoria da escolha pública (*public choice*) surgiu por intermédio dos estudos de dois economistas norte-americanos, James Buchanan e Gordon Tullock. O principal argumento utilizado por esses autores foi de que o funcionamento de todo o processo político (eleições, tomadas de decisão, legislação etc.) baseia-se na busca pelos indivíduos envolvidos em atender, essencialmente, seu próprio interesse, podendo falar em um mercado político. Essa teoria veio clarificar também os fracassos e os limites de intervenção desse mesmo Estado na economia. Naturalmente, foi aproveitada ideologicamente por muitos daqueles que defendem uma menor intervenção do Estado na economia. Contudo, a *public choice* não deve ser confundida com o pensamento neoliberal. A teoria da escolha pública é um programa de investigação e o neoliberalismo é uma ideologia (PEREIRA, 1997).

² Jensen e Mackling (1976) ressaltam que a teoria do agente-principal envolve um relacionamento, no qual um indivíduo, o principal, é beneficiado quando outro indivíduo, o agente, desempenha uma tarefa para o primeiro com empenho. Uma relação desse tipo pode ser vista em diversas situações, como por exemplo, na relação entre empregados (agente) e empregador (principal) de uma empresa e, no geral, existem diversos conflitos de interesse entre eles. Em virtude das divergências de interesses, os autores salientam que quando dois indivíduos são maximizadores de utilidade, existe uma boa razão para acreditar que os agentes não agirão na defesa do melhor interesse do principal. Assim, busca-se motivar os agentes através de incentivos de compensação.

³ O pensamento institucionalista contemporâneo, é dividido em duas grandes correntes, devido às profundas divergências teóricas que as opõem: um é o "antigo institucionalismo" (*Old Institutional Economics*) o outro, a Nova Economia Institucional (*New Institutional Economics*). O antigo segue a tradição dos primeiros autores institucionalistas, em especial Veblen, Commons, e Mitchell, os quais procuravam analisar os fenômenos econômicos a partir da influência de normas e valores coletivos, da evolução tecnológica e dos condicionantes históricos da sociedade, utilizavam, também, a contribuição de outras ciências humanas, como a psicologia e a biologia (AGUILAR FILHO; SILVA FILHO, 2010). Essa escola foi responsável por expandir o escopo da análise econômica, oferecendo uma nova perspectiva para a compreensão dos problemas investigados pela economia. Já o novo institucionalismo, embora inspirado pelo antigo institucionalismo, dele se distancia na medida em que busca oferecer instrumentos para a compreensão da influência das instituições sobre o ambiente econômico e na vida política (AGUILAR FILHO; SILVA FILHO, 2010).

gerencialistas" (DENHARDT, 2012, p. 201). Segundo este autor, o movimento da reinvenção e a nova gestão pública abarcam a ideia de que "o governo não apenas deveria adotar essas técnicas de gestão de negócios como também determinados valores de negócios" (DENHARDT, 2012, p. 201). Nesse sentido, a administração pública adotou a concepção de que o cidadão é um consumidor de serviços públicos. Diante disso, o autor afirma que se passou a buscar, no âmbito das organizações públicas, por produtividade, desempenho e satisfação dos "consumidores", instrumentalizando e limitando as decisões políticas à dimensão econômica do estado, numa excessiva utilização de análises econômicas para solução dos problemas da esfera pública.

Nesse período, foram definidos novos paradigmas, como o do "cidadão-cliente" (BRESSER-PEREIRA, 2000). As práticas administrativas aproximavam os padrões de gestão das instituições públicas aos observados no setor privado e, com isso, pretendia-se ampliar o nível de eficiência dos serviços e elevar a desempenho dos servidores públicos. O Estado, administrador dos recursos do cidadão, deveria, então, apresentar resultados satisfatórios da utilização dos mesmos, já que o cidadão seria considerado o cliente e cobraria a eficiência na aplicação dos mesmos (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Conforme o autor supracitado, essa Reforma Gerencial do Estado, ocorrida em diversos países, poderia ser dividida em duas fases principais: a primeira, estabelecida nos anos de 1980, objetivando instituir ajustes estruturais das economias em crise, em especial, daquelas com um alto nível de endividamento e em desenvolvimento, como o Brasil, cuja base era o "Estado mínimo"; e a segunda fase, iniciada nos anos 90 a partir do insucesso da primeira, de caráter mais institucional. Para Bresser-Pereira (2000), o projeto fundamental era reconstruir ou reformar o Estado, estabelecendo a governança, no sentido de firmar a participação do cidadão nas ações públicas.

Diante da crise fiscal enfrentada pelo Estado, o modelo gerencial foi instituído na administração pública brasileira, por meio da proposta de reforma administrativa de 1995 (PEREGRINO, 2009). Essa proposta se apresentava como alternativa adequada para combater a crise fiscal e a exaustão financeira, com a redução de gastos, ajuste fiscal e privatizações. A reforma propunha, também, superar a insatisfação advinda do modelo burocrático que, até então, oferecia baixa qualidade na prestação dos serviços públicos aos cidadãos (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005). Segundo Abrucio (2007), tomou-se por base um conjunto de políticas reformistas que deveria atingir tanto a estrutura administrativa pública, enfatizando a adoção de práticas gerenciais, quanto os setores da produção de bens para o mercado, com privatizações de empresas e serviços públicos.

A proposta da reforma no Brasil, conforme elucida Araújo e Pereira (2012), foi fundamentada em três dimensões: a) institucional legal - abordava a reforma do sistema normativo e legal da administração pública; b) cultural – pretendia realizar a transição da cultura burocrática para uma cultura gerencial; c) gestão pública – aperfeiçoou a administração pública burocrática em paralelo com a introdução gerencial, considerando a modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão. O modelo parecia ideal, não só para o gerenciamento do Estado, como “pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social liberal e por seu alinhamento às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos” (PAULA, 2005, p. 38).

No intuito de colocar em prática esse modelo, o ex-ministro que comandava o antigo MARE, Bresser-Pereira, apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado que integrou a pauta de discussões da reforma constitucional no Congresso Nacional, viabilizando a promulgação das Emendas Constitucionais nº 19 e 20, as quais modificaram o regime e adotaram os

princípios da reforma gerencial no Brasil. Tais medidas legais alteraram o rígido Regime Jurídico Único, introduziram o princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo e implicaram uma ordem jurídica que buscava estabelecer restrições orçamentárias e aperfeiçoar as políticas públicas (ABRUCIO, 2007).

Nesse sentido, foram criados programas de exoneração de servidores públicos, demissão voluntária, definição de teto remuneratório, modificação do sistema de aposentadorias, aumentando o tempo de serviço exigido, passou a ter idade mínima para aposentadoria e tempo mínimo de exercício no serviço público, tornando o valor do benefício proporcional à contribuição. Tais alterações implicaram, ainda, mudanças até mesmo nos direitos conquistados pelos trabalhadores, dentre eles o tempo para que o servidor público adquirisse estabilidade que passou de dois para três anos.

Predominava a ideia do Estado mínimo, assim, partia-se da premissa de que deveriam existir quatro setores básicos: núcleo estratégico do Estado; atividades exclusivas do Estado; serviços não exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005). De acordo com esse ponto de vista, em alguns setores seria imprescindível a atuação do Estado, sobretudo nas áreas estratégicas e nas atividades que lhe eram exclusivas. Nas outras duas áreas: serviços competitivos e produção de bens e serviços, o mercado sairia melhor que o setor público – levando às privatizações das empresas públicas.

Para obter um maior controle dos recursos, criou-se a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esta lei veio estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, com limites para os gastos. A LRF implantou mecanismos de controle das receitas, previsão de despesa, inclusive, controle daquelas de caráter continuado, visando o planejamento da dívida pública. Referente às despesas com pessoal, a LRF estabeleceu limites de 50% da Receita Corrente Líquida no

âmbito federal com despesas nessa rubrica, determinou limites de salários e contratações (BRASIL, 2000).

Outro aspecto dessa Lei de grande importância foi o controle dos recursos públicos e a determinações de punição dos casos de desvio e corrupção, o que permitiria, num processo de *accountability*⁴, a responsabilização do Estado pelos gastos públicos e a cobrança dos cidadãos por mais transparência na execução dos mesmos (BRASIL, 2000). Como enfatizou Santos (1998), pretendia-se trazer para as políticas públicas a lógica da tutela do Estado e da cidadania regulada⁵. Um dos efeitos da reforma foi estabelecer estratégias de descentralização com transferência de responsabilidade entre os entes da federação. Disseminou-se, no âmbito dos governos estaduais e municipais, a gestão pública de forma autônoma em relação à União sem, contudo, delimitar as iniciativas que se seguiram e atribuir maior autonomia para gestão dos recursos financeiros (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

Surgiram o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes e a Lei Orçamentária Anual para planejamento, acompanhamento e avaliação dos resultados das ações dos agentes e das aplicações dos recursos públicos. Criaram-se leis e normas (ex.: lei 8.666/93; lei 10.520/02, entre outras) que tornaram os sistemas de compras de bens e serviços, licitações e contratações mais rígidos e fiscalizados

⁴ Segundo Carneiro (2004), *accountability* envolve duas ideias centrais: a capacidade de resposta e a capacidade de punição. Quanto à política, o termo suscita a capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação dos oficiais públicos justificarem seus atos aos governados, já a capacidade de punição diz respeito à atuação das agências de *accountability* de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres.

⁵ Cidadania regulada remete à concepção de que o Estado foi capaz, por meio da estruturação de um mecanismo de incorporação dos trabalhadores a uma ordem hierarquizada e, enquanto centralizador das demandas, deu estabilidade ao regime político e um lugar para a população na estrutura de governo. Atribuindo direitos, sancionados em leis, os indivíduos definiriam o seu status de membros no ordenamento social. Uma cidadania regulada se articula bem com o papel de um Estado garantidor das posições sociais da população e dos direitos associados a estas posições (SANTOS, 1998).

pelos órgãos de controle. Foram estabelecidas punições aos agentes públicos que agissem de maneira contrária ao estabelecido pelo sistema legal. O modelo gerencialista propôs, ainda, a criação do espaço público não estatal, sobretudo por meio do “sistema S” e, posteriormente, pelas Parcerias Público-Privadas (BRESSER-PEREIRA, 2000). Pretendia-se a mudança do Estado interventor para o Estado Regulador.

Mas, ao analisar o contexto da Reforma do Estado, é preciso levar em conta que ela não foi implantada em sua magnitude. Uma das ressalvas feitas pelos críticos desse modelo é a incompatibilidade existente entre a lógica gerencial e o interesse público. França Filho (2008) destaca que, ao importar modelos ou metodologias administrativas do setor privado, transferiu-se, também, sua lógica específica e os outros modos de gestão passaram todos a ser concebidos à luz deste, num processo que ele qualifica como “etnocentrismo gestor privado”. Com isso, Paula (2005) afirma que esse modelo acabou baseando-se, exclusivamente, em uma eficiência técnica, dando pouca importância à evolução de uma maneira de gerir o Estado por meio do comprometimento com a dimensão sociopolítica e democrática. Portanto, grande parte da proposta de reforma foi rejeitada em função do desmantelamento do Estado e das mudanças que, em boa parte, acabaram sendo prejudiciais ao serviço público.

Essa reforma foi vista, por alguns autores, como uma continuação do caminho neoliberal e do modelo burocrático (ABRÚCIO, 2007). Souza Filho (2009), por exemplo, afirmava que, tanto do ponto de vista teórico quanto político, não existe dúvida sobre a relação entre a concepção neoliberal e essa proposta hegemônica para mudanças da administração pública. Souza Filho (2009) colocava, também, que a contrarreforma do Estado dos anos 90 tomou como bojo uma contrarreforma administrativa de cunho gerencialista. Paula (2005) comungava da mesma concepção e demonstrou a existência de relação

entre a orientação política neoliberal e a formulação teórica da escolha pública que se fundamentou na proposta de “contrarreforma” administrativa. Para a autora, “enquanto os neoliberais reforçavam suas visões sobre a eficiência do mercado em relação ao Estado, os teóricos da escolha pública elaboravam análises que sustentariam a crítica da burocracia do Estado” (PAULA, 2005, p. 33).

Desse modo acabou se criando uma proximidade permissiva entre o modelo gerencial e o burocrático. A diferença é que, neste modelo, o controle está baseado nos processos (a maneira como as ações são executadas está atrelada à rigidez do sistema de normas e leis), enquanto naquele, está nos resultados trazidos por tais ações. Dessa maneira, essa proposta não se referiu a um modelo pós-burocrático, já que não superou nem suprimiu a burocracia, pelo contrário, possibilitou até mesmo a incorporação de traços patrimonialistas na gestão pública (SOUZA FILHO, 2009).

Paula (2005) reforça a crítica ao gerencialismo pelo fato do mesmo não retratar sobre a dimensão sociopolítica, apesar de seu discurso participativo. Autores como Osborne e Glaeber (1995), por exemplo, apresentaram o intuito participativo da NPM. Para eles, o problema do papel da administração pública consistia no fato de se ter um tipo inadequado de governo, pois, não era o caso de se ter mais ou menos governo, mas sim, "precisamos de melhor governo (...), de melhor atividade governamental (...) atividade governamental e o processo mediante o qual solucionamos coletivamente os nossos problemas e atendemos as necessidades da sociedade" (OSBORNE; GLAEBER, 1995, p. 21). Porém, de acordo com Paula (2005), tais ideais acabaram ficando no plano do discurso, em especial no Brasil, pouco se verificava na prática.

Segundo a autora supracitada, a estrutura e a dinâmica do Estado pós-reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas, na verdade, dificultou o

comprometimento com a participação cidadã e a ampliação da democratização do Estado e é aí que a vertente social ganhou força. O sucesso inicial da estabilização monetária possibilitou um avanço do discurso gerencialista. Todavia, o aspecto financeiro sobrepujou o gerencial, com isso, a reforma gerencial perdeu seu ímpeto quanto ao redesenho institucional e social e acabou tomando o ajuste fiscal como elemento preponderante (ABRUCIO, 2007; PAULA, 2005). Nesse sentido, abriu-se espaço para a introdução do que ela chama de uma nova vertente para gestão do Estado, a societal que será abordada no item a seguir.

2.1.4 Gestão societal

Os estudiosos da corrente societal a apresentaram como uma possível alternativa para concretizar a reforma do Estado, incluindo aí a preocupação com a dimensão política, a fim de tornar o Estado mais legítimo e democrático. A partir dos anos 80, quando se iniciaram as transformações em busca de uma reforma do Estado, desenrolou, também, um fenômeno de questionamento do papel do mesmo, principalmente no que diz respeito à forma de gerir o social (PAULA, 2005). É desse cenário que surgiram novas concepções para a gestão pública, a fim de consolidar a democracia, à época recém-incorporada na política brasileira, bem como difundir o conceito e a prática da cidadania. Com a democracia e a transferência de algumas responsabilidades do Estado para a sociedade, fomentou-se a gestão social, contemplando em seu processo a participação nos espaços públicos.

Para Paula (2005), esta é uma visão alternativa que procura ir além dos problemas financeiros e gerenciais, embasada nos princípios da gestão social, considera a reforma um projeto político e de desenvolvimento nacional. A Gestão social, de acordo com Tenório (2005), contrapõe-se à gestão estratégica

na medida em que busca substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um modo de gestão mais participativo, dialógico. Nesse tipo de gestão, o processo de decisão se dá por diferentes sujeitos sociais e desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo. Para se construir um processo de gestão social em consonância com o agir comunicativo, na opinião desse autor, é preciso que todos os participantes da ação social admitam sua validade, em uma verdade aceita pelo consenso racional, alcançada pela discussão crítica e apreciação intersubjetiva.

Assim, Tenório (2005) acompanhando o pensamento de Guerreiro Ramos e, essencialmente o de Habermas, acrescentou à discussão da gestão social a concepção habermasiana de cidadania deliberativa (relacionado ao significado de participação). Para o entendimento do conceito de gestão social, Tenório (2005) orientou-se pela discussão de pares de palavras-categoria, sendo estes: Estado-sociedade, capital-trabalho, gestão estratégica e gestão social, bem como, cidadania deliberativa, que intermediou a relação entre estes pares.

Quanto aos dois primeiros pares, Tenório (2005) faz a inversão das posições das categorias para: sociedade-Estado e trabalho-capital. O intuito seria construir um novo discurso, em busca de uma mudança social, sinalizando que a sociedade e o trabalho devem ser protagonistas nesta relação, na qual se observa que, historicamente, o inverso tem prevalecido. Referente ao par gestão estratégica e gestão social, a primeira atua determinada pelo mercado, guiada pela competição, onde o outro deve ser eliminado e o lucro é seu motivo. Em oposição, o autor trouxe a gestão social. Esta deve vir determinada pela solidariedade, guiada pela concordância, onde o outro deve ser incluído e a solidariedade ser o motivo.

A gestão social é abordada por França Filho (2008) em dois níveis: um como uma problemática da sociedade que diz respeito à gestão das demandas e necessidades sociais; neste sentido, o social, sugere a ideia de política social,

confundindo-se com a própria ideia de gestão pública. O outro, como uma modalidade específica de gestão, em que a gestão social seria uma forma de subordinar as lógicas instrumentais a outras lógicas mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas.

Na busca por reformular o Estado e construir um novo modelo de gestão identificam-se, conforme salienta Paula (2005), dois projetos políticos concorrentes e em andamento. O primeiro, como abordado na seção anterior é inspirado na vertente gerencial e o segundo tem como principal referência a vertente societal, cujas “raízes estão no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país” (PAULA, 2005, p. 37), nos movimentos sociais, sindicais, nas pastorais sociais, nos partidos políticos de esquerda, ONGs, entre outros movimentos cujo cerne é a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, a gestão pública busca explorar melhor suas interfaces com a gestão social, vez que a gestão social preza pelo conhecimento intersubjetivo e pelo processo dialógico de gestão e nesse ponto, sua finalidade expressa o que seria de fato uma gestão pública.

Então, surgiu no âmbito público, essa corrente cuja intenção era desenvolver um projeto político que procurasse ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, utilizando instrumentos capazes de possibilitar um “maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a execução das ações públicas” (PAULA, 2005, p. 39). Essas experiências foram sendo construídas, em especial, nos governos das Frentes Populares, os quais começaram a ganhar maior importância no cenário político. Hodiernamente, esse campo movimentalista tem se manifestado nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores, Orçamentos Participativos, Comissões de Planejamento, Fóruns Temáticos para discussões de interesse público e outras formas de

representação, essencialmente nos governos estaduais e municipais, já que essas esferas atuam mais próximas da sociedade (PAULA, 2005; WAMPLER, 2008).

Nesse processo busca-se atuar em defesa de uma esfera pública não estatal. Porém, segundo Paula (2005), seria um conceito de esfera pública não estatal relacionado com os objetivos de se criar espaços públicos de negociação e deliberação, no sentido de envolver e elaborar novos formatos institucionais, que possibilitem a cogestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Deste modo, políticas e ações governamentais passam a conferir identidade aos envolvidos, alterar o cotidiano das cidades e interferir na compreensão de cidadania. Toma-se por objetivo o aperfeiçoamento da democracia representativa e a consolidação do controle social, como mecanismos de participação direta e práticas de gestão que envolva ação conjunta do governo e de atores sociais relevantes (DASSO JÚNIOR, 2002).

Esse cenário possibilita, ainda, que, tanto o cidadão quanto os servidores dos órgãos públicos, conscientizem-se da importância do participar, de existirem espaços que permitam seu exercício e de estabelecer regras que democraticamente vão delimitar a prática (ARAÚJO; PEREIRA, 2012). Com isso, os envolvidos passam a compreender o processo o qual vivenciam, legitimando as ações por eles executadas. A participação torna-se voluntária, deixa, então, de ser imposta, concedida ou doada.

No entanto, França Filho (2008) aborda algumas limitações quanto ao modelo societal. Por se tratar de uma concepção ainda em desenvolvimento, do ponto de vista metodológico, a gestão social refere-se a um conceito em construção. Ainda faltam contatos e articulações políticas com outros grupos, a fim de evitar que a reprodução da lógica gerencial das empresas reduza o conteúdo dessas ações a um atributo meramente técnico. Há que se atentar, também, e combater com severidade aqueles indivíduos que, aparentemente, incitam e conduzem os grupos de discussões, mas na verdade, tentam manipular

as pessoas para atingir seus próprios interesses (TENÓRIO, 2005), usando do discurso participativo. Os resultados disso, em geral, são desastrosos e geram a perda do sentido dos projetos, descaracterizando seu conteúdo e sua finalidade.

França Filho (2008) chama a atenção, também, para o fato de muitas organizações que atuam no campo social, em especial as públicas, ainda permanecerem marcadas por práticas de poder despóticas, advindas da cultura política clientelista e personalística do modelo patrimonial. Este aspecto é um desafio expressivo que se coloca à gestão social, já que ela tem grande preocupação com a postura ética da conduta, com a valorização da transparência na gestão dos recursos e a ênfase na democratização das decisões e das relações na organização. Logo, é preciso direcionar para uma nova cultura política. Em resumo, o autor cita dois grandes desafios que se impõem à gestão social:

De um lado, superar uma cultura política tradicional que permeia o mundo das organizações sociais e empreender parcerias efetivas entre sociedade civil e poderes públicos que reconheça e estimule o real potencial dos grupos implicados, para além de uma mera atitude de instrumentalização da ação. Do outro, a necessidade de construção de um arcabouço metodológico que preencha os requisitos básicos de uma gestão genuinamente comprometida com o social. Isto implica não o desprezo absoluto por todo um aparato de conhecimento técnico-gerencial desenvolvido pela ciência administrativa de orientação estritamente gerencialista e corporativa. Mas, a adoção de uma abordagem crítica que permita discernir aquilo que pode ser incorporado do mundo privado e o que deve ser efetivamente constituído, resguardando desse modo o reconhecimento da especificidade, em termos de racionalidade, do universo da gestão social (FRANÇA FILHO, 2008, p. 33-34).

Muitas definições clássicas de administração, ainda vigoram atualmente da forma como introduzida por Henri Fayol no início do século XX, compreendendo a gestão a partir de quatro processos gerenciais básicos: o

planejamento, a organização, a direção e o controle. O que se tem buscado mudar nas práticas de gestão parece ser menos a definição em si e mais o conteúdo de cada um desses processos gerenciais. E esse parece ser um caminho para que a vertente societal consiga definir sua estratégia. É preciso buscar articular as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública, visando adotar práticas de gestão, que tomem por base suas experiências que vão além das recomendações gerencialistas, como o Orçamento Participativo, por exemplo, e várias outras iniciativas de gestão pública que incorporam questões culturais e de inclusão social. Sem se ater ao intuito único de sobrepujar o modelo vigente.

Diante disso, observa-se que os diferentes modelos de administração pública mencionados, representam mais do que convenções adotadas pelos governantes na determinação da melhor forma de gerenciar. São estágios de evolução em que se encontra a sociedade na qual estão inseridos, pois, é possível notar que, na verdade, não houve superação dos antigos modelos com o estabelecimento dos novos. Os antigos, ainda, encontram-se imbuídos no âmago dos procedimentos administrativos do setor público, mesmo que, com novas roupagens. De repente, a saída para uma reforma do Estado e a adoção de um modelo mais adequado nem seja superar um modelo com a implementação de outro, mas, observar e trazer para os dias atuais o que há de melhor em cada um.

Ou seja, é preciso adotar uma abordagem mais crítica, que saiba discernir o que poderá ser incorporado do mundo privado no público, que saiba considerar as especificidades do setor público em termos de que este existe para o povo, devendo atuar em prol do bem comum e não da lucratividade. Logo, como destaca Tenório (2008), não é necessário negar a razão, mas utilizá-la a partir do consenso alcançado por uma ação social baseada na comunicação, no diálogo, para o conhecimento reflexivo e não puramente estratégico.

2.2 Cenário do aprimoramento profissional

Após perpassar pelo contexto de mudanças ocorridas na administração brasileira, é possível perceber que as inovações e constantes mudanças fazem parte tanto do ambiente das organizações públicas quanto privadas. Para permanecerem nesse mercado e ampliar seus níveis de competitividade, as empresas privadas passaram a investir mais em modelos de gestão baseados na flexibilidade, nas competências essenciais e na aprendizagem. Segundo Vilas Boas e Andrade (2009), nas últimas décadas, as pessoas e o saber ganham, cada vez mais, lugar de destaque nas empresas. O papel das pessoas no sucesso das organizações é notório, tanto em pequenos quanto de grandes empreendimentos. A necessidade de pessoal capacitado se sobressai entre as outras necessidades das organizações, pois representa um recurso indispensável para o alcance dos objetivos organizacionais (FLEURY; FLEURY, 2001).

A partir da globalização, o pensamento estratégico ganhou destaque nas empresas e ampliou a demanda por pessoas com melhor nível de escolaridade, com capacidade de trabalhar em equipe, comprometidas com a organização, que contribuam com ideias e ações que façam a diferença na competição. Como visto, no setor público de diversos países, também, ocorreu movimento semelhante de mudanças nos modelos de gestão. Criar condições para que os entes públicos funcionassem melhor, tornou-se questão de primeira ordem a partir dos anos 90. Logo, era preciso estabelecer um novo papel para o Estado fazer frente à globalização e desenvolver um perfil de servidores capazes de atender às novas demandas.

Passou-se, então, a buscar por evoluções que permitissem o trânsito do agente patrimonial para o burocrático, induzindo, aos poucos, a presença da objetividade e da impessoalidade nas relações entre Estado e sociedade. Posteriormente, buscou-se pelo trânsito do agente burocrático para o gestor

público eficiente, voltado para objetividade, impessoalidade, legalidade, moralidade, agilidade, entre outros princípios para uma boa gestão pública. Num estudo feito pela OCDE em 2009, ficou evidente a necessidade de planejar um extenso processo de reforma estratégica, visando modernizar o sistema de Gestão de Pessoas (MORAES et al., 2009). Segundo esse estudo, deveria constar em pauta diversas iniciativas com foco no planejamento da força de trabalho, maior eficiência na alocação das pessoas; racionalização da estrutura de remuneração dos servidores; ênfase em gestão por competências; ampliação das capacidades para gerenciar pessoas, entre outras. Atualmente, buscam-se caminhos para viabilizar tanto essas capacidades técnicas quanto políticas dos agentes públicos, a fim de permitir desenvolver uma compreensão crítica da formação do Estado, fundamentada nos princípios da participação popular e da cidadania plena.

Nesse sentido, podem ser ressaltadas as experiências inovadoras como as dos orçamentos participativos que infundiram no Brasil a partir da experiência inaugural da cidade de Porto Alegre, alcançando hoje, mais de 250 municípios em todo país (WAMPLER, 2008). Ainda que muitos municípios apresentem-se vinculados ao modelo burocrático e até mesmo ao patrimonialista (FAORO, 2001), o aumento dos municípios que adotam a gestão participativa, demonstra como a população tem sido mais atuante. Muito há que se evoluir, porém, como menciona Abrucio (2007) a descentralização, advinda das mudanças executadas na Constituição de 1988, abriu oportunidades possibilitar a participação cidadã e permitiu inovações na gestão pública brasileira, as quais demandaram por colaboradores públicos eficientes, prestativos e conscientes de sua atuação em prol do interesse público.

Esse contexto de mudanças no ambiente público que fez com que o governo brasileiro estabelecesse uma agenda voltada para a administração pública gerencial e, recentemente, para a administração pública social, alcançou,

também, a gestão de pessoas do setor público, trazendo como enfoque o aprimoramento e a capacitação, a fim de construir um novo perfil de agentes. Logo, estudar e identificar qual o perfil existente nas instituições hoje é essencial para permitir o mapeamento da equipe e a partir dessas informações, avaliar as necessidades de formação, treinamento e desenvolvimento profissional. Além disso, possibilita potencializar o conhecimento coletivo, de modo a aumentar a capacidade de resposta às demandas da instituição; a inovação do pessoal (descobrir o que pode ser esperado dos servidores) e melhoraria a prestação dos serviços aos cidadãos.

2.2.1 A política nacional de desenvolvimento de pessoal - PNDP

Primeiramente, importa-nos definir os agentes públicos na Administração Pública brasileira. Segundo Mello (2004) são pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Ressalta-se que o cargo ou função pertence ao Estado e não ao agente que o exerce. Cargos são definidos pelo referido autor como lugares criados no órgão para serem providos por agentes, que exercerão suas funções na forma legal. O cargo integra o órgão, enquanto o agente, pessoa física, somente titulariza o cargo para servir ao órgão. De acordo com o autor, a função é o encargo atribuído aos órgãos, cargos e agentes. Logo, a função administrativa é a atribuição ou o conjunto delas que a administração concede a cada categoria profissional, ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços.

Mello (2004), ainda, classifica os agentes públicos em: agentes políticos, servidores públicos e particulares em colaboração com o Poder Público. Agentes Políticos são aqueles formadores da vontade superior do Estado (estão em todas as cúpulas dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério

Público), ocupam cargos na alta estrutura da Administração Pública, exercem autoridade suprema do Governo ou Administração.

Quanto aos servidores públicos, o autor os divide em: estatutários (ocupantes de cargos públicos providos por concurso, regidos por um estatuto); empregados públicos (regidos pela CLT) e servidores temporários (contrato por tempo determinado, despedido de vinculação ao cargo ou emprego). Os agentes particulares em colaboração com o Poder Público, Mello (2004) os separa em: gestores de negócios (pessoas físicas que por vontade própria assumem determinada função pública em momento de emergência – epidemia, enchente etc.); agentes por requisição, nomeação ou designação (mesário, jurado etc.); e agentes por delegação do Poder Público (agem por delegação e sob a fiscalização do Poder Público, mas sua remuneração não é paga pelos cofres públicos, inclui-se entre esses os chamados terceirizados).

Este estudo priorizou a análise do perfil dos servidores públicos federais estatutários, cujos direitos são regidos pelo Regime Jurídico Único – Lei nº 8112/93 (BRASIL, 1993). Esses constituem uma categoria profissional expressiva na sociedade, tanto pelo número de trabalhadores empregados no setor, como pelas funções desenvolvidas para atender aos cidadãos e mover o Estado em nível central (PAULA, 2006). Conforme já mencionado, trabalhou-se, especificamente, com aqueles da categoria de técnico-administrativos atuantes de Instituições de Ensino Superior, abordando sobre aqueles que compõem o corpo administrativo de uma universidade federal mineira.

Diversas medidas foram adotadas com o intuito de mudar o perfil do quadro de pessoal da administração pública brasileira. O marco inicial dessas transformações no Brasil deu-se na década de 30, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público, instituído pela Lei nº 284/1936, e do DASP, por meio do Decreto-Lei nº 579, de julho de 1938 (BRASIL, 2013b). Naquele momento, buscava-se por profissionais que executassem os serviços públicos

com qualidade, assim, a política de recursos humanos estabeleceu novos sistemas de classificação de cargos para estruturar o quadro de pessoal, fixou regras para iniciar a profissionalização dos servidores, além da constituição de um sistema de carreiras sob a coordenação de um órgão central (BRASIL, 2013b).

Na década de 1960, quando foi publicado o Decreto-Lei nº 200/67, introduziu-se o movimento de reforma administrativa, instituindo como princípios: a descentralização de atividades, a coordenação e planejamento de ações, o controle e a delegação de competências regimentais, entre outras mudanças apontadas que envolveram diretamente a política de pessoal. Destacam-se, ainda, os princípios da necessidade de fortalecimento e expansão do sistema de mérito na administração pública e as diretrizes para novo plano de classificação de cargos (BRASIL, 1967).

A década de 80 já apontava o foco na reforma administrativa, quando passou a visar à profissionalização da burocracia, com introdução, pela Constituição de 88 do princípio da seleção meritocrática e universal (consubstanciados no concurso público) e com a criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (BRASIL, 2013b), tomou-se por objetivo melhorar a capacitação da alta burocracia. Tal esforço dava sinal da importância em desenvolver o servidor, a fim de oferecer serviços melhores e com mais eficiência para a população (ABRUCIO, 2007).

Porém, foi com a implantação do modelo gerencialista, no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, cujas orientações advinham do Plano Diretor, elaborado por Bresser-Pereira, aos moldes da experiência internacional, que se iniciou a construção de uma gestão pública voltada para resultados, exigindo-se uma nova postura dos servidores públicos (ABRUCIO, 2007). Assim, os objetivos de macro transformações direcionados para a reforma do aparato estatal fizeram com que as pessoas e suas problemáticas fossem

focalizados pelo setor público (MAGALHÃES et al., 2010), pois, para alcançar o que se almejava, era preciso pessoal capacitado para executar as ações. Logo, estruturar políticas de qualificação profissional tornou-se essencial. No entanto, os resultados dessa política não tem sido satisfatório e a vertente social veio trazer outro olhar para a gestão de pessoas. Propôs uma nova postura para os servidores que está além daquela esperada pelo gerencialismo.

As mudanças legais, especialmente no campo da reforma constitucional, como as Emendas números 19 e 20/98, as quais embasaram os princípios da reforma gerencial no Brasil, incluíam essencialmente a gestão de pessoas. Por meio dessas medidas legais, estipularam tetos no gasto com funcionalismo, alteraram o rígido Regime Jurídico Único, introduziram o princípio da eficiência entre os princípios da administração pública, buscaram estabelecer restrições orçamentárias e aperfeiçoar as políticas públicas (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005).

Para colocar isso em prática, Longo (2007) ressalta que passaram otimizar o uso dos bens e recursos públicos, entre outras exigências para a gestão das pessoas, atreladas às mudanças orientadas pela corrente gerencialista. De acordo com o referido autor, a pretensão era trabalhar com as disfunções do sistema de gestão pública de pessoal, demonstrando um alto grau de preocupação com as mesmas, quais sejam: o excesso de uniformidade nos marcos reguladores do emprego público; demasiadas regulações, que conduziram a um excessivo grau de padronização das práticas de pessoal; alta centralização; organização do trabalho engessada; sistemas de recrutamento longos e complexos; estabilidade; difícil ascensão e baseada na antiguidade; desvinculação entre remuneração e responsabilidade; baixo índice de produção de competências; estilo paternalista dos dirigentes; império do coletivismo nas relações laborais; conflitos, entre outras.

Guimarães (2000) elenca, ainda, outros fatores que demonstravam a necessidade das organizações públicas analisarem e se inserirem em novo contexto organizacional, fosse político, econômico ou administrativo: a ausência de repositório de conhecimento explícito; a falta de estruturação do processo de informação e ausência de incentivo à mudança de comportamento. Dessa forma, era preciso que as instituições se transformassem, visando a uma maior adaptação ao novo contexto. Fazia-se necessário romper com os modelos tradicionais de administração dos recursos públicos e introduzir um novo tipo de gestão, baseada na flexibilização dos processos, no desenvolvimento de competências, na aprendizagem organizacional, no autodesenvolvimento e na participação, com ênfase na gestão do ambiente cultural, na transparência e na avaliação de desempenho (GUIMARÃES et al., 2003). Seria preciso também legitimar o Estado-nação, no sentido de obter melhoria da qualidade do serviço prestado aos cidadãos, além de procurar garantias, ante a descontinuidade administrativa que ameaça as ações de longo prazo no setor público, provocando interrupções em várias áreas e programas de governo (MINTZBERG, 1996).

Mello e Amâncio Filho (2010) acreditavam que, a partir dessas modificações, aquele trabalho não qualificado, fragmentado, repetitivo, rotineiro, mecanicista, característico do modelo taylorista/fordista, existente em muitas organizações, aos poucos, daria espaço para um trabalho polivalente, integrado, em equipe, com mais flexibilidade e autonomia. Com isso, a excelência e a qualidade não ficariam somente no âmbito do saber positivado nos manuais, nem na rigidez prescritiva e na racionalidade tecnocrática, engessando a criatividade do profissional. Iriam além, exigindo do trabalhador capacidade de reflexão e postura proativa.

Assim, além das mudanças legais, instituiu-se a denominada Nova Política de Recursos Humanos. Buscava-se dotar o Estado com um quadro de pessoal capacitado para desempenhar suas novas funções. Inicialmente, os

elementos básicos propostos no Mare em 1997 para a política de recursos humanos da administração pública eram: a política de concursos, a revisão da política de remuneração das carreiras de Estado, a reorganização das carreiras e cargos, a consolidação da avaliação de desempenho como principal mecanismo para conceder incentivos e diagnosticar as necessidades de capacitar e executar a política de capacitação (BRASIL, 1997).

As ações para consolidar os novos mecanismos de administração de pessoal do Estado foram aos poucos sendo executadas; criaram-se normas e deu-se uma visão mais gerencial ao aprimoramento, permitindo certa evolução da Política de Capacitação. A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal se firmou, ao primar pela relevância da dimensão do desenvolvimento profissional como um componente da qualidade na prestação do serviço público e ao constatar a “necessidade do alinhamento e da articulação da norma jurídica com ênfase no modelo de gestão estratégica de pessoas com o modelo de gestão por competências” (BRASIL, 2013b, p. 8).

Desse modo, a PNDP, instituída pelo Decreto 5.707/06 e regulamentada pela portaria 208 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, de 25-07-2006 (BRASIL, 2006d), estabeleceu a política nacional de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2006a). Como se fixou dentro do contexto da modernização administrativa gerencial, foi vista como uma política inovadora, uma vez que trouxe como propósito tornar os servidores aptos a formular, implementar e avaliar políticas públicas (MAGALHÃES et al., 2010).

Essa política foi concebida a partir do tripé estratégico da moderna gestão de pessoas: gestão por competências, democratização das relações de trabalho e qualificação intensiva das equipes de trabalho. Todavia, vislumbrou, essencialmente, à melhoria da eficiência, eficácia, qualidade e competência das equipes e nos serviços prestados aos cidadãos. Pouco se construiu em prol da

democratização das relações de trabalho. Isso é perceptível quando se verificam as finalidades as quais ela se preocupa em atender:

A PNDP está voltada para atender às seguintes finalidades: a) melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; b) desenvolvimento permanente do servidor público; c) adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições tendo como referência o Plano Plurianual; e d) a racionalização e a efetividade dos gastos com capacitação. (BRASIL, 2013b, p. 8).

A PNDP buscou, então, o desenvolvimento permanente das pessoas, incluindo a aprendizagem por meio de novos métodos que levassem às práticas gerenciais de administração pública. Para isso, trouxe dentre suas treze diretrizes o intuito de incentivar a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, bem como de cursos introdutórios ou de formação, estimulando a inclusão das atividades de capacitação entre os requisitos necessários para a promoção funcional do servidor federal.

Essa nova abordagem objetivava ir além da avaliação de atribuições formais nos postos de trabalho, procurou e procura, pois, ainda está em curso, incentivar as instituições a observarem os comportamentos requeridos para determinadas situações profissionais que sejam um misto de conhecimento, habilidades e atitudes (MAGALHÃES et al., 2010). Dessa forma, passa a ser missão do órgão público identificar tais competências, avaliá-las, validá-las e evoluí-las, adequando-as aos objetivos institucionais. O servidor público passa a ser reconhecido como propulsor de uma administração moderna e eficiente.

A principal inovação dessa política para o desenvolvimento de pessoas, de acordo com Magalhães et al. (2010), foi a inclusão da gestão por competência. Não há dúvida quanto à importância dessa temática para a gestão de pessoas do setor público. Todavia, críticas são feitas quanto à aplicação da

Gestão por Competências no serviço público pura e simplesmente aos moldes do setor privado. É preciso considerar a cultura que envolve o ambiente público e as maneiras de superar os desafios neste setor, em função, por exemplo, das relações trabalhistas tais como o concurso público, o estágio probatório, a estabilidade do servidor, entre outros serem diferentes do setor privado (CARBONE, 2000). E isso, muitas vezes não é levado em conta.

Faz-se necessário, também, quebrar paradigmas dos antigos modelos e adotar maneiras diferentes para apresentar os objetivos, envolver e sensibilizar os servidores (GUIMARÃES, 2000; PAULA, 2005; SOUZA FILHO, 2009; TENÓRIO, 2005). Para tanto, deve-se construir um instrumento com credibilidade, dando clareza às diretrizes e proposta de uma nova gestão. Há que se demonstrar que não se visa prejudicar o servidor, mas proporcionar o seu desenvolvimento para, dessa maneira, gerar resultados efetivos à sociedade, propiciando oportunidades de aproveitamento e aplicabilidade do aprendizado derivado do aprimoramento dos servidores.

É essencial que se considere, ainda, as limitações legais e orçamentárias atreladas ao ambiente público. O que se pode perceber entre os servidores, principalmente os gestores de pessoas, é uma sede por querer realizar e uma ansiedade enorme para ver as mudanças acontecerem que, ao mesmo tempo, se transformam em uma enorme angústia frente às limitações inerentes à área pública. Afinal, diferentemente de uma empresa privada, onde se pode fazer tudo que não seja contra a lei, no setor público, só se pode fazer aquilo que está estabelecido em lei (MELLO, 2004).

Diante disso, estes profissionais buscam por capacitações, informações, experiências, enfim, tudo que possa ajudá-los. Porém, muitas vezes esbarram em questões como: restrições para alocar as pessoas conforme o perfil profissional condizente, pessoas de diferentes formações atuando com as mesmas funções, ou questões de desmotivação dos servidores em função das limitações do cargo

ocupado. Ainda que o servidor se capacite além do que seu cargo exige, por exemplo, um ocupante de cargo de nível médio, após realizar curso superior, continua no cargo de nível médio, não sendo possível compensá-lo pelos esforços e, muitas vezes, este nem mesmo consegue contribuir com a instituição, utilizando dos novos conhecimentos adquiridos, já que vai continuar exercendo a mesma função que executava antes. Se essa pessoa quiser mudar para um cargo de nível superior terá que prestar concurso novamente nessa ou em outra instituição. Isso dificulta a retenção de talentos, visto que, a instituição vai investir na pessoa, mas não vai ter como retê-la. Esta, com nível de conhecimento maior, certamente buscará por melhores posições. Ademais, essa limitação aos cargos e as várias outras restrições legais, dificultam também o desenvolvimento de uma visão mais ampla, sistêmica e integrada da política de gestão de pessoas (MAGALHÃES et al., 2010).

Segundo esse autor, para amenizar essas questões, e motivar o servidor no sentido profissional, criou-se os incentivos à capacitação, proporcionados pela Lei 11.091/2005, a qual será abordada mais adiante (BRASIL, 2005). “Entretanto, são pouco significativos no que diz respeito à possibilidade de crescimento na carreira dos servidores” (MAGALHÃES et al., 2010, p. 66). Nesse sentido, percebe-se que a Reforma não foi implantada em sua magnitude, nem atendeu todos os objetivos pretendidos, inclusive quanto às mudanças na gestão de pessoal. Uma das ressalvas é a incompatibilidade existente entre a lógica gerencial e o interesse público. Como é possível observar nas proposições anteriores, na verdade, o que ocorreu foi uma importação dos modelos ou metodologias administrativas do setor privado ao público, transferindo-se também sua lógica específica e os outros modos de gestão (FRANÇA FILHO, 2008, p. 4). Conforme Tenório (2008) o processo gerencialista prima pela competição, onde o outro é visto como concorrente e deve ser excluído. Contrariamente, o que se deve buscar para o setor público é uma gestão

determinada pela solidariedade, num processo que prima pela concordância, onde o outro deve ser incluído.

É possível dizer que, a partir das alterações na natureza do trabalho, passou-se a requerer dos trabalhadores uma nova postura, porém, não houve evolução ao ponto de priorizarem os trabalhos desenvolvidos por equipes, a capacidade de diagnosticar e solucionar problemas, conjuntamente com aptidão para participar dos processos de decisão, enfrentar situações corriqueiras de mudanças, trabalhar em harmonia, permitindo que colabores e cidadãos fossem ativos em constante atividade cívica. “Não se chegou à formulação de uma política de recursos humanos mais abrangente e que pudesse gerar impactos sobre o conjunto dos servidores” (DASSO JÚNIOR, 2002, p. 8). Na verdade, não se verifica a superação dos antigos modelos, o trabalho não deixou de ser mecanicista, burocrático, apenas ganhou nova roupagem.

Como apontado no item 2.1.3, os ideais advindos do gerencialismo, segundo Paula (2005), apesar de seu discurso participativo não tratou da dimensão sociopolítica, focou mais a eficiência técnica. Pactuando da mesma opinião, França Filho (2008) afirma que a proposta de uma estrutura dinâmica que buscava por eficiência e resultados, não garantiu uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas, nem abriu espaços para a participação dos servidores nas decisões e nem melhorou sua qualidade de vida. O que se pode observar é um deslocamento do esgotamento físico dos colaboradores para o psíquico os quais, diante de tantas cobranças por desempenho, veem-se pressionados a atender demandas que nem sempre dependem somente de sua dedicação e esforço. Assim, grande parte dessas propostas foi rejeitada entre os servidores já que muitas das mudanças acabaram sendo prejudiciais.

Existem ainda, situações em que os servidores não encontram ambiente adequado para atuar, os equipamentos tecnológicos e demais recursos são

insuficientes para atender às novas demandas. Ademais, muitos esbarram nas questões culturais e amarras legais, normativas e exigências orçamentárias (PAULA, 2006). Importa destacar que, o acato ao princípio da legalidade pelo servidor público, numa obediência acrítica às normas, bem como a impessoalidade adotada literalmente, pode, por vezes, impossibilitar a atenção às peculiaridades do caso concreto e dificultar a agilidade dos processos. A falta de autonomia para tomar decisões e o excesso de hierarquia pode ser também, prejudicial à criatividade e à inovação nas organizações públicas, entre outros aspectos, indo de encontro ao tão almejado princípio da eficiência. O que não significa fazer apologia à desordem e ao fim das determinações legais, o que se pretende é chamar atenção para a necessidade de flexibilizações normativas. Essas devem facilitar as tomadas de decisões, proporcionar maior autonomia aos gestores e permitir ações mais discricionárias, considerando claro, o interesse público e as devidas responsabilidades éticas e funcionais aos que agirem arbitrariamente.

Segundo Finger e Brand (1999 apud GUIMARÃES, 2000), o caminho ideal para transformar as instituições públicas seria por meio dos processos de aprendizagem coletiva e participativa. Numa relação coletiva, o poder se dilui entre os participantes, o conhecimento e as informações são compartilhados, não existem donos da verdade (TENÓRIO, 2005). Assim, conhecimentos, mesmo que diferentes, devem ser integrados, abrindo-se espaço para as iniciativas, para as discussões, para o pensamento reflexivo, para repensar seu saber em confronto com outros saberes, dividindo experiências. É o fazer com a sociedade e não para a sociedade (TENÓRIO, 2005). Mas pouco disso, se vislumbrou nas propostas de mudanças da nova política de gestão de pessoas, cujo embasamento advinha do modelo gerencial.

2.2.2 A política nacional de desenvolvimento de pessoas nas universidades federais

Especificamente no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, a PNDP o Decreto n. 5.707 de fevereiro de 2006 instituiu as diretrizes e políticas para o desenvolvimento de pessoal da administração pública direta, autárquica e fundacional, que entre as diversas finalidades, definiu ações voltadas para capacitação e desenvolvimento do corpo técnico. Igualmente, impulsionou a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação - PPCTAE e criou decretos auxiliares os quais representam dispositivos reguladores da gestão de pessoas dessas instituições (BRASIL, 2006a; CAVALCANTE; SILVA, 2012). Esses decretos retrataram temas como gestão por competências, plano de capacitação, capacitação contínua, avaliação de desempenho, dimensionamento da força de trabalho, entre outros (BRASIL, 2005, 2006a, 2006b). Destarte, estabeleceram diretrizes para formar e aperfeiçoar os servidores no intuito de atingir as finalidades do Estado para uma “boa prestação dos serviços públicos e a obtenção das metas traçadas pelo governo” (NELSON, 2010, p. 12), dando continuidade aos propósitos da PNDP no ambiente das IFES.

Essas instituições vivenciam um momento de grande reestruturação. A trajetória das universidades brasileiras tem como marca a garantia de privilégios a uma reduzida parte da elite nacional (SANTOS, 2009). Porém, nos últimos anos, o governo federal, a fim de modificar essa trajetória, iniciou uma política de reestruturação da educação superior brasileira, “popularmente conhecida como reforma universitária” (SANTOS, 2009, p. 31). Essa política visa à expansão, ampliação de acesso e permanência no ensino superior. Desse modo, o governo desenvolveu vários projetos, cada qual com suas especificidades. Um deles é o Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o conhecido: REUNI.

Por meio do Reuni, o governo federal adotou uma série de medidas para permitir o crescimento do ensino público superior, criando políticas para a expansão física, acadêmica, administrativa e pedagógica da rede federal de educação superior. As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas. Tem-se, ainda, o propósito de permitir a inclusão social nas universidades e diminuir as desigualdades sociais no país (SANTOS, 2009). Para tanto, procuram inserir nas IFES, parcela de estudantes oriunda de estratos sociais desprivilegiados, embora essa parcela ainda seja pequena frente às dimensões do problema (DUARTE FILHO, 2005). Nesse sentido, criaram programas de assistência ao estudante socioeconomicamente desfavorecido, bem como alojamentos e restaurantes universitários; as bolsas de apoio; o atendimento às demandas de estudantes com necessidades especiais e consequente adequação física e tecnológica dos *campi*; atendimento médico, psicológico e odontológico, entre outros projetos.

No entanto, o impacto dessas iniciativas ainda é limitado. Segundo informações do site do Ministério da Educação (MEC), a expansão da Rede Federal de Educação Superior iniciou-se em 2003, com a interiorização dos *campi* das universidades federais. No referido ano, eram 114 municípios atendidos pelas universidades, no final de 2011 esse número passou para 237. Nesse mesmo período, foram criadas 14 novas universidades e mais de 100 novos *campi* que possibilitaram a ampliação de vagas e a criação de novos cursos de graduação. Embora os dados estatísticos apontem crescimento significativo do acesso à educação formal, algumas questões permanecem ilesas e desafiam a sociedade brasileira a encontrar mecanismos eficazes de combatê-las.

Um exemplo interessante dessa realidade é a difícil tarefa de formar um quadro de técnico-administrativos e de docentes capazes de atender à crescente

demanda de estudantes. Outro fator a ser ressaltado é a desafiadora tarefa de não transformar a democratização do acesso universitário em massificação. Segundo Santos (2009), é preciso estabelecer um aparato político que concilie o crescimento quantitativo conjugado a um tipo de qualidade socialmente referenciada, em todos os recintos educacionais. Se não bastasse a pouca interatividade das IFES com os outros níveis educacionais, elas ainda convivem com diversos dilemas que, historicamente, as situam “como alvo de críticas e contestações, principalmente no que é relativo à sua representação na sociedade” (SANTOS, 2009, p. 31).

Nesse ambiente de tantas reestruturações e no intuito de atender aos objetivos estabelecidos, o corpo técnico-administrativo tem papel essencial para fazer com que, não somente se prescreva legislativamente a garantia dos direitos sociais, mas também que se estabeleça um compromisso público entre Estado e sociedade, para que as políticas sejam desenvolvidas, de modo a obter resultados os mais próximos possíveis dos objetivos traçados. Contudo, o que se observa é uma disfunção entre tais objetivos e os meios para alcançá-los.

Apesar do aumento da quantidade de concursos para contratar técnico-administrativos, o número não tem sido suficiente para atender às demandas das expansões universitárias, bem como os curtos prazos das metas de reestruturação pelo Reuni (SANTOS, 2009). Conforme informações no portal do MEC, em análise feita por eles do período de 2002 a 2007, ficou constatado que em 2007 houve um aumento global de 31,5% de recursos em termos reais em relação à execução orçamentária de 2002. Nesse período, o investimento em estrutura nas universidades aumentou 90,5%, o custeio ampliou de 63,5%, e houve um acréscimo de 21,9% em pessoal (descontada a inflação e excluídas as despesas com pagamento de inativos e precatórios), com a contratação de mais de 9.000 professores com nível superior, 14.000 técnicos e a abertura de 30.000 novas vagas em cursos de graduação (BRASIL, 2007).

Isso fez com que essa carência fosse amenizada, mas não solucionou a questão de defasagem existente no quadro de pessoal. De acordo com os dados supracitados do MEC, a relação de alunos para cada técnico é de 2x1, já que, pelos números apresentados, para cada duas novas vagas em cursos de graduação, estaria sendo convocado um agente público (BRASIL, 2007). Mas, é observado que essa não é a realidade da maioria das universidades. Muitos *campi* foram abertos com novos cursos e parte da estrutura administrativa foi deslocada para a constituição desses. Porém, não cobriram as defasagens demandadas dos *campi* antigos, nem mesmo foram suficientes para atender às demandas de corpo administrativo a fim de compor os novos *campi*. Tais dados desconsideram, ainda, os estudantes de pós-graduação cujo número também cresce a cada ano. Os dados do MEC demonstram expressivo aumento do número de servidores nas universidades. Todavia, isso não é constatado nem mesmo quando se trata do número geral de servidores públicos (PESSOA et al., 2009).

No estudo feito por estes autores (pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA) sobre a evolução do serviço público, verificou-se que, no período de 2003 a 2007, a expansão do emprego público apenas acompanhou o dinamismo econômico e seus efeitos positivos no mercado de trabalho brasileiro. Essa, também, foi uma constatação dos estudos de Cardoso Júnior e Nogueira (2011) e Rios et al. (2011), os quais serão retratados mais adiante. Para reforçar este argumento, Pessoa et al. (2009, p. 8) demonstram por meio de gráficos essa evolução e afirmam que:

(...) as decisões políticas que levaram à recente expansão do emprego público na verdade foram apenas capazes de recompor, em termos relativos (ou seja, levando-se em conta o tamanho da população residente em cada ano), o estoque de empregos públicos que havia no início da década de 1990, época então marcada por profunda recessão econômica.

Faltam, ainda, estímulos motivacionais e recursos específicos, no sentido de desenvolver estratégias para solucionar questões que tratam desde o arrocho orçamentário, salarial, reposição na defasagem do quadro técnico, até qualidade de vida dos atores que estão mergulhados nas dinâmicas universitárias. Santos (2009) aponta ter sido possível deduzir que o sucesso do Programa Reuni está fixado mais nas modificações da forma de gerir as universidades públicas do que propriamente na ampliação do quadro de pessoal e cuidados com o mesmo.

A valoração dos colaboradores, com políticas de desenvolvimento de competências, com capacitação contínua, formação e aperfeiçoamento da força de trabalho, é essencial. Essas são intenções da PNDP e precisam ser mais bem trabalhadas. Comparações realizadas entre o ambiente público e privado permitem afirmar que o perfil dos servidores públicos é qualitativamente melhor que o dos trabalhadores do setor privado. Pois, tanto seu nível de escolaridade (servidores públicos têm em geral mais anos dedicados a sua formação, mesmo sendo a maioria considerada de nível médio, em virtude do cargo de atuação, isso será retratado adiante) quanto sua experiência (captada pelos anos de serviço na ocupação corrente) são, em média, mais elevados (PESSOA et al., 2009; RIOS et al., 2011; VAZ; HOFFMANN, 2007).

Contudo, ainda é necessário capacitar melhor o corpo administrativo para atender às constantes mudanças e reestruturações pelas quais perpassam esse âmbito público (VAZ; HOFFMANN, 2007). A valorização intelectual deve vir acompanhada da valorização dos agentes enquanto seres humanos, dotados de limitações e sentimentos. Esses não devem ser cobrados como se máquinas fossem e com propósito de apenas produzirem em máximo desempenho. Ademais, há que permitir um aprimoramento de modo a desenvolver servidores proativos, com pensamento crítico e reflexivo, que os levem a trabalhar junto e

em prol da sociedade (FRANÇA FILHO, 2008; TENÓRIO, 2005). Diante do exposto, percebe-se a relevância de uma boa gestão das pessoas e suas competências nas organizações governamentais. Há, sem dúvida, grandes entraves para a adoção de um novo modelo, mas já se compreende esse caminho como uma das principais maneiras de gerar melhores resultados.

Segundo Pessoa et al. (2009), capacitar colaboradores, em especial, quando se considera a introdução da gestão por competência no setor público, requer uma análise estruturada desde a entrada até a efetivação das pessoas no serviço público e isso pode ser feito por meio da identificação do perfil dos futuros agentes públicos. Conhecer o perfil dos servidores permite construir uma nova fase de avaliação, para viabilizar e descobrir algumas atitudes e comportamentos dos mesmos, promover cursos de formação mais específicos ao aprimoramento desses agentes, conforme os objetivos das entidades, entre outros.

Para tanto, deve-se passar pelo estágio probatório, fazendo-se, nessa fase, uma avaliação tão ou mais eficiente do que aquela já estabelecida pela legislação; criar um banco de talentos o qual facilite a identificação de características e determinar competências para melhor alocar e prover as pessoas dentro da organização, além de redirecionar essas pessoas profissionalmente, permitindo melhor desempenho na carreira. Desse modo, é possível chegar a um perfil mais adequado de pessoas para atuar no setor público (PESSOA et al., 2009). Portanto, abordar-se-á o perfil geral dos servidores públicos que hoje atuam nos entes federais, como forma de auxiliar no aprimoramento dos programas de capacitação, na gestão de competências, especificamente dos técnico-administrativos da instituição em estudo.

2.2.3 O perfil dos servidores públicos federais

Tendo em vista a complexa estrutura do setor público brasileiro e a grande gama de serviços prestados pelo Estado à sociedade que fazem com que seja fundamental contar com uma diversidade de profissionais e uma multiplicidade de funções; traçar um perfil concreto sobre os servidores públicos federais no Brasil torna-se uma tarefa bastante complexa. Outro fator complicador diz respeito aos diferentes regimes de contratação e a possibilidade de colocar em funções similares profissionais com qualificações e motivações bem distintas.

Todavia esforços vêm sendo feitos no sentido de levantar as principais informações sobre esses servidores, a fim de traçar o perfil dos mesmos, criando possibilidades para melhorar a gestão das competências alocadas nos diferentes setores do serviço público. Nesse sentido, um estudo realizado por Cardoso Júnior e Nogueira (2011), conjuntamente com outros pesquisadores do IPEA, divulgado em setembro de 2011, demonstra que o perfil dos servidores públicos tem apresentado mudanças relevantes⁶.

O referido estudo abrange o período de 1991 a 2010, com enfoque nos dois mandatos do governo Lula, entre 2003 e 2010, quando, segundo os autores, ocorreu a retomada dos concursos públicos. Nesse período, 155 mil novos servidores foram admitidos em virtude do novo cenário de crescimento da economia, o qual teve início em 2004, favorecendo o início de uma fase de expansão do quadro de pessoal da administração federal (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011). Observando os dados divulgados no Boletim Estatístico de

⁶ Esse estudo do IPEA foi fruto de parceria deste instituto com a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SRH/MPOG. Nesse levantamento foram reunidas e organizadas informações que tiveram como fonte: os Censos Demográficos, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNADs, a Relação Anual de Informações Sociais - Rais e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011).

Pessoal da SRH/MPOG em 2013, constata-se que o setor de Educação foi um dos que mais cresceu. Em 2003 contava com 164.870 servidores, no ano de 2010 eram 215.025 e em 2012 subiu para 238.335. De 2003 a 2010 ocorreu aumento de 30,4% no número de servidores. Ao considerar os dados do referido boletim, com quantitativo atualizado até 2012, o quadro de pessoal cresceu quase 15% somente nos últimos dois anos. Considerando o período de 2003 a 2012, constatou-se ampliação de 44,5% (BRASIL, 2013a).

Entretanto, a expansão das instituições públicas de ensino superior, como se retratou ao abordar sobre o programa Reuni, vem sendo acompanhada por uma grande demanda de novos e melhores serviços e o quantitativo de servidores não tem conseguido supri-la. Como se observa no Gráfico 1, o número de servidores civis ativos da administração federal apenas voltou ao patamar de mais de 600 mil que vigia na primeira metade dos anos 1990, vindo a compensar o número dos que se aposentaram anualmente. Mas em 2010, notou-se nova elevação do número de aposentadorias, acima de 10 mil por ano. Segundo os pesquisadores Cardoso Júnior e Nogueira (2011), isto se dá porque os servidores, em condições legais de se aposentarem, retardam ou antecipam sua solicitação conforme a conjuntura lhes pareça mais ou menos favorável aos seus direitos. Vale destacar que, ao longo dessas duas décadas, não houve variação na proporção do PIB gasta com a folha salarial de ativos em nenhuma das três esferas de governo.

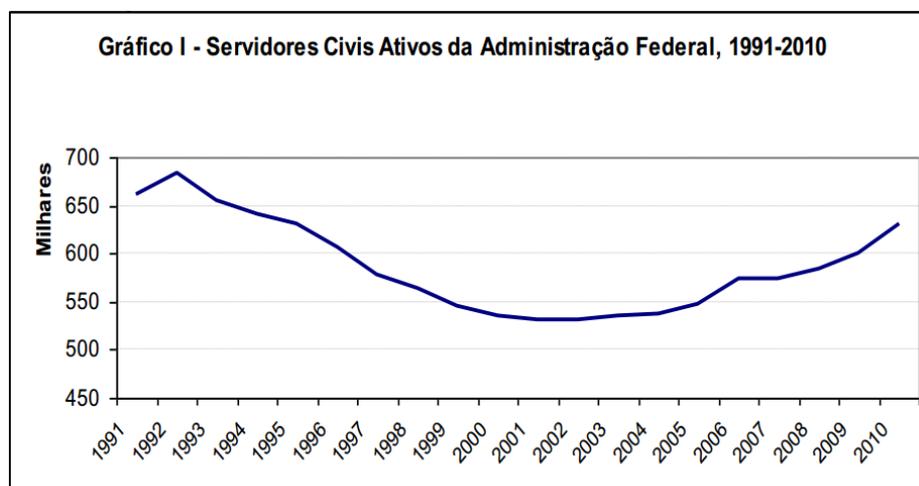


Gráfico 1 Servidores civis ativos da Administração Federal, 1991-2010

Fonte: (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011, p. 4)

Os concursos tinham, ainda, como objetivo adicional substituir os trabalhadores terceirizados, principalmente, substituir o pessoal ocupado em atividades-fim com contratos informais de cooperativas e entidades privadas diversas, bem como os contratados via agências internacionais. Isso se derivou dos acordos acertados entre o governo, por meio do MPOG, com o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas da União (TCU), para por fim a essas condições contrárias ao princípio da legalidade da ação do Estado (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011). Esse intuito parecia opor-se àquilo que se propunha para o gerencialismo, cuja tendência era substituir os ocupados com vínculo estatutário por aqueles com vínculo celetista e informal.⁷

Logo, os servidores estatutários, ainda, são a grande maioria. De acordo com Rios et al. (2011), em âmbito federal, 56% dos servidores são estatutários,

⁷ Embora, Cardoso Júnior e Nogueira (2011) coloquem que, a substituição de estatutários por celetistas só foi identificada em estudos de áreas específicas, como, por exemplo, a de gestão do Sistema Único de Saúde ou, de modo mais geral, em estudos de recorte municipal. Ou seja, as intenções gerencialistas não foram perseguidas de fato.

outra parcela é regida pelas normas da CLT e representa 20% do quadro. Os 24% restantes estão em situações mais precárias, são temporários, avulsos, estagiários. No entanto, os concursos não foram suficientes para eliminar o problema do pessoal irregular. Para os referidos autores, a imagem de que o setor público é inchado não condiz com a realidade. Dentre os diversos fatores que os levaram a essa constatação está o comparativo que fizeram da proporção de servidores versus a população ativa e servidores versus população total do Brasil, com os mesmos dados de outras nações. Perceberam que o número de servidores públicos brasileiros é menor que de muitos outros países.

Cardoso Júnior e Nogueira (2011), citando dados da Rais, apontam que entre 2003 e 2010, a ocupação no setor público foi modesta, principalmente, se comparado ao setor privado. Enquanto neste o número de vínculos empregatícios aumentou em 62,3%, naquele registrou-se um acréscimo de 30,2%, menos da metade do crescimento da ocupação do setor organizacional privado. Na Tabela 1 é possível verificar que em 2010, os três âmbitos da administração pública (federal, estadual e municipal) acumulavam somente 21,8% do total de vínculos, enquanto o setor privado representava 76,3%. Esse desempenho resulta da significativa expansão das atividades produtivas ocorrida nesse período, tornando o mercado mais atrativo.

Conclusões semelhantes a dos autores supracitados podem ser identificadas em pesquisa desenvolvida relacionada ao tema por Pessoa et al. (2009), conforme retratado em tópico anterior e por Rios et al. (2011). Ficou perceptível, também, que diversas funções do setor público atualmente oferecem salários abaixo da média da iniciativa privada, sobretudo nas funções de maior qualificação. Ainda assim, a maioria dentre os servidores apontaram que a estabilidade no emprego, a flexibilidade de horários, entre outros benefícios de longo prazo, eram fatores que compensavam eventuais defasagens salariais frente às praticadas pelo mercado (RIOS et al., 2011).

Tabela 1 Brasil, 2003-2010 – Evolução dos vínculos de trabalho nos setores público e privado

Natureza Jurídica	2003	2010	Var(%) 2003-10	Part. (%) 2003	Part. (%) 2010
Administração Pública	7.221.733	9.399.738	30,2	25,2	21,8
Setor Público Federal	727.547	947.936	30,3	2,5	2,2
Setor Público Estadual	2.946.374	3.508.835	19,1	19,3	8,1
Setor Público Municipal	3.547.812	4.942.967	39,3	12,4	11,5
Empresas Estatais	738.424	823.341	11,5	2,6	1,9
Setor Privado Organizacional	20.734.028	32.887.389	58,6	72,3	76,3
Empresas Privadas	18.489.218	39.012.389	62,3	64,4	69,6
Entidades Sem Fins Lucrativos	2.244.810	2.875.006	28,1	7,8	6,7
Total dos Setores	28.694.185	43.110.474	50,2	100,0	100,0

Fonte: (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011, p. 14)

No entanto, a partir de 2009 indícios de retração no mercado, essencialmente no internacional, acabaram afetando o mercado brasileiro, trazendo muitas incertezas, essencialmente, para quem atua no ambiente privado. Assim, a estabilidade do setor público acabou por superar as desvantagens deste setor frente ao setor privado e manter a atratividade dos trabalhos públicos, visto que ela é muito enfatizada pelos trabalhadores em tempos de recessão (RIOS et al., 2011). Porém, Carlos e Nogueira (2011) ressaltam que, em tempos de recessão, o governo, assim como o setor privado, também se contém e procura evitar o aumento de gastos com novas contratações e ajustes salariais, pois “o ciclo econômico é um determinante poderoso do ritmo e magnitude de crescimento do emprego público como um todo, bem como dos gastos públicos relacionados a ele” (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011, p. 22). Contudo, no geral, a busca é pelo setor público, já que contém gastos, mas não gera as temidas demissões em massa do setor privado.

Diante disso, o serviço público, no geral, acaba atraindo pessoas mais temerosas, com perfil conservador (RIOS et al., 2011). No entanto, essa não foi a percepção de Cardoso e Nogueira (2011) e Sanhotene (2012) os quais, contrariamente, afirmam ter ocorrido uma alta inserção de jovens no serviço público. Sanhotene (2012) destaca que esses jovens da chamada geração Y⁸, contudo, são desprendidos de velhos padrões, são rápidos e muito afoitos, trazendo certo grau de rotatividade para dentro do serviço público. Este assunto será retomado adiante quando for tratado sobre a faixa etária dos servidores.

Na análise do perfil dos servidores quanto ao gênero, percebe-se que, em se tratando da administração federal, as mulheres constituem minoria

⁸ Segundo Santos Neto e Franco (2010) a geração Y é aquela nascida entre os anos 80 e 90, marcada pela revolução tecnológica, globalização e questões ecológicas. Do tempo da expansão consumista, facilitada pela tecnologia, esses indivíduos são movidos pela preocupação com o sucesso profissional, nem sempre no mesmo emprego, já que mais do que uma fonte econômica que os possibilite consumir o que o mundo da indústria tem a oferecer, buscam um trabalho que seja fonte de satisfação e aprendizado.

(CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011). Todavia, elas se fazem maioria ao voltar o olhar para os estados e municípios (Tabela 2). Dessa forma, acredita-se numa diminuição da participação feminina nos estados e aumento nos municípios e na esfera federal, visto que a tendência que se evidencia nos dados (Tabela 2) é de crescimento da presença das mulheres nessas duas esferas.

Tabela 2 Brasil, 1995, 2002 e 2010 – Participação percentual feminina por esfera administrativa do setor público

ESFERA	1995	2002	2010
FEDERAL	31,9	32,1	35,1
ESTADUAL	59,6	58,4	57,3
MUNICIPAL	61,7	62,4	64,0
TOTAL	56,6	57,2	58,6

Fonte: (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011, p. 19)

De acordo com Cardoso Júnior e Nogueira (2011), as mulheres são predominantes nas funções de saúde, assistência social e educação. Nas informações do Boletim de Pessoal da SRH/MPOG, é possível notar que, até 2012, dentre os servidores federais, a maioria era masculina, com 61,1% contra 38,9% mulheres. Mas, quando se volta para o setor de Educação essa diferença diminui, passando a ser 52,7% homens e 47,3%, mulheres. Especificamente entre os 165.513 servidores das universidades federais, a presença das mulheres fica acima, com 50,6% (BRASIL, 2013a). Ressalta-se que ao apreciar as três esferas de governo, a participação das mulheres no serviço público fica em 58,7% do total de servidores. Com isso, verifica-se que, cada vez mais, as mulheres adentram o mercado de trabalho brasileiro. De acordo com os autores supracitados, elas são presença cada vez maior em cargos diretivos, inclusive a atual presidência do país, em posse de uma mulher (Dilma Vana Rousseff), é um grande exemplo disso.

Segundo informações do IBGE, por meio do censo 2010, verificou-se que o nível de instrução da população brasileira aumentou. Dentre as “pessoas

de dez anos ou mais de idade por nível de instrução, de 2000 para 2010, o percentual dos sem instrução ou com o nível fundamental incompleto caiu de 65,1% para 50,2%. Já a taxa de pessoas com pelo menos o curso superior completo aumentou de 4,4% para 7,9%”.⁹ Apesar desse aumento, que traz uma expectativa de melhorias, o Brasil precisa, ainda, ampliar o índice de qualificação de seus trabalhadores. A urgência se dá muito em detrimento da necessidade de criar condições para competir com os países internacionais, ante a globalização dos mercados. No setor público isso não é diferente, já que, diante de tais exigências, as políticas públicas relativas ao aprimoramento no trabalho se tornaram pauta do dia.

Ao avaliar o nível de educação dos agentes públicos, considerando a proporção dos servidores estatutários federais com curso superior completo e incompleto e, ainda, os com pós-graduação, em relação ao total de estatutários de cada esfera administrativa; Cardoso Júnior e Nogueira (2011) percebem que, no início da gestão gerencial o nível de escolaridade, em especial no âmbito federal, caiu de 46,1 para 38,9. Para eles essa queda estava relacionada com o grande número de aposentadorias e, dentre esses, encontravam-se os maiores índices de escolaridade. Entretanto, o índice voltou a subir e, em 2010, apresentou aumento de 50,7% (Tabela 3). Tal aumento de escolaridade também pode ser notado nas demais esferas de governo, o que indica uma melhoria geral do nível de escolaridade dos colaboradores públicos nos últimos anos.

⁹ Fonte: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/04/27/taxas-escolaridade-e-rendimento-aumentam-em-dez-anos-revela-censo-2010>>

Tabela 3 Percentual estatutários com educação maior que ensino médio por esfera administrativa – Brasil 1995, 2002 e 2010

ESFERA	1995	2002	2010
FEDERAL	46,1	38,9	50,7
ESTADUAL	29,7	39,7	49,4
MUNICIPAL	15,6	21,6	33,7
TOTAL	27,0	31,1	41,3

Fonte: (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011, p. 17)

Em 2003 o cenário era de 39% do quadro de servidores em cargos de nível superior, 50% no intermediário. Especificamente, entre os servidores do executivo federal, a maioria (56,9%) ocupava cargos intermediários (Tabela 4). No entanto, o Boletim de Pessoal do MPOG demonstra que recentemente (até dezembro de 2012), 45% dos servidores federais estavam em cargos de nível intermediário de escolaridade e 43% em nível superior, o restante em níveis inferiores, ou não informado. A diferença é pequena e aponta para o aumento de cargos de nível superior. Apesar disso, a maioria ainda encontra-se em cargos de nível intermediário de escolaridade, enquanto a formação em destaque desses agentes é a de nível superior, com um contingente de 46% dos servidores do Executivo federal (Tabela 5). Contudo, essa maior escolaridade não refletiu, necessariamente, em benefícios salariais diretos, o que também contribuiu para o setor privado se tornar mais atrativo para muitos trabalhadores (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011).

Tabela 4 Quantitativo (força de trabalho) dos Servidores Federais Civis ativos do Poder Executivo por nível de escolaridade do cargo – Brasil, 1997 a 2012

Nível	Superior	Intermediário	Auxiliar	Sem Informação	Total
1997	182.303	302.503	29.554	17.365	531.727
1998	177.694	289.797	28.306	17.923	513.720
1999	180.873	270.543	26.981	18.733	497.121
2000	180.098	260.834	26.142	19.838	486.912
2001	188.739	247.511	26.447	22.606	485.303
2002	182.963	227.747	24.553	21.478	456.741
2003	177.434	227.532	23.650	28.364	456.980
2004	188.171	255.057	23.304	32.606	499.138
2005	192.465	254.586	22.263	39.649	508.963
2006	207.719	257.183	26.956	36.266	528.124
2007	213.009	256.244	26.205	32.962	528.420
2008	219.960	256.696	25.295	37.284	539.235
2009	229.636	262.771	24.529	35.957	552.893
2010	239.648	262.655	23.662	41.843	567.808
2011	245.919	259.739	22.965	42.782	571.405
2012	250.152	258.196	21.917	45.873	576.138

Fonte: (BRASIL, 2013a, p. 76)

A preocupação por ampliar o nível de escolaridade desses servidores e a tendência de exigir profissionais mais bem preparados para o ambiente público se deu, essencialmente, a partir do modelo gerencial, induzindo à demanda por cargos de nível superior. Para Cardoso Júnior e Nogueira (2011), esse aumento de escolaridade na Administração Pública tem forte relação com a intenção de diminuir cargos de funções administrativas intermediárias. Este fenômeno, segundo eles, decorre da crescente busca por modernizar o mercado como um todo, abarcando, inclusive, o serviço público, o qual utiliza, cada vez mais, de tecnologias da informação (TI). Desse modo, diversas atividades que antes eram de apoio administrativo e “exercidas tipicamente por datilógrafos e auxiliares administrativos puderam ser incorporadas aos perfis dos diferentes tipos de profissionais em cargos de direção, assessoria e controle” (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011, p. 17). Esses, a partir de então, viram-se obrigados a se aprimorar e lidar cotidianamente com TI para o exercício de suas tarefas.

Tabela 5 Quantitativo por escolaridade dos Servidores Públicos Federais Civis ativos do Poder Executivo – Brasil, 2012

Nível de Escolaridade	Quantitativo*		
	Masc	Fem	Total
Analfabeto	9	13	22
Alfabetizado sem cursos regulares	2.504	645	3.149
Primeiro grau incompleto	10.466	3.093	13.559
Primeiro grau	14.270	6.412	20.682
Segundo grau ou técnico/ Aperfeiçoamento/Especialização	77.510	62.617	140.127
Superior	124.315	118.476	242.791
Aperfeiçoamento/Especialização/Pós- Graduação	10.232	10.724	20.956
Mestrado	18.419	16.017	34.436
Doutorado	30.270	23.434	53.704
Não Classificado	330	204	534
TOTAL	288.325	241.635	529.960

Fonte: Adaptado de Brasil (2013a)

Além disso, a ampliação do nível de escolaridade, também, é influenciada pela introdução da Geração Y no setor Público. Os dados do Boletim do MPOG indicam que, 40% dos aprovados em concursos nos últimos tempos têm entre 18 e 30 anos. Os jovens da Geração Y são atrevidos, proativos, empreendedores, autoconfiantes, buscam aprendizado, aceitam a diversidade, os diferentes pontos de vista, dominam a tecnologia, são ligados nas redes sociais, são questionadores, não se contentam com respostas prontas, vão a fundo, pesquisam, realizam multitarefas e, essencialmente, valorizam equilíbrio entre trabalho e lazer, não deixam de lado a ambição, porém, prezam pela qualidade de vida¹⁰ (FRANCO; SANTOS NETO, 2010; SANCHOTENE, 2012). Tudo isso ajuda a renovar a figura do servidor público (SANCHOTENE, 2012), já que os maiores de 50 anos compõem os outros 40%, os restantes (20%) estão na faixa de 31 a 49 anos do total de aprovados. Segundo a referida autora, a presença da Geração Y ajudará a oxigenar as instituições públicas.

Em contrapartida, esses jovens, também, são muito inquietos, impacientes, destemidos, estão sempre prontos para novidades e desafios (o que, no geral, não encontram no setor público), além disso, têm pouca capacidade para lidar com frustrações. Tudo isso acaba gerando alta rotatividade no serviço, em especial, nas carreiras cujos salários são menores. Assim, a média geral de idade dos servidores federais ativos no Executivo em 2012 estava na faixa dos 46 anos, sendo 47 anos para os homens e 45 para as mulheres, especificamente no setor de educação, a média era de 43 anos para ambos. Atualmente, em torno de 53% dos servidores têm idade igual ou superior a 46 anos (BRASIL, 2013a).

No que se refere ao perfil qualitativo desses agentes, o serviço público ainda carece de gestores com capacidade de produzir os perfis diretivos

¹⁰ Ressalta-se que a intenção aqui é mostrar tendências e não assumir tal caracterização como uma verdade acabada, generalizada, construídas por estudos de embasamento psicológicos. Por isso, não se está levando em conta, por exemplo, fatores como classe social e características individuais de personalidade dos diferentes indivíduos.

requeridos pela nova postura adotada a partir da administração gerencial (LONGO, 2002). O perfil que se busca para a força de trabalho é de pessoas que respondam com agilidade e eficiência às demandas, inseridas no mundo em transformação, que se adequem aos novos tempos, diante da velocidade das mudanças em curso, mormente as científicas e tecnológicas e façam frente à busca de resultados pelos cidadãos. Para tanto, é preciso investir em profissionais de alta qualificação, não somente para as atividades estratégicas como também para a rotina de trabalho das áreas administrativas e valorizar o desempenho tanto individual, quanto o das equipes e das instituições, visto que o trabalho conjunto pode gerar como fruto o sucesso organizacional (BRASIL, 2013b). Vale ressaltar que esse discurso é tipicamente gerencialista.

Como abordado em tópicos anteriores, há que se considerar também, a corrente societal que pretende adequar essas características às ações mais participativas e valorativas do trabalhador enquanto ser humano. Assim, visam à democratização e à construção coletiva para a melhoria do serviço público (TENÓRIO, 2005). Para isso, acreditam que é necessário promover o diálogo social com os servidores, fazendo-se consolidar um sistema de negociação coletiva, que envolvam dirigentes, corpo de servidores e sociedade. E nesse aspecto, a carência de gestores com perfil para realizar isso ainda é grande.

Nesse ponto, muitos autores criticam a política de gestão de pessoas do setor público. Afirmam que pouco tem sido construído a fim de permitir um perfil de servidor apto para atuar junto e em prol da sociedade, capaz de manifestar seus saberes e legitimar as ações do Estado, de praticar a autorreflexão e ter comprometimento com os objetivos que delineiam as atitudes no ambiente público (DARSSO JÚNIOR, 2002; FRANÇA FILHO, 2008; PAULA, 2005; SOUZA SANTOS, 2005; TENÓRIO, 2005). Ressaltam, ainda, que essa política, também, não fora abrangente o suficiente para que pudesse gerar impactos sobre o conjunto dos servidores, em todas as esferas de governo.

Em particular, não foram enfrentadas de forma mais decidida, as questões relacionadas com a reorganização dos quadros da administração pública brasileira, implantação de um sistema de incentivos e de avaliação de desempenho qualitativos (não somente quantitativos, como vem ocorrendo) e um sistema de treinamento que envolva, principalmente, os municípios que atuam mais próximos da sociedade (DARSSO JÚNIOR, 2002). Vale destacar que o objetivo dessa pesquisa não é aprofundar nas questões municipais, todavia esse é um ponto importante ressaltado pelo autor e merece ser estudado em outra ocasião.

A partir desse contexto, verifica-se a necessidade de desenvolver programas de gestão de pessoas voltados para um tipo de capacitação que desenvolva o espírito dialético e participativo entre os servidores. Essa ação se justifica, tendo em vista que o governo, aos poucos, tem se interessado por desenvolver políticas de gestão de pessoas relacionados à temas como: gestão por competências, avaliação de desempenho, aprendizagem, capacitação contínua. Portanto, é preciso aprofundar o conhecimento teórico e empírico de algumas dessas áreas temáticas, para assim, identificar até que ponto tais ferramentas podem conduzir um modelo mais participativo e dialógico no ambiente de trabalho. Considerando que existem diferentes formas de aprendizagem para ampliar competências na organização; que o aprendizado pode ser categorizado de forma natural ou induzida e que se dá em nível individual, grupal e, conseqüentemente, organizacional; retratar-se-á então, a respeito da capacitação, uma das formas de se obter aprendizagem nas organizações.

2.3 A capacitação

A preocupação com a capacitação surgiu, primeiramente, na iniciativa privada pela busca de uma maior e melhor produtividade. Em um segundo momento, constatou-se que, em uma corporação na qual a capacitação é valorizada, acontecem melhorias nas relações humanas e no ambiente organizacional (NELSON, 2010). Nesse sentido, o fomento à capacitação ganhou força nas organizações do Estado, trazendo, inclusive, para a Constituição, textos que demonstram a preocupação em estimular e apoiar a formação e o aprimoramento dos servidores, como o artigo 218 da Constituição Federal de 1988, no qual o governo se propõe a incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica, inclusive de seus recursos humanos (BRASIL, 1999). Contempla, ainda, em Emenda Constitucional, o princípio da eficiência, determinando que o Estado buscasse eficiência mediante a avaliação, reformulação de seus processos e capacitação das pessoas integrantes das instituições.

Conforme Franco e Fusari (1985), capacitação é o processo de aprendizagem em que fica explícito “para que”, “como”, “para quem” e “quando” fazer algo e engloba ação e reflexão sistêmica. Capacitar é treinar a pessoa para enfrentar as situações relacionadas à sua atividade, com possibilidade de criar, resolver problemas, oferecer alternativas de melhorias. A capacitação de pessoal é de fundamental importância para o sucesso das organizações, saber utilizar adequadamente essa ferramenta pode trazer grandes benefícios ao empregador e seus colaboradores (FRANCO; FUSARI, 1985).

Cabe salientar que o Decreto Lei 5.707/2006, em seu artigo 2º, estabelece que a capacitação deva ser orientada para o desenvolvimento do conjunto de CHAs, ou seja, conhecimentos (o que é preciso saber), habilidades (o saber fazer) e atitudes (maneira de portar das pessoas) necessárias ao

desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição (BRASIL, 2006a). Esse conjunto de qualidades oferecidas pelo homem pode ser aprimorado com práticas, baseadas em suas experiências (MARRAS, 2009). Segundo Decreto-Lei 5.825/2006 em seu artigo 3º, inciso II, capacitação pode ser considerada, também, ações de aperfeiçoamento e qualificação, cujo propósito é contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais, a partir do aprimoramento das competências individuais (BRASIL, 2006c).

No intuito de buscar eficiência e eficácia para as organizações, T&D se constitui uma das principais ferramentas da gestão de pessoas. Identificam-se como ações das organizações que utilizam de tecnologias instrucionais para adquirir os CHAs necessários para preparar os colaboradores para novas funções (BORGES-ANDRADE; ABBAD; MOURÃO, 2012). Considerando o objetivo desse estudo, faz-se necessário apresentar o contexto e de T&D e suas diversas concepções, bem como avaliar maneira de aproveitar melhor desses conceitos e ações na realidade pública, onde eficiência e eficácia envolvem, antes de tudo, primar pelo bem comum, pelo interesse da coletividade e, assim, desenvolver modelos de capacitações mais voltadas para a abordagem multinível, em que todos participam e o conhecimento é compartilhado.

2.3.1 O contexto do treinamento

Segundo Vilas Boas e Andrade (2009), o treinamento de pessoal, compreendido como instrumento para aperfeiçoar as equipes de trabalho “foi difundido após a Segunda Guerra Mundial, diante da necessidade de formar o escasso mercado de profissionais à época” (VILAS BOAS; ANDRADE, 2009, p. 11). Tal demanda fez com que as indústrias implantassem diferentes programas de treinamento. No Brasil, o treinamento pessoal foi introduzido no

final da década de 30, pelas indústrias americanas aqui instaladas, as quais criaram os primeiros cursos para aperfeiçoamento e formação dos profissionais brasileiros, a fim de atender às demandas das inovações tecnológicas, que, ao provocar a redução de postos de trabalho e a obsolescência de várias provisões, exigia um profissional polivalente, com maior capacidade de abstração e análise, ou seja, cada vez mais qualificado (GUIMARÃES, 2000).

Posteriormente, surgiram as escolas SENAI, com técnicas de preparo dos profissionais. Em 1975 o governo incentivou o treinamento nas indústrias, aprovando a Lei 6.297/75 que dispõe sobre dedução do lucro tributável do dobro das despesas com projetos de formação profissional, para fins de impostos sobre renda das pessoas jurídicas (BRASIL, 1975). Em 1990 criou-se a Lei 9.799/99 a qual acrescentou o art. 390 na CLT (BRASIL, 1999). Este artigo obriga as empresas com mais de 100 empregados a manterem programas especiais de incentivos e aperfeiçoamento profissional (VILAS BOAS; ANDRADE, 2009). Logo, a ênfase em treinamentos organizacionais no Brasil foi dada, tanto pelas demandas do mercado de trabalho por profissionais capacitados, quanto por incentivos fiscais e regulamentação do governo, levando até mesmo às empresas que não reconheciam, ainda, a importância desse contingente, a adotá-lo dentre as iniciativas organizacionais.

Tais demandas, também, alcançaram o setor público, como visto no item 2.2.1, ao abordar sobre a política nacional de gestão de pessoas no setor público; o marco inicial das transformações no Brasil, em busca do aprimoramento profissional, deu-se com a criação do DASP na década de 30. Continuidade foi dada à profissionalização da burocracia a partir da introdução dos princípios de seleção meritocrática e universal, na Constituição de 88. A estruturação da ENAP gerou enormes esforços para com a capacitação, reconhecendo a necessidade de se ter servidores preparados para oferecer serviços melhores à população. Todavia, foi com a introdução, nos anos 90, do modelo de gestão

pública gerencialista, baseado na experiência da Primeira-Ministra inglesa Margareth Thatcher e do Presidente americano Ronald Reagan, que se passou a adotar no setor público, a lógica da produtividade e as diferentes ferramentas administrativas existentes no setor privado (ABRUCIO, 2007).

Atualmente, sobrevive no ambiente das organizações públicas, tanto essa lógica gerencialista quanto os ideais introduzidos pela corrente societal. Essa corrente procura espaço para se firmar no âmbito das entidades públicas e contrabalancear o foco privatista com os preceitos que se busca na gestão pública, num viés mais voltado para a gestão social. Assim, considera-se que o serviço público existe para atender ao interesse social e é nos serviços prestados à sociedade, com oportunidade para o cidadão desenvolver seu papel de deliberar junto a quem governa que o Estado alcança sua legitimidade. Nesse aspecto, as ações de capacitação, também, devem ter essa relevância social e política, permitindo ao servidor adquirir postura proativa, autorreflexiva. Mas, muito há que se construir nesse sentido, principalmente na esfera federal, como se constatará adiante.

Retomando ao modelo gerencial, um dos motivos da sua preocupação com a eficiência da Administração Pública, com a qualidade dos serviços prestados e as necessidades vitais da coletividade (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2005), é apresentar aos cidadãos os reais objetivos que se passou a buscar para serviço público a partir de então. Tais objetivos, como mencionado, incluíam um servidor de responsabilidade, presteza e eficiência e agilidade em sua atuação. Logo, aprimorar o corpo administrativo tornou-se essencial para o bom desempenho das políticas públicas.

Pretendia-se, dessa forma, acabar com a imagem que se tem na sociedade de um servidor público rotulado como um profissional pouco treinado, de vida sossegada, bem remunerado e pouco interessado em atender o contribuinte, quem de fato paga seu salário (AMARAL, 2008). Uma tarefa

difícil, visto que, segundo Faoro (2001), a cultura do patrimonialismo, clientelismo, ainda, encontra-se enraizada no funcionalismo público, minando sua imagem junto à sociedade, ainda que existam muitos profissionais dedicados, comprometidos e empenhados com as atividades e com a postura ética.

O intuito de melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos, de acordo com Menegasso e Salm (2001), deve passar pela modernização da área de gestão de pessoas, “revisando os processos de trabalho e informatização das suas rotinas e, principalmente, pela capacitação dos servidores, representantes efetivos da vontade política do Estado” (MENEGASSO; SALM, 2001, p. 34). A capacitação tem importante papel a cumprir a fim de reposicionar o servidor público e promover a motivação do mesmo (PINTO; SANTOS, 2010). Acrescenta-se que, em termos de política de gestão de pessoas, a capacitação é decisiva para o serviço público, tendo em vista a pluralidade de funções desempenhadas pelas pessoas que atuam no Estado. Além disso, existe forte demanda por um acelerado processo de recapacitação e requalificação dos servidores, em virtude das transformações que vêm ocorrendo na sociedade do conhecimento (MENEGASSO; SALM, 2001).

Alinhado a esse pensamento, o governo constituiu agenda com inúmeras políticas de capacitação. Especificamente, no âmbito das IFES, como já referenciado, estruturou-se o PPCTAE e acompanhou-se o que foi determinado na PNDP e demais decretos auxiliares (CAVALCANTE; SILVA, 2012). Por meio da edição da Portaria nº 208/MP, em 2006, estabeleceram-se os seguintes instrumentos de apoio à PNDP: a) Plano Anual de Capacitação; b) Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação e c) Sistema de Gestão por Competência (BRASIL, 2006d).

Destaca-se, ainda, o Decreto Lei 5.707 de fevereiro de 2006 que instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração

pública federal, bem como a regulamentou dispositivos da Lei nº. 8.112/90, quais sejam:

- a) art. 87 - traz a prerrogativa de afastamento do exercício do cargo efetivo, por até três meses, com remuneração, para, no interesse da Administração, participar de curso de capacitação profissional após quinquênio de efetivo exercício;
- b) art. 102 - considera, nos incisos IV e VII respectivamente, como efetivo exercício os afastamentos para: participação em programa de treinamento ou em programa de pós-graduação *stricto sensu* no país, conforme regulamento, bem como, missão ou estudo no exterior, quando autorizado, conforme regulamento da instituição (BRASIL, 1990, 2006a).

Outro Decreto importante é o Decreto 5.825 de julho de 2006 (BRASIL, 2006c), que veio estabelecer as diretrizes para elaboração do plano de desenvolvimento dos integrantes do plano de carreira dos TAs, instituído pela Lei 11.091/05 ((BRASIL, 2005). Essa lei dispõe sobre a estruturação do plano de carreira dos TAs em educação no âmbito das IFES e sofreu algumas alterações pela Lei 12.772/12 (BRASIL, 2012). O objetivo principal dessa Lei é definir as políticas de desenvolvimento desses técnicos. Tem-se, também, o decreto nº. 5.824 de julho de 2006 cuja finalidade é estabelecer os procedimentos para concessão de incentivo à qualificação e capacitação (BRASIL, 2006b).

Cabe ressaltar que na redação do § 7º do art. 39, dada a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, todos os entes federados devem disciplinar a aplicação de recursos orçamentários para fins de desenvolvimento de programas de

qualidade, produtividade, treinamento e desenvolvimento dos servidores e modernização da gestão pública (BRASIL, 1998).

Segundo Nelson (2010), a partir desses dispositivos legais, os programas de treinamento se tornaram uma obrigação compartilhada entre Administração e servidor público, ou seja, passaram a ser de interesse também do governo, não somente do servidor que procura se qualificar e voltar-se para a consecução de metas e planos estratégicos dos entes públicos. Com isso, adotou-se a exigência dos cursos de capacitação como uma forma razoável para o Estado melhorar sua eficiência e para o servidor avançar na carreira, obter progressões salariais e ampliar conhecimento.

2.3.2 Definições e evolução dos termos T&D e capacitação

As necessidades de mudanças globais, em especial aquelas advindas da Segunda Grande Guerra, incluíam novas formas de gerir, planejar e colocar em prática as ações das organizações. Da mesma forma, inúmeras tentativas foram realizadas, a fim de desenvolver as pessoas para executarem suas atividades de modo a reduzir as inadequações e adaptar às mudanças. Isso fez com que fossem desenvolvidas diferentes teorias sobre treinamento. Inicialmente, treinamento era entendido como um processo para se aprimorar e desenvolver aptidões das pessoas com o simples objetivo de execução de dada atividade profissional (RUAS et al., 2005). Ou seja, definia-se treinamento como meio para o trabalhador aprender a manusear e utilizar, adequadamente, as ferramentas necessárias para a execução de suas tarefas.

Todavia o conceito de treinamento vem sendo repensado e importantes autores têm dado grandes contribuições nesse sentido. Nesse aspecto, Dogson (1993) reforça que, se no início treinamento se concentrava especificamente no cargo ocupado pelo indivíduo, posteriormente, passou a considerado um meio

para alavancar o desempenho do cargo e, atualmente, é visto como forma de desenvolver competências nos indivíduos, a fim de se tornarem mais produtivos, criativos e inovadores, agregando valor tanto às pessoas, como às organizações e aos clientes que confiam nela.

Borges-Andrade e Pagotto (2010) definem treinamento como uma atividade previamente planejada cujo objetivo é mudar o desempenho e aprimorar as atividades exigidas nas tarefas executadas, configurando-se em investimento e esforço organizacional que favorece a aprendizagem de seus integrantes. Ou seja, o treinamento passa a ir além do simples ensino de manuseio das ferramentas para execução das atividades, torna-se instrumento facilitador da aprendizagem contínua, tanto no ponto de vista individual quanto organizacional. Segundo Gonçalves e Mourão (2011), as ações tanto de treinamento, quanto de desenvolvimento fazem parte de um conjunto para induzir aprendizagem no ambiente organizacional.

Nas palavras de Ivancevich (2008), treinamento e desenvolvimento são processos que visam proporcionar aos trabalhadores informação, capacitação e compreensão da missão, dos objetivos e metas da organização. O autor ressalta, ainda, que muitas organizações, tão logo os colaboradores são contratados, os submetem a sessões de orientações para que eles conheçam melhor a organização, seus valores, sua cultura e costumes e percebam qual o tipo de trabalho é esperado deles.

Atentando-se para o fato de, cada vez mais, as organizações investirem em ações de educação formal para os seus colaboradores, Vargas e Abbad (2006) apresentam o conceito de TD&E, cuja dimensão educação é incluída às dimensões anteriores. Não obstante, Carvalho e Nascimento (2004) empregam o termo capacitação de forma similar aos vocábulos treinamento, desenvolvimento e formação. Dessa maneira, afirmam que a capacitação reveste-se de importância na gestão de pessoas, sendo primordial repensar os programas que

irão transformar o local de trabalho em um ambiente de aprendizagem. Sendo assim, neste trabalho, o termo capacitação foi utilizado no sentido proposto por Carvalho e Nascimento (2004), similar ao termo treinamento e suas extensões.

2.3.3 Objetivos da capacitação

Os principais objetivos da capacitação, para Marras (2009) são:

- a) treinar as pessoas para executarem diversas tarefas do cargo;
- b) propiciar oportunidades para o contínuo desenvolvimento pessoal, não só relacionado ao cargo, e;
- c) mudar a postura das pessoas, criando um clima melhor no ambiente de trabalho mais motivação, criatividade e receptividade às inovações.

Dessa forma, Amaral (2008) afirma que uma instituição pública que investe em treinamento, preocupa-se em alcançar constante aperfeiçoamento de seus trabalhadores, seja por meio de palestras, cursos profissionalizantes, formação continuada. Com o investimento em treinamento, empresas e entidades públicas esperam acompanhar os avanços tecnológicos e inovações que lhes são apresentadas, atingir os objetivos em prol de melhores resultados, tais como: aumento da produtividade, redução de custos, de acidentes, de rotação de pessoal e melhoria no comportamento humano e no relacionamento interno e externo, estimular o interesse pelo trabalho em equipe, ou seja, apresentar-se aptas para enfrentar novos desafios e satisfazerem ao contribuinte.

Portanto, após um programa de treinamento, é extremamente importante que as empresas e, também, os órgãos públicos avaliem os participantes, verificando se houve reais benefícios para a organização e se o treinado atingiu o

objetivo esperado. Amaral (2008, p. 16) aponta que, além de treinar servidores, os órgãos públicos precisam ter formas de aproveitar melhor dos resultados que tais treinamentos podem proporcionar:

Além de um bom treinamento, as instituições públicas devem oferecer condições para que o empregado desenvolva melhor suas habilidades, com isso, avaliando também a capacidade de cada participante, selecionando aqueles que obtiveram melhor aproveitamento, designando-os para os cargos específicos.

Tais colocações são importantes, porém estão muito atreladas à visão gerencialista a qual reduz a capacitação à modelos de treinamentos tradicionais. Cabe salientar a recém-introdução da concepção mais voltada para a vertente societal, na qual se tornou fundamental ampliar a qualificação dos trabalhadores, tanto no que se diz respeito a essa técnica especializada quanto na dimensão ético-política, comunicacional e nas inter-relações pessoais. Ao se considerar a visão social no setor público, a capacitação atua para proporcionar ao trabalhador oportunidade de atingir os objetivos propostos, além de ensejar o crescimento e meios para agir, junto à organização, não só nas práticas laborais, como também enquanto sujeito no âmbito do trabalho, principalmente sendo representante dos entes públicos, devendo atuar conjuntamente para atender as demandas advindas da sociedade (MELLO; AMÂNCIO FILHO, 2010).

Logo, o treinamento precisa ser um processo contínuo de aprendizagem, que deve ser elaborado e planejado com o apoio do setor de gestão de pessoas, no intuito de aumentar o nível de conhecimento dos colaboradores, bem como o nível de capacidade reflexiva, de conhecimento e as habilidades técnicas ou intelectuais, visando melhorar o desempenho nas atividades dos diversos setores. Ademais, devem permitir o exercício de suas funções não só com mais eficiência, mas também, com pró-atividade, postura ética e responsiva.

De acordo com Borges-Andrade, Abbad e Mourão (2012), antes de se iniciar um processo de capacitação nas organizações é essencial que sejam levantadas informações referentes ao quadro de pessoal como: o nível de escolaridade dos participantes do treinamento; a idade, o cargo que ocupa na organização, as crenças que possui a respeito de treinamento, como procura desenvolver o aprendizado, qual a motivação dele em participar, aprender e transferir o aprendizado, entre outros dados que indiquem, de certo modo, o perfil de quem participará dos treinamentos. Nesse aspecto, este estudo ocupou-se em levantar os dados que permitam conhecer o perfil dos colaboradores, servindo de subsídio para futuras avaliações dos programas de capacitação desenvolvidos na entidade em análise, permitindo discernir melhor sobre onde atuar e aprimorar seu processo.

Diante disso, buscou-se, no presente estudo, colher dados sobre o perfil de servidores no âmbito da Universidade Federal Mineira, e a partir dessas informações, abordou-se sobre a política de capacitação desenvolvida até o momento, no intuito de contribuir com a evolução desse perfil. Consoante ao abordado por Borges-Andrade, Abbad e Mourão (2012), para uma boa avaliação de um programa de T&D, é preciso colher dados sobre alguns desses efeitos, e assim, possibilitar que se emita juízo de valor sobre tais ações.

Isto posto, percebe-se que a atividade de capacitar é um fator de investimento crucial, seja em âmbito privado ou público. As ações de capacitação são inerentes ao contexto organizacional e tanto influenciam quanto são influenciadas pelas estratégias organizacionais. Desse modo, os processos de treinamento precisam estar alinhados com as diretrizes corporativas e com o ambiente das organizações nas quais serão implementados (VILAS BOAS; ANDRADE, 2009). Carvalho e Nascimento (2004) afirmam que é importante adequar as competências individuais e organizacionais, ou seja, fazer uma boa gestão dessas competências. Para tanto, é preciso identificar o quanto as

competências contribuem para o alcance dos objetivos organizacionais (DUTRA, 2007). Assim, antes de apresentarmos os resultados observados no estudo de caso em questão, há que se retratar um pouco mais sobre competências e aprendizagem no ambiente organizacional e as correlações entre esses conceitos.

2.4 Desenvolvendo aprendizagem e competências nas organizações

O desenvolvimento de competências acontece por meio da aprendizagem e tem por finalidade criar condições tais para promover o desempenho da organização, na expectativa de que influenciem positivamente os resultados das equipes de trabalho e, conseqüentemente, da organização como um todo (BANDÃO et al., 2008). Nesse sentido, o referido autor afirma que as empresas precisam criar diferentes formas de promover oportunidades para aprender e esse é um grande desafio, “[...], sobretudo porque a complexidade do ambiente faz surgir diversificadas demandas de competências, aumentando a distância entre o que as pessoas sabem e o que elas precisam saber” (BRANDÃO et al., 2008, p. 525).

No contexto da globalização e das grandes mudanças, a busca pela maximização dos resultados, por ferramentas de gestão do desempenho que integrem aprendizado, competências, produtividade, indicadores qualitativos e quantitativos se tornaram primordiais no intuito de alcançar maior precisão nas decisões que envolvam gerenciamento de pessoas. Dessa forma, modelos de gestão baseados na noção de competência e “sua incorporação no ambiente organizacional fez com que o termo competência adquirisse diferentes conotações” (BRANDÃO et al., 2008, p. 877).

A competência e o aprendizado ganham ênfase, também, no setor público, principalmente, a partir da instituição da PNDP. Conforme abordado,

essa política trouxe como objetivo primordial o desenvolvimento permanente das pessoas, incluindo a aprendizagem e a gestão de competência no setor público. Para tanto, o terceiro item da Portaria nº 208/MP, em 2006, estabeleceu o sistema de gestão por competência como um dos instrumentos de apoio à PNPD (BRASIL, 2006, 2013b). Isso demonstra o enfoque, também, no setor público, em capacitar, gerir e ampliar as competências. Assim, abordar-se-á nos itens que se seguem sobre as principais conotações dadas à aprendizagem e competência.

2.4.1 Aprendizagem: conceitos e definições

A aprendizagem tornou-se uma forma para que as organizações, fossem privadas ou públicas, desenvolvessem competências necessárias para atuar num ambiente marcado por fortes mudanças. Dutra (2007) aponta que os processos para desenvolvimento de pessoas transformam-se em investimentos que as organizações fazem em suas equipes. Castro e Borges-Andrade (2004) discorrem que as organizações passaram a apresentar grande necessidade de prover ações direcionadas ao aperfeiçoamento contínuo de seus colaboradores, com o objetivo de serem capazes de efetuar constantes inovações, acompanhando as tendências do cenário globalizado. Fez-se necessário que as organizações tivessem “[...] pessoas ágeis, competentes, empreendedoras e dispostas a assumir riscos [...] preparadas para enfrentar os desafios da inovação” (VILAS BOAS; ANDRADE, 2009, p. 112).

Aprendizagem para Marras (2009) pode ser definida como processo no qual as pessoas adquirem conhecimento sobre o meio em que vivem e as relações que desenvolvem no decorrer de suas vidas. Desta forma, o aprendizado acontece com a mudança de comportamento do indivíduo, em resposta a uma nova experiência vivenciada por ele. Entretanto, é preciso que exista desejo no

indivíduo em aprender e mudar e as novidades precisam, ainda, de prática, senão, caem no esquecimento (SAWYER; EASTMOND, 2005). Desse modo, aprendizagem está relacionada com prática, reforço, retenção e esquecimento.

Isto posto, observa-se que o conceito de aprendizagem abrange dois grandes aspectos. Um voltado para um tipo de conhecimento ou habilidade obtido por atividades formais de instruções e direcionadas para um desempenho específico. O ato de aprender é visto como necessário para atender demandas observadas pelo indivíduo. “O ato de aprender seria, então, justificado em torno dos objetivos de aprendizagem estabelecidos” (COELHO JÚNIOR; BORGES-ANDRADE, 2008, p. 225). O outro aspecto estaria voltado para um tipo de aprendizagem adquirida pelo conhecimento e experiências que vão sendo incorporadas pelo indivíduo e corroboram para que ele norteie suas ações futuras, uma vez que se baseia no que foi vivenciado. Neste sentido, a aprendizagem se torna mais significativa, visto que o indivíduo consegue correlacionar o aprendido com suas experiências (COELHO JÚNIOR; BORGES-ANDRADE, 2008).

Logo, Coelho Júnior e Borges-Andrade (2008), citando Salvador (1994), afirmam que a aprendizagem pode ser intrínseca, quando envolve a realidade e interesses dos indivíduos e extrínseca, quando impessoais e mais voltadas para o interesse da organização. Esses autores, após realizarem estudos na área organizacional e do trabalho, constataram que alguns tipos de treinamentos não geram resultados como esperado, muito por causa da vontade em aprender e a percepção que os trabalhadores têm da externalidade do treinamento em suas rotinas diárias. Dessa forma, os autores detectaram que as ações devem ser tanto intrínsecas quanto extrínsecas.

Dogson (1993) afirma que aprendizagem e gestão de competências, na verdade, são conceitos interligados. Ademais, a aprendizagem numa organização envolve várias etapas as quais se iniciam com a identificação das competências

necessárias à organização, em seguida, o desenvolvimento e aquisição dos conhecimentos, sua estruturação e disseminação, uso e incorporação no processo organizacional. O processo de aprendizagem para Crosson, Lane e White (1999) ocorre em nível individual, grupal e atinge o organizacional, por meio dos “4Is”, ou seja, da intuição, interpretação, integração e institucionalização entre os membros da organização. Nesse sentido, Moilanen (2005) propôs que o aprendizado adquirido no nível individual impactava na aprendizagem organizacional, num fluxo de aprendizagem nas organizações.

Coelho Júnior e Borges-Andrade (2008) destacam que a aprendizagem nas organizações pode acontecer por meio da aprendizagem formal e informal. No geral, as ações das organizações para o aperfeiçoamento contínuo de suas equipes, dão-se por meio de treinamentos, desenvolvimento, educação, ou seja, pelo sistema formal, pautado no planejamento, organização prévia das competências a serem transmitidas aos aprendizes. Porém, muitas passaram a utilizar de sistemas informais de aprendizagem (ABBAD; BORGES-ANDRADE, 2004). Tem-se como aprendizagem informal aquela de aplicação imediata, sem condução formalizada, "decorrente de forma espontânea, por meio do contato com os colegas com mais experiência na execução das tarefas, pela imitação, ajuda interpessoal, autodesenvolvimento baseado no cotidiano do trabalho" (COELHO JÚNIOR; BORGES-ANDRADE, 2008, p. 226).

A aprendizagem é um ponto fundamental para as pessoas, equipes e organizações evoluírem. A aprendizagem formal, induzida por meio de programas de Treinamento, desenvolvimento e ensino é a de maior enfoque nas organizações (ABBAD; BORGES-ANDRADE, 2004). Não obstante, Schommer e França Filho (2008) mencionam que um dos grandes desafios na construção dessa aprendizagem relaciona-se com a necessidade de avançar na formação mais voltada para uma gestão social.

Nesse constructo, a formação de gestores tende a requerer metodologias e processos diferenciados em relação às formas de gestão mais tradicionais, essencialmente ao que se denomina de aprendizagem formal. Sendo assim, tem-se buscado aproximar e desenvolver modelos de aprendizagem mais informais, voltados para a vivência dos indivíduos, para o caráter coletivo da aprendizagem, a partir de observações do cotidiano. Desse modo, chegou-se a uma abordagem social da aprendizagem. Para Schommer e França Filho (2008, p. 63) essa aprendizagem é aquela:

(...) segundo a qual a compreensão da aprendizagem deve partir das interações sociais entre pessoas em contextos sócio-práticos, ao contrário da abordagem cognitiva mais tradicional, que focaliza os processos cognitivos que ocorrem na mente dos indivíduos para compreenderem aprendizagem. (...) Tal abordagem parece mais próxima da concepção de gestão social com que temos trabalhado, a qual valoriza os processos coletivos, dialogados e participativos da gestão.

Assim como o diálogo é uma característica central para uma gestão social, na concepção desse tipo de aprendizagem, a participação dos sujeitos na construção dos significados e dos repertórios de ação - linguagem, normas, regras, instrumentos de ação – é concebida como característica essencial da aprendizagem e da construção do conhecimento. A instrumentalização e a formação de pessoas num aprendizado voltado para uma abordagem social é muito importante, a fim de aproximar, também, o aprendizado dentro das instituições públicas daquilo que se propõe hodiernamente para a gestão do é público, de interesse comum. Assim, é possível tratar as devidas diferenças de uma gestão privada da gestão pública, buscando por concepções a respeito de aprendizagem que fundamentem processos e metodologias os quais visem a formar gestores para o exercício de uma gestão social (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008).

Segundo esses autores, a abordagem social da aprendizagem vem sendo muito utilizada em organizações do terceiro setor, onde se busca enfatizar o caráter coletivo relacionado às práticas da aprendizagem. Mas, não aquela visão tradicional, como as mencionadas por Crosson, Lane e White (1999) e Moilanen (2005) cuja aprendizagem coletiva é considerada o somatório das aprendizagens individuais. O desafio não se resume em aprimorar capacidades individuais e, sim, em gerar instrumentos e metodologias capazes de aprimorar capacidades de todos os envolvidos no processo de gestão, onde é possível evidenciar potencial para gerar aprendizagem, seja dos estudantes, professores, pesquisadores ou lideranças comunitárias, parceiros empresariais e gestores, de modo geral.

É para esse tipo de aprendizagem que as organizações públicas precisam se atentar ao buscar ampliar competências, em especial das universidades federais, entidades responsáveis por gerar conhecimento, sendo ao mesmo tempo qualificantes (quando buscam formar pessoas para a prática social) e qualificadas (pelo compromisso de propiciarem aprendizagem significativa a seus servidores).

2.4.2 Definindo competência

Para Ruas et al. (2005), o conceito de competências abrange duas perspectivas: uma desenvolvida na dimensão estratégica das organizações apresenta-se como importante alternativa para o desenvolvimento competitivo, cuja ideia central é o recurso humano como principal fator de competição. Prioriza a gestão e desenvolvimento de capacidades que forneçam suporte à competitividade nas empresas. A outra perspectiva refere-se à noção de competências como práticas associadas à gestão de pessoas tais como: seleção, desenvolvimento, avaliação, treinamento, remuneração por competências. Nesse sentido, competência emerge como conceito correlacionado à desempenho e

contribuições no trabalho a fim de atingir a estratégia da empresa (RUAS et al., 2005).

Duarte, Ferreira e Lopes (2009) reforçam essa definição sobre competência, trazendo a existência de duas grandes correntes:

A primeira representada principalmente por autores norte-americano como Boyatzis (1982) e McClland (1973), entendem a competência como um estoque de qualificações (conhecimentos, habilidades e atitudes) que credencia a pessoa a exercer determinado trabalho. A segunda, representada principalmente por autores franceses, como Le Boterf (1999) e Zarifian (1999), associa a competência não a um conjunto de qualificações do indivíduo, mas às realizações da pessoa em determinado contexto, ou seja, àquilo que ela produz ou realiza no trabalho (DUARTE, FERREIRA; LOPES, 2009, p. 6).

De acordo com Bonilla (2012), competência se distingue entre aspectos da tarefa a ser realizada de forma competente e o nível de competência exigido das pessoas para executarem bem esses aspectos. Sendo assim, ele apresenta competências como capacidade que a pessoa ou a organização precisa para atingir realizações específicas. Consiste em um conjunto integrado de estruturas de conhecimento, bem como habilidades, ações e valores que são necessários para realizar tarefas e resolver problemas, permitindo que a organização funcione de forma eficiente. Ou seja, seria a combinação de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores necessários para a compreensão e transformação de uma realidade complexa. Desse modo, Bonilla (2012) traz, também, a dimensão valor para ser e alcançar a competência.

Conforme Vilas Boas e Andrade (2009), de um modo geral, “pode-se dizer que alguém ou alguma coisa é competente quando tem capacidade, habilidade, aptidão, idoneidade para realizar algo” (VILAS BOAS; ANDRADE, 2009, p. 183). Assim, competência pode ser definida como um saber agir com

responsabilidade e reconhecimento, mobilizando, integrando e transferindo conhecimentos aos demais. Nesse sentido, Rabaglio (2008) aborda o que ela considera como os três ingredientes da competência e traz a dimensão valor, citado por Bonilla (2012), inserida em atitudes:

Conhecimentos para o cargo: refere-se à necessidade que o cargo tem de formação acadêmica, conhecimentos técnicos, especialidades. Nessa etapa da competência, não se exige prática, apenas formação e pré-requisitos necessários ao cargo.

Habilidades: experiência, prática, domínio do conhecimento. [...]

Atitude: valores, emoções, sentimentos expressos através do comportamento humano, que, por meio de uma metodologia, torna possível identificar o perfil comportamental necessário para cada cargo (RABAGLIO, 2008, p. 2).

O conceito apresentado por Brandão et al. (2008) e por Carbone et al. (2009) reforça que as competências são combinações sinérgicas da tríade: conhecimento, habilidade e atitude. A definição de *conhecimento* tem relação com a formação acadêmica e com conceitos teóricos. A *habilidade* está relacionada à prática, à vivência e ao domínio do conhecimento. E a *atitude* diz respeito às emoções, aos valores, à cultura e comportamentos das pessoas (CARBONE et al., 2009). Para fins desse estudo, este foi o conceito considerado para competências, ou seja, como conjunto de qualificações que possibilitam a pessoa a exercer determinadas atividades, contribuindo para o sucesso das organizações.

Dutra (2007) demonstra, ainda, a existência de diferentes tipos de competências, quais sejam: competências individuais e ou gerenciais que são competências resultantes do trabalho de cada indivíduo; competências coletivas e ou/grupais, aquelas que advêm do desempenho de trabalhos coletivos na organização; competências organizacionais, as quais dizem respeito às

estratégias de atuação adotadas pelas empresas. Competência pode, então, ser atribuída a diferentes atores. O referido autor menciona também, que, ao comparar competências organizacionais e pessoais, pode-se constatar um processo contínuo de troca de competências, havendo relação intrínseca entre ambas. Assim, ele afirma que:

A organização transfere seu patrimônio para as pessoas, enriquecendo-as e preparando-as para enfrentar novas situações profissionais e pessoais, na organização ou fora dela. As pessoas, ao desenvolverem sua capacidade individual, transferem para a organização seu aprendizado, capacitando-a a enfrentar novos desafios. Desse modo, são as pessoas que ao colocarem em prática o patrimônio de conhecimentos da organização, concretizam as competências organizacionais e fazem sua adequação ao contexto. Ao utilizarem, de forma consciente, o patrimônio de conhecimento da organização, as pessoas validam-no ou implementam as modificações necessárias para aprimorá-lo (DUTRA, 2007, p. 24).

Fleury e Fleury (2001) confirmam essa afirmativa esclarecendo que o termo competência está “associado a diferentes instâncias de compreensão: no nível da pessoa (a competência do indivíduo), das organizações (*core competences*) e dos países (sistemas educacionais e formação de competências)” (FLEURY; FLEURY, 2001, p. 183). Por sua vez, as competências organizacionais, de acordo com o pontuado por Vilas Boas e Andrade (2009), decorrem do conceito *core competence* abordado por Prahalad e Hamel (1990):

Para esses autores, as competências organizacionais compõem um conjunto de recursos na forma de conhecimentos, habilidades, tecnologias, sistemas físicos, gerenciais e valores que a organização possui. Esse conjunto possibilita que a organização tenha a capacidade de combinar, misturar e integrar recursos, produtos e serviço, de maneira a se colocar de forma competitiva no mercado,

através do que eles chamaram de *core competence* (VILAS BOAS; ANDRADE, 2009, p. 184).

O desenvolvimento de competências nas organizações traz retornos mútuos, pois, tanto contribui para o sucesso da organização, que passa a ter um corpo funcional mais apto para trabalhar, quanto para o indivíduo, que adquire aprendizado, conhecimento e se desenvolve enquanto profissional e cidadão. Logo, percebe-se que, se bem desenvolvida, a gestão por competências demonstra ser um instrumento alternativo aos modelos tradicionais de gestão utilizados pelas organizações. Neste estudo, ao buscar definir o perfil dos TAs da Universidade Mineira, foi possível apresentar, também, algumas contribuições no sentido de propor a gestão das competências na instituição.

2.4.3 A gestão por competências no setor público

No contexto do serviço público, o modelo de gestão por competências vem sendo adotado de forma avançada nas agências reguladoras, nos tribunais e empresas públicas, principalmente naquelas do setor bancário (HOLANDA; SOUZA, 2011). Nas instituições federais de ensino superior, esse novo modelo começou a ser implantado somente a partir da política de desenvolvimento de pessoal instituída pelo Decreto-Lei 5.707/2006 (BRASIL, 2006a). Este decreto, também, incorporou o conceito de gestão por competências na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, determinando o sistema da gestão por competências como um dos instrumentos da PNDP.

No referido Decreto, em seu art.2º, inciso II, pode ser encontrada a definição de gestão de competências, determinada como *gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao*

alcance dos objetivos da instituição (BRASIL, 2006a). Tal definição tornou-se parâmetro para todas as organizações públicas federais, inclusive para as IFES.

Essa definição está atrelada aos conceitos de Brandão et al. (2008) e Carbone et al. (2009), quando eles explicam que competência seria a combinação sinérgica dos CHAs, expressos pelo desempenho profissional, dentro de determinado contexto organizacional. Nesse aspecto, trouxeram a relação entre competência e desempenho. Então, a PNDP enfatizou o desempenho, considerando-o como forma essencial para a manifestação das competências desenvolvidas pelo indivíduo em sua trajetória profissional (BRASIL, 2013b).

Num contexto de trabalho diverso e mutável, em que estão inseridas as pessoas que atuam no setor público, faz-se necessária a utilização e o desenvolvimento constante de novas competências, o que implica na necessidade da adoção de um sistema de gestão dinâmico e adaptável. Dessa forma a PNDP, retratada no item 2.2.1, busca desenvolver novas competências nos servidores (por meio de processos de aprendizagem contínua) e exigir sua expressão no desempenho do indivíduo no trabalho, sendo mais ágil, mais eficaz, mais produtivo. Assim, por meio de determinações legais, estabeleceram-se políticas e diretrizes que exigem dos colaboradores desenvoltura para alcançar os resultados desejados pelas instituições (BRASIL, 2013b). A pretensão disso parece, na verdade, estar alinhada para construir um portfólio de competências organizacionais que, mesmo apegado às normas, imposições legais e até mesmo o corporativismo, satisfaçam aos moldes gerencialista.

Geralmente, nas instituições públicas, a missão é definida pela legislação. Esta acaba, também, tornando-se o meio para a definição das competências organizacionais (BRASIL, 2013b). No entanto, ao considerar os conceitos aqui abordados anteriormente é possível verificar que as competências não devem se limitar às definições regimentais. A realidade, em especial no

ambiente público, é dinâmica e a própria evolução do conhecimento e das tecnologias podem gerar a necessidade de novos aprendizados. Além disso, é importante que as organizações públicas tenham o cuidado de observar o papel que desempenham na sociedade e considerar, também, o que é proposto na agenda de governo. Os desafios podem estabelecer novas atribuições e exigir novas competências, em especial após sua desenvoltura para o modelo gerencial.

Ademais, as ações de capacitação devem ser planejadas e executadas com base nas lacunas identificadas e na perspectiva de possibilitar e facilitar o desenvolvimento das novas competências ou o aperfeiçoamento das já existentes, compondo, assim, o plano de capacitação por competências, exigido pela PNDP, pautado nos objetivos que se estabeleceu no plano institucional da organização (BRASIL, 2013b). Nesse aspecto, é preciso identificar qual o grau de domínio e capacidade dos servidores. O mapeamento do perfil dos mesmos é importante instrumento para apontar as lacunas que podem ser reduzidas ou sanadas por meio de ações de capacitação.

Contudo, deve-se considerar que não se pode fazer uma simples transposição das ferramentas gerenciais do setor privado para o público (ABRUCIO, 2007; SOUZA FILHO, 2009). Dessa forma, a implantação da gestão por competências exige grandes mudanças organizacionais no serviço público. Nesse setor, a implantação de novas práticas de gestão como essa é um processo complexo, porque envolve uma série de fatores, dentre eles a reconstrução da cultura organizacional, bem como adaptações de parte da teoria às especificidades do ambiente em questão.

O momento de transição vivenciado pelas instituições públicas exige que gestores e demais servidores assimilem novas competências, bem como compreendam as mudanças que ocorrem nas instituições como oportunidades para criar e aprimorar, utilizando eficientemente os recursos disponíveis, para assim, atender melhor às demandas da sociedade (BRASIL, 2013b). Todavia, há

que se atentar para as imposições legislativas, como abordado no tópico 2.2.1, que, muitas vezes, engessam ações de gestão nesse sentido. Dessa forma, é preciso encontrar estratégias que melhor viabilizem a aplicabilidade da gestão por competências no setor público que se atentem para as demandas sociais.

Cabe salientar, ainda, que, de acordo com Carvalho e Nascimento (2004), existe grande dificuldade dos participantes dos programas tradicionais de treinamento aplicar em suas atividades o conjunto de competências neles adquiridos. No setor público, essa dificuldade é ainda maior, tendo em vista as limitações burocráticas, a dinâmica e complexidade das diversas tarefas executadas por pessoas das mais diferentes formações num mesmo cargo, entre outros fatores como elencados no item 2.2.1 ao retratar sobre a PNDP.

Ruas et al. (2005) mencionam, também, sobre a terminologia treinamentos tradicionalmente utilizada por alguns autores para se referir aos treinamentos desenvolvidos em salas de aula, com instrutores que disponibilizam conceitos e teorias aos treinandos, por meio de cursos, palestras, com o auxílio ou não de tecnologias. Isso posto, ressaltam que o grande problema de muitos desses processos de treinamento é se concentrar apenas no desenvolvimento de um dos pilares da competência: o conhecimento. Na verdade, o conhecimento, se não for incorporado às atitudes do colaborador, nem se manifestar por meio de ações práticas no trabalho, não apresentará benefícios para as organizações, muito menos estimulará o desenvolvimento das pessoas (RUAS et al., 2005).

Diante disso, esses autores acreditam que, mesmo que os programas de capacitação estejam sendo alterados, em busca de uma melhor adequação, com a inclusão, por exemplo, de experiências e simulações em sala de aula ou em laboratórios, realizados continuamente, não têm sido suficientes para gerar o efetivo desenvolvimento de competências dos aprendizes. Isso porque, no geral, tais programas ocorrem longe do ambiente e da realidade de trabalho, onde as

competências devem ser demonstradas. Segundo Ruas et al. (2005), essa dificuldade de transferência e adaptação dos resultados da formação ao ambiente de trabalho é uma das maiores críticas com relação ao tema.

Os autores supracitados reconhecem a importância das iniciativas de formação, segundo eles “[...] indispensáveis e todos os esforços devem ser mobilizados para torná-las mais efetivas e estratégicas [...]” (RUAS et al., 2005, p. 251). Contudo, é possível perceber que os treinamentos tradicionais, pensados como um conjunto de eventos independentes, tendem a gerar um gap entre o que foi desenvolvido nos programas e o que, de fato, é apropriado como competência no ambiente de trabalho. Segundo Marras (2009), existe grande dificuldade dos profissionais em apropriar em suas práticas de trabalho, sem um apoio metodológico específico, as potencialidades desenvolvidas nos treinamentos.

Guimarães (2000), citando estudiosos como Hirata (1997), Legge (1995), Ropé e Tanguy (1997) e Zarifian (1999), retrata sobre os principais impactos decorrentes do uso da abordagem da competência tal como vem sendo feita no sistema de aprendizado e no trabalho. Dessa maneira, aborda sobre os aspectos psicossociais derivados da utilização da abordagem da competência. “Para Zarifian (1999), por exemplo, a lógica da competência afeta profundamente a essência das práticas de gestão de recursos humanos e modifica as bases e os termos das relações profissionais” (GUIMARÃES, 2000, p. 134).

De acordo com este autor, é lícito supor que a abordagem da competência é uma forma inovadora de gestão. No entanto, sua aplicação nas organizações em geral e, nas organizações públicas em particular, requer o atendimento de algumas condicionantes. A primeira seria a existência de uma estratégia corporativa claramente definida. Essa estratégia seria o elemento balizador da gestão baseada nas competências, tanto no nível da organização quanto no nível de seus recursos humanos. A segunda condicionante diz respeito

a um ambiente organizacional que privilegie a inovação, a criatividade, o *empowerment*¹¹, com gestores dotados de autonomia e responsabilidade. A terceira relaciona-se à existência na organização de mecanismos de gestão que garantam uma consistência entre sua intenção e a prática (GUIMARÃES, 2000). O atendimento dessas condições não é tarefa fácil em organizações públicas, visto que, no geral, tais critérios dificilmente são encontrados nesse meio.

Apesar do discurso, aparentemente neutro, do uso da abordagem da competência como mecanismo para alcançar a gestão flexível, tanto no setor público quanto privado, diversas ressalvas podem ser identificadas. Segundo Guimarães (2000) a flexibilização atrelada às competências tornou-se um discurso hegemônico. Mas, ao avaliar as características de organizações que se dizem flexíveis, o autor sugere que, na prática, as ações em torno da flexibilidade parecem fruto do pragmatismo e oportunismo patronais, parte de uma estratégia organizacional mais ampla de controle do trabalhador e de obtenção de melhores índices de produtividade.

Dessa forma, o conceito de organização flexível, principalmente em âmbito público, representa apenas um aperfeiçoamento das práticas tradicionais de gestão. Além disso, a pretensa busca da mudança por meio da flexibilidade funcional obriga o trabalhador a desempenhar múltiplas funções, com flexibilidade nas relações de trabalho (mediante a utilização de diferentes formas de contrato de trabalho, em voga a terceirização) e afrouxamento salarial, caracterizada por percentual de remuneração variável, baseada nas competências e nos resultados (GUIMARÃES, 2000). Isso, na verdade não passa de uma espécie de neofordismo, no qual se visa a reestruturar o processo produtivo e a força de trabalho para aumentar a versatilidade e a adaptabilidade do indivíduo a

¹¹ O *empowerment* parte da ideia de dar às pessoas poder, liberdade e informações que lhes permitam tomar decisões e participar ativamente da organização (MARRAS, 2009).

novas tecnologias, sem, contudo, negar o princípio fundamental do fordismo (TENÓRIO, 2008), ou seja, a necessidade de reforçar o controle sobre os trabalhadores.

Como visto no item 2.1.3, quando se abordou sobre a introdução do modelo gerencialista nas organizações públicas, iniciativas nesse sentido puderam ser identificadas. Foram criados programas de exoneração de servidores públicos, demissão voluntária; definiu-se o teto remuneratório; limites de contratação; modificou-se o sistema de aposentadorias, aumentando o tempo de serviço exigido, estipulando tempo mínimo de exercício no serviço público para aposentar, com valor do benefício proporcional às contribuições; o tempo para adquirir estabilidade que passou de dois para três anos, entre outros.

Tal situação confere um aspecto de modernidade aos estilos administrativos, apresenta-se como inovação, embora de fato, não negue os princípios do taylorismo e do fordismo e não altere as estruturas de poder, até mesmo patrimonialistas, das instituições (TENÓRIO, 2008). Na mesma linha crítica, Guimarães (2000) alerta para os problemas de ordem social que podem advir da adoção de um modelo de organização do trabalho baseado na flexibilidade e em conceitos de competência, desempenho e resultados. Para ele, tais conceitos, quando seguem a narrativa de que conhecimentos, habilidades e atitudes são individuais, remetem, sem mediações, a um sujeito, à individualização do trabalho e a efeitos excludentes e marginalizadores.

Assim, é possível observar que a gestão baseada nas competências pode ser um modelo empreendedor de gestão para organizações públicas. No entanto, esta abordagem também implica exclusão. O desafio que se impõe para os formuladores de políticas públicas e gestores de organizações governamentais é descobrir como seria possível prestar um serviço com qualidade e eficiência e, ao mesmo tempo, proporcionar condições para qualidade de vida no trabalho,

participação, diálogo e reflexão, associados ao desenvolvimento da cidadania e da inclusão.

Uma alternativa para tais questões seria trabalhar mais próximo das novas fontes de aprendizado, viabilizadas hodiernamente, como a citada aprendizagem informal, abordada por Coelho Júnior e Borges-Andrade (2008) e Ruas et al. (2005). Tal aprendizado visa a desenvolver inter-relações entre teoria e prática, atingindo os colaboradores e também a comunidade. Além disso, objetivam a aprendizagem constante, não somente aquela dos eventos únicos e dispersos, mas que coloquem os aprendizes, conjuntamente com os demais agentes e gestores para contribuir nas tomadas de decisão da organização (RUAS et al., 2005).

As propostas de Schommer e França Filho (2008) e Tenório (2005), também, adaptam-se a esse viés. Introduzem um aprendizado cuja condução das competências encontra-se afinada com a essência da abordagem social, permitindo construir um processo gerencial decisório deliberativo que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico (TENÓRIO, 2005). Dessa forma, as interações sociais que ocorrem entre as pessoas como bases da aprendizagem, tanto coletiva quanto individual, não se resumem em aprimorar capacidades individuais, mas gerar instrumentos e metodologias capazes de aperfeiçoar as competências de todos os envolvidos no processo de gestão (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008).

Essa proposta permite, ainda, que, nesse ambiente, as relações entre os participantes de uma discussão não sejam afetadas pelo grau de escolaridade entre os membros, onde os que detêm maior “conhecimento” acabam estabelecendo uma relação de poder sobre os demais. Tenório (2005) afirma que qualquer que seja a relação social haverá duas possibilidades no uso do conhecimento: a direção, apontando o que é certo e o que é errado; e a discussão dos saberes. Desse modo, numa relação social que se pretenda participativa, os

conhecimentos devem ser convergentes. O saber de quem estudou deve ser usado como apoio às discussões, não como orientador primeiro na decisão. Isso vai em direção àquilo que Souza Santos (2005) considera como conjunto de práticas que promovem convivência ativa de conhecimento, em que tanto professores, quanto estudantes e sociedade em geral participam, logo, todos aprendem.

Numa relação coletiva o poder se dilui entre os participantes, já que o conhecimento e as informações são compartilhados, não existindo donos da verdade (TENÓRIO, 2005). O referido autor destaca, também, que, se uma pessoa é capaz de pensar sua experiência, ela é capaz de produzir conhecimento. Logo, participar se torna sinônimo de repensar o seu saber em confronto com outros saberes e é este o aprendizado a ser bravamente desenvolvido nas instituições públicas, em especial nas entidades responsáveis por gerar conhecimento como as universidades federais. Iniciativas nesse sentido podem reduzir os efeitos excludentes, permitindo uma gestão participativa das competências.

Diante do exposto, percebe-se a relevância da gestão por competências em organizações de governo. Há, sem dúvida, grandes entraves para a adoção do modelo que se enquadre nesses pressupostos, mas quando se compreende o conceito, tem-se a ideia da dimensão que se pretende alcançar com tal forma de gerir as pessoas. Alternativas já podem ser encontradas a fim de alcançar o que se espera, considerando as especificidades de cada caso, como a aprendizagem e gestão de competências voltadas para uma abordagem social.

2.5 A gestão por competência e capacitação no âmbito das IFES

A Lei 11.091/05 referenciada no item 2.3.1 aborda alguns pontos que remetem ao sistema de capacitação das IFES. Dentre os dispositivos nela

expressos, o artigo 3º rege sobre a qualidade do trabalho, o reconhecimento do saber e o desenvolvimento do servidor, quando estabelece a garantia em programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal (BRASIL, 2005). Passa-se, também, a exigir avaliações de desempenho funcional dos servidores. O servidor poderá, então, progredir por mérito, competência e aumento de sua capacitação, respeitando-se as normas específicas.

Outro ponto importante constatado nessa Lei se refere ao redimensionamento do quadro de pessoal. Nesse, deve-se avaliar anualmente a adequação do quadro funcional às necessidades da instituição, propondo ao Ministério da Educação, quando couber, as demandas institucionais, a proporção entre quantitativos da força de trabalho e usuários (pessoas ou coletividade internos ou externos), as inovações tecnológicas e as modernizações dos processos de trabalho. Segundo a referida Lei, há também que se promover a readequação dos processos de trabalho, alocando servidores em conformidade com suas competências e habilidades, para melhoria do ambiente de trabalho e da qualidade das atividades desempenhadas, propiciando ao cidadão, serviços mais efetivos.

Ressalta-se que, em dezembro de 2012, foi aprovada a Lei 12.772/2012 (BRASIL, 2012) que veio alterar alguns pontos da Lei 11.091/05 (BRASIL, 2005). Todavia, as modificações estão relacionadas a algumas formas para progressão e aos anexos da Lei anterior sobre percentuais e valores de progressões por qualificação e capacitação da carreira dos TAs (vide Quadro 8). Os conceitos essenciais e determinações previstos na Lei 11.091/05 permaneceram os mesmos (BRASIL, 2005).

Desse modo, a fim de regulamentar esses princípios e diretrizes estabelecidos no artigo 3º na Lei 11.091/05 (BRASIL, 2005), o Decreto Lei

5.825/06, ainda rege, em seu artigo 2º sobre o plano de desenvolvimento dos Técnico-Administrativos em Educação em que deve haver:

I - cooperação técnica entre as instituições públicas de ensino e as de pesquisa e dessas com o Ministério da Educação; II - co-responsabilidade do dirigente da IFE, dos dirigentes das unidades acadêmicas e administrativas, e da área de gestão de pessoas pela gestão da carreira e do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação; e III - adequação do quadro de pessoal às demandas institucionais (BRASIL, 2006c).

Conforme o referido Decreto Lei, o plano de desenvolvimento dos integrantes dos cargos de TAs visa a garantir a função estratégica do ocupante da carreira dentro da IFE, com a inserção dos servidores como sujeitos no planejamento institucional. Busca, também, aprimorar o processo de trabalho, a fim de transformá-lo em conhecimento coletivo e de domínio público, com a construção coletiva de soluções para as questões institucionais. Esse plano pretende, ainda, identificar as necessidades de pessoal, de remanejamento, readaptação e redistribuição da força de trabalho de cada unidade, bem como mencionar as condições institucionais para capacitar, avaliar e desenvolver potencialidades dos ocupantes da carreira para a melhoria da qualidade na prestação de serviços, garantir a interatividade entre ambientes organizacionais e as diferentes áreas do conhecimento, além de permitir realização profissional dos mesmos enquanto cidadão (BRASIL, 2006c).

Estas definições devem constar no Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos servidores públicos pertencentes às IFES. Mas antes, é preciso fazer o dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal, com definição de modelos de alocação de pessoas que contemple a realidade da instituição. Além disso, é preciso construir um eficiente Programa de Avaliação de Desempenho (BRASIL, 2006c). Para realizar o dimensionamento das

necessidades institucionais de pessoal, segundo o Decreto 5.825/06, há que se fazer análise do quadro de pessoal, inclusive no que se refere à composição etária e à saúde ocupacional; bem como a análise da estrutura organizacional da IFE e suas competências. Parte desse caminho e percorrido nesse estudo ao retratar sobre a instituição em estudo e o perfil de seus servidores TAs. Ressalta-se que esse trabalho ficou mais no âmbito das análises das duas primeiras exigências estipuladas pelo Decreto, visto que, o Programa de Avaliação de Desempenho é bastante complexo, não cabendo tratar aqui da dimensão a qual envolve essa temática (BRASIL, 2006c).

Atrelada, também, à gestão de competências está o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; segundo o mesmo Decreto, os objetivos desse programa é contribuir para o desenvolvimento do servidor, como profissional e cidadão, capacitando-o para o desenvolvimento de ações de gestão pública e para o exercício de atividades de forma articulada com a função social da IFE.

Este programa de capacitação deve conter ações de inicialização do serviço público, visando ao conhecimento da função do Estado, das especificidades desse serviço, da missão da IFE e da conduta do servidor público, bem como sua integração no ambiente institucional. Precisa conter ações também de formação geral, com informações ao servidor sobre aspectos profissionais; de educação formal, com ações nos diversos níveis de educação formal; de gestão, visando desenvolver o servidor para atividade de gestão no exercício de funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção; de inter-relação entre ambientes, no intuito de prover a capacitação do servidor para o desenvolvimento de atividades relacionadas e desenvolvidas em mais de um ambiente organizacional e específicas, a fim de, capacitar o servidor para o desempenho de atividades vinculadas ao ambiente organizacional em que atua e ao cargo que ocupa.

A gestão por competências requer uma análise desde a identificação do perfil dos futuros colaboradores, bem como a menção do perfil mais adequado para os servidores, sugerindo uma nova fase de avaliação (curso de formação) para viabilizar e conhecer algumas atitudes e comportamentos dos mesmos (PESSOA et al., 2009). É preciso, também, criar banco de talentos, o qual facilite a identificação de características e determinadas competências para prover as pessoas nos setores de trabalho, além de redirecioná-las profissionalmente. E, acima de tudo, capacitá-las com foco numa gestão mais voltada para o social, a fim de primar pela capacitação daqueles que precisam demonstrar a responsabilidade de se atuar enquanto servidor do cidadão, em busca do bem comum e possibilitar construir alternativas para as limitações da gestão de competências, tal qual vem sendo aplicada. Desse modo, buscou-se, nesse estudo constatar, na prática, as implicações teóricas aqui mencionadas.

3 METODOLOGIA

A proposta apresentada neste trabalho tem por base a abordagem descritiva. A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou fenômeno (MARCONI; LAKATOS, 2010). Dessa forma, buscou-se identificar o perfil dos servidores de uma autarquia federal e descrever como tem sido as iniciativas de aprendizagem e gestão das competências, em especial, quanto à capacitação de seus técnico-administrativos, contribuindo na construção do perfil dos mesmos. No intuito de compreender melhor sobre a composição das principais características dos colaboradores, bem como o processo de capacitação da referida universidade, a proposta desenvolveu-se por meio de estudo qualitativo descritivo, consistindo em “investigação de pesquisa empírica cuja principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 70).

Utilizou-se de pesquisa bibliográfica, descritiva e qualitativa. A pesquisa é um procedimento racional e sistemático voltado para a investigação de problemas teóricos ou práticos, empregando processos científicos adequados (GIL, 2010). Conforme a abordagem ou o objetivo de estudo visado, existem diferentes tipos de pesquisa a serem contemplados (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007). Dentre os diversos tipos de pesquisa, tem-se a bibliográfica. Como elucida Vilas Boas e Alencar (2011), elabora-se esse tipo de pesquisa com base em material publicado em livros, revistas, jornais, teses, dissertações, anais, internet, entre outras fontes que possam contribuir para o desenvolvimento do trabalho. Gil (2010) destaca que a pesquisa bibliográfica, constitui o primeiro passo da maioria das pesquisas, principalmente quando descritiva ou experimental.

A pesquisa descritiva visou observar, registrar, analisar e correlacionar fatos. Segundo Cervo, Bervian e Silva (2007), a pesquisa descritiva é

desenvolvida principalmente, nas áreas das ciências humanas e sociais, abordando dados e problemas que merecem ser estudados, mas que ainda não foram documentados e assumem, no geral, formatos de estudos descritivos, pesquisa de opinião, pesquisa documental, estudo de caso, entre outros. Desse modo as pesquisas descritivas buscam analisar características grupais como idade, sexo, escolaridade e suas associações possíveis, levantando “opiniões, atitudes e crenças de uma população” (GIL, 2010, p. 42). Foi um modelo qualitativo, pois, conforme Vilas Boas e Alencar (2011) esse modelo toma como enfoque principal a análise e a compreensão da realidade.

3.1 Procedimento para coleta de dados

Conforme explicitado, a partir dessa fundamentação, buscou-se analisar o perfil dos servidores técnico-administrativos em uma universidade federal de Minas Gerais, considerando sua experiência de capacitação. Contemplou-se a realidade institucional, embasando-se na documentação existente e na coleta de dados secundários, juntos aos setores diretamente envolvidos nesta esfera de intervenção, em especial da área de gerenciamento de pessoas da instituição.

Logo, os dados foram coletados por meio das seguintes técnicas: pesquisa documental, pesquisa em registros nos banco de dados e relatórios produzidos pelos setores da gestão de pessoas da universidade e entrevistas. O uso de diferentes fontes de dados amplia a confiabilidade da pesquisa e não permite que a análise se fixe em apenas uma fonte, aproximando-nos de uma triangulação (VILAS BOAS; ALENCAR, 2011).

A pesquisa documental pode ser realizada a partir de qualquer registro escrito ou magnético, elaborados com finalidades diversas, sendo capaz de comprovar algum fato ou acontecimentos (GIL, 2010). Dessa maneira, a mesma foi empregada para coletar dados referentes às diretrizes orientadoras do

funcionamento institucional, em especial, quanto à capacitação dos servidores, e demais documentos que contemplassem as principais características dos TAs. Sendo assim, foi embasada nas legislações, normas, decretos, regimentos institucionais, documentos que regulamentam o plano e métodos de capacitação dos servidores, o próprio plano de ação de atividades da universidade e relatórios anuais das atividades realizadas pela mesma.

Foi utilizada, também, como técnica complementar, a entrevista, que se tornou hodiernamente, um importante instrumento para consubstanciar pesquisas em ciências sociais e psicológicas (CERVO et al., 2007). A entrevista do tipo não estruturada permite ao entrevistador liberdade para desenvolver cada situação, em qualquer direção que considere adequada (MARCONI; LAKATOS, 2010). Esses autores afirmam que, no geral, nesse tipo de entrevista, as perguntas são abertas e aplicadas como se em uma conversa informal. No tipo semiestruturada, Cooper e Schindler (2003) destacam que o entrevistador utilizará um roteiro de entrevista relativamente aberto. Enquanto que, nas do tipo estruturada, a entrevista segue um roteiro, um formulário previamente estabelecido.

Para Yin (2005), entrevistas de um estudo de caso devem ser conduzidas de forma espontânea e podem assumir caráter de uma conversa informal, seguindo um conjunto de perguntas que se advêm do protocolo de estudo de caso. Entrevistas dessa natureza permitem que você tanto indague respondentes chaves sobre os fatos, quanto solicite a opinião dos mesmos sobre determinados eventos. Sendo assim, utilizou-se de pesquisa não estruturada por telefone e e-mail, com gestores chave do setor de pessoal, para sanar dúvidas remanescentes da pesquisa secundária, em especial dos registros de dados mantidos pelo setor de gestão de pessoas da Universidade Mineira. Entrevistas não estruturadas, por telefone, foram feitas com 18 servidores recém-empossados na instituição, para complementar banco de dados sobre os mesmos.

3.2 Procedimentos para análise dos dados

A fim de realizar a análise e interpretação dos dados, etapa que Marconi e Lakatos (2010) consideram o núcleo central da pesquisa, foram realizadas análises com base nas proposições teóricas e análises estatísticas descritivas para correlação e interpretação qualitativa das informações levantadas por material secundário, numa tentativa de evidenciar as relações existentes entre os fenômenos em estudo e a teoria embasada (mormente as comparações entre teorias sobre perfil de servidores federais e o perfil encontrado na universidade), dando significados mais amplos às respostas e conhecimentos suscitados.

A estatística descritiva, de acordo com Malhotra (2006), é um ramo da estatística que aplica várias técnicas para descrever e resumir um conjunto de dados, podendo incluir como medidas de tendência central, informações estatísticas como: média simples ou aritmética; moda; mediana; variância; desvio-padrão; proporções; intervalo interquartil; assimetria, entre outras que permitam uma análise multivariada, ou seja, análise de múltiplas variáveis num relacionamento único ou num conjunto de relacionamentos. Yin (2005) corrobora com o que trouxe Malhotra (2006), pontuando que se podem utilizar várias técnicas estatísticas de análise em um estudo de caso tais como: dispor as informações em séries diferentes; criar matriz de categorias e enumerar as evidências dentro dessas categorias; criar fluxogramas e outros métodos que auxiliem no exame e apresentação dos dados; classificar em tabelas a frequência de eventos diferentes; examinar a complexidade das classificações e suas relações, calculando números de segunda ordem (médias, variâncias, etc.); dispor as informações em ordem cronológica ou outra disposição temporal.

Sendo assim, adotaram-se ferramentas do Excel, quando os dados foram classificados sistematicamente e tabulados, permitindo realizar análises estatísticas. A partir das informações obtidas nas dimensões analisadas e pelas

variáveis decorrentes das diferentes fontes de dados secundários, foram feitas triangulações de dados, possibilitando verificar a prevalência de características como sexo, formação, média de exercício na instituição, faixa etária, entre outras variáveis que compuserem o instrumento de pesquisa. A triangulação é fundamento lógico que permite utilizar várias fontes de evidências, tornando-se ponto forte da coleta e análise de dados para um estudo de caso, desde que estejam contrastando, de forma clara e suficiente (YIN, 2005). Desta maneira, triangularam-se os dados originários das diferentes fontes da pesquisa a fim de interpretar e estabelecer ligações entre as observações. Os resultados decorrentes do estudo foram descritos também sob forma de quadros e gráficos.

Dentre as limitações para o desenvolvimento deste estudo pode ser citada a possibilidade de distorção dos dados, uma vez que os levantamentos foram feitos sobre o olhar de apenas um pesquisador. Segundo Gil (2010), embora tais sondagens possibilitem grande quantidade de informações sobre um estudo, considerar a percepção de apenas uma das possibilidades de análise dificulta um estudo aprofundado dos fenômenos. Outro fator preocupante é a falta de rigor na condução da pesquisa. Por vezes, os pesquisadores são negligentes e aceitam evidências equivocadas, ou visões tendenciosas que influenciam o significado das descobertas e das conclusões. Segundo Yin (2005), isso deve ser fortemente combatido. Há que se considerar ainda que alguns dos dados, por motivos alheios, não tiveram condições, tempo ou disposição de acesso, reduzindo o índice de retorno das informações a serem analisadas. A fim de minimizar essas prováveis limitações, quando necessário, foi realizada entrevista não estruturada, sanando dúvidas remanescentes da base de dados levantados. Para preservar a identidade da universidade estudada, adotou-se o seguinte nome o fictício: Universidade Federal Mineira.

4 RESULTADOS ENCONTRADOS

O desenvolvimento deste trabalho considerou a pesquisa bibliográfica e a análise dos dados secundários levantados por meio de documentos, legislações, regimentos, normas, manuais, site institucional e banco de dados interno da proreitoria responsável pela gestão das pessoas pertencentes ao quadro da Universidade Federal Mineira. Sendo assim, será retratado nos itens seguir sobre: a caracterização da instituição em estudo, o perfil de seus servidores, bem como as ações que estão sendo desenvolvidos para aprimorar o corpo técnico.

4.1 Características da instituição em estudo

O objeto de estudo nesta pesquisa é uma instituição federal de ensino superior, localizada na região sul de Minas Gerais, a aproximadamente 230 km da capital mineira. Fundada no início do século XX, começou seu percurso como uma escola e, nos anos 90 foi transformada em universidade federal. Conforme o Regimento Geral da universidade, ela se tornou pessoa jurídica de direito público, autarquia federal, integrante da Administração Indireta da União, vinculada ao Ministério da Educação. Possui autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. O art. 4º de seu Regimento Geral prevê que essa instituição deve ser regida por legislação federal pertinente; por seu Estatuto; seu Regimento Geral; por resoluções de seus órgãos colegiados de deliberação superior e por regimentos específicos, elaborados em consonância com os textos legais.

O campus universitário, conforme evidenciado no site da universidade, conta hoje com 17 departamentos didático-científicos, cerca de 150 laboratórios de ensino e de prestação de serviços, mais de 65 salas de aula, 21 anfiteatros, biblioteca central, diretório central dos estudantes, restaurante universitário,

alojamento, instalações agropecuárias, florestais, ambientais, zootécnicas, hospital veterinário, salão de convenções, agência dos correios, postos bancários, uma cantina multifuncional, para citar os mais evidentes. A estrutura física da instituição encontra-se em plena expansão, com a construção de novos prédios para abrigar novas salas de aula, laboratórios, gabinetes de professores, estruturas administrativas, entre outras formas de ampliação, proporcionando infraestrutura necessária para alcançar seus objetivos.

A universidade possui, atualmente, 28 cursos de graduação, sendo 21 presenciais e 7 a distância; 13 cursos de pós-graduação *lato-sensu* e 20 de pós-graduação *stricto-sensu* em nível de Mestrado e Doutorado. E não para por aí, a previsão é de que novos cursos sejam inaugurados em 2014. De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI da universidade, sua missão é promover o ensino de graduação e pós-graduação, a pesquisa e a extensão universitária, desenvolver as ciências, as letras, as artes, o esporte, a saúde e prestar serviços especializados à comunidade. A instituição, também, procura formar profissionais qualificados, comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, gerar, transmitir e disseminar conhecimentos científicos, tecnológicos, culturais, considerando os princípios éticos e humanistas.

Nos âmbitos regional, estadual e nacional, a instituição adota mecanismos de interação com o mundo do trabalho e a prática social, estabelecendo contratos, acordos, convênios e termos de parceria com organizações públicas, privadas e terceiro setor, considerando as legislações vigentes. Na esfera internacional, também, são feitas parcerias por meio de convênios, termos e protocolo de intenções, constituindo-se em meio para desenvolver projetos de amplo alcance, sendo essencial para o desenvolvimento científico, tecnológico, do ensino e da extensão universitária. Acredita-se que a intenção de internacionalizar a universidade, realizando doutorados-sanduíches e

processos de dupla titulação ou titulação simultânea, beneficiará o corpo docente, discente e a instituição como um todo, ao se tornar referência na aplicabilidade da política de incentivo à internacionalização do governo.

Segundo informações constantes no site institucional, com mais de um século de existência, a universidade fez história ao longo do tempo e prepara-se para exercer com mais eficiência seu papel social no ensino, pesquisa, extensão e na prestação de serviços, sente-se preparada para continuar atuando eficazmente na área educacional, vital para o Brasil. Cabe salientar, também, que, pelo terceiro ano consecutivo, a instituição se posiciona entre as primeiras do ranking das universidades de Minas Gerais no Índice Geral de Cursos - IGC¹² e, em 2012, ficou entre as melhores do ranking nacional.

Tal desempenho reflete o trabalho desenvolvido no âmbito pedagógico e administrativo. Desde 2003, os currículos vêm sendo modificados para considerar atividades realizadas pelos estudantes, como cursos, congressos, iniciação científica, iniciação à extensão, entre outros. Em 2009, outra reforma foi realizada, visando ao aprimoramento dos conceitos de flexibilização e à adoção, em todos os cursos, de conteúdos curriculares que incrementam a formação humanística e cidadã do indivíduo. De acordo com informações do PDI, essas atitudes permitiram mudar paradigmas educacionais, reestruturar currículos e alcançar um novo perfil dos egressos da instituição.

Diante disso, o atual Reitor da universidade declarou que este resultado, também, é fruto do “esforço de uma centenária instituição que soube, ao longo de sua história, aproveitar o talento, a dedicação e competência dos servidores

¹² Segundo Bittencourt et al. (2009), o IGC reflete a média ponderada dos conceitos preliminares de curso e os conceitos dos programas de pós-graduação, divulgados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

técnicos administrativos, docentes, discentes de graduação e de pós-graduação, comprometidos em galgar um novo patamar de excelência”¹³.

Para colaborar com a concretização dos objetivos propostos pela universidade e viabilizar o sucesso organizacional, ela conta ainda, além do aprimorado corpo docente, com a dedicação e competência dos servidores técnico-administrativos, comprometidos para que a instituição alcance importante patamar de excelência. Segundo dados de seu site virtual, a fim de garantir a competência técnica, com padrões que os conduzam ao crescimento institucional e pessoal, a Pró-reitoria responsável pela gestão das pessoas busca desempenhar importante trabalho de elaboração, execução, acompanhamento e avaliação de políticas e ações permanentes de gestão, desenvolvimento e retenção de talentos profissionais.

Nesse aspecto, percebe-se o importante trabalho realizado por essa instituição e o seu destaque dentre as Instituições de Ensino Superior Federal de Minas Gerais. Portanto, foi nesse ambiente que se realizou o presente estudo de caso, colhendo as informações que permitiram demonstrar os dados a seguir.

4.2 O perfil dos técnico-administrativos da Universidade Mineira

Para levantamento do perfil dos servidores da Universidade Federal Mineira foram feitas pesquisas secundárias em documentos disponibilizados pelo setor responsável pela gestão das pessoas na instituição dentre legislações, normas, site institucional, manuais, portarias, regimentos e, essencialmente, análise em banco de dados sobre os servidores, mantido pelo setor. Dúvidas remanescentes dos dados analisados foram sanadas por meio de entrevistas não estruturadas com pessoas chave do setor e alguns registros, referentes aos novos

¹³ Informações disponíveis no site da instituição para a matéria publicada pela assessoria de comunicação da mesma sobre destaque no IGC/MEC 2011- 3a melhor universidade do país e de minas pelo 3º ano consecutivo. Acesso em: 9 dez. 2012.

colaboradores, foram coletadas diretamente com os mesmos, já que, em virtude do recente exercício, seus dados, ainda, estavam em fase de atualização. As informações do banco de dados foram tabuladas em Excel e a partir destas, juntamente com as demais informações levantadas, foi possível traçar o perfil dos TAs da universidade.

Cardoso Júnior e Nogueira (2011) embasaram-se nos dados dos anos de 1991 a 2010, com foco no período de 2003 a 2010, para explicar a expansão e o perfil do quadro de pessoal no serviço público. Consoante à linha de observação adotada por estes autores, buscou-se como referência para este estudo o período de 1991 a 2013. Mas, em alguns casos, a análise ateve-se ao período de 2003 a 2013. Isso porque, em determinadas ocasiões, a base de dados já estava atualizada, com dados até 2013, permitindo uma análise mais recente da situação, ademais, aperfeiçoamentos desses registros ocorreram à medida que o quadro de pessoal foi crescendo.

Sendo assim, foi possível constatar, conforme dados apresentados no Gráfico 2, que no ano de 1991 a universidade contava com 422 servidores TAs. No ano de 2003 (primeiro ano de mandato do governo Lula) o quantitativo era de 366 técnicos. Ao avaliar a relação entre o quantitativo de 1991 para 2003, percebe-se uma queda de 13,3% no número desses colaboradores, pois, muitos servidores aposentaram, ou faleceram, ou exoneraram e os postos não foram preenchidos imediatamente. No entanto, o número voltou a subir e em 2010 (final do governo Lula) foi para 426 técnicos, um aumento de mais de 16% comparado com o início do mandato do referido presidente. Em concordância com o mencionado no tópico 2.2.2, apesar do aparente crescimento do número de servidores, esse aumento, ainda, não foi suficiente para cobrir também as demandas geradas pela política de expansão das IFES. A busca por recompor o quadro de pessoal tem relação direta e visa atender às demandas do programa Reuni, composta por uma série de medidas que visam ao crescimento do ensino

público superior, advindas das diversas políticas do governo para a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de ensino superior.

Ao considerar os dados do quantitativo de servidores da universidade, atualizado até 2013, em comparação com 2003, percebe-se um crescimento de aproximadamente de 15% do quadro de TAs. Até 1º de junho de 2013, quando se finalizou a pesquisa junto ao setor de pessoal, a universidade possuía 420 servidores técnico-administrativos. No Gráfico 2, atenta-se para tendência de queda no número de servidores em 2013, mas isso não se confirma, visto que, a finalização da pesquisa se deu ainda, no 1º semestre de 2013. Além disso, por meio de outras fontes de dados secundárias, foi possível constatar que a universidade tomava providências para convocações de técnicos classificados no concurso de 2010, ainda vigente. Certamente, até o final de 2013, esse número se manterá próximo ou acima do apresentado em 2012.

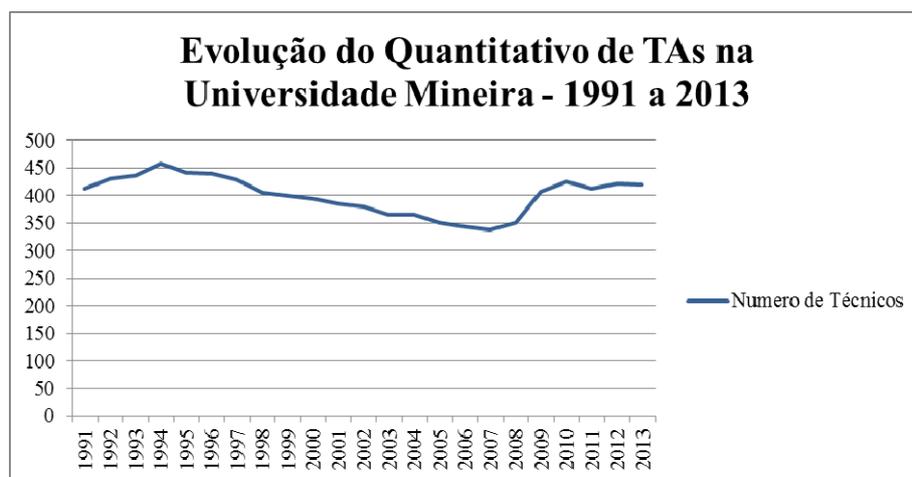


Gráfico 2 Evolução do Quantitativo de TAs na Universidade Mineira, 1991 a 2013¹⁴

¹⁴ Fonte: Elaborado pela própria autora com base em dados repassados pelo setor de gestão de pessoas da Universidade Mineira - 2013.

Contudo, ao realizar uma análise retrospectiva do quantitativo de TAs, num intervalo de tempo maior e comparar os números de 2013 com os de 1991, identifica-se aquilo que foi aludido por Cardoso Júnior e Nogueira (2011) quanto aos servidores do Executivo Federal. Na verdade, não houve grande evolução do número de servidores, este apenas voltou aos patamares de alguns anos atrás, repondo-se as aposentadorias, exonerações e outros casos de redução do grupo técnico, relacionados com a política gerencialista definida pelo Governo. No Gráfico 2 é possível observar grandes reduções de pessoal exatamente no período de predomínio do modelo de administração gerencialista, introduzido no setor público a partir de 1995, quando o governo afinou a agenda de políticas para gestão de pessoas com os ideais de um Estado enxuto e eficiente da NPM.

Desse modo, a partir da influência do gerencialismo público, políticas restritivas de gastos passaram a dominar a agenda do governo cujo grande intuito era a busca pela eficiência (ABRUCIO, 2007). Pretendia-se fazer muito com o uso de pouco. A eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com maior independência de gestão que as públicas. Isso incluiu a política de gestão de pessoa, visto que, como mencionado, acreditava-se no inchaço de pessoal no setor público (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011; PESSOA, 2009; RIOS et al., 2011) e, os altos custos da folha de pagamento deveriam ser bravamente combatidos com a redução do pessoal, de seus benefícios e direitos conquistados, com privatizações e terceirizações, em que se delegariam para os entes privados atividades meios, facilitando, inclusive, o foco nas atividades fins pelas entidades públicas, o que geraria mais eficiência e praticidade nos processos (MARTINS, 2003; SILVA, 2012).

A universidade em estudo, no primeiro semestre acadêmico de 2013, tinha um total de 16.383 alunos distribuídos entre discentes de graduação, pós-graduação *strictu-sensu* e no *latu-sensu*, como se constata na Tabela 6. E este número deverá aumentar, com as matriculas do segundo semestre de 2013, tendo em vista o crescimento da instituição com os cursos recém-implantados e as propostas para novos cursos. Quando se avalia a proporção de alunos por TAs, fica evidente a necessidade de ampliar as contratações para atender tais demandas, visto que existem cerca de 40 alunos para cada servidor. Há que se considerar, também, o fato de muitos desses, trabalharem em serviços administrativos internos (relacionados aos próprios técnicos, ao corpo discente, docente e outras questões institucionais) que também estão em expansão. Então, na prática, essa proporção é ainda maior, a situação só não está mais crítica, em decorrência da existência dos terceirizados, como se verá adiante.

Tabela 6 Quantitativo de alunos da Universidade Mineira – Minas Gerais, primeiro semestre 2013¹⁵

Graduação	8.929
Pós-Graduação <i>stricto-sensu</i>	2.018
Pós-Graduação <i>latu-sensu</i>	5.436
Total	16.383

Se compararmos os dados supracitados com aqueles encontrados em relatórios feitos pelos colaboradores da instituição em 2008, confirma-se essa defasagem no corpo técnico. No referido ano havia 4.396 graduandos, 1.321 alunos de pós-graduação *stricto-sensu* e 3.501 no *latu-sensu*, ou seja, em torno de 9.218 discentes e um corpo técnico totalizando 337 servidores, a proporção era de 28 alunos para cada técnico¹⁶. Essas indicações reafirmam o que ponderou

¹⁵ Fonte: Elaborado pela própria autora, baseado nos dados repassados pela Diretoria de Registro e Controle Acadêmico da Universidade Mineira, 2013.

¹⁶ Informações baseadas nos dados disponibilizados pela Diretoria de Controle Acadêmico e pelo Centro de Educação a Distância da Universidade Mineira.

Cardoso e Nogueira (2011), Pessoa et al. (2009) e Rios et al. (2011), sobre uma verdadeira defasagem no quadro de pessoal do serviço público, no intuito de desmistificarem a ideia propagada popularmente de que há um excessivo quadro de pessoal nas organizações públicas.

Ressaltam-se, também, as recentes aposentadorias e exonerações ocorridas na instituição. De 2003 a 2013, em torno de 49 TAs se aposentaram, conforme dados do Gráfico 3. Somente no último semestre, foram 16 técnicos aposentados. O Gráfico 3 demonstra, ainda, a tendência de crescimento do número de aposentadorias e esse número deve aumentar ainda mais, em virtude do representativo número de servidores que já se encontram em possibilidade de aposentar. Isso porque aproximadamente de 88 técnicos, quase 21% do total de TAs que hoje atuam na instituição, recebem abono permanência¹⁷. Se for levado em conta os que não recebem esse abono, mas possuem 30 anos ou mais de serviço e idade aproximada em 60 anos, tem-se um acréscimo de mais 11 pessoas em condição de se aposentar nos próximos anos. O lado positivo disso, como apontado por Sanchotene (2012), é que esse envelhecimento dos servidores permitirá, em breve, a oxigenação do setor, por meio da juventude que nele se inicia.

Todavia, é preciso cautela para não perder o *Know-how*¹⁸ detido por servidores chave, com longo tempo na carreira, uma vez que, esses servidores são fundamentais para o desenvolvimento da aprendizagem informal citada no tópico 2.4.1. Esse tipo de aprendizagem, segundo Coelho Júnior e Borges-

¹⁷ Tipo de abono que restitui o valor pago com o plano de seguridade social aos servidores em condição de aposentadoria, para continuarem na ativa, ou seja, não se aposentarem.

¹⁸ Termo inglês cujo significado literal é "saber como". *Know-how* é muito utilizado entre administradores para se referir ao conjunto de conhecimentos práticos (fórmulas secretas, informações, tecnologias, técnicas, procedimentos internos, compreensão das limitações, uma solução específica etc.) adquiridos por uma empresa ou um profissional, que traz para si vantagens competitivas. O *know-how* aproxima-se da propriedade intelectual e, frequentemente, se sobrepõe à teoria (MARRAS, 2009).

Andrade (2008), permite que conhecimento aconteça de forma mais espontânea, por meio do contato com os colegas com mais experiência na execução das tarefas, pela imitação, baseado no cotidiano do trabalho. Daí a importância de se trabalhar o conhecimento intangível e buscar formas de repassá-lo àqueles que adentram a instituição.

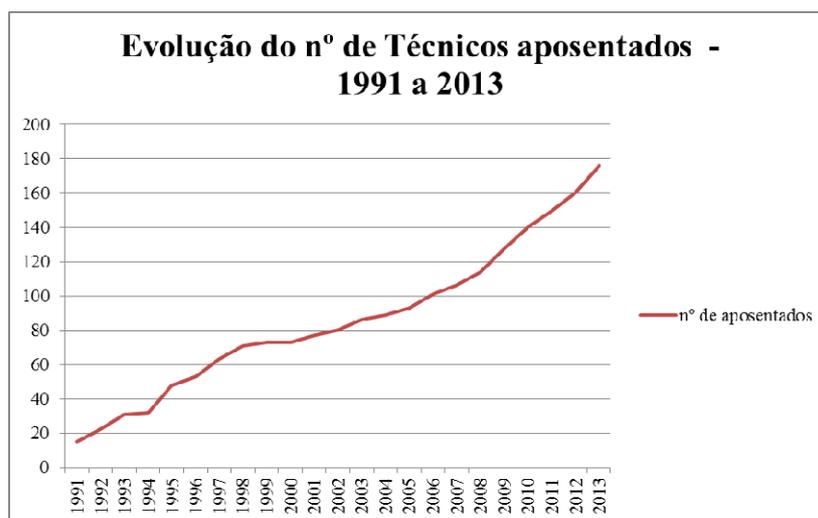


Gráfico 3 Evolução do número de técnicos aposentados, 1991 a 2003¹⁹

É possível observar, ainda, nos dados levantados, outro fator complicador. Além do aumento das aposentadorias, há rotatividade considerável entre esses técnicos, principalmente entre aqueles com até cinco anos de serviço. Ainda que esse quadro aponte redução, vale destacar que nos últimos 5 anos, 56 técnicos deixaram a instituição, (Gráfico 4), o curioso é que dentre esses, 42 haviam entrado há poucos anos, ou seja, 75% dos que deixaram o ente nos últimos 5 anos, tinham até 2 anos de atuação no mesmo. Nos documentos

¹⁹ Fonte: Elaborado pela própria autora com base em dados repassados pelo setor de gestão de pessoas da Universidade Mineira - 2013.

internos analisados nota-se que vários técnicos, tão logo chegam à instituição, pedem redistribuição ou exoneração.

Nesses casos, constata-se que, especificamente, as exonerações, ocorrem, no geral, por aprovações em outros concursos, por buscar atividades mais afins à área de formação, ou por motivos diversos, como: ficar mais próximo da família, melhores salários, fatores relacionados às características da nova geração que se introduz no serviço público, cuja maioria tem até 29 anos e possuem nível de formação maior ao exigido pelo cargo (esse assunto será retomado adiante). Infelizmente, isso acaba gerando prejuízos à instituição que investiu recursos e tempo nos servidores, capacitou-lhes, ampliou o conhecimento dos mesmos e nem sempre houve tempo hábil de retorno. Tais fatores podem apontar a necessidade, também, de se ampliar as políticas de retenção de pessoal, mormente dos recém-chegados ao serviço público e com maior nível de qualificação.

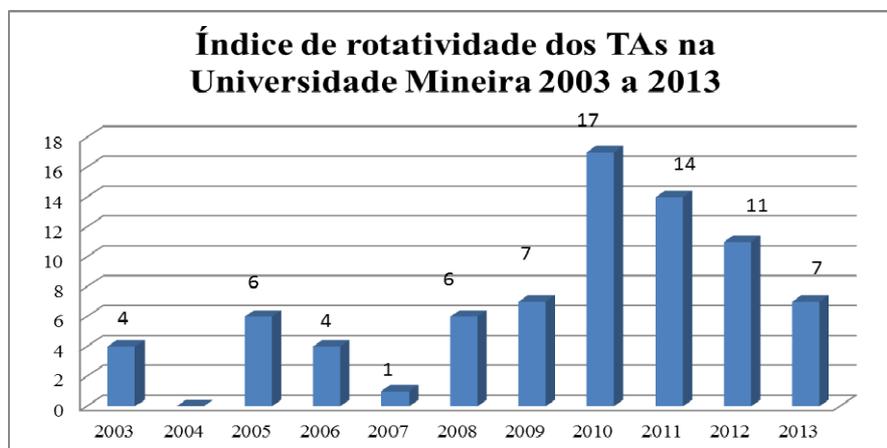


Gráfico 4 Índice de Rotatividade dos TAs na Universidade Mineira, 2003 a 2010²⁰

²⁰ Fonte: Elaborado pela própria autora com base em dados repassados pelo setor de gestão de pessoas da Universidade Mineira - 2013.

Os pontos elencados acima podem ser apontados como motivadores das questões relacionadas à defasagem do quadro de pessoal. Se contarmos com os terceirizados que hodiernamente atuam na instituição, o número de colaboradores até 2013 sobe para 964. Um fato curioso é que 56% do quadro de pessoal da universidade (ressalta-se que não se está considerando o corpo docente para fins dessa análise) compõem-se de terceirizados²¹. Ou seja, o quadro de servidores da instituição é composto por 46% de servidores estatutários e 56% colaboradores terceirizados.

Dentre os terceirizados, como se observa na Tabela 7, em torno de 50% atua em atividades de apoio, o que tem contribuído para reduzir a sobrecarga de trabalho dos servidores efetivos. No entanto, a questão da terceirização é bastante polêmica, tendo em vista que são colaboradores que não pertencem ao quadro da instituição, em sua maioria em regime celetista, ligados às empresas contratadas, mas que, da mesma forma que os efetivos, precisam ser qualificados e ter consciência da importância de se trabalhar em uma instituição que atua junto e para o cidadão. É preciso considerar, também, o fato de haver no mesmo local de trabalho, colaboradores efetivos e terceirizados exercendo funções semelhantes, recebendo tratamento distinto, tanto em termos de salários quanto a outros incentivos. Isto pode ser indicado como dificultador para a gestão de

²¹ A terceirização no setor público, disciplinada pela Lei 8.666/93 e leis posteriores que a alteraram, é um recurso legal e contratual de transferência da responsabilidade de alguns serviços a empresas privadas, cooperativas de trabalho, Organizações Sociais (OSs) e não Governamentais (ONGs). Essa contratação desobriga o estado de qualquer vínculo empregatício, já que não existe subordinação direta entre o trabalhador da empresa prestadora do serviço e a entidade que a contrata. Alguns críticos da terceirização a enxergam como um instituto que possibilita a burla da obrigatoriedade de realizar concurso público. De fato: se o órgão terceirizante alocar o pessoal contratado em atividade-fim, estará desviada a finalidade da contratação, o que incursa em irregularidade. Outros afirmam ainda que seria o que chamam de uma terceirização imprópria, pois, busca resultados estreitos como a redução de encargos ou pessoal (SILVA, 2012). Fato é que essa tem sido uma forma de auxiliar na questão dos objetivos de contingenciamento de verbas do governo versus agilidade e solução de parte do problema da falta de pessoal (MARTINS, 2003).

pessoas, visto que pode ocorrer desestímulo dos menos beneficiados em aprimorar, limitando o avanço das competências de forma mais unificada do quadro de pessoal.

Tabela 7 Quantitativo de Terceirizados na Universidade Mineira – Minas Gerais, 2013²²

Colaboradores Terceirizados		
Tipo de atividade	Quantidade	Percentual
Transporte:	12	2,2%
Apoio:	275	50,6%
Obra:	91	16,7%
Limpeza:	124	22,8%
Programadores de Computador:	10	1,8%
Segurança:	32	5,9%
Total	544	100%

A universidade tem promovido, nos últimos anos, forte trabalho para substituição dos colaboradores terceirizados por efetivos, em especial das atividades de apoio. No entanto, os concursos não foram suficientes para eliminar o problema de falta de pessoal do quadro permanente, muito menos para resolver a questão dos terceirizados. Ressalta-se que, neste estudo, o foco de análise se ateve aos servidores estatutários em cargos de técnico-administrativos, haja vista a tendência da instituição em incorporar, cada vez mais, esse tipo de servidor, considerando o acordo entre MPOG, MP e TCU citado no item 2.2.3. Enfim, o caso dos terceirizados merece ser mais bem trabalhado em oportunidade futura, numa proposta que se volte especificamente para esse tema e suas questões bastante abrangentes e polêmicas.

Quanto ao gênero, constata-se que, dentre os técnicos que hoje fazem parte do quadro de efetivos da instituição, conforme indicado no Gráfico 5, tem-se 251 homens e 169 mulheres, ou seja, 60% dos técnicos são do gênero

²² Fonte: Elaborado pela própria autora com base em dados repassados pelo setor de gestão de pessoas da Universidade Mineira - 2013.

masculino (M) e 40% do feminino (F). Isso vai de encontro às informações especificamente sobre mulheres no setor de educação, divulgadas pelo Boletim do MPOG, as quais trazem um número maior de mulheres no setor de educação, principalmente, nas universidades (BRASIL, 2013a).

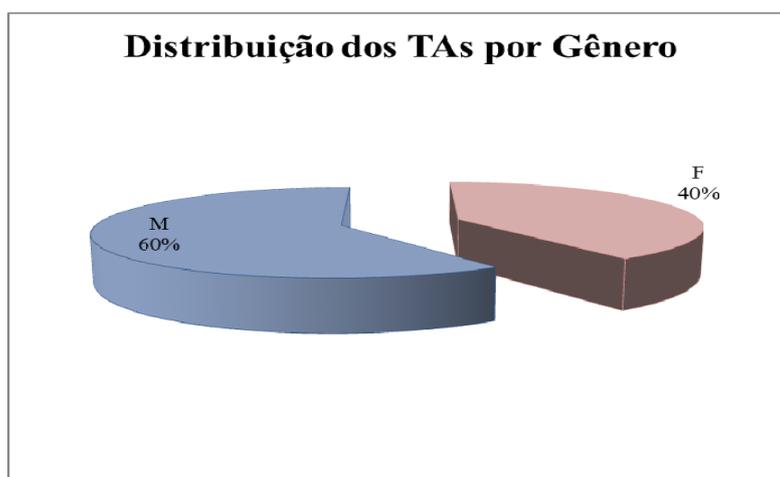


Gráfico 5 Distribuição dos TAs da Universidade por Gênero²³

Porém, conforme se verifica na Tabela 9, ainda que timidamente, o número de mulheres vem crescendo em representatividade na Universidade Mineira. Tais dados apontam em direção ao que foi detectado no mesmo boletim, quando foram considerados os dados gerais dos servidores públicos do executivo federal, bem como, ao que foi pontuado nos estudos de Cardoso Júnior e Nogueira (2011), como visto no item 2.2.3: há uma tendência de crescimento do quantitativo de mulheres no serviço público, mas, quando se trata da administração federal, elas ainda constituem minoria.

²³ Fonte: Elaborado pela própria autora com base em dados repassados pelo setor de gestão de pessoas da Universidade Mineira - 2013.

Tabela 8 Minas Gerais, 1995, 2003, 2010, 2013 - Participação percentual feminina na Universidade Mineira²⁴

	1995	2003	2010	2013
Masculino	0,69	0,67	0,61	0,60
Feminino	0,31	0,33	0,39	0,40

Ao avaliar o nível de instrução no cargo ocupado pelos técnico-administrativos da Universidade Mineira, percebe-se que a maioria, 63% destes, atua em cargos de Nível Intermediário (NI), ou seja, os cargos que exigem ensino médio contam com 265 servidores. Em seguida tem-se os de Nível Superior (NS) com 105 TAs, o que representa 25% do total e, por fim, os cargos de Nível de Apoio (NA) cuja exigência é o ensino fundamental, com 50 técnicos, como pode ser observado no Gráfico 6.

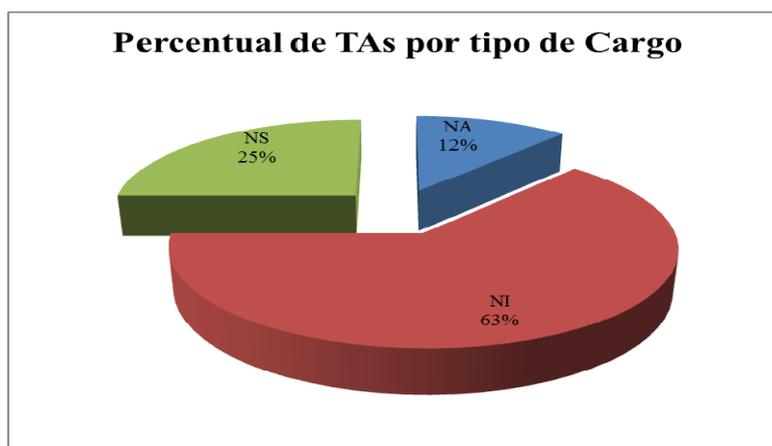


Gráfico 6 Percentual de TAs por tipo de Cargo²⁵

Na triangulação dos dados (Tabela 9), nota-se que 38% dos servidores do sexo masculino estão em cargos de nível médio, enquanto 25% do sexo feminino ocupam cargos do mesmo nível. Porém, essa diferença diminui quando

²⁴ Fonte: Elaborado pela própria autora com base em dados repassados pelo setor de gestão de pessoas da Universidade Mineira, 2013.

²⁵ Fonte: Elaborado pela própria autora com base em dados repassados pelo setor de gestão de pessoas da Universidade Mineira - 2013.

se observam cargos de nível superior: o número de mulheres quase equipara ao de homens em cargos desse nível. As mulheres apresentam-se, inclusive, em maior número, são 54 mulheres em cargos de nível superior contra 51 homens. Isso pode ser um indicativo de que elas estão se aprimorando mais para entrar no mercado, indo ao encontro do que foi pontuado por Cardoso Júnior e Nogueira (2011), as mulheres, cada vez mais preparadas, aos poucos, adentram o mercado de trabalho brasileiro. Isso acaba por refletir no setor público, já que as mulheres iniciam com nível de qualificação superior.

Tabela 9 Minas Gerais, 2013 - Quantitativos de TAs por Tipo de Cargo e Gênero na Universidade²⁶

Tipo de Cargo x Gênero	Quantitativo	Percentual
NA(M)	42	10%
NA(F)	8	2%
NI(M)	158	38%
NI(F)	107	25%
NS(M)	51	12%
NS(F)	54	13%
Total	420	100%

Quanto ao nível de escolaridade dos TAs da Universidade Mineira, como se evidencia no Gráfico 7, até junho de 2013, a maioria deles apresentavam algum tipo de pós-graduação *latu sensu* (Especialização) – 35% deles. Em seguida, têm-se aqueles com nível médio (25,5%), dentre esses, cerca de 20% têm ensino médio, 2% têm formação em ensino técnico e 0,5% possui tanto ensino médio quanto técnico. A instituição conta, ainda, com 17% de servidores com algum tipo de graduação, 8,3% têm mestrado e 2% doutorado. Apenas 7,4% deles apresentam apenas o ensino fundamental e 5% não completaram o ensino fundamental, ainda que o percentual seja reduzido, esses

²⁶ Fonte: Elaborado pela própria autora com base em dados repassados pelo setor de gestão de pessoas da Universidade Mineira, 2013.

indícios demonstram que, aproximadamente 12,4% dos trabalhadores da instituição têm grande necessidade de aprimoramento.



Gráfico 7 Formação dos TAs da Universidade Mineira 2013²⁷

Comparando-se os dados sobre nível de escolaridade com o tipo de cargo exercido, verifica-se que, apesar do maior percentual de TAs atuar na universidade em cargos de nível médio, mais da metade destes (62,1%) possui formação em nível superior ou acima do requerido, como se constata no Gráfico 5 e na Tabela 6. Segundo os dados levantados no setor de capacitação e em entrevista não estruturada com os recém-empoados, as áreas de formação predominantes desses técnicos são: Administração; Letras; Ciências; Filosofia; Matemática; Pedagogia; Ciência da Computação; Direito; Agronomia; Biblioteconomia; Ciências Biológicas e Engenharia Agrícola.

²⁷ Fonte: Elaborado pela própria autora com base em dados repassados pelo setor de gestão de pessoas da Universidade Mineira, 2013.

Tal fator indica melhoria no nível de instrução dos servidores que atuam com educação e reafirma o que foi apresentado pelo Boletim do MPOG de janeiro de 2013, quando comparam a porcentagem de servidores com nível intermediário e superior e os respectivos cargos ocupados por eles. O maior quantitativo era de servidores federais em cargos de nível intermediário de escolaridade, porém, como se verifica na Tabela 10, a formação da maior parte desses (66,4%) era em nível superior ou mais (BRASIL, 2013a). Tais dados estão de acordo, também, com o exposto por Rios et al. (2011) e Vaz e Hoffmann (2007) nas comparações feitas entre o ambiente público e privado, em que verificaram ser o nível de escolaridade do setor público, em média, mais elevado, contribuindo para que fosse identificado um perfil qualitativamente melhor entre os servidores públicos.

Tabela 10 Minas Gerais, junho de 2013 – Formação dos TAs da Universidade Mineira²⁸

FORMAÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Ensino Fundamental	52	12,4%
Ensino Médio	107	25,5%
Ensino Superior ou mais	261	62,1%
Total	420	100%

Isso pode se derivar de fatores relacionados aos esforços voltados para gerar aprendizado entre os servidores públicos, ou seja, das ações de capacitação e qualificação dos servidores, desenvolvidas pela Universidade – estimuladas, principalmente, a partir da política de gestão de pessoas, estruturada a partir de 2006 pelo Decreto-Lei 5.707/2006 - nas quais as equipes de desenvolvimento de pessoas trabalham com prioridade, a fim de atualizar e adequar os técnicos às rápidas e constantes mudanças vivenciadas pela instituição. Incentivam desde treinamento de curto prazo até a participação em cursos de educação continuada,

²⁸ Fonte: Elaborado pela própria autora com base em dados repassados pelo setor de gestão de pessoas da Universidade Mineira, 2013.

como os apoios para formação em graduação, em mestrado (destaque para os mestrados profissionais desenvolvidos na instituição que contempla número representativo de servidores) e doutorado (BRASIL, 2006a).

Um fator negativo disso, conforme levantado por Magalhães et al. (2010), seria a desmotivação dos servidores em continuar na instituição após a vasta qualificação, já que eles não poderiam mudar para um cargo de nível comparado à escolaridade adquirida, pois, a instituição, dentro dos limites da lei, não poderia promovê-los pela qualificação e melhoria no desempenho a um cargo que talvez lhe fosse justo. No entanto, essa é uma realidade que o servidor conhece antes mesmo de ocupar o cargo. Além disso, a capacitação não deixa de ser importante, visto que, por meio dela, o colaborador se aperfeiçoa, se autodesenvolve e pode contribuir para mudar sua rotina de trabalho para melhor. Não se deve esquecer, também, que existe o crescimento horizontal no cargo, por meio das progressões via percentuais de incentivo à capacitação, as quais trazem para ele melhorias salariais após o aprimoramento.

Ademais, como reforçado por Cardoso Júnior e Nogueira (2011), essa melhoria na formação educacional, de um modo geral, dá-se muito em virtude da necessidade de criar condições para competir com os países internacionais, ante a globalização dos mercados e a demanda cada vez maior por conhecimento. No setor público isso não é diferente, já que as políticas públicas relativas ao aperfeiçoamento no trabalho são cada vez mais definidas, a fim de atender a tais exigências. A Universidade Mineira, por exemplo, como explanado no item 4.1, tem desenvolvido importantes trabalhos no intuito de se internacionalizar, criar oportunidades para manter a interação com outras instituições e entidades internacionais e, assim, destacar-se nacional e internacionalmente no setor de educação, contribuindo para que se transforme em uma universidade de classe mundial.

A ampliação do nível de escolaridade é influenciada, também, pela introdução da geração Y no setor Público, conforme abordado anteriormente, dados do Boletim do MPOG indicam que a média de idade dos servidores públicos está em 46 anos. Porém, 40% dos aprovados em concursos nos últimos tempos têm até 30 anos. Como visto, para Sanchotene (2012) esses jovens da geração Y, que adentram no setor público, têm como características o atrevimento, a pró-atividade, o empreendedorismo, atentam-se para as informações virtuais, são ligados nas redes sociais, o que permite renovar a figura conservadora do servidor público. Essas características estão alinhadas ao perfil buscado pelas políticas gerencialistas (vide item 2.2.1), o que pode facilitar desenvolvimento das mesmas nos entes públicos.

Situação semelhante foi encontrada na análise da faixa etária dos TAs da Universidade Mineira. A média de idade de seus servidores está em torno de 46 anos e desvio padrão calculado de 12 anos²⁹. Ao compararmos a média entre homens e mulheres, tem-se que os homens têm em média 48 anos cujo desvio padrão é de 12 anos e as mulheres 43 anos de idade com desvio padrão calculado de 11 anos. Esses dados indicam que a maioria dos servidores caminha da maturidade para envelhecimento, o que implica a necessidade de se trabalhar questões voltadas para a qualidade de vida, atenção com questões previdenciárias, com a transmissão de conhecimento detido por esses às novas gerações, entre outras. Todavia, se observarmos os servidores que empossaram

²⁹ Há casos em que só o cálculo da média não é suficiente para avaliar um conjunto de dados. Por exemplo, quando se fala de um grupo de mulheres com idade média de 18 anos. Esse dado pede mais informações, pois se no grupo, muitas mulheres tiverem 38 anos e outras tantas forem meninhas de dois, só a média não demonstra isso. Por isso é importante conhecer outra medida, a de diferença (dispersão) existe entre a média e os valores do conjunto e obter o desvio padrão existente entre tais valores. O desvio padrão é uma medida de dispersão usada com a média. Mede a variabilidade dos valores à volta da média (ANDERSON; SWEENEY; WILLIAMS, 2002). No caso em estudo, a média de idade dos servidores é de 46 anos, mas com um desvio de 12 anos, ou seja, as idades em geral, estão entre 58 a 34 anos.

nos últimos 5 anos, a média de idade caí para 34 anos, com desvio padrão de 7 anos. Entre os que entraram no último ano (2012), a média é de 30 anos e desvio padrão de 7 anos. Já os recém-empossados em 2013 têm em média 29 anos, com desvio padrão de 8 anos.

Tendo em vista o explanado anteriormente, é possível verificar, por meio das ferramentas estatísticas que, no geral, um colaborador que entra para a universidade, hoje, tem uma idade variando entre 21 a 38 anos, ou seja, é mais novo que a idade média (46 anos) apresentada pelo quadro de técnicos que atuam hodiernamente na instituição. Isso confirma o que foi demonstrado no Boletim do MPOG e exposto por Sanchotene (2012), de que as pessoas chegam cada vez mais jovens para o serviço público e aos poucos oxigenam o setor.

A fim de contribuir para um maior aprimoramento dos servidores em suas atividades, manter um elevado nível de qualificação entre os mesmos, e possibilitar a construção de um perfil qualitativo de servidores técnico-administrativos comprometidos com os objetivos da instituição, em especial o de alcançar patamar de excelência no setor de educação, a universidade procura investir em seus profissionais. Desse modo, vem promovendo programas de capacitação, a fim de permitir que seus colaboradores, inseridos nesse ambiente em transformação, adequem-se aos novos tempos; façam frente às demandas cada vez maiores dos cidadãos, tornando-se aptos para desempenhar suas atividades diárias e sejam capazes de desenvolver o espírito democrático e participativo. Para tanto, apresentar-se-á no item a seguir, os principais aspectos dos programas de capacitação desenvolvidos pela universidade nos últimos anos.

4.3 A capacitação na Universidade Federal Mineira

Para incentivar a qualificação, o conhecimento, bem como permitir o desenvolvimento do servidor, conforme estabelecido no plano de carreira, as

instituições de ensino federal precisam ter um plano de capacitação bem estruturado e em conformidade com aquilo que está regulamentado no Decreto 5.707/2006, o qual traz esse plano como um dos instrumentos da PNDP (BRASIL, 2006a). No caso das IFES, tal plano deve estar atrelado ao Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos servidores públicos integrantes do quadro das mesmas. Nesse sentido, a Universidade Mineira, seguindo as exigências legais, busca estruturar anualmente seu plano de capacitação. Consoante às informações encontradas no site dessa Universidade, ela tem se destacado entre as instituições federais que ofertam, na própria instituição, cursos de aprimoramento ao servidor.

Na página virtual da pró-reitoria responsável pela gestão de pessoas da universidade, verifica-se que mais do que cumprir o que traz a legislação, procura-se, por meio do Plano Anual de Capacitação, desenvolver os sujeitos que ali atuam, no intuito de permitir contínuo desenvolvimento de competências. A instituição encara a educação como tarefa permanente. Dessa forma, os que atuam na gestão de pessoas, procuram colocar em prática as ações de capacitação, a fim de oferecer os cursos nas linhas de iniciação ao serviço público, de gestão, de inter-relação entre ambientes e de formação específica. São realizadas, também, ações para a promoção da qualidade de vida, sobretudo qualidade de vida no trabalho, e eventos visando à integração, valorização e motivação dos servidores. O treinamento e o desenvolvimento desses agentes fazem parte do planejamento estratégico da universidade e vêm sendo tratados como prioridade pela gestão atual.

Tendo em vista, também, que, a cada quatro anos, um novo reitor pode ser empossado, com novas posturas que podem levar à alteração de todo o corpo diretivo desses institutos e, muitas vezes, não dão continuidade aos projetos anteriores; é fundamental que cada direção explicita suas expectativas com relação aos servidores e ao papel que irão desempenhar. Além disso, é

importante que este informe o sentido da capacitação no contexto de sua direção, na perspectiva de promover e assegurar o alinhamento entre as pessoas e as estratégias da organização. Daí a importância de se trabalhar o plano de capacitação.

Nesse sentido, como constatado nos relatórios da universidade, a mesma trabalha com sua equipe de gestores de pessoas, os quais dedicam esforços, desde o ano de 2007, para implementar a política de capacitação dos servidores e estruturar o Plano de Capacitação. O plano instituído pelo Decreto 5.707/2006 (BRASIL, 2006a) foi reafirmado pela política da universidade em estudo na Resolução 038/2007 do Conselho Universitário³⁰ e intitulado Programa de Capacitação e Desenvolvimento, estipulando que a universidade executasse ações de capacitação, visando tanto ao desenvolvimento dos novos servidores, como também o compartilhamento de saberes e conhecimentos, propiciando a todos melhor desempenho de suas funções. Ademais, como é possível visualizar na Tabela 10, os servidores que participam dos cursos de capacitação, atendendo ao número de horas exigido para o cargo e tempo correspondente de trabalho, progredem na carreira e recebem incentivos salariais.

Tabela 11 Progressão por capacitação profissional em 2013

Nível de Classificação	Nível de Capacitação	Carga Horária de Capacitação
A	I	Exigência mínima do cargo
	II	20 horas
	III	40 horas
	IV	60 horas

“continua”

³⁰ A Resolução 038/2007 foi elaborada pelo Conselho Universitário da universidade em estudo. Esse Conselho é o órgão superior da Universidade, presidido pelo reitor e responsável pela deliberação coletiva quanto à administração financeira e à política universitária. Também possui representantes dos departamentos, docentes, técnicos, discentes, representantes da sociedade, entre outros. In: <www.ufla.br/portal/?page_id=35>. Acesso em: 27 dez. 2012.

Tabela 11 “conclusão”

Nível de Classificação	Nível de Capacitação	Carga Horária de Capacitação
B	I	Exigência mínima do cargo
	II	40 horas
	III	60 horas
	IV	90 horas
C	I	Exigência mínima do cargo
	II	60 horas
	III	90 horas
	IV	120 horas
D	I	Exigência mínima do cargo
	II	90 horas
	III	120 horas
	IV	150 horas
E	I	Exigência mínima do cargo
	II	120 horas
	III	150 horas
	IV	Aperfeiçoamento ou Curso de capacitação = ou > a 180 h

Fonte: (BRASIL, 2012)

Assim, é proposta aos técnicos a participação em cursos de aperfeiçoamento para progredirem na carreira. Ressalta-se que, conforme a Lei 11.091/2005, para alcançar progressão funcional o servidor precisa aguardar 18 meses de interstício entre uma progressão e outra, além de cumprir os pré-requisitos de carga horária (Tabela 11) exigido para o cargo o qual ocupa (BRASIL, 2005). À medida que cresce o nível de capacitação, aumenta-se, também, o número de horas de aperfeiçoamento necessárias para subir na carreira. O retorno disso, como retratado anteriormente, é a ampliação do conhecimento e o aprimoramento do agente para o desempenho das atividades laborais, ou seja, o conhecimento adquirido permite crescimento tanto pessoal quanto institucional. Tem-se, também, o retorno salarial como uma forma de reconhecimento dos esforços dos mesmos e motivá-los, o que pode ser verificado na Tabela 12.

Tabela 12 Estrutura e de Vencimento Básico do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação - a partir de março de 2013

Níveis		A				B				C				D				E				
Classes de Capacitação	Valor (R\$)	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	
Piso AI	P01	1.086,32	1																			
	P02	1.125,43	2	1																		
	P03	1.165,90	3	2	1																	
	P04	1.207,90	4	3	2	1																
	P05	1.251,40	5	4	3	2																
Piso BI	P06	1.296,45	6	5	4	3	1															
	P07	1.343,12	7	6	5	4	2	1														
	P08	1.391,48	8	7	6	5	3	2	1													
	P09	1.441,57	9	8	7	6	4	3	2	1												
	P10	1.493,47	10	9	8	7	5	4	3	2												
Piso CI	P11	1.547,23	11	10	9	8	6	5	4	3	1											
	P12	1.602,93	12	11	10	9	7	6	5	4	2	1										
	P13	1.660,64	13	12	11	10	8	7	6	5	3	2	1									
	P14	1.720,42	14	13	12	11	9	8	7	6	4	3	2	1								
	P15	1.782,35	15	14	13	12	10	9	8	7	5	4	3	2								
	P16	1.846,52	16	15	14	13	11	10	9	8	6	5	4	3								
Piso DI	P17	1.912,99	16	15	14	12	11	10	9	7	6	5	4	1								
	P18	1.981,86		16	15	13	12	11	10	8	7	6	5	3	1							
	P19	2.053,21			16	14	13	12	11	9	8	7	6	3	2	1						
	P20	2.127,12				15	14	13	12	10	9	8	7	4	3	2	1					
	P21	2.203,70				16	15	14	13	11	10	9	8	5	4	3	2					
	P22	2.283,03					16	15	14	12	11	10	9	6	5	4	3					

“continua”

Tabela 12 “continuação”

Níveis		A				B				C				D				E					
Classes de Capacitação	Valor (R\$)	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV		
Piso DI	P23	2.365,22					16	15	13	12	11	10	7	6	5	4							
	P24	2.450,37						16	14	13	12	11	8	7	6	5							
	P25	2.538,58							15	14	13	12	9	8	7	6							
	P26	2.629,97							16	15	14	13	10	9	8	7							
	P27	2.724,65								16	15	14	11	10	9	8							
	P28	2.822,74									16	15	12	11	10	9							
	P29	2.924,36										16	13	12	11	10							
Piso E1	P30	3.029,64											14	13	12	11							
	P31	3.138,70												15	14	13	12	1					
	P32	3.251,70													16	15	14	13	2	1			
	P33	3.368,76														16	15	14	3	2	1		
	P34	3.490,03															16	15	4	3	2	1	
	P35	3.615,67																16	15	4	3	2	1
	P36	3.745,84																	16	5	4	3	2
	P37	3.880,69																		6	5	4	3
	P38	4.020,39																		7	6	5	4
	P39	4.165,13																		8	7	6	5
	P40	4.315,07																		9	8	7	6
	P41	4.470,41																		10	9	8	7
	P42	4.631,35																		11	10	9	8
	P43	4.798,08																		12	11	10	9
	P44	4.970,81																		13	12	11	10
P45	5.149,76																		14	13	12	11	

“continua”

Tabela 12 “conclusão”

Níveis		A				B				C				D				E			
Classes de Capacitação	Valor (R\$)	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Piso E1	P46	5.335,15																15	14	13	12
	P47	5.527,21																	16	15	14
	P48	5.726,19																		16	15
	P49	5.932,34																			

Fonte: (BRASIL, 2012)

Na Tabela 12 pode se observar, também, a faixa salarial dos técnicos em 2013, conforme cargo e etapa de progressão atingida pelos mesmos. Aqueles cuja exigência do cargo é o ensino fundamental (A; B; C), os salários variam entre R\$1.086,32 a R\$ 1.846,52; já os cargos de exigência de ensino médio (D), o salário fica entre R\$1.912,99 a R\$3.029,64 e para os cargos cujos agentes precisam ter ensino superior (E), a faixa salarial vai de R\$3.138,70 no início da carreira até R\$ 5.932,34, no final dela. Isso, sem considerar outras formas de incentivo. Como essa faixa de salário, nas instituições de ensino superior, é estipulada pelo nível de escolaridade exigida e não pela função exercida, no geral, as pessoas receberão o mesmo salário, independente da profissão exercida.

No caso do nível superior, por exemplo, seja engenheiro, agrônomo, administrador, ou psicólogo, a faixa de salário será a de 3.238,70 a 5.932,34 para todos os cargos de nível superior. Com isso, em comparação com as remunerações do setor privado, nesse caso em específico, o setor público se apresenta mais vantajoso para algumas profissões, como, por exemplo, administrador, para outras, como engenheiro, nem tanto. Isso porque, para definir a faixa salarial, em âmbito privado, considera-se o tipo de profissão, a atividade desempenhada, a força de negociação sindical da categoria, a demanda do mercado pelo profissional, entre outros itens que raramente são ponderados na área pública. Dessa forma, enquanto para um administrador o setor público pode ser considerado atrativo, para um engenheiro, não seria tão interessante. Assim, essas e outras formas de incentivos aos servidores podem contribuir para retenção de talentos, em especial, das áreas específicas, para as quais o mercado é mais atrativo.

Outra maneira considerada para crescimento na carreira dos técnicos é o estímulo por aprimoramento em cursos de educação continuada. Logo, esse benefício acontece para o servidor que apresenta qualificação acima daquela exigência para o exercício do cargo ocupado, cujo percentual, a partir de 2013 se

tornou o mesmo tanto para cargos de apoio, quanto intermediários, ou de nível superior. Na Tabela 13 é possível constatar os percentuais a serem acrescidos na remuneração dos servidores, após se qualificarem acima do determinado. Ressalta-se que esses incentivos estão atrelados aos limites do Decreto Lei 12.772/12, visto que, no setor público, todas as ações devem ser realizadas por meio de determinações legais (BRASIL, 2012).

Tabela 13 Percentuais de Incentivo à Qualificação - a partir de janeiro de 2013

Nível de escolaridade formal superior ao previsto para o exercício do cargo	Área de conhecimento com relação direta	Área de conhecimento com relação indireta
Ensino Fundamental completo	10%	-
Ensino Médio completo	15%	-
Ensino Médio profissionalizante ou Ensino Médio com Curso Técnico completo	20%	10%
Curso de Graduação completo	25%	15%
Especialização, com carga horária igual ou superior a 360 h	30%	20%
Mestrado	52%	35%
Doutorado	75%	50%

Fonte: (BRASIL, 2012)

De acordo com o mencionado no sítio virtual do setor de gestão de pessoas da Universidade Mineira, o plano de capacitação, referenciado no planejamento estratégico da universidade, é visto como investimento pela atual direção, pois, possibilita aprimorar o trabalho exercido pelos trabalhadores, correlacionar tais atividades com os objetivos e prioridades da instituição e permitir que progridam em suas carreiras. Então, no início de cada ano é lançado o manual de capacitação para o exercício vigente, contendo todos os cursos que serão ofertados, os objetivos de cada curso e o público alvo. É interessante observar que, além dos técnico-administrativos, podem participar desses cursos os colaboradores terceirizados, professores, inclusive temporários e substitutos

da universidade, primando pela melhoria do conhecimento do órgão como um todo.

Segundo informações coletadas nos documentos institucionais, a partir de 2007, iniciou-se uma força tarefa, envolvendo os servidores do setor de gestão de pessoas para a construção do Plano de Capacitação da universidade. No referido ano, conforme relatório anual de gestão, foi oferecido um curso de qualidade de vida no trabalho e seis cursos de capacitação, sendo convocados todos os TAs, com participação de 207 colaboradores, sendo 189 efetivos e o restante terceirizados. Quem optou por não participar, teve que assinar um termo no qual se responsabilizaria pela progressão por capacitação em atraso em sua carreira.

Ainda que os terceirizados não possam usufruir dessas progressões, tendo em vista que essas fazem parte do plano de carreira dos servidores públicos estatutários e os terceirizados são colaboradores pertencentes ao quadro de pessoal das empresas subcontratadas, a Universidade Mineira permite a participação desses trabalhadores nos cursos promovidos para seus servidores. Com isso, permite um aprimoramento mais homogêneo (facilitando o desempenho das atividades de toda a equipe), concede também a eles, oportunidade para ampliar conhecimento, além de conscientizá-los da importância de se atuar em uma organização pública, mesmo que não sejam membros do quadro de efetivos.

No ano de 2008, conforme dados do Relatório anual do plano de Capacitação, enviado ao MPOG, não houve cursos de capacitação. A justificativa para tal fato foi dada pelo aumento das atividades para execução de um grande número de concursos e processos seletivos realizados pela instituição, o que exigiu grande dedicação e esforço da equipe que contava com um número reduzido de servidores. Porém, em 2009 retomaram-se as atividades de elaboração do Plano. Neste ano, 139 servidores do quadro permanente e 174

terceirizados, participaram dos 5 cursos ofertados para qualificação. Entre os servidores efetivos, 96 obtiveram progressão por capacitação.

Ao observar a estrutura do Plano de Capacitação no decorrer dos anos, fica perceptível o aprimoramento tanto na conformação, na forma de divulgar o mesmo, quanto em número, abrangência e nível dos cursos proporcionados. Assim, para 2010 foram oferecidos 14 cursos de capacitação, desses, dois não foram ministrados por falta de inscritos. Desses, participaram 228 servidores do quadro permanente e 95 terceirizados. Após participarem dos cursos e cumprirem a carga horária, conforme estipulado na lei (vide quadro 7), 150 TAs obtiveram progressões por capacitação.

Apesar da continuidade para aperfeiçoar e ampliar o plano, ofertando mais cursos que nos anos anteriores, no ano de 2011, dos 18 cursos oferecidos, alguns foram adiados. Dentre os motivos, segundo informações constantes no Relatório Anual do Plano de Capacitação, estava o número reduzido de inscritos, o que tem correlação com a greve dos servidores ocorrida no referido ano, com longo período de duração. Outro motivo era a indisponibilidade de salas e laboratório de informática para ministrá-los, tendo em vista a prioridade por atender as demandas de aulas de graduação e pós-graduação para os alunos da instituição. Com isso, em 2011 houve participação de 160 servidores do quadro permanente e 34 funcionários terceirizados nos cursos oferecidos, com 91 progressões por capacitação entre os TAs.

O ano de 2011 contou, ainda, com uma inovação, que vem propiciando grandes contribuições para ampliar conhecimento, proporcionar progressão na carreira dos TAs e melhorar a qualidade do trabalho desempenhado na instituição. Trata-se da aprovação do Mestrado Profissional em Administração Pública, o qual teve 13 servidores da universidade aprovados. Estes estão recebendo todo apoio da pró-reitoria responsável pela gestão de pessoas para

cursá-lo, uma vez que essa é uma importante forma de qualificação, que trará efeitos diretos e positivos para a instituição.

Segundo informações constantes em documentos da instituição, o desenvolvimento do Plano de Capacitação e participação dos servidores técnico-administrativos em cursos, inclusive de pós-graduação, objetiva fortalecer a política de qualificação de pessoal, no sentido de fomentar e viabilizar o desenvolvimento dos servidores, em conformidade com a PNDP. Visa, ainda, à construção de conhecimento para o aperfeiçoamento profissional e institucional, ações continuamente estimuladas pela gestão da universidade 2012-2016.

O planejamento dos cursos de capacitação da Universidade Mineira, em 2012, foi definido, considerando um levantamento de necessidades de treinamentos, obtido, por meio de e-mails enviados aos servidores, com questionário próprio para que respondessem e retornassem à pró-reitoria responsável pela gestão das pessoas, demonstrando as principais demandas de cursos visíveis no setor de atuação dos mesmos. Além disso, utilizou-se de dados levantados nos questionários aplicados aos servidores no final de cada curso ofertado durante o ano de 2011. Neste, era solicitado, também, a cada participante, uma avaliação do curso, envolvendo perguntas sobre o participante (quanto ao nível de conhecimento adquirido), sobre o instrutor, a infraestrutura do local do curso, interação do grupo de participantes e instrutor (es), entre outros dados que contribuiriam com um *feedback* sobre os cursos e poderiam notificar a necessidade de ofertá-los novamente.

Desse modo, após o levantamento das opiniões dos servidores, por meio desses e-mails e questionários de avaliação, aplicados em todos os cursos de 2011, procurou-se estruturar a oferta dos cursos demandados e aprovar o plano de capacitação para 2012. Em 2012, segundo o relatório anual de capacitação, foram ofertados diversos cursos de curto prazo e contou com a participação de 107 terceirizados e 272 servidores efetivos, dentre os quais 72 não só ampliaram

conhecimento e aperfeiçoaram-se para o desempenho de suas atividades, como também alcançaram progressões na carreira, por se enquadrarem nas condições estabelecidas pela lei 11.091/2005 (BRASIL, 2005). O reduzido número de progressões ante ao montante de participantes não indica, necessariamente, que os participantes dos cursos de capacitação não atenderam aos critérios legais para progredirem na carreira. Este pode ser um fator positivo, sinalizando que a maioria deles participou dos cursos para ampliar conhecimento, aprimorar, interagir, não somente para obterem progressões.

Em 2013, de acordo com o exposto no site institucional, a fim de manter a cultura organizacional da instituição, que se ancora na participação, na democracia e no reconhecimento de seus servidores como sujeitos ativos, a universidade identificou, junto aos mesmos, as demandas por aprimoramento e qualificação e oferece um leque de oportunidades para seus servidores progredirem na carreira, ampliarem conhecimento, melhorarem o ambiente de trabalho, aplicando criativamente o aprendizado e valorarem ainda mais a instituição pelo seu capital intangível.

No Plano Anual de Capacitação do ano de 2013 constata-se que 32 cursos de capacitação estão sendo desenvolvidos, divididos em diferentes linhas de aprendizagem. Uma das linhas é a de iniciação no serviço público a qual inclui o curso de integração no serviço público e na universidade. Outra linha é a de gestão, com 2 cursos, quais sejam: gestão e procedimentos administrativos em educação e profissionalização de gestores públicos. Encontram-se, também, 10 cursos na linha de inter-relação entre ambientes, entre eles: Excel avançado, inclusão digital, meio ambiente e sustentabilidade etc.; 11 cursos de formação específica como o de Treinamento sobre o sistema integrado de gestão de recursos humanos, treinamento sobre o sistema integrado de patrimônio, administração e contrato; inglês para atendimento ao público, para citar alguns deles. A universidade promove, ainda, 7 cursos que são frutos de parcerias entre

o setor de pessoas e outros setores da universidade, com destaque para o de torneiro mecânico; Operação e manutenção de máquinas agrícolas; introdução à microinformática, entre outros.

Consoante aos anos anteriores, serão oferecidos, ainda, oficinas, ciclos de palestras e cursos para estimular a qualidade de vida. Além do apoio para crescimento dos cursos de formação continuada, permitindo a participação dos servidores nos cursos de graduação, nos mestrados, em especial os Mestrados profissionais, que entre 2012 e 2013 ampliaram-se e novas modalidades passaram a ser ofertadas, contando com vagas em cursos como: Mestrado Profissional em Educação, Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável e Extensão, em Tecnologias e Inovações Ambientais, em Genética e Melhoramento de Plantas, nos quais há grande participação dos servidores, que recebem apoio para cursá-los.

Diante do exposto, percebe-se que a instituição, mais do que cumprir a legislação pertinente, embasada nos Planos de capacitação está gerindo, de forma mais sistemática, as pessoas, suas informações e o conhecimento; registra e acompanha as atividades de capacitação realizadas junto aos servidores; a partir das mesmas, avalia falhas para novas demandas de treinamento, executa políticas de captura, criação, compartilhamento e disseminação do aprendizado. Aliado a isso, tem procurado obter e manter vantagem competitiva. Ou seja, busca desenvolver ações que corroborem com a composição e melhoria do perfil dos TAs que atuam na universidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que esta pesquisa teve como propósito fazer uma análise do perfil dos servidores públicos federais, em especial dos técnico-administrativos atuantes no âmbito de uma Universidade Pública de Minas Gerais, constatou-se que esse perfil é construído sob influência das diferentes políticas estimuladas pelo governo, em especial, da política de capacitação de pessoal, trabalhada na instituição e é composto por diversas características que contribuem para os múltiplos resultados apresentados pela organização.

Desse modo, antes de adentrar, de fato, às questões da política de gestão de pessoas, buscou-se referenciar as formas de gerir as entidades públicas, a fim de delinear qual o perfil de servidor tem sido construído no ambiente público e atentar para o que se espera desse profissional. Como apoio, retratou-se, ainda, sobre os temas relacionados à capacitação e gestão de competências, permitindo ancorar as análises em questão.

No que diz respeito à conjuntura da Administração Pública Brasileira, constata-se que modelos de gestão não são estratificados e se findam, na sobreposição de um sobre o outro, como alguns autores tentam demonstrar. No geral, o despertar de um novo modelo acaba por somar-se aos já existentes, disso se infere uma tendência de uma espécie de solução de continuidade dos diferentes modelos de gestão pública brasileiros. Dessa forma, é possível identificar a presença simultânea, tanto do modelo burocrático, quanto patrimonialista e gerencialista na administração pública brasileira. Atualmente, aponta-se a proposta de um modelo de gestão societal, que traz não só a preocupação com a eficiência, a qualidade dos serviços prestados à sociedade, mas, sobretudo, com a participação e envolvimento dessa coletividade nos processos decisórios de gestão dos entes públicos.

Alinhada a esse contexto macro, a política de gestão de pessoas engloba tanto aqueles que visam formar servidores engessados, mecanicistas, presos às normas, aos manuais, à racionalidade tecnocrática, quanto os que oferecem espaço para o desenvolvimento do trabalhador polivalente, integrado, que atua em equipe, com mais flexibilidade, que busca a excelência, o desempenho, os resultados de qualidade e, ainda, aqueles que primam pela criatividade do profissional, pelo agir comunicativo, pela discussão crítica, pela capacidade autorreflexiva e postura proativa. Esses últimos podem permitir avanços que atinjam não só os processos e ferramentas de trabalho, a organização institucional, a constituição e capacitação dos quadros de servidores (CAMARGO, 2011), como também a construção de um perfil de servidores aptos a atuarem junto e em prol da sociedade, nas três esferas de governo, capazes de manifestar seus saberes, comprometidos com os objetivos que delineiam as atitudes num ambiente público, contribuindo para uma melhor governabilidade.

Todavia, muito ainda precisa ser trabalhado e reestruturado para se alcançar consciência crítica dos gestores/servidores e dos cidadãos. A começar pelos governantes e principais gestores que precisam entender que o paternalismo/clientelismo não pode permanecer em um ambiente que deseja a mudança. É necessário compreender, também, que as normas, leis, regulamentos, entre outros, não podem ser impostos de cima para baixo, como vem acontecendo desde as políticas burocráticas e, sim, construídas conjuntamente com os interessados, como se pretende com a introdução dos ideais da vertente societal. Há que se considerar, ainda, que o trabalhador não é como máquina de produção e só se motiva diante de um aumento salarial, por exemplo, mas sim, um ser pensante que quer aprender, opinar e participar do processo produtivo, sentindo-se valorizado pela organização no qual atua.

Sendo assim, comparar a realidade vivenciada por uma instituição federal de ensino superior e a teoria exposta permitiu notar os rumos da gestão de pessoas em curso no setor público e perceber a existência de paradigmas ainda vigentes. As mudanças realizadas, a partir da reforma gerencial, conformaram num sistema de gestão de pessoas com regras muito aproximadas às da iniciativa privada. Trazer para o setor público iniciativas como a capacitação, a gestão por competências, por exemplo, teve efeitos positivos e negativos para o ambiente público.

O lado positivo é demonstrado pelos indicadores apresentados na análise de perfil do servidor público federal e confirmado no caso dos TAs da Universidade Mineira, quando se observa a alta qualificação dos servidores (grande parte deles com nível superior, ainda que os cargos ocupados pela maioria exijam menor escolaridade); ou quando se constata, também, que, apesar da maioria ser do gênero masculino e com idade acima de 40 anos, um contingente maior de mulheres e jovens iniciam, cada vez mais bem preparados, no serviço público; ou quando se verifica o interesse de boa parte dos agentes em participar, aprimorar e progredir na carreira por meio dos cursos de capacitação e qualificação.

Porém, pontos negativos, também, inferem-se dessa política. A própria superqualificação dos servidores e o interesse dos mesmos em se capacitar pode estimular a evasão. À medida que se aprimoram, certamente, irão buscar melhores condições de trabalho e salário, em especial, aqueles em cargos de nível menor, já que a lei não permite, por exemplo, mudanças de cargos após as qualificações e existem carreiras, fora ou no próprio setor público, bem mais promissoras para os mesmos. Por meio das normas, observa-se, ainda, que foi propiciado aos gestores pouca autonomia e muita responsabilidade. Nesse aspecto surge a seguinte questão: adianta formar gestores em uma abordagem social da aprendizagem e exigir dos mesmos, aplicação de metodologias e

processos diferenciados em relação às formas de gestão mais tradicionais, mais voltados para o caráter coletivo e deliberativo das decisões, se é preciso seguir fielmente o que determina a lei e estas, no geral, são impostas de cima para baixo?

O que parece ocorrer é um deslocamento do esgotamento físico dos colaboradores para o psíquico os quais, diante de tantas cobranças por desempenho, veem-se pressionados a atender demandas que, muitas vezes, não dependem somente de seus esforços, iniciativas e desempenho. A valorização intelectual precisa vir acompanhada de uma valorização dos mesmos enquanto seres humanos, com suas limitações e emoções.

Ressalta-se que as diversas formas de motivar as pessoas utilizadas no setor privado, dificilmente, poderão ser adotadas da mesma maneira pelos gestores públicos, em virtude das amarras legais, que, por exemplo, estabelecem as formas de progressões na carreira. Outro fator complicador diz respeito aos diferentes regimes de contratação e a existência de profissionais com qualificações e motivações bem distintas, executando funções similares no serviço público. Ademais, mecanismos como a própria capacitação, a gestão por competências, entre outros, devem ser adotados com muita cautela. Esses pontos precisam ser reavaliados, visto que, não cabe a simples adoção de modelos da iniciativa privada no setor público. Há que se considerar as peculiaridades existentes em cada setor e proporcionar equilíbrio às transformações advindas da iniciativa privada para a administração pública.

Constata-se que são necessárias ações que ampliem as possibilidades dos gestores exercerem seu papel de líder e não apenas de executores de leis. E acima de tudo, é essencial que aumentem as oportunidades para o efetivo desenvolvimento de modelos de aprendizagens mais próximos da abordagem multinível, quando estas acontecem por meio de trocas de conhecimento, de interação social, dos espaços deliberativos, que consolidem um sistema de

negociação coletiva, que envolvam dirigentes, corpo de servidores e sociedade acadêmica, oportunizando o fortalecimento da vertente societal.

Aprimorar a equipe de trabalho por meio de programas de capacitação os quais valorizem o trabalhador enquanto ser humano e possibilitem construir um perfil de servidores que atuam visando à democratização e à construção coletiva no serviço público, deve ser um objetivo sagaz para fazer frente ao que se espera do setor público. No dia a dia da universidade em estudo, o que se observa é um perfil de agentes bem preparados e qualificados, quanto aos padrões de uma gestão gerencial. Importantes iniciativas de capacitação vêm sendo realizadas nos últimos anos pela instituição, a fim de ampliar o nível de conhecimento de seus servidores, tanto em aprendizado extrínseco quanto intrínseco.

Todavia, quando se emite um olhar sob a luz do modelo societal, são observadas poucas ações no sentido de ampliar espaços deliberativos, partilhar conhecimento, dar espaço à criatividade, à motivação, permitindo despontar lideranças. É certo que a universidade, enquanto ente qualificante e qualificada, reconhece e valoriza as iniciativas de seus servidores, prima por construir ambientes participativos e deseja construir um perfil de servidor apto a atuar com e para a sociedade, capaz de manifestar seus saberes e se comprometer com os objetivos que delineiam o ambiente público. Mas, por meio da análise documental, percebe-se que o que ainda se desenvolve são servidores moldados em um pressuposto básico, capacitados em cursos onde os professores ensinam e outros aprendem.

Esse tipo de aprendizado é importante para a melhoria do funcionamento institucional, para tornar o servidor apto a atender os usuários em nível nacional e internacional, porém, viabiliza a prática das atividades, muitas vezes, de maneira rotinizada, sem consciência da importância de se trabalhar servindo ao bem comum. Não se observam dentre os cursos de capacitação ofertados aos

TAs, ou em suas programações, por exemplo, fóruns deliberativos, debates, mesas redondas que possibilitem discutir temas relacionados à política de gestão da instituição; ou para tratar de questões emblemáticas cuja solução conjunta seria bem mais interessante; ou traçar metas de trabalho e normas consensualmente; entre outras iniciativas que vislumbram a construção de práticas coletivas de conhecimentos e significados, respeitando-se e reconhecendo os diferentes saberes que cada pessoa possui, envolvendo tanto ação quanto reflexão, permitindo ao servidor desenvolver senso crítico, ser mais participativo, trabalhar com mais transparência, envidando a inclusão social no ambiente de ensino.

Ações, nesse sentido, possibilitam que os envolvidos passem a compreender melhor o processo o qual vivenciam, a participação torna-se voluntária, deixa de ser imposta, concedida ou doada, não servindo mais de moeda de troca do oportunismo patronal e clientelista. Ademais, permite que as práticas de gestão por competências, transcendam as simples flexibilidades funcionais, salariais, que obrigam o trabalhador a realizar múltiplas funções, abdicando de suas conquistas em detrimento de uma excessiva busca por resultados e melhor desempenho.

Talvez as qualificações, em nível de mestrado e doutorado, permitam esses tipos de iniciativas. Entretanto, elas devem ser estimuladas e praticadas nas diversas formas de aprendizado. A carência dessas práticas demonstra a necessidade de mudança de concepção em relação à aprendizagem, ao ensino e ao papel dos professores, dos estudantes, dos gestores, dos agentes e sociedade em geral, nesses processos. Porém, tal carência não é específica dessa instituição, mas, das entidades públicas como um todo, visto que essa, também, foi uma constatação ressaltada por alguns autores no decorrer do referencial teórico. E essa é uma mudança de concepção que precisa alcançar, principalmente, os legisladores, o alto escalão, os agentes políticos, para que a

impositividade impere em menor número, abrindo espaço para a aplicação de abordagens participativas, como a da vertente social.

Diante do exposto, percebe-se a relevância de uma boa gestão das pessoas e suas competências nas entidades governamentais. Há, sem dúvida, grandes entraves para a adoção de um novo modelo, mas já se compreende qual o caminho a seguir para gerar melhores resultados e acompanhar às constantes mudanças e reestruturações pelas quais perpassam esse ambiente público.

Estudar e identificar qual o perfil dos técnico-administrativos existente em uma instituição de ensino foi de grande valia, porque permitiu observar, na prática, parte do que se encontrou no referencial teórico. O conteúdo aqui exposto poderá, ainda, contribuir para um futuro mapeamento da equipe de trabalho, a fim de subsidiar no dimensionamento das necessidades institucionais de qualificação e capacitação profissional, contempladas pelo Decreto 5.825/06, criar um banco de talentos o qual facilite a identificação de características e competências para melhor alocar e prover as pessoas dentro da organização (BRASIL, 2006c). Além disso, pode-se pensar em melhorias para o desenvolvimento do plano de capacitação, demandado pelo Decreto 5.707/06, no intuito de redirecionar os servidores profissionalmente, de modo a aumentar a capacidade de resposta às demandas da instituição, potencializar o conhecimento coletivo e melhorar a prestação dos serviços aos cidadãos (BRASIL, 2006a).

Importa registrar algumas lacunas desse estudo, as quais não obstante, podem se constituir em novas pautas para pesquisas futuras, a saber: as características dos servidores sofrem modificações nas diferentes instâncias do Estado, bem como nos diferentes poderes. Aqui, se deu atenção àqueles do Executivo federal para fins comparativo e afinamento dos dados, mas verificase que o âmbito municipal apresenta questões delicadas que precisam de atenção, em especial, no intuito de capacitar aqueles que atuam mais próximos da sociedade. O foco de estudo ficou, ainda, nos servidores estatutários,

mormente nos TAs, contudo, os terceirizados, grupo bastante representativo entre os colaboradores dos entes públicos, apresentam-se como importante quadro para análise, ante a tantas mudanças na política de gestão das pessoas.

Por fim, ressalta-se a necessidade de novos estudos que permitam sugerir políticas alternativas para os problemas encontrados neste trabalho como o caso da defasagem do quadro de servidores, da rotatividade, do representativo índice para futuras aposentadorias e possuir tempo hábil para aplicar questionários junto aos servidores da instituição, a fim de buscar pela opinião dos mesmos sobre o programa de capacitação desenvolvido, bem como avaliar o retorno dessas atividades, possibilitando traçar um perfil qualitativo mais específico. Estudos futuros podem ser feitos, também, em um comparativo com trabalhos realizados em outras instituições de ensino superior, além de se considerar a perspectiva do usuário antes, durante e após o retorno dos cursos de capacitação, no intuito de melhorar o acompanhamento das ações e permitir o aprimoramento contínuo. A percepção dos servidores pode contribuir, também, para realizar observações mais sucintas sobre os efeitos do modelo gerencialista nos resultados da administração da universidade mineira, bem como, quanto ao estágio em que se encontra a implantação do modelo social nesse ambiente.

REFERÊNCIAS

- ABBAD, G.; BORGES-ANDRADE, J. E. Aprendizagem humana nas organizações e trabalho. In: ZANELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. (Org.). **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 237-275. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Nn0PdxodWD4C&oi=fnd&pg=PA237&dq=Aprendizagem+Humana+nas+Organiza%C3%A7%C3%B5es+e+Trabalho&ots=sIIKJ6Q7Ry&sig=ZKppJ4YDe5oVeJe2ataY3MLW10g#v=onepage&q=Aprendizagem%20Humana%20nas%20Organiza%C3%A7%C3%B5es%20e%20Trabalho&f=false>>. Acesso em: 11 nov. 2012.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 77-87, 2007. Edição Especial Comemorativa.
- AGUILAR FILHO, H. A.; SILVA FILHO, E. B. A Crítica Novo-Institucionalista ao pensamento da Cepal: a dimensão institucional e o papel da ideologia no desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.19, n. 2, p. 211-232, ago. 2010.
- AMARAL, R. M. Gestão de pessoas por competências em organizações públicas. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE BIBLIOTECAS UNIVERTÁRIAS, 15., 2008, São Paulo. **Anais...** Campinas: UNICAMP, 2008. Disponível em: <<http://www.sbu.unicamp.br/snbu2008/anais/site/pdfs/2594.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2012.
- ANDERSON, D. R.; SWEENEY, D. J. ; WILLIAMS, T. A. **Estatística aplicada à administração e economia**. São Paulo: Pioneira, 2002. 642 p.
- ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Análise da Aplicabilidade do Modelo Gerencial na Administração Municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1179-1199, set./out. 2012.
- BITTENCOURT, H. R. et al. Sobre o índice geral de cursos (IGC). **Avaliação**, Campinas, v. 14, n. 3, p. 667-682, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n3/a08v14n3.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

BONILLA, J. B. C. Redimensionando el significado y alcance de las competencias personales. **Revista Actualidades Investigativas en Educación**, Costa Rica, v. 12, n. 2, p. 1-28, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://revista.inie.ucr.ac.cr/uploads/tx_magazine/redimensionando-significado-alcance-competencias-personales-climent_01.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2013.

BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. Modelos de avaliação e aplicação em TD&E. In: ABBAD, G. S. et al. **Medidas de avaliação em treinamento, desenvolvimento e educação**: ferramentas para a gestão de pessoas. Porto Alegre: Artmed, 2012. p. 20-35.

Borges-Andrade, J. E. Competência técnica e política do profissional de TD&E. In J. E. Borges-Andrade, G. S. Abbad, & L. Mourão (Org.). **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho**: Fundamentos para a gestão de pessoas. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 177-195.

BORGES-ANDRADE, J. E.; PAGOTTO, C. P. O Estado da arte da pesquisa brasileira em psicologia do trabalho e organizacional. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 26, p. 37-50, 2010. Especial. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ptp/v26nspe/a04v26ns.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

BRANDÃO, H. et al. Gestão por competências: integrando a gestão por competências, o *balanced scorecard* e a avaliação 360 graus. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 42, p. 875-898, set./out. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda constitucional nº 20, de 15-12-1998. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de Fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF, 24 fev. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm>. Acesso em: 3 ago. 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006. Estabelece os procedimentos para concessão do Incentivo à Qualificação e Para a Efetivação do Enquadramento por Nível de Capacitação dos Servidores Integrantes do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Brasília, DF, 30 jun. 2006. 2006b.

BRASIL. Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006. Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Brasília, DF, 30 jun. 2006c.

BRASIL. Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 23 jan. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 3 de mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 13 dez. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.297 de 15 de dezembro de 1975. Dispõe sobre a dedução do lucro tributável, para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1975/6297.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 23 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.799, de 26 de maio de 1999. Insere na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.guiatrabalhista.com.br/legislacao/.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF, 13 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/lei/111091.htm>. Acesso em: 2 ago. 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.772, 28 de dezembro 2012**. Dispõe sobre a estruturação do plano de carreira e cargos de magistério federal; sobre carreira de magistério superior (...); altera o plano de cargos técnico-administrativos em educação (...). Brasília, DF, 29 dez. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2012/lei/12772.htm>. Acesso em 22 dez. 2012.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Brasil. **Plano de reestruturação e melhoria da gestão do MARE - Ministério da Administração Federal do Estado**. Brasília: MARE, DF. Out, 1997. 36p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Reuni**. Brasília, DF, ago. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Nº 208, de 25 de Julho de 2006**. Brasília, DF, Jul. 2006d. Disponível em: <<http://www.ouvidoriadoservidor.gov.br/ouvidoriaMP/ManterLegislacao.do?method=geraArquivo&codigoLegislacao=118>>. Acesso em: 28 dez. 2012.

BRASIL. Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim estatístico de pessoal**. Brasília, v.17, n. 201, jan./2013. 2013a. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_13/Bol201_Jan2013.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2013.

BRASIL. Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia para gestão de capacitação por competências**. Brasília, DF, jan. 2013. 2013b. Disponível em: <https://portalsipec.planejamento.gov.br/clientes/sipec/sipec/eventos/iii-encontro-nacional-de-desenvolvimento-de-pessoas/arquivos/arquivo.2013-01-07.0167156876/at_download+guia+para+gestão+de+capacitação&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 27 abr. 2013.

BRASIL. Taxas escolaridade e rendimento aumentam em dez anos, revela censo 2010. **Portal Brasil**. Brasília. 2010. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/04/27/taxas-escolaridade-e-rendimento-aumentam-em-dez-anos-revela-censo-2010>>. Acesso em: 19 nov. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul. 2000. Disponível em: <<http://www.ebape.fgv.br/academico/asp>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=87>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CAMARGO, T. A. **Gestão de recursos humanos no contexto da nova gestão pública**: um estudo comparativo Brasil – Portugal. 2011. 127 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8MDFKT/disserta_o_thiago_alvim.pdf?sequence=1>. Acesso em: 2 ago. 2012.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

CARBONE, P. P. et al. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; NOGUEIRA, R. P. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 3, p. 6, jul./set. 2011.

CARNEIRO, C. B. L. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias. 2004. Texto para discussão. Disponível em: <http://files.din1.webnode.com/20000001107adb08a7c/accountability_1.doc>. Acesso em: 15 set. 2012.

CARVALHO, A. V.; NASCIMENTO, L. P. **Administração de recursos humanos**. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 2004. v. 1.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, P. M. R.; BORGES-ANDRADE, J. E. Identificação das necessidades de capacitação profissional: o caso dos assistentes administrativos da Universidade de Brasília. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 96-108, jan./fev./mar. 2004.

CAVALCANTE, K. O.; SILVA, A. B. As implicações da capacitação nas crenças de autoeficácia de servidores técnico-administrativos de uma instituição de ensino federal. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, 1., 2012, Salvador. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG502.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2012.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R.. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. 164 p.

COELHO JÚNIOR, F. A.; BORGES-ANDRADE, J. E. Uso do Conceito de Aprendizagem em Estudos Relacionados ao Trabalho e Organizações. **Paidéia**, Brasília, n. 18, v. 40, p. 221-234, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/v18n40/02>>. Acesso em: 28 nov. 2012.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em Administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003. 640 p.

CROSSON, M. M.; LANE, H. W.; WHITE, R. E. An organization learning framework: from intuition to institution. **Academy of Management Review**, Canterbury, v. 24, n. 3, p. 522-537, July 1999.

DASSO JÚNIOR, A. E. O papel do servidor público num estado democrático e participativo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y D LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais eletrônicos...** Lisboa: [S. N.], 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043625.pdf>> . Acesso em: 15 abr. 2012.

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

DOGSON, M. Organization a learning: a review of some literatures. **Science Policy Research Unit**, Brighton, v. 14, n. 3, p. 375-394, Mar.1993. Disponível em: <www.swissair.wikispaces.com/file/view/5953294.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2012.

DUARTE FILHO, O. B. Inclusão social na universidade brasileira: princípios e alternativas. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 57., 2005, Fortaleza. **Anais eletrônicos...** São Paulo: SBPC/UFSC, 2005. Disponível em: <http://www.sbpnet.org.br/livro/57ra/programas/CONF_SIMP/textos/oswaldoduarte.htm>. Acesso em: 23 abr. 2013.

DUARTE, M.; FERREIRA, S.; LOPES, S. A gestão por competências como ferramenta para o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos: case da Universidade Federal do Tocantins. **APCS**, Viçosa, MG, v. 1, n. 2, p. 1-20, abr./jun. 2009.

DUTRA, J. S. **Competências**: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Atlas, 2007. 208 p.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. Estratégias competitivas e competências essenciais: perspectivas para a internacionalização da indústria no Brasil. **Gestão e Produção**, São Carlos, v. 10, n. 2, p. 129-144, ago. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2003000200002>. Acesso em: 16 dez. 2012.

FRANÇA FILHO, G. C. Definindo gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social práticas em debate, teorias em construção**. Juazeiro do Norte: UFSC, 2008. Disponível em: <http://gestaosocial.paginas.ufsc.br/files/2011/07/Livro-1-ColeçãoEnapegsV1_GestãoSocialPraticasDebatesTeoriasConstrução.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2013.

FRANCO, E. S.; SANTOS NETO, E. Os professores e os desafios pedagógicos diante das novas gerações: considerações sobre o presente e o futuro. **Revista de Educação do COGEIME**, São Paulo, n. 36, jan./jun. 2010. Disponível em: <<https://www.redemetodista.edu.br/revistas/revistas-cogeime/index.php/COGEIME/article/view/69/69>>. Acesso em: 11 jun. 2013.

FRANCO, L. A. C.; FUSARI, J. C. **Capacitação de recursos humanos para ensino público de 1º e 2º graus**: problemas e perspectivas. São Paulo: Cenafor, 1985.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140, maio/jun. 2000. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=51&cod_evento_edicao=4&cod_edicao_trabalho=4076#self>. Acesso em: 27 nov. 2012.

GUIMARÃES, T. A. et al. Explorando o construto organização de aprendizagem no setor público: uma análise em órgão do poder executivo federal brasileiro. **Revista O&S**, Brasília, v. 10, n. 27, p.111-125, maio/ago. 2003.

GONÇALVES, A.; MOURÃO, L. A Expectativa em relação ao treinamento influencia o impacto das ações de capacitação? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 483-513, mar./abr. 2011.

HOLANDA, L. S. P.; SOUZA, M. A. M. **Processo de implantação da gestão por competências em organizações públicas federais**: principais desafios. 2011. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/adm/adm_3112.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2012.

IVANCEVICH, J. M. **Human resource management**. 10th ed. São Paulo: McGraw Hill, 2008.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of firm: managerial behavior, agency costs and capital structure. **Journal of Financial Economics**, Lausanne, v. 3, p. 11-25, 1976.

LONGO, F. El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridade del fortalecimiento institucional. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa: [s. n.], 2002. p. 8-11. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cald/clad043905.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

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

MACHADO, E. et al. O Modelo 4Is de aprendizagem organizacional: uma abordagem em instituições de ensino superior. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITÁRIA EM AMÉRICA DEL SUR, 10., 2010, Mar del Plata. **Anais...** Mar del Plata: [s. n.], 2010. 1 CD ROM.

MAGALHÃES, E. M. et al. A política de treinamento dos servidores técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 44, p. 55-86, jan./fev. 2010.

MALHOTRA, N. K. Distribuição de Frequência, Tabulação Cruzada e Teste de hipóteses. In: _____. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. cap. 15, p. 428-463.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 310 p.

MARRAS, J. P. **Administração de recursos humanos**: do operacional ao estratégico. 3. ed. São Paulo: Futura, 2009. 352 p.

MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 340 p.

MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2003. 200 p.

MELLO, C. A. B. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004. 382 p.

MELLO, M. L. B. C.; AMÂNCIO FILHO, A. A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122010000300004&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 jan. 2013.

MENEGASSO, M. E.; SALM, J. F. A educação continuada e a capacitação gerencial: discussão de uma experiência. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 27-35, mar. 2001.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOILANEN, R. Diagnosing and measuring learning organizations. **The Learning Organization**, Finland, v.12, n. 1. p. 71-89, Dec. 2005. Disponível em: <www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1464388>. Acesso em: 23 nov. 2012.

MORAES, M. V. E. et al. **Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no poder executivo federal**. Brasília: [s. n.], 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/091229_avancos_desafios.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2012.

NELSON, L. C. N. **Capacitação e afastamento de servidores públicos da união: distinção e aplicação combinada dos institutos jurídicos existentes**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.esag.fazenda.gov.br/esafsite/biblioteca/arquivos/TD_14_final.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2012.

OSBORNE, D.; GLAEBER, T. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. 7th ed. Reading: Addison-Wesley; Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, p. 37-49, jan./mar. 2005.

PAULA, C. R. **Condições de trabalho e referência a agravos: um estudo em servidores públicos federais de Santa Catarina**. 2006. 93 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

PEREGRINO, F. O. F. **A nova administração pública no Brasil (1995/2009): uma avaliação do modelo de organização social na área da ciência & tecnologia**. 2009. 100 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PEREIRA, P. T. A Teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, Lisboa, v. 32, n. 2, p. 419-442, 1997.

PESSOA, E. et al. **Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente**. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <http://www.sinagencias.org.br/conteudo_arquivo/121109_E94922.PDF>. Acesso em: 28 abr. 2013.

PINTO, C. F.; SANTOS, T. O. P. **Avaliação de impacto do programa de capacitação da UFAL no período de 2004 -2009**. 2010. Disponível em: <www.ufal.edu.br/servidor/desenvolvimento/capacitacao/.../file>. Acesso em: 23 jan. 2013.

RABAGLIO, M. O. **Gestão por competências: ferramentas para atração e captação de talentos humanos**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

RUAS, R. L. et al. **O conceito de competências de A a Z: análise e revisão nas principais publicações nacionais entre 2000 e 2004**. 2005. Disponível em: <www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&co_edocao_sbsecao=30&cod_evento_edicao_trabalho=689>. Acesso em: 13 dez. 2012.

RIOS, A. L. et al. **O perfil do servidor público federal brasileiro**. 2011. Disponível em: <<http://gestaoemfocoudf.blogspot.com.br/2011/05/perfil-do-servidor-publico-federal.html>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

SANTOS, B. L. P. A representação do REUNI no debate do ensino superior enquanto direito. **Educação em Revista**, Marília, v. 10, n. 1, p. 29-44, jan./jun. 2009.

SANTOS, W. G. A praxis liberal e a cidadania regulada. In: _____. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998. p. 63-114.

SAWYER, S. B.; EASTMOND, D. V. Learning theories and the design of e-learning environments. **Quarterly Review of Distance Education**, Charlotte, v. 3, p. 77-80, May 2005.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2013.

SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social**

práticas em debate, teorias em construção. Juazeiro do Norte: UFSC, 2008. Disponível em: <http://gestaosocial.paginas.ufsc.br/files/2011/07/Livro-1-ColeçãoEnapegsV1_GestãoSocialPraticasDebatesTeoriasConstrução.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2013.

SILVA, R. M. Terceirização no setor público: contexto da terceirização no setor público brasileiro. In: SIMPÓSIO NACIONAL ESTADO E PODER, 7., 2012, Uberlândia. **Anais...**Uberlândia: UFU, 2012. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7sneq/docs/039.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2013.

SOUZA FILHO, R. Crítica à concepção gerencialista de gestão pública: o caso brasileiro. In: SEMINARIO LATINOAMERICANO DE ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL, 19., 2009, Guayaquil. **Anais eletrônicos...** Guayaquil: Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Guayaquil, 2009. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slsets/slsets-019-166.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2013.

SOUZA SANTOS, B. A reinvenção solidária e participativa do estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. **Sociedade e estado em transformação.** São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.

SOUZA SANTOS, B. Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais. In: _____. **Reinventar a emancipação social:** para novos manifestos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. v. 4.

TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun. 2005.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração? Ensaio de teoria organizacional.** 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2008. 176 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **Manual de normatização da UFLA.** Disponível em: <http://ufla.br/sites/capacitação/?page_ide=5>. Acesso em: 28 jul. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **Plano de capacitação da UFLA. 2012.** Disponível em: <http://ufla.br/sites/capacitação/?page_ide=5>. Acesso em: 28 jul. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **Regimento geral da UFLA**. Disponível em: <http://www.ufla.br/portal/?page_id=157>. Acesso em: 23 nov. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **Relatório anual do plano de capacitação** 2011. Lavras, 2011. Documento não publicado.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. **Resolução do conselho universitário nº 38, de 29 de agosto de 2007**. Lavras, 2007. Documento não publicado.

VARGAS, M. R.; ABBAD, G. Bases conceituais em treinamento, desenvolvimento e educação -T&D. In: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. (Org.). **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho**: fundamentos para gestão de pessoas. Porto Alegre: Artmed, 2006. p.137-158.

VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 199-232, ago. 2007.

VILAS BOAS; A. A.; ALENCAR, E. **Apostila da disciplina de Metodologia de Pesquisa em Administração I da Universidade Federal de Lavras**. Lavras: UFLA, 2011.

VILAS BOAS, A. A.; ANDRADE, R. O. B. **Gestão estratégica de pessoas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 244 p.

WAMPLER, B. A difusão do orçamento participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010462762008000100003&script=sci_arttext>. Acesso em: 28 out. 2012.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Unb, 2004. v. 2.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e sistemas. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.