

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

Luiz Fernando Hey Silva

**A NEGOCIAÇÃO COLETIVA COMO INSTRUMENTO PARA A
MELHORIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAIS PRESTADOS À
SOCIEDADE – UMA POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO?**

**Porto Alegre
2010**

Luiz Fernando Hey Silva

**A NEGOCIAÇÃO COLETIVA COMO INSTRUMENTO PARA A
MELHORIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAIS PRESTADOS À
SOCIEDADE – UMA POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO?**

**Trabalho de conclusão de curso de
Especialização apresentado ao
Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul, como requisito
parcial para a obtenção do título de
Especialista em Administração.**

**Orientador: Prof. Dr. Ivan Antônio
Pinheiro**

**PORTO ALEGRE
2010**

Luiz Fernando Hey Silva

**A NEGOCIAÇÃO COLETIVA COMO INSTRUMENTO PARA A
MELHORIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAIS PRESTADOS À
SOCIEDADE – UMA POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO?**

Material para consulta na homepage da Biblioteca da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, disponível em <http://biblioteca.ea.ufrgs.br/index.asp> / A negociação coletiva como instrumento para a melhoria dos serviços públicos federais prestados à sociedade – Uma política de Estado ou de Governo?

Conceito final:

Aprovado em de de

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sílvia Generali da Costa – UFRGS

Prof. Dr. Rogério Faé – UFRGS

Orientador – Prof. Dr. Ivan Antônio Pinheiro - UFRGS

RESUMO

Este trabalho visa, amparado na produção de estudiosos da Administração pública, apontar caminhos a serem perseguidos pelo Estado no projeto de modernização e busca de maior eficiência no serviço público. Repassa modelos de administração adotados pelo Estado em diferentes momentos e verifica suas vantagens e desvantagens, na busca de entender a configuração do modelo atual. Destaca-se a importância que a relação dialógica entre o Estado e seus servidores assume no processo de consolidação de um Estado mais eficiente, e que para atingir esse modelo preconizado, deve ser estabelecida nova forma de relação Estado-servidores, que estabilize e perenize a negociação coletiva, pelo uso da avaliação de desempenho, que resulte em maior motivação e comprometimento do servidor e que gere como contrapartida maior eficiência na prestação dos serviços e melhoria do gasto público. Apesar das mudanças paradigmáticas, não se atingiu um modelo de claros contornos que conduza o Estado ao cumprimento de suas tarefas constitucionais, pois há inúmeras variáveis inseridas no processo, sejam políticas, econômicas, psicológicas ou outras. Para demonstrar tal complexidade e trazer à luz posicionamentos vários, partiu-se da análise bibliográfica. Procurou-se identificar pontos comuns e antagônicos suscitados. Para concluir, apresenta-se uma síntese, onde predomina a idéia da necessidade da avaliação de desempenho na Administração pública, em bases que devem ser aperfeiçoadas. Chama-se também atenção para a necessidade do estabelecimento de um modelo institucionalizado e permanente de negociação coletiva, mais transparente e previsível, numa política de valorização do servidor, não adstrita às conveniências do governante da hora e que o insira como elemento ativo no processo, com ganhos para todos, mormente para a sociedade.

Palavras-chave: Modelos de Estado. Modernização. Serviço público eficiente. Negociação coletiva. Avaliação de desempenho. Valorização do servidor.

ABSTRACT

This paper aims, supported the production of public administration scholars, point out ways to be pursued by the state project of modernization and the search for greater efficiency in public service. It reviews management models adopted by the State at different times and notes their advantages and disadvantages in the quest to understand the configuration of the current model. The study highlights the importance of the dialogic relationship between the state and takes his servants in the process of consolidation of a more efficient, and that to achieve the envisaged model, there should be new form of relationship between State and servers, which stabilizes and perpetuates the collective bargaining, the use of performance evaluation, resulting in greater motivation and commitment that manages the server and in return greater efficiency in service delivery and improvement of public expenditure. Despite the paradigm shifts, did not reach a model of clear guidelines that lead the state to fulfill its constitutional duties, because there are many variables included in the process, be they political, economic, psychological or otherwise. To demonstrate this complexity and bring light to various positions, broke from the literature review. We sought to identify common points raised and antagonistic. In conclusion, we present a synthesis, where the predominant idea of the necessity of performance evaluation in public administration, on grounds which need improvement. It also calls attention to the need to establish a model of permanent, institutionalized collective bargaining, more transparent and predictable, a policy of upgrading the server, not enrolled with the convenience of the ruler of time and to insert it as an active element in the process, with gains for all, especially to society.

Keywords: Models of State. Modernization. Efficient public service. Collective bargaining. Performance evaluation. Recovery server.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO.....	11
3	OS MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
3.1	O MODELO PATRIMONIALISTA.....	16
3.2	O MODELO BUROCRÁTICO.....	18
3.2.1	A demonização da burocracia.....	20
3.2.2	A exaustão do modelo burocrático.....	22
3.3	O MODELO GERENCIAL E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	23
4	A PARTICIPAÇÃO E A SOLUÇÃO DOS CONFLITOS.....	30
5	A DEMOCRATIZAÇÃO E A NOVA CIDADANIA.....	32
6	A NEGOCIAÇÃO COLETIVA.....	34
6.1	A VISÃO CRÍTICA DA OCDE SOBRE A NEGOCIAÇÃO COLETIVA.....	42
6.2	A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO.....	46
7	A MOTIVAÇÃO E O COMPROMETIMENTO DO SERVIDOR.....	48
8	A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.....	55
8.1	OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO NA ÓTICA DA ENAP.....	60
8.2	HISTÓRICO E PERSPECTIVAS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	64
9	CONCLUSÕES.....	68
	REFERÊNCIAS.....	70

INTRODUÇÃO

Como se depreende da importância retratada no título, a institucionalização da negociação coletiva na Administração pública federal precisa ir além da aprovação da Convenção 151 da OIT – Organização Internacional do Trabalho e de sua regulamentação, e ser estabelecida com viés de verdadeira mudança cultural, apta a ensejar a composição de conflitos emergentes na relação entre o Estado e seus servidores, numa perspectiva mais ampla e societal. Deve o processo de negociação coletiva no serviço público ter por escopo suprir as expectativas de três entes: do Estado, no cumprimento de seu mister constitucional; do servidor, profissional prestador dos serviços públicos e da sociedade, demandante destes serviços, que clama pelos mesmos de modo mais eficaz, eficiente e efetivo. Deve a negociação coletiva estabilizar as relações entre o Estado e os servidores públicos e também conferir eficácia aos resultados do trabalho realizado, sem perder o seu foco principal: a sociedade.

Tenha-se em conta que o estabelecimento do mecanismo da negociação coletiva no setor público não é a panacéia para todos os males e, por si só, não tem o condão de contemporizar os conflitos oriundos das relações existentes entre os atores envolvidos: Estado, servidores públicos e sociedade, pois há necessidade de uma melhor qualificação do processo para que seus resultados sejam otimizados, de modo a possibilitar que cada ator extraia dele o maior benefício e para ele forneça a máxima contribuição possível.

Na sucessão histórica das concepções de Estado, das diferentes ideologias de governo e das variadas configurações de Administração pública, percebe-se que houve avanços e retrocessos, seja em função do viés ideológico de quem faz a análise ou seja tomando-se por base a evolução que se verifica acerca das relações estabelecidas entre os atores envolvidos. No entanto, tendo-se por foco a relação do Estado com a sociedade, verifica-se que nele existem nuances dos vários modelos, que não se superam com o tempo, mas que coexistem de forma agregada.

Como inexiste um tipo ideal de Estado, de Governo e de Administração Pública, o que aqui estiver esposado, não ficará imune a críticas e questionamentos, mas ter-se-á como sendo o mais adequado o modelo que se mostre mais consentâneo às necessidades sociais, à vista do melhor gasto público e que, para

cumprir suas finalidades, seja capaz de conciliar a atividade estatal com as boas práticas oriundas da gestão privada. Nessa linha de reflexão é que se desenvolve este estudo. Deve a negociação coletiva ser estabelecida em caráter mais permanente, como política de Estado ou deve se dar em bases mais flexíveis, como política de Governo?

Principalmente em função da evolução social, do fortalecimento da democracia e da cidadania, chega-se a um momento em que a dinâmica social demanda um Estado ainda mais atual, dinâmico e realizador, onde haja clara definição das bases em que todas as negociações sociais sejam estabelecidas. Diferentemente não seria nas negociações entabuladas entre o Estado e os servidores públicos, sobretudo no que tange às cobranças (definição de metas e imposição de sanções) ou às premiações, sempre com foco na sociedade, *ratio essendi* do Estado, destinatária final dos serviços públicos.

Pensa-se hoje o serviço público com maior profissionalismo. As exigências modernas, o maior acesso às informações, o avanço do constitucionalismo e da cidadania permitiu o surgimento de uma sociedade mais exigente e consciente de seus direitos, que demanda maior contrapartida em bens e serviços públicos à vista dos tributos que paga. Para isso, deve o serviço público ser mais rápido, eficiente e eficaz, incorporar as mais modernas técnicas existentes e fazer uso das novas tecnologias de informação disponíveis, de modo a permitir uma maior qualidade do gasto público associada à maior transparência para a sociedade.

Essa nova realidade força o Estado a se mostrar cada vez mais presente e a tornar a Administração pública cada vez eficiente, para fins de irrigar a sociedade com serviços públicos mais amplos, capilarizados, numerosos e qualitativos. Como decorrência, o servidor, representante do Estado na sua relação com a sociedade e prestador do serviço final, é demandado cada vez mais intensamente. Para atender à crescente demanda, o servidor público, no desempenho de seu papel, precisa mostrar-se cada vez mais ativo, competente e capacitado. Essa conjuntura obriga o Estado a profissionalizar mais sua relação com seus servidores, promovendo uma verdadeira mudança cultural, uma vez que o modelo de Estado antigo, bem como o antigo paradigma de servidor público, não servem mais, porque não mais contemplam satisfatoriamente as exigências da sociedade moderna.

Nesse contexto, a negociação coletiva emerge como um dos mais importantes instrumentos para nortear as relações entre o Estado e seus servidores.

Se, para o Estado, a utilização do instrumento da negociação coletiva visa permitir a existência de um servidor mais profissional, motivado, capacitado, realizador e performático, traz para o servidor a perspectiva de ter no Estado um empregador que reconheça suas necessidades, pague salários condizentes à complexidade de suas tarefas, premie iniciativas, melhore suas condições de trabalho, incremente sua capacitação e permita seu crescimento profissional. Como resultante dessa relação dialógica e convergente, obter-se-á, seguramente, uma sociedade mais satisfeita com os serviços públicos prestados, capaz de conduzir a uma maior legitimação do Estado e a um maior reconhecimento do papel profissional do servidor público.

Aponta-se, portanto, a necessidade da institucionalização do processo de negociação coletiva no setor público como forma de estabelecer uma maior confiança entre os atores envolvidos no processo, mas também com o fito de estabilizar a relação entre o Estado e os servidores públicos, com foco no atendimento às necessidades da sociedade. Observa-se a necessidade de que a referida negociação coletiva esteja lastreada em padrões de maior desempenho, tanto qualitativo como quantitativo, onde sejam clara e consensualmente definidas metas e patamares recompensatórios, dentro da conjuntura econômica, política e da reserva do possível, haja vista as restrições orçamentárias. Também deverá a negociação coletiva estar embasada num novo modelo, que propicie o surgimento de uma cultura de confiança e colaboracionismo entre o Governo e os servidores públicos. Deverá a negociação coletiva fazer uso de uma nova e mais ampla sistemática de avaliação de desempenho individual e institucional, numa modelagem mais adequada à realidade e às características de cada órgão ou instituição, sem descuidar de que todo o processo deve ser muito transparente, amplamente debatido, avaliado e acompanhado também pela sociedade, num processo em que todos os atores resultem beneficiados e onde sejam consideradas todas as inúmeras variáveis em jogo.

As bases dessa negociação coletiva devem ser estabelecidas com viés performático, de forma discutida com os servidores e a sociedade, onde a aferição dos resultados ocorra em períodos variáveis, em função da natureza do órgão, no espaço de tempo mais curto possível. Isso resultará em maior motivação e comprometimento do servidor com os objetivos institucionais, numa maior identificação do seu papel no contexto e no fortalecimento dos trabalhos em equipe.

Ao final, pretende-se identificar se, à luz da bibliografia compulsada, há necessidade de que a negociação coletiva seja institucionalizada no serviço público federal como uma política de Estado na área da gestão de pessoal, com caráter permanente, ou como política de Governo, circunstancial e flexível, como costuma acontecer, e até que ponto a institucionalização da negociação coletiva permitirá o surgimento de uma ambiência de maior confiança e colaboracionismo entre os atores envolvidos. Espera-se também identificar até que ponto há necessidade de que o processo de negociação coletiva no serviço público federal seja estruturado em bases claras, com ênfase na avaliação de desempenho e no atingimento de metas quantitativas e qualitativas, e se tais fatores serão, por si só, suficientes para resultar no maior engajamento do servidor nos objetivos institucionais, na maior identificação do seu papel no serviço público e no fortalecimento dos trabalhos em equipe.

Por certo, não podem ser desconsideradas, para melhor compreensão do presente estudo, todas as idiosincrasias do serviço público, os distintos ministérios, cargos e carreiras. Tome-se, por exemplo, as carreiras das Forças Armadas, cujas peculiaridades exigem mecanismos próprios de solução, que não podem ser os mesmos aplicados aos servidores públicos civis. No tocante aos servidores públicos federais civis também devem ser consideradas todas as variáveis existentes, pois há órgãos da Administração direta e indireta, com disciplina e estrutura peculiares, não enquadráveis num modelo único e verticalizado, sem as adequações necessárias. Também devem ser compreendidas no contexto de qualquer negociação todas as matizes que causam implicação conjuntural e sistêmica, a exemplo da questão macroeconômica, da estabilidade do servidor e também da eventual colidência de interesses dos servidores com os da sociedade, como no caso exemplificativo da redução da carga horária de trabalho.

Almeja-se estimular a reflexão sobre a importância da participação da sociedade nos processos de avaliação do desempenho do servidor e da eficiência do Estado, e se tal participação, por si só, seria capaz de contribuir para o aprimoramento dos serviços prestados pelo Estado. Essa participação também se daria por um *feedback* contínuo, por meio das críticas, sugestões e elogios emanados da sociedade, identificando os serviços públicos prioritários a serem prestados pelo Estado, apontando as correções necessárias ou propugnando pelo reforço de determinadas políticas públicas.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, de natureza exploratória, foi realizada uma reflexão crítica sobre a produção bibliográfica de estudiosos da Administração Pública brasileira. Os subsídios coletados foram analisados, sistematizados e encontram-se estruturados da maneira adiante descrita.

A priori, faz-se distinção entre Estado, Governo e Administração Pública e se procura demonstrar o caráter instrumental desta, pois é por meio dela que os serviços são prestados à sociedade. No terceiro capítulo, abordam-se os diversos modelos de gestão da Administração pública surgidas ao longo do tempo: patrimonialista, burocrática e gerencial, bem como seus reflexos diretos na configuração da forma de prestação dos serviços públicos. No quarto capítulo, analisa-se a importância da participação dos atores envolvidos no processo para a prevenção e a solução dos conflitos. Na sequência, estuda-se a importância da democratização e do surgimento de uma nova cidadania, mais exigente e que demanda modernização da Administração pública federal. No sexto capítulo, busca-se refletir acerca da negociação coletiva entre o Estado e os servidores, como um fator fundamental para aprimorar o serviço público e aumentar sua eficiência, com implicações diretas na maior motivação e no comprometimento do servidor, como verificado no capítulo sétimo, ladeado pela reflexão da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos acerca do assunto. No capítulo oitavo, aborda-se a avaliação de desempenho, como elemento capaz de estabelecer padrões de cobrança e recompensa e de implementar o sistema meritocrático nos processos de negociação coletiva, reportando estudo da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública a respeito dela, bem como os antecedentes históricos e as perspectivas da avaliação de desempenho. Ao final, tecem-se considerações, onde se procura demonstrar que, para o aumento da eficiência do serviço público, apesar das inúmeras variáveis envolvidas no tema e das opiniões divergentes, é necessário que o processo de negociação coletiva não fique sujeito às conveniências do governo eleito, mas faça parte de uma política de valorização do servidor, como política de Estado, estruturada em caráter permanente, em função de um sistema de avaliação de desempenho adequado, com linhas estruturantes genéricas e adaptáveis às características e circunstâncias envolvidas. Esse o maior desafio ainda a ser enfrentado pelos estudiosos.

2 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO

Ao avançar neste estudo, não se pretende propugnar um raciocínio como algo absoluto, até mesmo por lógica impossibilidade. Observa-se também que, certamente, há muitos posicionamentos contrários às idéias aqui esposadas, quiçá propugnando que o servidor público sequer ter o direito à negociação coletiva de trabalho. Tais posicionamentos contrários dispõem, certamente, de sólidos argumentos. No entanto, procura-se aduzir ao presente estudo uma gama de elementos e a opinião de estudiosos do assunto, com o intuito de permitir ao leitor compreender que a negociação coletiva é um importante elemento de um processo maior, que é o da política de valorização do servidor público, o qual possui implicação direta e intensa na qualidade do serviço público prestado à sociedade.

Inicialmente, para situar o leitor no presente estudo, há necessidade de se fazer uma clara delimitação da diferença entre Estado, Governo e Administração pública, para fins alcançar o propósito deste trabalho, que é identificar a necessidade de que a negociação coletiva no setor público seja estabelecida como uma política de Estado, ou apenas de Governo. Pode-se dizer que se trata, respectivamente, e em ordem decrescente, de continente e conteúdo.

Estado é uma ficção jurídica, corporificada na Constituição, e que reúne as vontades individuais numa só. A mesma Constituição que legitima o Estado, atribui-lhe todo o poder coercitivo e o monopólio do uso da força, o que faz com que as pessoas respeitem, de forma condicionada e não espontânea, as regras de vida em sociedade. Segundo Rosa (2009, p. 13), o Estado, “nação politicamente organizada, é dotado de personalidade jurídica própria, sendo pessoa jurídica de direito público interno”. Estrutura-se, basicamente, em quatro elementos: “povo, território, poder soberano (...) e finalidades definidas”, cuja vontade se manifesta por intermédio dos seus poderes constitucionais: Legislativo, Executivo e Judiciário.

O Governo, por sua vez, “corresponde à atividade que fixa objetivos do Estado ou conduz politicamente os negócios públicos”, os quais são distintos dos atos administrativos. Se de um lado os atos de governo são “desvinculados, independentes, orientados por critérios legais e políticos”, os atos administrativos típicos são aqueles “que devem guardar necessária dependência, sendo resultantes da atuação hierarquizada própria da Administração Pública”. (ROSA, 2009, p. 16)

Seguindo-se uma estrutura decrescente, tem-se, por fim, a Administração Pública, como o instrumento do Estado para a realização de seus objetivos. Em sentido lato, conforme dicção de Rosa (2.009, p. 12), ela é “o conjunto de entidades e de órgãos incumbidos de realizar a atividade administrativa visando à satisfação das necessidades coletivas e segundo os fins desejados pelo Estado”. No aspecto material, este conceito considera a natureza da atividade realizada, a função administrativa, e sob o aspecto subjetivo, as pessoas jurídicas ou físicas (aqui se enquadram os servidores públicos), incumbidas da realização da função pública.

Importante também é a referência doutrinária trazida por Rosa (2.009, p. 12), que distingue Administração, grafada com inicial maiúscula, quando se refere ao próprio Estado, de administração, grafada com inicial minúscula, quando se trata do exercício da atividade administrativa, embora não seja incomum tomar os termos Administração e Estado por sinomínia, o que se mostra indevido, já que o Estado é o ente ficcional que reúne as vontades individuais e que se materializa no Governo. Rosa (2009, p. 14) enfatiza o caráter instrumental do Governo, ao dizer que tanto o Governo quanto a Administração “atuam por suas entidades (dotadas de personalidade jurídica), por seus órgãos (entes despersonalizados e integrantes da estrutura da pessoa jurídica) e por seus agentes (pessoas físicas incumbidas do exercício da função pública)”.

Assim, verifica-se que o Estado, enquanto ficção jurídica de índole constitucional, não é capaz de prestar, *per sí*, os serviços públicos à sociedade. Nem é capaz de fazê-lo o próprio Governo, que se apresenta numa dimensão essencialmente política, à vista da distribuição das funções aos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), embora por vezes confunda-se Governo tão somente com a figura dos dois primeiros poderes. Na realidade, quando se faz referência a Governo, diz-se respeito ao exercício do poder político por todos os poderes constitucionalmente definidos, e em todos os níveis (União, Estados da Federação e Municípios), dentro de uma relação espaço-temporal.

Assim sendo, a prestação dos serviços públicos aos cidadãos é realizada pela Administração pública, que os presta por intermédio dos seus mais diversos órgãos e agentes, que se encontram distribuídos em cada um dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), e dentro de suas áreas de atuação, com vistas a cumprir as funções do Estado, o que faz do servidor público a face mais evidente do Estado perante a sociedade.

Finalmente, para maior delimitação do tema abordado, já que o mesmo mostra-se servível para todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), o presente estudo manterá seu foco na União e, mais particularmente, nos servidores públicos federais civis, embora o tema tratado verse sobre os interesses e condições de todos os trabalhadores do setor público, indistintamente.

Feitas as considerações iniciais imprescindíveis, passa-se ao estudo dos diferentes modelos de gestão da Administração pública, os quais repercutem diretamente na qualidade da prestação dos serviços à sociedade.

3 OS MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na busca de se verificar acerca da real necessidade da implementação de uma cultura de negociação coletiva no serviço público com a participação de todos os atores, que incremente uma cultura propensa ao debate, à discussão de idéias e propostas, e que conduza ao aperfeiçoamento do serviço público, é necessário abordar os vários modelos de Estado elencados pelos autores, já que a configuração de tais modelos implica diretamente na forma como o mesmo presta seus serviços à sociedade, através da Administração pública. Embora tomados como modelos sucessivos, são todos paradigmas emergentes dentro de um mesmo Estado que, simultaneamente, possui características de todos eles. Em alguns momentos, por força da conjuntura, prevalecem características de um modelo, em detrimento do outro, sem que, no entanto, deixem de conviver simultaneamente.

As diversas concepções de Estado, destacando-se este como instituição permanente, refletem diretamente na ideologia de Governo, que nada mais é do que a forma de pensar e agir daqueles que foram alçados ao poder, numa dada relação espaço-temporal, por meio de eleições periódicas. Tudo isso se dá em função de um processo natural e sociológico, resultante da atuação das forças vivas que imperam na sociedade. Tais forças se encontram em permanente disputa, seja no campo político, econômico, social, etc, de modo que em determinados momentos prevalecem interesses de determinados grupos ou pessoas, ao passo que num outro momento, podem se fazer valer interesses diametralmente opostos, num forte e contínuo processo negocial para acomodação dos interesses conflitivos.

Tudo isso implica também na qualidade da atenção que o Estado, e o Governo da ocasião dispensam à sociedade civil, quer seja no tocante à qualidade dos serviços públicos, à quantidade de recursos, ao número de servidores, etc, o que se faz pela configuração do modelo de Administração pública e pelas condições de estruturação de todo o aparato pela qual ela presta os serviços públicos, pelo melhor aparelhamento e melhoria das condições de seus órgãos e agentes.

À luz de tais considerações, há de ser tomado como ideal o modelo de Estado, mas sobretudo de Administração pública, que melhor cumpra as suas tarefas constitucionais, e promova a maximização do bem-estar coletivo, o que pode ser obtido pelo mais eficiente retorno dos serviços públicos ao menor custo possível,

à vista das demandas da sociedade. Diga-se que isso nada mais é do que a finalidade-mor de todo e qualquer Estado, independentemente da concepção que se adote com maior ou menor ênfase, o que produz reflexos diretos na condução das políticas públicas.

No entanto, qualquer que seja o modelo reinante, dilemas precisam ser enfrentados pelos gestores e pelos servidores públicos que atuam na operacionalização das políticas públicas. O principal desses dilemas diz respeito ao critério a ser usado como referência para a organização e o gerenciamento dos serviços que, segundo Misoczki (2001, p. 9), pode ser “eficiência econômica ou justiça social”, já que, a depender de qual modelo seja adotado, poderão ser diversas as práticas de gestão e haverá situações em que os atores estatais atuarão de forma competitiva ou sinérgica.

Por vezes, o foco com predomínio no aumento da eficiência dos processos pode comprometer a execução de políticas públicas, e gerar resultados indesejáveis. Nesse sentido, Misoczky (2001, p. 8), com amparo em Kelly, traz que “direitos substantivos, equidade, proteção dos direitos das minorias, assim como igualdade entre os cidadãos, são valores que podem ter precedência com relação à eficiência”, motivo pelo qual o Estado, operando por intermédio da Administração pública, deve encontrar o ponto de equilíbrio no seu agir.

Por tal motivo, é importante conhecer as diversas concepções anotadas, bem como os eventuais vícios e as virtudes de cada uma delas, para que se possa identificar o processo que implicou no surgimento do modelo atual de Administração pública, bem como se elaborar uma visão crítica sobre se o paradigma existente contempla os anseios da sociedade. Conhecer as diferentes concepções é imprescindível para que se possa compreender o mecanismo de atuação das forças políticas que agem dentro do Estado na disputa por recursos públicos e também entender a ênfase que se dá, em determinados momentos, quer seja no controle sobre a máquina e os servidores públicos, sobre a execução das tarefas ou sobre a exigência do melhor desempenho. Isso porque, em última análise, a prevalência de determinado modelo de Estado implicará diretamente na forma de organização da gestão e do governo, no tipo de configuração da Administração pública e influenciará sobremaneira na formulação e nos rumos das políticas públicas.

Nesse diapasão, passa-se a abordar os três modelos de gestão das coisas do Estado, identificados pelos autores: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

3.1 O MODELO PATRIMONIALISTA

O Estado patrimonialista é aquele no qual emerge o patrimonialismo como uma de suas características marcantes. Hoje em menor escala, mas ainda presente na cultura brasileira, o patrimonialismo é um vício que poderia ser definido como a confusão entre a coisa pública e a privada. O termo designa, conforme traz Martins (1997, p. 1), a “cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado”, com referência mais específica à apropriação dos recursos, poder ou benefícios públicos por particulares. Foi o modelo que reinou absoluto no Brasil até a proclamação da República, tendo sido inclusive uma das causas que conduziu ao advento republicano.

Embora nosso país tenha avançado paulatinamente, na busca de se tornar uma nação verdadeiramente republicana, constantemente tem-se notícias pela mídia, e com uma frequência muito maior do que o suportável, do envolvimento de servidores e de gestores públicos em escândalos e também de casos de corrupção e de enriquecimento ilícito. Embora tais desvios sejam patrocinados com o dinheiro público, pode-se dizer que não mais se verifica o referido modelo patrimonialista, na sua forma pura, em que o aparelho do Estado era meramente uma extensão do poder soberano e os servidores possuíam um status de nobreza. Por outro lado, hoje se verifica que o patrimonialismo ainda se manifesta, fortemente, através da prevalência de grupos de interesse em face do interesse público, quer sejam os grandes grupos empresariais, as categorias profissionais mais fortes (corporativismo) ou as forças políticas mais influentes, que tornam imperativos seus interesses perante os da sociedade.

Essa cultura patrimonialista surgiu no Brasil, já no período colonial, como fruto do modelo de Portugal, que experienciava um governo e um Estado absolutistas. As disposições jurídicas à época visavam apenas defender os interesses da realeza, que conduzia a uma situação que, “à exceção dos mais próximos do restrito círculo do poder, sem dúvida desencorajava qualquer empreendimento baseado na negociação” (PINHEIRO, 2009, p. 43).

Com o patrimonialismo, os servidores, mas também os gestores públicos de todos os Poderes, e pertencentes aos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), comumente mostravam-se autocentrados e despidos de qualquer profissionalização ou sentimento de dever público. Faziam uso da coisa pública como se estas fossem de sua propriedade, e não revelavam qualquer preocupação com as necessidades da sociedade, muitas vezes revelando para com ela profundo desdém. Vícios como a corrupção e o nepotismo eram a marca registrada desse tipo de administração, uma vez que a sociedade não exercia sobre ela nenhum tipo de controle, numa conjuntura em que o país ainda demonstrava falta de amadurecimento institucional e o processo de negociação, em todas as suas instâncias, mostrava-se bastante débil.

Nesse sentido anota Martins (1997, p. 4), para quem “o Estado e a Administração pública brasileiros nasceram patrimonialistas”, característica esta que se liga diretamente ao surgimento de um aparato estatal descasado das necessidades do povo e vinculado aos interesses da elite dominante, que legislava em causa própria. Nesse contexto, identifica-se a ausência de participação da sociedade na construção do Estado brasileiro, este inicialmente submetido ao atendimento de interesses privados, o que levava a sociedade, sua mantenedora, a questionar fortemente a legitimidade deste modelo.

Paulatinamente, episódios externos começaram a forçar uma modificação na conjuntura em que grassava o patrimonialismo. Tomando antecedentes mais remotos, vê-se que o surgimento de leis escritas e que o Renascimento nas mais distintas áreas do conhecimento humano trouxeram mudanças de paradigma, despertando o espírito humanista. Fator histórico importante revelou-se a chegada da família real ao Brasil, em 1808, pois foi a partir desse momento que, “em certa medida, moldaram os contornos da nossa cultura da negociação, entre outros traços ainda presentes no relacionamento entre o setor público e a sociedade em geral.” (PINHEIRO, 2009, p. 49)

Com a chegada da família Real ao país, passou a haver uma evolução em todos os setores, inclusive o institucional. Houve necessidade da adoção de medidas, da ampliação da liberdade, da cultura e da informação, o que praticamente culminou na decretação do fim da era colonial no Brasil. No bojo dessa evolução, conforme noticia Pinheiro (2009, p. 53), “instituições relevantes para a formação do pensamento crítico foram então criadas, assim como a sociedade e

relacionamentos, naquele momento iniciado, tornam-se, desde então, mais complexos”, asseverando também que tudo isso representa “um avanço para a formação de uma cultura que focaliza na negociação, uma prática para o equacionamento e solução dos conflitos”.

Em vários períodos de nossa história registram-se avanços institucionais, mormente na vida política. Se, de um lado, o modelo patrimonialista trazia muitos vícios, de outro, o interesse e a participação da sociedade nas questões públicas mostrava-se crescente.

Já em 1824 (Pinheiro, 2009, p. 57), a nossa primeira Constituição “trazia ainda as mais drásticas penas contra a corrupção”, o que denota, ainda à época do Império, uma tentativa de combater os vícios do patrimonialismo. Pinheiro (2009, p. 58) também registra avanços institucionais, com a adoção de medidas que tentavam corrigir os vícios na Administração pública, asseverando que, “embora incipiente e seletivo, é flagrante o movimento e a tendência à descentralização político-administrativa, o que importa na ampliação do conjunto de participantes na vida política, (...)”.

Essa dinâmica dos fatos e os anseios da sociedade acabou por levar à busca de uma alternativa que incluísse a participação popular na condução de seus destinos e nos rumos do Estado, inserindo a sociedade, até então alijada do processo, como uma participante mais ativa, ávida por democracia, o que, de certa forma, foi alcançado com o modelo burocrático, que será adiante estudado.

3.2 O MODELO BUROCRÁTICO

Com o tempo, tentou-se substituir a administração patrimonial pela burocrática. Isso se deu também como decorrência natural do transcorrer do tempo e da evolução social, já que, em médio e longo prazo, as mudanças sociais repercutem nas instituições políticas e tendem a refletir na configuração das instituições administrativas, e também influenciar na formulação das políticas públicas e nos contornos ideológicos do governo. Com isso, somente em 1938, conforme noticia Martins (1997, p. 5), é que “o Estado Intervencionista da era Vargas marca o advento de um Estado Administrativo no Brasil”. Nesta ocasião, a

Administração pública ganha ares de modernidade, em função da aplicação de modernas técnicas administrativas e também da maior profissionalização do serviço público, que passou a ser pautado por regras mais meritocráticas.

A adoção dessas técnicas administrativas desenvolvidas para a condução das coisas do Estado, conforme traz Martins (1997, p. 5), refletiu-se “em significativas mudanças organizacionais, ações e normas racionalizadoras de métodos e processos administrativos segundo os padrões tipicamente burocráticos então em voga na literatura administrativa”. Desta forma, a evolução da fase patrimonialista para a burocrática trouxe significativo avanço, culminando, dentre outros, na instituição do concurso público que, teoricamente, segundo Demari (2006, p.2) “rompeu com o paradigma de apropriação privada dos cargos pelo governante - e na fixação de atribuições determinadas para cada agente, em cada órgão da Administração”. Essas mudanças, que ocorreram lentamente, possibilitaram a introdução paulatina de novas práticas na gestão da coisa pública, com reflexos positivos, como a redução significativa da discricionariedade dos agentes políticos, que até então era quase absoluta.

Daltoé (2007, p. 17) traz o pensamento de Lima, o qual não partilha da idéia de que houve avanço nessa trajetória, já que a maior parte das reformas focou na “estrutura organizacional do aparelho do Estado e nos instrumentos legais que definiram e criaram órgãos e entidades, planos, carreiras e rotinas”. Para ele, as medidas adotadas não passaram de rearranjos internos ao aparelho e não permitiram a aproximação da Administração pública do cidadão.

Por seu lado, Bresser Pereira, referenciado por Demari (2006, p. 4) enxerga tais mudanças com bons olhos e salienta que essa transição não acarretou apenas uma mudança estrutural, no tocante “à distribuição das funções públicas em estamentos hierarquizados”, mas também trouxe forte mudança na cultura política, com a compreensão de que “antes de atender aos interesses pessoais dos governantes, a Administração Pública deveria atender aos anseios sociais que justificavam a existência do Estado” (DEMARI, 2006, p. 4). No entanto, embora a princípio esse pensamento possa até mesmo parecer atentar contra a necessidade da negociação coletiva no serviço público, espera-se demonstrar oportunamente que os anseios sociais serão bem melhor contemplados à medida que os prestadores dos serviços públicos são levados em consideração neste processo.

Esse otimismo de Bresser é também compartilhado por Martins (1997), já que para atender a tais anseios, desenvolveu-se um tipo de administração que fizesse clara distinção entre o público e o privado e que separasse o político do administrador público. Isso permitiu que lentamente se assimilasse a idéia de que o Estado existe para cumprir suas funções sociais.

E para melhor cumprir essas funções sociais, cuja prescrição é de índole constitucional, o Estado deveria estabelecer uma nova relação com os destinatários dos serviços públicos e com os seus agentes. Essa nova perspectiva, na dicção de Demari (2006, p. 5), faz com que deixe de ser o agente público reduzido à condição de “mera peça da máquina administrativa, cuja razão de existir não era outra senão a de manter viva e em funcionamento a estrutura à qual pertencia”, numa visão puramente organicista, onde competia ao servidor apenas reproduzir a vontade estatal, com espreque no princípio-mor da legalidade. Superado este raciocínio, passa a prosperar a idéia de que a vontade do agente não mais se confundia com a vontade do Estado, o que conferiu, segundo Demari (2006, p. 4) uma certa autonomia jurídica aos trabalhadores, e fez com que o vínculo que unia os pólos da relação passasse a ser tratado como relação jurídica. Essa nova concepção se revelou um fator preponderante para o reconhecimento do direito da negociação dos servidores públicos em face do Estado.

3.2.1 A demonização da burocracia

A partir do final da década de 1980, enquanto na Europa caía o muro de Berlim, e o capitalismo passa a reinar soberano, sem o contraponto do socialismo, verifica-se o avanço da ideologia neoliberal. Diferentemente não ocorreu no Brasil. A exemplo do que ocorria no mundo, no Brasil a burocracia também passa a ser fortemente questionada, já que, por vezes, os vícios deste modelo tornam-se mais evidentes do que as suas virtudes. Mais especificamente em nosso país, apresentava-se um contexto que associava problemas econômicos e ineficiência das políticas públicas, que debilitaram mais fortemente a imagem do servidor público e das instituições públicas perante a sociedade, o que acabou por conduzir o modelo

de gestão burocrático a uma crise de legitimidade, como parte de um processo onde a sociedade buscava reconduzir a nação ao Estado de direito.

Nesse contexto, a precariedade dos serviços públicos fez com que o cidadão identificasse a falta de comprometimento por parte de seus representantes e dos servidores públicos com a solução de seus problemas, numa conjuntura em que, na visão de Motta (2007, p. 2), o Estado via-se acometido pela “síndrome nós-eles”, como se a razão da existência do Estado não fosse justamente a de servir à sociedade, o que passou a demandar uma alteração de perspectiva.

Se, por um lado, o modelo de gestão pública burocrática tende a inibir o comportamento patrimonialista, os problemas emergem quando o excesso de controles e padronizações incentiva a prevalência das atividades meio como um fim em si mesmo e os servidores públicos passam a ter no cumprimento de suas rotinas burocráticas seu ofício principal. Essa distorção de perspectiva no campo de atuação dos servidores públicos é que desqualifica sua imagem perante a sociedade, reforçando o estereótipo e a generalização.

Como destaca Longo, em passagem trazida por Daltoé (2009, p. 16), é corrente o estereótipo de que os funcionários públicos são trabalhadores privilegiados e poucos produtivos, estereótipo este que não vige apenas no Brasil, mas em todos os países do mundo, inclusive nos mais avançados, que trazem a errônea idéia de que o funcionário público é pouco predisposto ao trabalho. Há de se destacar que, por vezes, esse estereótipo mexe com a motivação do servidor público, quando “a deterioração de sua imagem pública desmotivaria os funcionários, cujo comportamento corroboraria aquela imagem negativa que, por sua vez, incrementaria a desmotivação”, acarretando um círculo vicioso.

Misoczky (2001, p. 6) também identifica esse processo de questionamento do modelo de gestão burocrático pelo senso comum, ao dizer que

“salta aos olhos o uso do artifício discursivo da pressuposição através da adesão ao uso que o senso comum faz da palavra burocracia, assim como a omissão intencional da informação de que as organizações privadas, modelo que deve ser copiado, também são organizações burocráticas”.

A autora (Misoczky, 2001, p. 2) também fala da tentativa de disseminação da idéia de que, num mundo globalizado, há verdades de validade global, dentre as quais a de que “as burocracias públicas são incapazes de um gerenciamento eficiente e, em decorrência, suas funções devem, sempre que possível, passar para a execução de organizações privadas com fins lucrativos”. Destaca que os críticos

da burocracia propugnam que, qualquer que seja a situação, as organizações públicas devem adotar as formas organizacionais e os modelos de gestão das organizações privadas, que teriam maior eficiência e capacidade de sobrevivência.

Misoczky (2001, p. 3) aponta que o raciocínio de que a burocracia traz a ineficiência como algo inato é reducionista, e assevera que não existe uma prescrição única, mas sim “concepções contraditórias em disputa”, a prevalecer em função das ideologias e valores. Prossegue ela mostrando a improcedência de muitas críticas ao modelo burocrático, e defende o seu lado positivo, ao destacar que, apesar do estigma da visão hegemônica de que a burocracia é algo que contém em si “as sementes da ineficiência e da perversidade” (Misoczky, 2001, p. 7), deve-se ter em conta que a gestão burocrática é aquela em que a prioridade é o fortalecimento dos controles, pela existência de um sistema hierarquizado, pela divisão de responsabilidades e pela padronização de normas e funções.

Ainda no combate aos que propugnam o fim da burocracia, Misoczky (2001, p. 4) menciona fala de Guerreiro Ramos, para quem “o ideal de liquidação da burocracia não é científico, é ideológico”, já que a sua eliminação, nas sociedades complexas, levaria a vida social à inorganicidade. Também destaca que a burocracia se constitui em “formas de controle dos cidadãos sobre a conduta e o desempenho de seus membros” (Misoczky, 2001, p. 10), o que se apresenta como uma vantagem, segundo Perrow, trazido por Misoczky (2001, p. 10), já que a “existência de regras, se possível construídas consensualmente, permite que usos indevidos de situações de poder sejam identificados e confrontados publicamente”.

3.2.2 A exaustão do modelo burocrático

Conforme Bresser Pereira (2001, p. 9), embora usada para “combater o nepotismo e a corrupção — dois traços inerentes à administração patrimonialista”, na persecução de um serviço público mais profissional, e de um “sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional”, nada impediu que o modelo burocrático adentrasse no seu momento de exaustão. Destaca o autor que, se de um lado seu surgimento representou avanços, quando substituiu as formas patrimonialistas de administrar o Estado, e trouxe a superioridade da autoridade

racional-legal sobre o poder patrimonialista, com a ampliação do papel do Estado, o “controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos” revelou-se dispendioso e inadequado, e a concepção burocrática passou a se mostrar “lenta, cara e ineficiente”, em condições de operação decrescentes, e incapaz de implementar as políticas sociais e atender à população de forma satisfatória. Tornava-se premente a necessidade de surgimento de um novo modelo de gestão (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 9).

Importante ressaltar aqui que nenhum modelo de gestão, *per si*, é possuidor de todas as virtudes, e que o vício está no exacerbamento de qualquer um deles. Não apenas as organizações públicas, mas também as privadas, até mesmo as mais eficientes, possuem algum grau de burocratização, pois a burocracia é algo inerente às estruturas organizacionais complexas. Além disso, a própria burocracia, historicamente, revelou suas virtudes, como responsável pelo avanço do republicanismo, ensejando maior controle e participação da sociedade no processo e valorizando a cidadania.

3.3 O MODELO GERENCIAL E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O advento da Constituição Federal de 1988, num momento pós-ditatorial, permitiu a redemocratização do Estado, o combate ao legado autoritário e o fortalecimento dos controles da Administração pública pelo próprio cidadão, mas também pelo próprio Estado, principalmente por intermédio das importantes atribuições conferidas a instituições como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, que passou a desempenhar um papel mais amplo e fortalecido, na defesa da moralidade e do patrimônio público.

Muitos outros benefícios para a Administração pública também foram trazidos pela nova ordem constitucional, conforme assinala Abrucio (2007, p. 2), já que também houve “reforço dos princípios da legalidade e publicidade; a descentralização; profissionalização da burocracia, com o princípio da seleção meritocrática e universal, através de concurso público”.

Nesse contexto de aperfeiçoamento da Administração pública é que, uma década após a promulgação da Constituição Federal, no bojo das mudanças

trazidas pela Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, foi inserida a Emenda Constitucional nº 19/98, que introduziu o princípio da eficiência na Administração pública no corpo constitucional. Essa inserção acabou por trazer avanços na prestação dos serviços públicos e por sacramentar um modelo arcaico de Administração pública. Esse modelo, que ora estava sendo superado, mostrava-se altamente centralizado, rígido e hierárquico e até então, ignorava “as novas orientações da Administração pública”. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 9).

Surge com isso uma nova abordagem gerencial sobre a Administração pública, conforme noticia Bresser Pereira (2001, p. 12), inicialmente surgida na Grã-Bretanha, no governo conservador de Thatcher, em 1979, com a instituição de programas como o “Próximos Passos” (Next Steps) e o “Garantia do Cidadão” (Citizens Chart) — que ajudaram a flexibilizar o serviço público, aumentaram sua eficiência e o tornaram mais voltado para o cidadão, com a substituição das características burocráticas pelas gerenciais. Pode-se dizer que, sobre uma estrutura com características burocráticas, que jamais deixaram de existir, foram inseridas nuances gerenciais, com vistas a aprimorar a atuação do poder público.

Conforme Daltoé (2009, p. 19), na década de 90, Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado, conduziu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, com a proposta de “transformar a Administração pública brasileira, de burocrática em Administração pública gerencial”, o que, para Bresser Pereira (2001, p. 5), implicava em redimensionar o Estado e “torná-lo menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos, passou a ser uma questão nacional”. As reformas foram conduzidas sob inspiração neoliberal, conforme Bresser Pereira (2001, p. 5), no pressuposto de que o Estado ideal seria um “Estado mínimo, ao qual caberia apenas garantir os direitos de propriedade e os contratos, deixando exclusivamente ao mercado a coordenação da economia”.

Tendo em vista a permanente necessidade de modernização da gestão pública e da maior eficiência na prestação dos serviços públicos, a concepção do Estado mínimo revelar-se-ia rapidamente uma alternativa bastante irrealista, já que, indistintamente, em nenhum país desenvolvido ou em desenvolvimento o Estado mínimo obteve legitimidade política, pelo seu afastamento da realidade social. Tanto que a precariedade dessa nova ideologia, a do Estado mínimo, é apontada pelo próprio autor, que outrora foi um dos seus maiores defensores, pois logo

“se percebeu que a idéia de que as falhas do Estado eram necessariamente piores que as falhas do mercado não passava de dogmatismo. As limitações da intervenção estatal são evidentes, mas o papel estratégico que as políticas públicas desempenham no capitalismo contemporâneo é tão grande que é irrealista propor que sejam substituídas pela coordenação do mercado, nos termos sugeridos pelo pensamento neoliberal” (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 6).

Na culminância deste processo, enquanto o Estado se afastava de suas tarefas constitucionais, desassistindo às camadas mais pobres da população, a sociedade passava a se conscientizar e exigir uma presença cada vez mais forte e ampliada do mesmo, por meio dos movimentos sociais organizados. A Administração burocrática não mais correspondia às demandas da sociedade civil, o que redundou, segundo Bresser Pereira (2001, p. 7), na “crise da Administração pública burocrática”. Embora a escassez de recursos econômicos para atender à crescente demanda constituísse um problema, referida escassez torna-se ainda mais dramática quando os recursos públicos são utilizados de forma ineficiente, já que quanto maior a demanda por serviços públicos, maior a necessidade de uma Administração pública racional e eficiente, capaz de contemplá-la. Em função desse distanciamento entre a necessidade da população, e a capacidade operacional do Estado em atendê-la é que

“a democracia e a Administração pública burocrática — as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público — tinham de mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta; e a Administração pública burocrática devia ser substituída por uma Administração pública gerencial” (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 8).

Assim, por força dos fatos e da incapacidade estatal em atender às crescentes necessidades e exigências sociais, em substituição ao antigo modelo de Administração burocrática, surge uma nova forma de administrar as coisas do Estado, que Bresser Pereira aponta como a

“Administração pública gerencial — que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração das empresas, sem contudo perder sua característica específica: a de ser uma Administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público” (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 9).

Pretendia-se que essa nova forma de administração fosse capaz de combater os vícios no trato da coisa pública e de demonstrar maior eficiência no provimento de bens e serviços públicos, e que também tivesse uma orientação mais voltada para o cidadão e para a busca de resultados. No entanto, mesmo depois de ganhar força, a implementação do modelo gerencial sofreu muitas dificuldades e

resistências, em virtude dos interesses envolvidos, conforme destaca Abrucio (2007, p. 4), pois

“os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade da classe política de influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas”.

Apesar da forte oposição sofrida, a reforma gerencial aconteceu e representou avanços, conforme avaliação de Bresser Pereira, retratada na fala de Daltoé (2009, p. 21), para quem a reforma gerencial

“representa um avanço em relação à reforma burocrática, com um aspecto organizacional ou estrutural e um aspecto gerencial, pois adota novas formas de controle e responsabilização por meio da administração por resultados ou objetivos, competição administrativa visando a excelência e responsabilidade social (...)”.

Até então, conforme aponta Daltoé (2009, p. 18), embasada nos ensinamentos de Lima (2007, p. 161), existia uma burocracia voltada para si mesma, o que gerava um efeito perverso, ao colocar “o servidor público e sua organização como centro da atenção, prevalecendo sobre a necessidade e a expectativa do cidadão”. Prossegue ela, destacando que, na doutrina da Nova Administração pública, o foco encontra-se, conforme Misoczky (2001, p. 4) na “substituição dos métodos burocráticos por métodos manejados pelo mercado para a provisão de bens e serviços produzidos pelo governo”.

Misoczky (2001, p. 5) assevera que Barzelay, chama a esse novo paradigma de organização no setor público de “pós-burocrático”, o qual corresponderia “ao surgimento de uma nova cultura com relações organizacionais, enfoques operativos, tecnologias administrativas, mística e atitudes diferentes”. Isso em função do uso cada vez mais frequente, na Administração pública, de termos análogos aos de cliente, qualidade, serviço, incentivos, inovação, flexibilidade, etc. Com isso, a função pública não poderia mais ser tomada isoladamente, como um ato de autoridade e de controle, mas como a prestação de um serviço, onde deveriam ser apreciados conceitos como interação, satisfação do usuário, cliente interno e externo, etc. (MISOCZKY, 2001, p. 5).

Em contraposição a esse posicionamento, Barzelay (Misoczky, 2001, p. 6) traz o pensamento de Pollit, que tece severas críticas a esse processo de transferência da ideologia gerencial do setor privado para o público, o que representaria, para a Administração pública, a inserção de um “corpo estranho”.

Pollit também indaga se a “ética em que os valores chave são a eficiência do lucro e do individualismo é apropriada para o setor público”, e aponta também a impossibilidade de que um modelo de administração possa ser aplicado, indistintamente, a qualquer contexto, com uma pretensão universalista, ignorando as peculiaridades culturais do meio em que se aplicam.

No entanto, apesar dos inúmeros posicionamentos contrários ou favoráveis, o modelo gerencial foi adotado no Brasil, procurando focar no atendimento ao interesse da sociedade. Isso se evidencia pela utilização de instrumentos de gestão oriundos do meio privado na Administração pública, bem como da aplicação de uma lógica de mercado para a atuação do setor público. Isso está configurado nas palavras de Bresser Pereira (1999, p. 8), que enfatiza que, enquanto “na empresa privada, o sucesso significa lucros; na organização pública, significa o interesse público”. Acredita também este autor ser possível transferir, conquanto isso seja feito de uma forma limitada, instrumentos utilizados na gestão privada para a Administração pública.

Daltoé (2009, p. 23) aponta a divergência de Lima acerca desse pensamento gerencialista, para quem se busca convencer que o setor público possui cliente, lucro, mercado, mas que “falta ainda entender que o maior resultado da gestão pública – o ganho social – não acontecerá no campo da administração”. A autora também anota o pensamento de Schommer, que corrobora esta visão de Lima ao criticar essa busca por fórmulas de excelência, por modelos de sucesso do mercado e similares, o que geralmente conduz a uma indesejada tendência de padronização.

No que diz respeito a uma gestão mais voltada aos resultados, um dos instrumentos mais utilizados no agir do modelo gerencial, referenciado por Abrucio (2007, p. 9), verifica-se que “a gestão por resultados é hoje a principal arma em prol da efetividade das políticas públicas, sendo necessário orientar a Administração pública por metas e indicadores”. Emerge aqui uma das questões centrais do processo da negociação coletiva com os servidores públicos. Devem as metas ser negociadas ou impostas pelo Governo? Ver-se-á mais adiante que muitos autores apontam que o diálogo e a participação dos envolvidos tende a gerar maior comprometimento com a obtenção de resultados, de modo que a relação dialógica tende a ser mais oportuna que a estipulação unilateral das metas a serem atingidas.

Desta forma, e como o foco do modelo do Estado gerencial está no cidadão e no atingimento de resultados, a figura do administrador converte-se na do gestor

público, fazendo com que suas funções assemelhem-se às de gerência, num contexto mais dinâmico, flexível, consentâneo a um novo modelo de inspiração britânica que, segundo Bresser Pereira, conforme notícia Daltoé (2009, p. 20), recebeu influências da Nova Gestão Pública. Com a persecução do modelo gerencial, disseminam-se novas ferramentas, próprias da iniciativa privada, e a busca da maior eficiência no setor público exige adaptações por parte do Estado. Passa-se a exigir do novo gestor público a buscar de melhores resultados, a condução adequada e performática de sua equipe de trabalho e a manutenção do foco no alcance dos objetivos e metas, para isso fazendo uso de habilidades como a negociação, a persuasão e o estímulo ao trabalho em equipe.

Com a persecução do Estado gerencial, conforme o pensamento de Osório (2005, p.10), verifica-se que houve uma aproximação dos paradigmas existentes nos setores público e privado, pela adoção recíproca de práticas específicas a cada um dos setores, principalmente no que diz respeito à produtividade, quer seja ela individual ou institucional. Por isso, a gestão pública encontra-se na ordem do dia, sem um viés ideológico, e o tema emerge de forma independente do partido político que governa o país. Crucial é que padrões de qualidade, produtividade, eficiência e outros não sirvam apenas para legitimar o discurso político, mas se torne um novo paradigma da Administração pública, a pautar a atuação de todos os gestores e servidores públicos, numa nova cultura onde o foco seja a boa e satisfatória prestação de serviços à sociedade.

Essa Nova Gestão Pública, também denominada por Osório (2005, p. 15) “gerencialismo”, pode sofrer resistências na sua implementação, numa cultura em que predomina a burocracia, o imobilismo, o patrimonialismo e a falta de controles sobre os servidores e os serviços. Isso tudo implica em desafios para os governos, na tarefa de gerenciar recursos escassos para implementar políticas públicas, com foco na eficiência e eficácia dos resultados. Para isso, o autor também aponta a necessidade da adoção de técnicas da iniciativa privada, o melhor uso das competências existentes e o estabelecimento de indicadores. Importante ressaltar aqui os riscos de que essa visão gerencialista conduza a uma busca puramente performática, sem considerar todas as características envolvidas na prestação dos serviços públicos, até mesmo a impossibilidade de que muitos dos serviços públicos sejam adequadamente mensurados.

Quer se denomine Nova Gestão Pública, gerencialismo ou qualquer outro, identifica-se a busca de maior eficiência pelo Estado e o foco no cidadão, o que para (De Moraes, 2009, p. 4), significa a implementação de um “novo modelo de governança pública”,

“baseado na concertação social e política e nas inovações em gestão pública voltadas para resultados, tendo por foco o cidadão, com eficiência, eficácia, efetividade e excelência na ação estatal que permita a melhor utilização de recursos de toda ordem” (DE MORAES, 2009, p.4).

Independentemente da nomenclatura, e com defensores e críticos, fato é que, com paulatinas mudanças, o que se afere pelo senso comum, o serviço público, em todas as esferas de poder e níveis de governo têm demonstrado avanços na qualidade de gestão e na busca da eficiência, com reflexos na valorização dos servidores e melhoria de sua imagem perante a sociedade. Segundo Clarice Oliveira, citada por Daltoé (2009, p. 22), grassa o sentimento de que as coisas mudaram para melhor e, embora ainda se percebam nuances dos três modelos de gestão da Administração pública: o patrimonialista, o burocrático weberiano e o gerencial, isso se dá sem maiores conflitos. O desafio consiste em conciliar os mais diferentes e conflitantes interesses existentes na sociedade, com foco na maximização do bem-estar da população, razão final e legitimadora do Estado.

4 A PARTICIPAÇÃO E A SOLUÇÃO DOS CONFLITOS

O Estado só estará apto a prestar um satisfatório e eficiente serviço público à sociedade se houver otimização dos recursos públicos empregados e se a relação entre ele e seus servidores for saudável e conduzir a uma melhoria de desempenho. A participação de todos os atores envolvidos neste processo é importante, inclusive a da sociedade, responsável maior por apontar os rumos das políticas públicas. Menor não é a importância da participação dos atores envolvidos na política de gestão de pessoal. A participação de todos os atores na relação é fundamental para regular os conflitos nas relações de trabalho, melhorar a performatividade do servidor público e permitir que o Estado atenda às necessidades da sociedade. De modo geral, as formas denominadas gestão participativa são técnicas desenvolvidas por organizações que objetivam “reforçar os objetivos organizacionais de produtividade e mecanismos informais, ou não-institucionalizados, de regulação de conflitos” (MELO, 1984, p. 11). Prossegue a autora afirmando que, na prática, os conflitos são as situações que

“revelam o desacordo, a divergência de interesses ou a oposição de objetivos dos atores sociais na ação coletiva, causando uma ação/reação determinada, provocando um bloqueio dos mecanismos normais de regulação ou da escolha de uma ação pelos atores sociais, seja individualmente, seja coletivamente” (MELO, 1984, p.11).

O objetivo da regulação, segundo Melo (1984, p. 12) é “manter um equilíbrio e o de assegurar o funcionamento de um sistema complexo, que subentende a existência contínua de antagonismos de interesses nas estruturas sociais”. Quanto às formas de regulação de conflitos nas relações trabalhistas, há as institucionalizadas e as não institucionalizadas. As primeiras seriam, segundo Melo (1984, p. 12), um “conjunto de formas ou estruturas sociais estabelecidas pela lei e pelo costume”, e que as formas não institucionalizadas de regulação de conflitos passariam pela via da participação na busca de atender determinados fins, a exemplo da produtividade, da segurança no trabalho, da assistência, etc.

Melo (1984, p. 12) também destaca que o reconhecimento do conflito deve ser inerente às relações de trabalho, o que se dá por meio de ações “cujos objetivos vão ser explicitamente a regulação do conflito, como o acordo, o reconhecimento, a legitimação e a participação dos agentes sociais nas relações de trabalho”. Anota

também que o sucesso da estratégia da regulação do conflito está na adoção de ações, como, por exemplo, “o exercício da participação” (MELO, 1984, p. 13).

Melo assinala que os objetivos da ordem econômica estão focados no crescimento da eficiência, com base em duas lógicas: a primeira é que a participação dos empregados favorece a melhoria qualitativa e quantitativa da produção, com o uso mais racional de matérias-primas, dos equipamentos, da mão-de-obra, etc. A segunda é a redução das zonas de conflito de interesses. Melo (1984, p. 13) diz que a participação promove a integração, melhora as relações de trabalho e produz “processos institucionais de regulação de conflitos”, sob a forma de uma política de “gestão participativa”. Prossegue a autora ao dizer que a participação não distribui o poder, mas traz “o sentimento de estar engajado em uma obra ou ação entusiasmante”, o que abre a possibilidade concreta de que todos possam influenciar a tomada de decisão coletiva sobre os objetivos sociais, momento no qual se identifica claramente o “sentido real da participação”.

A importância da análise da participação de todos os atores nesse contexto é que ela é a grande responsável pela maior inserção da sociedade organizada, principalmente por intermédio de suas entidades representativas, na criação de um ambiente mais democrático e de um espírito mais forte de cidadania, o que leva o indivíduo a identificar a força de que dispõe e a capacidade de transformação da mentalidade política e para o aperfeiçoamento do agir estatal, tornando a gestão da coisa pública mais democrática e participativa.

5 A DEMOCRATIZAÇÃO E A NOVA CIDADANIA

Para aperfeiçoar a ação estatal, foram incluídos, segundo Baracchini (2002, p. 107) “novos atores no processo de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas”. Houve uma ampliação do acesso à informação e foi fortalecido o diálogo entre a sociedade civil e os agentes públicos. O uso mais responsável dos limitados recursos permitiu a ampliação de programas, projetos e atividades desenvolvidas pelo Estado. Abriu-se espaço para a inovação e surgiram novos mecanismos para que a sociedade fizesse “a cobrança ou a responsabilização dos agentes na ação estatal, o que se pode chamar de cidadania” (BARACCHINI, 2002, p. 107).

A Constituição Federal de 1988, conforme noticiam Teixeira, Dagnino e Silva, trazidos por Dagnino (2004, p. 95), culminou num

“processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e a crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas (...)”.

Com os avanços, a democracia e a participação, frutos do engajamento da sociedade civil, permitiram a expansão da cidadania, termo este que, juntamente com participação e sociedade, possuem estreita relação, e são elementos centrais no foro da disputa política existente ao “redor do desenho democrático da sociedade brasileira” (Dagnino, 2004, p. 105), os quais possuem implicações diretas na definição do tamanho e do tipo de Estado que a sociedade almeja.

Hoje, essa visão de cidadania foi ampliada e, na dicção de Dagnino (2004, p. 105), “não está mais confinada dentro dos limites das relações com o Estado, ou entre Estado e indivíduo, mas deve ser estabelecida no interior da própria sociedade, como parâmetro das relações sociais que nela se travam”. Evoluiu-se também no entendimento de que a construção da cidadania vai além do reconhecimento dos direitos, e não se limita apenas “à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos e, portanto, ao sistema político-judicial”. Assim, cidadania implica na busca de uma forma mais igualitária de vida e de relações sociais mais justas. Demanda também “novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc.)” (DAGNINO, 2004, p. 105).

Para contemplar essa nova dimensão da cidadania e se mostrar à altura das demandas sociais, o Estado precisa ser inovador, dinâmico e pró-ativo. Um de seus maiores desafios nessa tarefa é aprimorar sua atuação e proporcionar a maior participação social possível, além de aumentar a transparência nas suas ações e dar maior celeridade no funcionamento da máquina pública.

Por isso, as inovações introduzidas na Administração pública brasileira mostram-se importantes para a recondução do Estado no cumprimento de suas tarefas constitucionais, e seguem uma orientação de transparência e participação social, como bem identificado por De Moraes (2009, p. 11), ao mencionar a frequente discussão realizada entre o setor público e a sociedade acerca do compromisso sobre a gestão pública consignado na Carta de Brasília,¹ que é um

“documento que parte da premissa de que é imprescindível orientar a ação do Estado para resultados, tendo como foco o cidadão e, ao mesmo tempo, garantir a qualidade do gasto público, tudo isso sob o manto da boa governança”.

Nessa perspectiva, e na busca de aumentar a satisfação da sociedade, Dagnino (2004, p. 105) destaca que o governo federal busca centrar a atuação nas ações finalísticas, melhorar a coordenação entre os diversos setores, eliminar a superposição de ações, além de reduzir custos, sem que haja comprometimento da quantidade e qualidade dos serviços. Isso, segundo ela, ocorre por intermédio de várias iniciativas de sucesso que são do conhecimento público. Por óbvio, tais medidas de racionalização não são suficientes, por si só, para aumentar a eficácia do serviço público, já que na ponta sempre haverá o elemento humano. Por este motivo, o servidor público, prestador final dos serviços públicos à sociedade e face mais visível do Estado perante ela, há de ser levado em consideração quanto à sua condição de trabalhador e, juntamente com ela, todas as suas necessidades e expectativas humanas e profissionais.

¹ CARTA DE BRASÍLIA SOBRE GESTÃO PÚBLICA. **Carta conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração** - CONSAD por ocasião do Congresso do CONSAD. Congresso CONSAD de Gestão Pública, 26 a 28 de maio de 2008 – Brasília – DF. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/.../CartaBrasilia.pdf>>. Acesso em 15 mai. 2009.

6 A NEGOCIAÇÃO COLETIVA

A negociação, de modo geral, é o processo onde as partes envolvidas “deslocam-se de suas posições originais, inicialmente divergentes, para um ponto no qual um acordo pode ser estabelecido.”² A negociação coletiva, por sua vez, dispõe de reconhecimento no plano internacional, por meio das normas da OIT – Organização Internacional do Trabalho. Como assevera Moraes (2006, p. 2), seu berço está

“no princípio da liberdade sindical, estatuído no art. 8º da Constituição da República de 1988, que, por sua vez, deriva de princípio mais abrangente, cristalizado na livre associação, como dimana do art. 5º, XVII, da Lei Maior. É reforçado, ainda, pelo direito de greve inserto no art. 9º constitucional, já que o movimento paredista é resultado da frustração das tentativas de negociação coletiva”.

Embora a Administração pública brasileira tenha sofrido, em determinado momento, sobretudo em função da prevalência da ideologia do Estado mínimo, uma redução significativa em sua capacidade de agir e de prestar serviços adequados e satisfatórios à sociedade, avançou-se para um momento em que essa conjuntura passou a ser questionada fortemente pela sociedade. Por imposição de diversos fatores, como a necessidade de ajustes na Administração pública, a realidade econômica vigente, o agigantamento da força do mercado perante o Estado e a necessidade de proteção social pela regulação estatal, passou a haver uma ampliação do rol de serviços prestados pelo Estado, de modo que a estrutura de recursos humanos e de recursos materiais passou a se mostrar insuficiente para contemplar, de forma minimamente satisfatória, as demandas da sociedade. Esses fatores conduziram a uma crise de legitimidade do Estado.

Por tais motivos, o modelo de Administração pública gerencial toma um caminho reverso, mais especificamente nos dois últimos quadriênios, onde o governo federal busca recompor os quadros de servidores públicos, pelo menos nos órgãos mais estratégicos, e também implementar uma política de valorização do servidor público federal, pois se diagnosticou que servidores altamente qualificados, por força do aviltamento salarial e da inexistência de perspectivas profissionais,

² ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE – OPAS. Pág. 189.

passaram a migrar para a iniciativa privada. Por essa tentativa de resgate do serviço público, pela melhoria salarial e abertura de concursos para a recomposição de quadros, o Estado passa a reassumir seu papel, elastecendo-o ainda mais, passando a ocupar setores que competiam antes à iniciativa privada. Com isso, na reversão do modelo anterior, a Administração pública sofre grande expansão, e o Estado, aí incluídos todos os níveis de governo, torna-se um dos maiores empregadores do país.

Esse fenômeno conduziu, segundo Stoll (2006, p. 13), a uma “identificação cada vez maior das necessidades do trabalhador do setor público com as do trabalhador do setor privado, acarretando conflitos coletivos que reclamam mecanismos para dissolvê-los”, embora tenha de ser levada em consideração, reitera-se, a múltipla composição de toda a Administração pública federal, que inclui, dentre outros, os mais distintos ministérios e as múltiplas carreiras, autarquias e agências reguladoras, dentre outros.

Em virtude disso, e de forma a evitar as indesejáveis greves que tantos prejuízos causam à sociedade, partiu-se para a busca de mecanismos regulatórios dos conflitos entre o Estado e os servidores públicos federais. Nesse contexto é que se aperfeiçoa a negociação coletiva como o meio mais adequado para solucionar os conflitos entre o Estado e os servidores, capaz de, ao mesmo tempo, conjugar os interesses da sociedade, levando-se em conta as características de cada órgão ou entidade.

No que respeita à negociação coletiva, e consoante a OIT – Organização Internacional do Trabalho, mais precisamente o artigo 2º da Convenção nº 154, diz que a mesma compreende todas as negociações que se dêem entre, de um lado, o empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e de outro lado, uma ou várias organizações de trabalhadores, que tenham por finalidade:

“a) fixar as condições de trabalho e emprego; ou b) regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou c) regular as relações entre empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos estes objetivos de uma só vez (art. 2º, Convenção nº 154)” (STOLL, 2006, p. 25).

Também a Convenção nº 151 da OIT – Organização Internacional do Trabalho, que versa sobre o direito de sindicalização e relações de trabalho na Administração pública, traz em seus artigos 7º e 8º, respectivamente:

“Art. 7º Deverão ser adotadas, sendo necessário, medidas adequadas às condições nacionais para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e utilização de procedimentos de negociação coletiva entre as autoridades públicas competentes e as organizações de empregados públicos sobre as condições de emprego, ou de quaisquer outros métodos que permitam ao representante de empregados públicos participar na determinação de tais condições”.

Art. 8º A solução dos conflitos que se apresentem por motivo da determinação das condições de emprego tratar-se-á de conseguir de maneira apropriada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes ou mediante procedimentos independentes e imparciais, tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem, estabelecidos de modo que inspirem a confiança dos interessados” (STOLL, 2006, p. 42).

Apesar de ser amplamente reconhecida no direito internacional, Stoll (2006, p. 71) destaca que, no Brasil, sempre houve intransigência por parte do Estado em reconhecer a negociação coletiva para o servidor público, sob pretexto da rigidez legislativa, mas que “as transformações foram inexoráveis, os processos de evolução e abertura se impuseram”. Diz a autora que não há como negar que o servidor público é um trabalhador, e que nestas condições apresenta necessidades vitais individuais similares às do empregado do setor privado, quer relativamente às necessidades materiais e as de segurança, que se ligam à sua realização pessoal ou dizem respeito às “necessidades normais de qualquer ser humano inserido no mercado de trabalho” (STOLL, 2006, p. 71).

A autora aponta que a Convenção 151 da OIT – Organização Internacional do Trabalho prescreve, dentre outros, que os agentes públicos precisam de proteção quanto aos atos discriminatórios que atentem contra a liberdade sindical, e que devem ser adotadas medidas encorajadoras que promovam o

“pleno desenvolvimento e utilização de procedimentos de negociação sobre as condições de trabalho entre as autoridades públicas e as organizações de empregados públicos ou de qualquer outro método que permita aos representantes dos empregados públicos participarem da determinação dessas condições” (STOLL, 2006, p.76).

Essa necessidade de proteção para os agentes públicos é também reconhecida pela moderna doutrina, conforme citado por Stoll (2006, p. 76), a qual admite uma nova configuração de Estado e é difundida principalmente nos países mais avançados, originada numa nova ordem social e democrática, onde novos contornos “se estabelecem igualmente quanto à concepção das relações jurídicas que se formam entre o Estado e o servidor público, dado que os fatos sociais são sempre a origem e o impulso do ordenamento jurídico vigente”. Com isso, o servidor passa a ser tratado como trabalhador, deixando de ser tomado apenas como parte

na engrenagem estatal. Desta forma, caminha-se para um novo modelo de relacionamento entre o Estado e o servidor, já que não mais se deve tomar o interesse do funcionário público como um interesse privado, em contraposição ao interesse público, pois

“a boa e satisfatória prestação de serviços por parte do funcionário público consiste o próprio interesse público, já que a falta ou a ausência de sua prestação, até mesmo por ocasião da greve, é que deve ser evitada, por afetar a coletividade” (STOLL, 2006, p. 120).

A importância desse bom relacionamento também é destacada por Abrucio (2004, p. 8), ao afirmar que toda e qualquer proposta de mudanças administrativas dependem “do reforço dos laços com o funcionalismo, numa troca que envolve, simultaneamente, conflito negociado e confiança”, já que, em regra, conforme traz Daltoé (2009, p. 27), com amparo em Lima, muitas vezes os servidores públicos mostram-se resistentes à mudança “por não concordar com as estratégias estabelecidas, por não conseguir perceber na mudança a menor possibilidade de realização pessoal.” Assim, “a mudança cultural produz nas pessoas um sofrimento que precisa ser mitigado e gerenciado”, em um processo que se nutre de políticas de recursos humanos adequadas ao objetivo e dotadas de estímulo e perspectivas de longo prazo” (DALTOÉ, 2009, p. 27).

Assim sendo, à medida que a negociação coletiva se estabelece, como um conjunto de “procedimentos e canais institucionalizados, pactuados e aceitos consensualmente para dirimir conflitos salariais e trabalhistas” (Cheibub, 2004, p. 55), há necessidade de sua estabilização e previsibilidade, indispensável para se estabelecer um relacionamento confiável, sustentável, aberto e cooperativo, mesmo que subsistam interesses divergentes. Cheibub (2004, p. 57) também destaca que, se o “relacionamento é pautado por troca de informação constante e pela construção de confiança recíproca”, evolui-se para uma forma denominada “co-gestão administrativa” ou “gerenciamento colaborativo”, com a participação mais ativa dos sindicatos nos processos decisórios, em caráter consultivo ou opinativo, o que não significa submissão, cooptação ou fusão de interesses. O autor preleciona que, à medida que os participantes do processo identificam a existência de interesses comuns, eles também buscam

“criar uma atmosfera propícia à solução de problemas comuns, estabelece-se um tipo de negociação que a literatura denomina de integrativa. Nesses casos, há o reconhecimento de que um ator precisa do outro para sua própria sobrevivência” (CHEIBUB, 2004, p. 57).

Por lógico, é sempre mais difícil a tratativa de assuntos que envolvem salário e outros interesses, tanto que estas tratativas conduzem ao equivocado raciocínio de os ganhos para os trabalhadores implicam, necessariamente, numa perda para o empresário, empregador ou para o administrador público. Por outro lado, as questões não econômicas, ligadas aos processos de trabalho, à melhoria das condições de trabalho e à qualidade do serviço, por exemplo, “podem ser mais facilmente percebidas como passíveis de proporcionar ganho mútuo, possuindo estrutura de soma-positiva, i.e., todos os atores da negociação podem obter ganhos sem impor perda a nenhum deles” (CHEIBUB, 2004, p. 58).

Cheibub (2004, p. 64) salienta que, num contexto em que o Estado sofre forte pressão fiscal, e a sociedade pressiona por mais serviços públicos, e de maior qualidade, considera-se que há “um genuíno interesse dos líderes sindicais na melhoria da qualidade e na diminuição dos custos dos serviços providos pelos membros dos sindicatos”. Essa conjuntura mostra-se bastante oportuna para o fortalecimento das relações de cooperação, pois o objetivo de todos é convergente, sejam tomados os interesses do administrador público, do servidor, da população, dos sindicatos, ou de qualquer outro grupo, onde todos ganham com a superação do conflito.

No caso brasileiro, quando se fala na incapacidade do Estado em atender às demandas da população, há alguns autores que apontam terem sido realizadas tentativas infrutíferas de melhorá-lo, e são enfáticos na tentativa de apontar um diagnóstico para os fracassos, como Ferreira (2010, p. 60), para quem os avanços na Administração pública demandam mudança cultural dos servidores e dirigentes públicos, que devem abandonar velhos padrões e que “há que se mudar a cultura do funcionalismo público para atingir os resultados desejados”. Entretanto, como se trata de um problema complexo, de natureza sociológica e que engloba inúmeras variáveis, num processo em que todas elas devem ser consideradas, é preciso ter em conta que a cultura reinante, quer seja a do funcionalismo público, quer a da Administração pública, ou quer a forma como a sociedade identifica ambos, são apenas algumas delas, devendo todas ser consideradas de forma indissociada.

No entanto, o autor acerta ao dizer que o corpo funcional precisa identificar claramente o que está sendo proposto, quer seja com relação à vida funcional de cada um associada à prestação dos serviços públicos, pois a mudança comportamental do servidor liga-se “aos processos de redemocratização do Estado

brasileiro” (Ferreira, 2010, p. 60), e que nesse prisma o governo federal trouxe inovações, ao democratizar as relações de trabalho, o que permite o atingimento de resultados perseguidos, na persecução de um Estado mais democrático, dinâmico e realizador.

Ao abordar a questão da mudança cultural, ou de uma transformação gerencial, Lima, referenciado por Daltoé (2009, p. 28) diz que a mesma “não acontece por decreto, pois não se trata de determinar, mas de convencer”, sendo necessário exercer influência, inspirar as pessoas e procurar obter delas o máximo de cooperação”.

Já no receituário de Schommer (2003, p. 106), para que a gestão seja modernizada, ela deve ser descentralizada e democrática, devendo haver investimentos na formação e na qualificação dos servidores públicos, valorizando-os, devendo também haver reforço a sistemas de apoio a decisões, “implantação de sistemas de avaliação de desempenho, programas de qualidade e produtividade e redução de custos”.

Ao tratar do surgimento do processo da negociação coletiva na Administração pública federal, Ferreira (2010, p. 60) aponta que as teorias e técnicas de gestão da coisa pública apontam para a “eficiência, qualidade e celeridade na prestação dos serviços públicos”, e que é grande a complexidade envolvida na busca de metas de excelência e na melhoria do atendimento à sociedade, o que é indiscutível. Por vezes, a adoção pura de mecanismos de sucesso verificados na iniciativa privada revelava-se inservível para o setor público, como no caso das avaliações de desempenho, que não passavam de meros mecanismos remuneratórios e se mostravam incapazes de cumprir sua função. Diz o autor também da importância da qualidade do tratamento dispensado ao servidor público, já que este

“tem reflexo intrínseco na qualidade e eficiência dos serviços prestados, de modo que a negociação acaba por se configurar em instrumento de gerenciamento de conflitos que interfere na realização dos serviços, na direção de garantir a realização do princípio constitucional da eficiência, que, diga-se, não se confunde com pregações neoliberais de recorte fiscalista” (FERREIRA et al, 2008, p. 7).

Prossegue Ferreira (2008, p. 6) ao destacar que é também estreita a ligação entre eficiência administrativa e capacidade de gerenciamento de conflitos de interesses, inclusive trabalhistas, já que “conflito não administrado transforma-se, com freqüência, em ineficiência e em confrontos”, devendo o gestor público adotar medidas preventivas para evitar o seu surgimento. Por isto, enxerga-se a

necessidade do Estado utilizar a negociação coletiva para democratizar as relações de trabalho e minimizar eventuais conflitos, sendo ela um importante e estratégico instrumento de gestão, capaz de estimular o diálogo, a discussão e o aprimoramento dos serviços públicos prestados à sociedade.

Por outro lado, além de configurar atendimento a um pleito histórico do sindicalismo no setor público e uma maior democratização das relações de trabalho, a negociação coletiva cria um novo patamar de diálogo entre o servidor público e o Estado, com base em “novos padrões de compromisso no aparelho do Estado”, e contribui para a formação de “espírito do serviço público” e de uma “moral profissional” por parte dos servidores públicos, que seja capaz de reverter a “apatia” e a “indiferença” reinantes na Administração pública e reverter o seu desmonte. Conforme enfatiza Demari, mencionada por Ferreira (2008, p. 7), o envolvimento dos servidores neste processo promove a sua valorização e aumenta o seu compromisso com o serviço público.

Ao abordar essa nova forma de tratamento no processo negocial com os servidores públicos, Ferreira destaca que a democratização da relação entre o Estado e o servidor público rompe com a tradição autoritária da relação unilateral que sempre existiu, e traz uma concepção mais horizontalizada, dialógica e interativa, que considera os anseios dos servidores. Essa nova relação dá maior transparência ao processo, aumenta a confiança e o espírito de cooperação entre as partes e se revela inclusivo, pois “(...) gerir pessoas de portas abertas convida um terceiro interessado a esta relação: o cidadão, representado pela sociedade civil organizada, pois não há que se esquecer o motivo de todo este aparato: servir à sociedade brasileira” (FERREIRA, 2010, p. 60).

Como as negociações entre o Estado e os servidores demandam recursos e envolvem interesses públicos, dizem respeito também à sociedade. Por isso, as negociações devem se pautar por maior transparência e publicidade, pois, como assinala Cheibub (2004, p. 53), quanto “maior a transparência, maior os interesses dos cidadãos na negociação e maior a responsabilidade (accountability) dos negociadores”. Isso obriga os atores a tomarem atitudes de maior responsabilidade, como “justificar suas demandas em bases mais gerais, universalistas, o que poderia diminuir a defesa intransigente de interesses particularistas e corporativistas” (CHEIBUB, 2004, p. 53).

Como se verifica em Ferreira *et al* (2008, p. 9), também é importante que “os conceitos de eficácia e eficiência do Estado e dos serviços públicos, que se propõem sejam adotados como elemento paradigmático em um sistema de negociação”, pois a adoção desses critérios mostra-se fundamental para a valorização do servidor, legitimação do Estado e o incremento da cidadania.

Cheibub (2004, p. 53) também aponta a necessidade do engajamento da sociedade neste processo, com o aumento da transparência e da mais forte atuação dos órgãos de controle, dentre outros, os quais se tornaram um verdadeiro filtro nos processos que envolvem as coisas do Estado, com maior qualificação e significativa melhoria na definição de prioridades, seja para a tomada de decisões pelos gestores ou para o acompanhamento contínuo da execução das ações governamentais no setor público.

Ferreira (2010, p. 60) também salienta que se revela muito positiva a democratização das relações de trabalho no setor público, com foco nos resultados, pois isso traz benefícios que podem ser mensurados

“na medida do sucesso de cada uma das políticas de gestão de pessoas implantadas com maiores e melhores resultados em termos de eficiência e qualidade, cabendo destaque à nova sistemática de avaliação de desempenho estruturada a partir da pactuação de metas entre chefias e servidores” (FERREIRA, 2010, p. 60).

Importante destacar, conforme dicção de Cheibub (2004, p. 53) que, para o aprimoramento do processo negocial, os atores envolvidos não devem deixar de ter em mente sua co-responsabilidade numa gestão voltada para os resultados, na busca da melhoria dos serviços públicos e na “transformação da máquina pública”, já que o aperfeiçoamento do Estado e o atendimento satisfatório das demandas da sociedade legitimam a atuação do servidor público perante o cidadão.

Apesar do convencimento de muitos sobre a necessidade da negociação coletiva, e a despeito da visão positiva de muitos autores sobre o assunto, também há críticas acerca do processo, tecidas com base em sólidos argumentos, como se verá a seguir.

6.1 A VISÃO CRÍTICA DA OCDE SOBRE A NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Em relatório recentemente divulgado, a OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos faz uma avaliação da gestão de recursos humanos e do governo no país, no qual aponta que os salários dos servidores públicos federais no Brasil deveriam ser fixados numa dotação global única para todo o governo, e que as negociações deveriam ocorrer por carreira específica, com critérios claramente estabelecidos (OCDE, p. 10).

Segundo o relatório (OCDE, p. 13), “as possibilidades de realização de reformas sustentáveis seriam reforçadas pela consolidação de um método estável e maduro de envolvimento com os sindicatos”, e que o processo de negociação das condições de trabalho que está sendo desenvolvido pelo governo federal, traz uma oportunidade de construção de um diálogo construtivo com os sindicatos sobre o futuro do serviço público. Também aponta que o ano de 2003 revela-se um divisor de águas, já que neste ano o governo federal criou a mesa de negociação permanente, culminando na assinatura de setenta e sete acordos, cujas negociações versaram, essencialmente, sobre salário base e benefícios sociais, embora alguns deles tenham tratado de remuneração adicional, condições de trabalho, quadro de empregos e introdução de novas ferramentas de gestão. Salaria que as negociações são centralizadas e que os resultados não são legalmente obrigatórios, passando a haver apenas uma vinculação política de compromisso por parte do governo.

Destaca o relatório que o processo de negociação ainda está em desenvolvimento, que é frágil e que sua manutenção depende da boa vontade do governo. Em virtude da diversidade sindical (são mais de quatrocentos sindicatos que representam os servidores públicos federais), “a eventual saída de um sistema de negociação estável inevitavelmente resultará em uma situação em que diferentes sindicatos persigam interesses diferentes” e destaca que isso já acontece no caso das negociações sobre carreiras individuais, o que não é visto positivamente, pois isso “enfraquece qualquer conjunto de abordagem do governo, tende a aumentar os custos e diferencia ainda mais os salários e benefícios para as diferentes carreiras” (OCDE, p. 33), o que certamente cria um distanciamento entre as conquistas das

carreiras mais representativas, com seus sindicatos mais poderosos, das carreiras que possuem menor poder de pressão junto ao governo.

O documento traz também algumas críticas com relação ao nível do gasto público, afirmando que o mesmo mostra-se elevado em relação ao PIB nacional, comparativamente com o nível de renda brasileiro e em comparação com outros países emergentes. Os dados apontam que os resultados indicados nem sempre se mostram compatíveis com o elevado nível de despesas governamentais, o que implica que a “prestação de serviços pode ser financiada com menor custo, com amplas possibilidades de ganhos de eficiência nas operações do governo” (OCDE, p. 38). Em síntese, aponta aqui o relatório que o incremento na qualidade do serviço público prestado não se dá na mesma razão do crescimento do gasto público.

O estudo também traz críticas ao apontar as vulnerabilidades da gestão pública brasileira, pois não se mostra “clara a forma como o sistema político do Brasil afeta a capacidade dos servidores públicos e ministérios de trabalhar sem sucumbir excessivamente a pressões particulares” (OCDE, p. 38). Aponta que, dentre os fatores que contribuem para que isso ocorra, encontra-se a fragmentação partidária, a existência de um governo de coalizção e o papel constitucional do Congresso e dos governadores estaduais, que podem fazer pressões políticas para a alocação de recursos financeiros.

O documento identifica como bastante positiva a busca da democratização das relações de trabalho no setor público, que se revela como uma das prioridades da atual Administração, pois isso reforça o Estado democrático e valoriza a função do funcionário público, e considera a mesa de negociação permanente como uma ferramenta fundamental para a redefinição do papel do Estado (OCDE, p. 45).

O documento assinala que outra prioridade governamental deve ser a melhoria do processo de definição da remuneração, para evitar a negociação por categorias, o que traz aspectos negativos ao processo. Recomenda também que, em vez de um processo de pagamento totalmente centralizado, o Brasil poderia implantar um processo de dois níveis, com um calendário separado em duas partes.

No desenvolvimento desse processo, num primeiro momento, e com base nas previsões orçamentárias, o governo estipularia um limite para os aumentos salariais para todo o serviço público, com base nas recompensas totais. Dependendo dos resultados, o governo poderia ou não fixar um aumento como um todo. Paralelamente, o Ministério do Planejamento estabeleceria um quadro escalonado

de negociações, a ser obedecido pelos ministérios e agências. Propõe o relatório a utilização de parâmetros “para aumentar a transparência no processo de fixação da remuneração, a definição de prioridades para o conjunto do governo” (OCDE, p. 97), fornecendo uma estrutura de negociações com sindicatos e demais representantes da força de trabalho. No segundo momento, o relatório prevê realização de negociações entre os ministérios setoriais com o Ministério do Planejamento, sobre as decisões de aumentos por carreiras, buscando-se evitar a fragmentação.

O relatório também faz apontamentos quanto às experiências de negociação coletiva no setor público de países membros da OCDE, revelando, sinteticamente, que nos últimos anos a negociação coletiva no setor público foi ampliada, havendo o alinhamento das condições de trabalho no governo com as do setor público e a evolução do papel do governo. Observa também que a estipulação unilateral de “condições de trabalho pelo empregador público está sendo substituída pouco a pouco pela negociação coletiva” (OCDE, p. 100).

Pode-se também identificar que a experiência da negociação coletiva no setor público ainda é algo recente, já que como identifica o próprio relatório, há uma falta de cultura e de capacidade para a realização da negociação coletiva no setor público. Salaria que a diretriz do Ministério do Planejamento, ao que tudo indica, é de que seja evitado o confronto, especialmente com os sindicatos, o que traz como consequência o não avanço das negociações e discussões para enfrentar questões difíceis que fazem parte da agenda das reformas necessárias, verificando-se aqui uma crítica contundente à profundidade dos resultados que podem ser obtidos via processos de negociação coletiva.

Apesar do ceticismo anteriormente apontado, o documento aponta que a gestão de recursos humanos conseguiu colocar questões primordiais na agenda, dando início a reformas parciais que promovessem a cooperação horizontal, obtendo resultados pelo diálogo, identificação de interesses comuns e desenvolvimento de acordos sólidos (OCDE, p. 269). O documento também evidencia a necessidade de que haja um órgão muito mais fortalecido na área de gestão de recursos humanos, “com maior capacidade e evoluções na cultura da gestão de recursos humanos para que ela seja vista e conduzida de forma totalmente profissional”, capaz de diferenciar, dentre outros:

- “1. o processo de negociação com os sindicatos;*
- 2. o projeto de reformas e estruturas de prestação de contas para gerentes e unidades de gestão de recursos humanos;*

3. o diálogo estratégico de longo prazo a ser realizado na gestão de recursos humanos com os ministérios setoriais e as agências em relação ao planejamento estratégico da força de trabalho e a implantação das mudanças na gestão de recursos humanos em suas unidades;
4. a gestão de remuneração e folha de pagamento” (OCDE, p. 275).

O documento não deixa de fazer referência às fortes tendências corporativistas do serviço público, asseverando que é muito importante que as discussões sobre as “negociações com subgrupos ou relacionadas às condições de trabalho dos subgrupos sejam subjugadas por uma estratégia global de gestão de recursos humanos que determina o resultado das negociações e discussões” (OCDE, p. 273).

Fala da maior importância que os sindicatos adquiriram ao “negociar as mudanças e a experiência dos últimos vários anos”, o que propicia uma base para “um engajamento futuro positivo entre o governo e os sindicatos do serviço público na negociação”, e que as negociações havidas permitiram que empregadores e sindicatos desenvolvessem “habilidades e atitudes necessárias para uma negociação bem sucedida.” No entanto, apesar disso, anota que o processo da negociação ainda está em desenvolvimento e se mostra frágil, “dado que até o momento depende da boa vontade do governo atual para continuar”, com o risco representado por quatrocentos diferentes sindicatos, já que “qualquer saída de um sistema estável de negociação envolvendo as confederações de sindicatos provavelmente levaria a uma situação fragmentada na qual os diferentes sindicatos buscassem interesses concorrentes” (OCDE, p. 305). Aqui, evidencia mais uma vez a protelação da tratativa de assuntos mais delicados que, em algum momento, terá de ocorrer.

Por fim, o documento menciona que os mecanismos das relações sindicais no serviço público nos países membros da OCDE é muito variável, e que o “Brasil terá que encontrar sua própria fórmula”. Identifica que o engajamento com os sindicatos parece ser um canal promissor para introduzir mudanças, já que as reformas do serviço público em muitos países membros da OCDE fracassou por falharem justamente no processo de negociação com os sindicatos, como se identifica que ocorreu no Japão, tanto que, para reverter tal situação, atualmente, aquele país passou a focar “o crescimento dos direitos de negociação dos sindicatos em relação à remuneração e às condições de trabalho. (OCDE, p. 305)”.

6.2 A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO

Conforme noticia Mendonça (2005, p. 51), entre 1988 e 2002, a Administração pública brasileira sofreu mudanças estruturais, na busca de um modelo mais eficiente, sem que tivesse obtido os efeitos desejados. A partir de 2003, então sob novo paradigma, o governo tenta resgatar a capacidade de agir do Estado, especialmente na Administração direta, responsável, “pela prestação de serviços públicos de apoio e diretos ao cidadão”.

Em experiência inédita, conforme noticiado por Mendonça (2005, p. 51), o governo procurou fixar compromissos com a representação sindical dos servidores, na busca de “melhoria da qualidade do serviço prestado ao cidadão e das condições de trabalho, carreira e remuneração dos servidores”, pela construção de “um modelo democrático de relações de trabalho no serviço público”. Tentava-se aumentar a transparência e o controle social das ações do Estado, com a implantação de um sistema nacional de negociação permanente, por intermédio do qual representantes do governo e dos servidores federais estabeleceriam um diálogo contínuo. Para a implantação desse modelo, conforme traz Mendonça (2005, p. 53), tomou-se por base algumas experiências exitosas de negociação coletiva realizadas dentro do Sistema Único de Saúde e da Administração Municipal de São Paulo.

Importa destacar que, no que concerne aos objetivos, não somente a questão salarial é passível de discussão numa mesa de negociação coletiva de trabalho no setor público, mas também as condições de trabalho dos servidores e outros, a exemplo da

“atuação das pessoas políticas na prestação dos serviços, o desempenho das funções e a qualidade da prestação dos serviços, envolvendo o interesse geral dos destinatários dos mesmos, o que vem a ser de interesse social, respeitando-se o princípio da indisponibilidade do interesse público.” (STOLL, 2009, p. 144).

No trabalho dessas mesas de negociação, como existe uma tensão natural entre os interesses dos servidores e o interesse público difuso (tome-se por exemplo as limitações orçamentárias existentes), a estabilidade do sistema encontra-se, assevera Mendonça (2005, p. 54), na capacidade de incorporar aos acordos e negociações a contrapartida de “compromissos claros e transparentes com a melhoria dos serviços públicos prestados à população”, para que haja anuência da

sociedade aos acordos celebrados. Embora até o presente momento ainda não tenha sido realizada a inserção de entidades representativas de interesses difusos nas mesas de negociação entabuladas com os servidores, como os conselhos sociais e demais entidades de interesse público, acredita-se que a adoção de tal medida venha a se mostrar muito salutar, por se mostrar capaz de permitir melhor qualificação e legitimação do processo de negociação coletiva.

7 A MOTIVAÇÃO E O COMPROMETIMENTO DO SERVIDOR

A implantação da meritocracia na Administração pública é um dos grandes desafios a serem enfrentados, e a finalidade-mor de um sistema meritocrático, segundo citado por De Moraes (2009, p. 27), é “recompensar os integrantes da organização com incentivos adequados e motivá-los a continuar fazendo contribuições à organização, abrindo caminho para a produção de bons resultados”. Nesse ponto, verifica-se que o mecanismo de incentivos existente na Administração pública é perverso, pois predomina a máxima de que “quem não faz, não erra, e quem não erra, não pode ser responsabilizado” (DE MORAES, 2009, p. 27). Isso implica numa grande injustiça, pois o servidor ou o gestor mais empreendedor e inovador pode sofrer uma dupla penalização: primeiramente, ao receber maior carga de trabalho, e depois pela exposição a maiores riscos, como o de ser chamado a responder ou prestar esclarecimentos junto aos órgãos de controle, cada vez mais atuantes.

De Moraes (2009, p. 27) ressalta que o reconhecimento aos méritos eleva a auto-estima do servidor e aumenta sua “disposição para enfrentar novos desafios e para contribuir com novas idéias, melhorando, conseqüentemente, os resultados da organização”. Por isso, há necessidade de um sistema meritocrático que estabeleça uma dinâmica entre mérito, reconhecimento e recompensa, que atuem na forma de um ciclo virtuoso e eleve a motivação do servidor. Isso porque a recompensa é indissociável da motivação para o melhor desempenho, já que “o ato de motivar consiste em incentivar as pessoas e equipes a trabalhar da melhor maneira possível, mediante a construção de um ambiente favorável ao desempenho de suas competências” (DE MORAES, 2009, p. 27).

No entanto, os incentivos não se restringem apenas às recompensas financeiras ou outros benefícios, e podem ser conferidos, inclusive na forma de elogios, de prêmios, da concessão de maior autonomia, de oportunidades de crescimento e de muitos outros de aspecto simbólico, que traduzem o reconhecimento pelo trabalho realizado. Importante é que haja a definição prévia de critérios formais e que estes sejam transparentes e justos, para fins de promover o reconhecimento e a recompensa. Também há necessidade de que seja estabelecido um método para avaliar o desempenho dos indivíduos, das equipes e da instituição.

Também é preciso que se verifique o alinhamento do sistema de mérito com os valores tradicionais que se deseja reforçar e com valores novos que se pretende introduzir e consolidar na organização. Destaca o autor que os valores incrustados na cultura do serviço público e norteiam o comportamento e o agir dos servidores são uma condição importante da governança, motivo pelo qual os “valores bem definidos, que se transformam em práticas governamentais consistentes, são essenciais para a sustentabilidade dos resultados e para a manutenção da confiança no governo”. Esses valores espelham o que o serviço público pretende atingir, dando os contornos de seus objetivos coletivos e individuais, mantendo o “ethos público” (DE MORAES, 2009, p. 29).

De concreto, conforme De Moraes (2009, p. 29), tem-se que, se o desejo é voltar o serviço público federal para a melhoria da gestão e para a busca de resultados, há necessidade de implementação de um “sistema meritocrático transparente, com critérios claros, que seja visto como justo, que viabilize um processo de reconhecimento e recompensa com base no desempenho profissional e que traga motivação”.

Como o foco deste trabalho é a busca da maior eficiência no serviço público, há de se destacar a umbilical relação existente entre o comprometimento dos servidores e o desempenho organizacional. Conforme salienta Rego (2003, p. 25), “o comprometimento organizacional é habitualmente considerado como um fator-chave da competitividade e do desempenho organizacional”. Em trabalho de campo, o autor buscou comprovar existir uma associação entre comprometimento e desempenho organizacional, identificando três agrupamentos de colaboradores, conforme o grau de comprometimento: alto, médio e baixo, e que o grau de comprometimento dos membros de uma organização para o alcance de metas e objetivos é um dos diferenciais para o sucesso organizacional. Traz também que a organização que conta com colaboradores mais comprometidos tende, por óbvio, a obter os melhores resultados. Embora se tenha em conta que a competição não seja algo inerente ao serviço público, até mesmo em virtude de sua própria natureza, deve-se atentar para o fato de que a sua legitimação e, em última análise, a sua sobrevivência, também depende do grau de comprometimento de seus integrantes.

Estudo realizado buscou comprovar que, no meio empresarial (o que aqui, para fins didáticos, supõe-se analogamente valer para o setor público), “quanto maior for o comprometimento afetivo dos seus colaboradores, melhor deverá ser o

desempenho dessa organização (...)" (DE ALBUQUERQUE, 2005, p. 1), isso porque os processos de mudança organizacional e a identidade do sujeito estão intimamente ligados. Toma-se aqui o conceito de comprometimento organizacional como as variáveis "envolvidas na prática organizacional" e que "explicam o comportamento das pessoas frente ao trabalho", tendo-se ciência de que a definição de comprometimento envolve diferentes áreas do conhecimento – sociologia, psicologia, antropologia e administração de empresas (DE ALBUQUERQUE, 2005, p. 1).

Na tentativa de responder à questão de como o trabalho poderia ser reestruturado de modo a se tornar mais eficaz e eficiente, num contexto em que os trabalhadores obtivessem recompensa e satisfação pessoal pela sua realização, a análise de Hackman e Oldham, citada por De Albuquerque (2005, p. 2) aborda as condições necessárias para obtenção de um alto potencial motivador e satisfação, e determinaram que as condições que viabilizariam esse potencial desejado podem ser criadas para o despertar da motivação interna. São elas: "conhecimento dos resultados do seu trabalho; responsabilidade percebida pelos resultados do seu trabalho; significância percebida do seu trabalho".

O estudo realizado também confirma o potencial e a importância da realização de pesquisas abrangentes que "aprofundem as reflexões a respeito das relações entre o comprometimento dos colaboradores e os indicadores de desempenho organizacional" e, embora ainda não haja comprovação científica de que os funcionários "mais comprometidos tendem a contribuir mais do que os não comprometidos, inovando mais, apresentando maior qualidade no trabalho e maior produtividade", há indicações importantes neste sentido (DE ALBUQUERQUE, 2005, p. 15).

Para Tamayo (2003, p. 34), a busca de maior comprometimento dos servidores deve ser uma constante na Administração pública. Com a finalidade de conseguir este comprometimento, a Administração deve tentar aprimorar programas de aumento de motivação do servidor, de forma adequada ao perfil dos indivíduos, já que as estratégias de motivação no trabalho mostram-se mais eficientes quando condizem melhor com as metas e os valores do trabalhador. Assim, os servidores públicos devem ser valorizados num ambiente favorável, que maximize o seu desempenho e aumente a sua satisfação no trabalho.

O comportamento do indivíduo é provocado e guiado por suas metas, na busca de atingir determinado objetivo. A motivação do ser humano é um complexo processo psicológico que se liga ao impulso ou à tendência em realizar com persistência determinados comportamentos. Segundo Tamayo (2003, p. 35), no trabalho, a motivação apresenta-se como uma tendência do trabalhador em “realizar com presteza e precisão as suas tarefas e persistir na sua execução até conseguir o resultado previsto ou esperado”. A motivação, no entendimento de vários autores referenciados por Tamayo (2003, p. 36), possui três componentes básicos: “o impulso, a direção e a persistência do comportamento”.

A motivação do trabalhador, de forma simbiótica, encontra-se indissociada da relação de interesses deste com os da organização em que trabalha (Tamayo, 2003, p. 36), onde “cada uma delas apresenta, explicita e/ou implicitamente, as suas exigências e demandas”. Tamayo destaca que, enquanto do lado organizacional há uma definição bem clara das demandas quanto ao desempenho do trabalhador e às normas de comportamento definidas, onde se espera a execução de tarefas delimitadas em períodos definidos, e com padrões quantitativos e qualitativos anteriormente estabelecidos, as demandas do trabalhador ligam-se à expectativa de “ser tratado e respeitado como ser humano e a encontrar na organização oportunidades para satisfazer as suas necessidades e atingir os seus objetivos e expectativas por meio da própria atividade do trabalho”. Tamayo (2003, p. 36) enxerga nessa parceria uma verdadeira relação de troca, na qual o trabalhador não pode sentir-se explorado, para que aporte ao seu trabalho todas “as suas habilidades e conhecimentos, a sua experiência e criatividade, o seu entusiasmo, a sua energia e a sua motivação”, mesmo que de início apresente suas limitações, quer seja quanto aos conhecimentos técnicos ou às habilidades demandadas para a realização das tarefas.

Para explicar a motivação no trabalho existem diversas teorias. A princípio, elas se baseavam apenas numa só dimensão e ignoravam a relação dinâmica entre o trabalhador e a sua atividade. Na teoria científica de Taylor, “considerava-se que o salário era o motivador fundamental e que ele era, por si mesmo, suficiente para obter o desempenho esperado do trabalhador”, num raciocínio bastante simplista. Futuramente, surgiram outras teorias mais complexas, multidimensionais, evoluindo para uma abordagem “cada vez mais psico-sócio-cultural”. TAMAYO (2003, p. 37).

Nesse diapasão, os autores apontam existir dois conjuntos de teorias motivacionais. Tamayo (2003, p. 5) traz que um deles contém as teorias ligadas aos “aspectos motivadores do trabalho”, denominadas por Katzell e Thompson (1990) como teorias exógenas. O outro conjunto estaria relacionado às “motivações pessoais. São as chamadas teorias endógenas que, segundo Katzell e Thompson (1990), exploram os processos ou variáveis mediadoras do comportamento motivado”. Apontam que as iniciativas organizacionais que buscam valorizar seus trabalhadores ocorrem a partir de dados concretos sobre o que eles almejam alcançar na vida e no trabalho, que são mais eficientes do que as iniciativas sustentadas em princípios genéricos, abstratos. Por certo, um programa motivacional não pode atender às metas e anseios individuais do trabalhador, mas deve sim ser “elaborado a partir de metas e interesses compartilhados na organização como um todo ou em seus diversos setores” (TAMAYO, 2003, p. 5).

Com amparo em Erez, Kleinbeck e Thierry, Tamayo (2003, p. 40) aponta que a motivação para o trabalho tem de ser analisada nos níveis “individual, grupal, organizacional e mesmo cultural”. Como, em virtude do aperfeiçoamento dos processos de trabalho, cada vez mais as tarefas são realizadas em grupo, as execuções das tarefas passam da responsabilidade do indivíduo para a equipe, onde emergem variáveis como “cooperação, coordenação e conflito”, cruciais para o bom desempenho, num contexto em que o desempenho organizacional depende cada vez mais de pessoas capazes de trabalhar em equipe (Tamayo, 2003, p. 40).

Mostra-se importante aqui conceituar organização, que, segundo Tamayo (2003, p. 45), com base em Schein, é a “coordenação racional das atividades de determinado número de pessoas, que perseguem uma finalidade e um objetivo comum e explícito mediante a divisão de funções e do trabalho”, sem perder de vista que as organizações compõem-se de pessoas e grupos que objetivam fins específicos, como eficiência econômica e produtividade.

No tocante à valorização do empregado, Tamayo (2003, p. 45) observa que a melhor forma de valorizá-lo “parece consistir em lhe oferecer oportunidades para que, por meio do seu trabalho, ele possa atingir as suas metas pessoais. Por natureza, o trabalho é uma estratégia de realização pessoal”, o que não é diferente quando se trata do servidor público. Assim, considerar as aspirações funcionais do servidor público é fator indispensável para a melhoria de seu desempenho, cuja aferição dar-se-á, precipuamente, pela aplicação de mecanismos próprios e

customizados de avaliação, como adiante será visto, quando tratarmos especificamente do assunto.

Em abordagem mais específica sobre o comprometimento do servidor público nas organizações públicas, Janeiro e Keller (2003, p. 86) aduzem que o avanço tecnológico e a globalização forçam as empresas a adequarem suas atividades e tecnologia na busca de maior competitividade, de maior lucro e produtividade, realidade essa que alcançou as organizações públicas, motivo pelo qual

“governos também se vêem impelidos a acompanhar esse processo de constante mudança e, muitas vezes, alteram a máquina pública administrativa à revelia de seus funcionários, mudando o funcionamento de processos que são utilizados há décadas, o que leva as pessoas a sentirem o impacto dessas mudanças de forma mais brusca.”

Essas modificações nos processos de trabalho e na cultura laboral nem sempre levam em conta a dimensão humana do processo, e as resistências e inquietações do sujeito, no tocante à sua identidade, são percebidas pela visão administrativa como pura resistência. Isso é bastante comum no setor público, onde novas diretrizes são estabelecidas sem qualquer diálogo ou oportunidade de participação da base, o que pode comprometer o clima organizacional e gerar a desconfiança dos servidores. (JANEIRO e KELLER, 2003, p. 87).

Para evitar o inconveniente acima apontado, é preciso ter-se em mente que os servidores públicos, como quaisquer outros trabalhadores da iniciativa privada, não separam suas identidades da organização da qual fazem parte. Por isso, as mudanças devem ser absorvidas da melhor forma possível, permitindo a adaptação dos servidores, já que seu vínculo com a organização, mais que material, é sobretudo afetivo e psicológico. Nesse diapasão, conforme prelecionam Janeiro e Keller, (2003, p. 89), a literatura destaca a importância de um “clima organizacional positivo para o bem estar das pessoas no trabalho e do comprometimento do trabalhador com sua organização, dando sentido e significado ao trabalho realizado pelo trabalhador”. Anotam os autores que o comprometimento do servidor com a instituição é diretamente proporcional à percepção de como ele se sente valorizado dentro dela, e que, por outro lado, a insatisfação impede que ele se comprometa com novos desafios e com os objetivos organizacionais.

Para Rego (2003, p. 26), falar de comprometimento do servidor implica em temas como assiduidade, pontualidade, comportamento como cidadão, aceitação de mudanças, desempenho funcional. As pessoas estão dispostas a fazer sacrifícios se

estiverem comprometidas, e se assim o fizerem podem se tornar modelos de atuação que outros vão imitar.

Embora haja pouca literatura que comprove as associações entre a mudança organizacional e o comprometimento do trabalhador, percebe-se que “a vontade dos indivíduos de contribuir para os objetivos organizacionais parece ser influenciada pela natureza do laço psicológico que os liga à organização”, e que é mais provável que os indivíduos busquem elevar os esforços de desempenho “quando desejam pertencer à organização, do que quando se sentem obrigados ou com necessidade de nela se inserirem” (REGO, 2003, p. 27).

Importante destacar que, em se tratando de análise da mudança organizacional, deve-se elástico o pensamento, e não limitá-lo apenas aos equipamentos, à logística e aos recursos de tecnologia da informação ou demais fatores concretos. Numa organização, as pessoas que a integram são seus elementos principais, que lhe dão forma e vida. Por isso, para que se obtenha “o maior envolvimento dos membros da organização no processo de mudança é preciso que cada sujeito esteja engajado como um ator que se apropria do sentido de coletividade” (JANEIRO e KELLER, 2003, p. 90).

8 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Não se pode falar em aumento da eficiência no serviço público e na consolidação das bases do processo de negociação coletiva com os servidores públicos sem que sejam estabelecidos mecanismos de avaliação de desempenho. Desta forma, acredita-se que os mecanismos de avaliação de desempenho são a ferramenta hábil a permitir a valorização do servidor público, à luz da contrapartida da melhoria do seu desempenho funcional.

Os sistemas de avaliação de desempenho, desde que adequados e seriamente aplicados, tornam-se instrumento capaz de permitir a aplicação prática da meritocracia. Isso se revela importante, já que a diferenciação entre as pessoas, no ambiente de trabalho, dá-se pelo seu desempenho, motivo suficiente para que sejam tratadas diferentemente, à vista das desigualdades apresentadas. Traz Daltoé (2009, p. 29), ao citar Lima, que “quem não premia o sucesso e não pune o erro acaba premiando o fracasso”. Nesse sentido pensa Motta (2007, p. 5), para quem “as pessoas se singularizam pelo seu desempenho e merecem ser tratadas diferentemente pelas desigualdades conquistadas”, evidenciando a importância das avaliações de desempenho individuais e organizacionais. Pela disseminação desse entendimento é que a aplicação de métodos de avaliação de desempenho, tanto dos indivíduos quanto das organizações, tornou-se bastante comum.

No mesmo sentido dos autores anteriormente referidos, Abrucio, em raciocínio trazido por Daltoé (2009, p. 30), destaca a importância de que haja justiça na aplicação desta avaliação, pois o reconhecimento do caráter de justiça num processo de avaliação tende a motivar o servidor, potencializando o seu agir.

Osório (2005, p. 13) também sugere que “uma correta e séria avaliação dos méritos é o ponto de partida para uma adequada motivação ao trabalho competente”, e que a motivação “passa também por recompensar o mérito e punir o desinteresse ou falta de mérito”. Analogamente pensa Daltoé (2009, p. 68), para quem tanto a premiação quanto a punição valorizam o servidor, e que o simples fato de saber que o desempenho negativo acarreta punição mantém os servidores motivados e comprometidos.

A pesquisa realizada por Daltoé (2009, p. 68) também aponta que não se pode falar em melhoria de desempenho sem que haja incremento da participação e

do comprometimento dos servidores públicos, que precisam discutir em grupo formas para atingir melhores resultados, já que são eles que conhecem as deficiências operacionais, os pontos de estrangulamento e que se mostram mais capazes de identificar as correções necessárias. Aponta a necessidade de que haja um verdadeiro comprometimento afetivo do servidor para com a instituição em que trabalha, que lhe desenvolva um sentimento de pertencimento e que o leve a desempenhar seus trabalhos de forma a angariar reconhecimento da sociedade para o trabalho realizado e para a sua instituição.

O despertar desse comprometimento faz-se necessário porque, isoladamente, a existência de um sistema de avaliação de desempenho não tende a surtir os efeitos desejados. Há necessidade também da realização de um programa de capacitação contínua e adequada ao universo cultural dos servidores. Precisam ser identificadas as deficiências técnicas e também estimulado o crescimento profissional dos servidores públicos. Isso para sanar as deficiências oriundas da própria diversidade existente na área de recursos humanos da Administração pública, já que, conforme aponta Daltoé (2009, p. 13), convivem no serviço público federal, nos mais distintos Ministérios, carreiras e cargos, servidores de diferentes graus e áreas de formação, os quais compõem um universo etário bastante amplo. Além disso, aponta um complicador cultural, já que

“a cultura burocrática está muito enraizada nos servidores mais antigos, que já estão acostumados com a idéia de estabilidade financeira e não se mostram muito abertos a mudanças, vendo a gestão de resultados como uma ameaça, pois vem junto com a remuneração vinculada a produtividade” (DALTOÉ, 2009, p. 13).

Por todas essas variáveis e conjugações é que, na prática, revela-se bastante complexa a implementação de uma sistemática de avaliação de desempenho na Administração pública, quer sirva ela para medir os resultados individuais ou institucionais. Isso se dá em função da resistência cultural, da desconfiança em relação aos sistemas de avaliação existentes, do descrédito na justiça de sua aplicação ou quanto aos resultados produzidos, dentre outros. Assim, promover a conciliação, a convergência entre os objetivos individuais e os organizacionais é uma tarefa bastante difícil.

O ideal seria a customização dos instrumentos de avaliação de desempenho, onde fossem consideradas as características e idiosincrasias de cada organização. No entanto, o simples estabelecimento de balizadores para isso já se mostra

controverso e os problemas já emergem no início do processo, como nos casos em que depende da ênfase que se dá, quer seja o mérito acadêmico, quer seja o desempenho em serviço, por exemplo.

De Moraes (2009, p. 29) também leciona que “há críticas com relação ao desenho, ao processo, à forma como são feitas as avaliações e aos avaliadores,” descrença que aumenta quando são usados instrumentos padronizados para medir coisas diferentes, estranhos à cultura organizacional. Além disso, a atividade de avaliar é desgastante, e as chefias não ficam confortáveis na realização desta tarefa, porque a mesma gera insatisfação entre os servidores. Por isso, os chefes agem de forma cômoda, e “para evitar tensões, eles tendem a avaliar todos positivamente”, o que desvirtua a ferramenta, na sua finalidade primordial.

Apesar de todos os obstáculos, um bom sistema meritocrático, com a adequada avaliação de desempenho apresenta vantagens, conforme ressalta De Moraes (2009, p. 29), pois ele confere oportunidades de crescimento e participação efetiva aos integrantes na organização. Além disso, a avaliação de desempenho possui finalidades práticas importantes. Dentre outros, serve para verificar se os objetivos institucionais estão sendo alcançados; para assegurar que os desempenhos individuais e das equipes produzam os resultados esperados; para reconhecer as contribuições dos empregados e promover o desenvolvimento de habilidades e capacitação dos empregados.

Daltoé (2009, p. 31), ao referenciar Silva, enfatiza que o sistema de avaliação permite diagnosticar deficiências de capacitação dos servidores, e que as organizações devem promover um forte investimento na educação de seus colaboradores,

“não apenas sob a ótica do Comportamento (Avaliação de Desempenho), mas principalmente pela ótica do Conhecimento (Avaliação de Competências). A avaliação de desempenho deveria ser a base para que a empresa identificasse as necessidades de treinamento e desenvolvimento (...)”.

A realização de tais investimentos revela-se importante porque, conforme Lucena, citado por Daltoé (2009, p. 31) o grande desafio das empresas, e também das instituições públicas é promover o desenvolvimento e a qualificação do potencial de seus colaboradores, com a finalidade de obter deles um mais alto desempenho, levá-los à aceitação de maiores responsabilidades, e obter deles um maior comprometimento com os resultados organizacionais. Na seqüência, a autora

menciona alguns pontos fundamentais, que dimensionam todo e qualquer processo de avaliação de desempenho, devendo ser observados, rigorosamente, já que de nada adianta negociar as bases do desempenho, se não há acompanhamento, não são tomadas ações corretivas e se os resultados não são avaliados continuamente.

Na busca de uma definição de avaliação de desempenho, Daltoé (2009, p. 32) destaca que Dessler a define como a “avaliação da relação entre o desempenho atual ou passado de um funcionário e seus padrões de desempenho”. Ela aponta para a importância da dialogicidade neste processo, para a necessidade de ação sobre as causas desviantes e que, para a implementação de uma avaliação de desempenho, devem ser estabelecidos padrões de desempenho. Fala também da importância de que seja dado um feedback ao empregado, pois só assim suas deficiências serão eliminadas. Amparada em Lucena, Daltoé (2009, p. 33) destaca que, para a implantação de um mecanismo de avaliação, há necessidade da análise do ambiente organizacional, e que precisa haver “transparência nas decisões, comprometimento com os resultados assumidos e constatação do desempenho”.

A avaliação de desempenho só cumprirá sua finalidade se for utilizada pela Administração pública como uma ferramenta que auxilie o gerenciamento do serviço público, verifique o atingimento dos resultados institucionais desejados, seja capaz de aferir a produtividade e a qualidade, e também capaz de permitir a otimização do uso dos recursos e mão-de-obra disponíveis. Sua implementação, no entanto, não pode se dar de forma unilateral, abrupta, pouco planejada, conforme esclarece Daltoé (2009, p. 34) ao trazer a visão de Lucena, para quem a implantação de um sistema de avaliação deve se dar de forma paulatina, negociada e ascendente,

“começando com a sensibilização, resultando na interiorização sustentada pelo comprometimento. O alvo para o comprometimento são as pessoas, que reagem as inovações em duas dimensões: intelectual e emocionalmente.”

Nosso ordenamento jurídico traz prescrições meritocráticas, tanto que o desempenho no serviço público é uma exigência constitucional, e cada carreira, em virtude de suas peculiaridades e das condições de trabalho deve ter mecanismos próprios para realizá-la, com vistas ao aprimoramento da meritocracia. Há, no entanto, inúmeras dificuldades que culminaram no fracasso da maior parte das tentativas já realizadas, a exemplo do paternalismo, da tolerância e da utilização de modelos equivocados que demonstravam claras distorções, como o de “curva forçada” (Daltoé, 2009, p. 38). A autora também registra que uma dificuldade

adicional para o sucesso na aplicação dos sistemas de avaliação de desempenho decorre de suas próprias características, de sua complexidade, da extensa gama dos serviços públicos prestados, da multiplicidade de objetivos e da ausência de preços ou referenciais que possam parametrizar o atingimento de resultados.

Na sua pesquisa sobre avaliação de desempenho realizada com servidores públicos federais, a autora concluiu que os gerentes devem ser capacitados para liderar suas equipes na busca de melhores resultados, usar o sistema de avaliação como ferramenta e fornecer-lhes feedback, com ênfase na comunicação, no trabalho em equipe e no relacionamento gerentes-servidores. Conforme um pensamento médio extraído dos entrevistados, a avaliação deveria, além de subsidiar a tomada de decisões,

“ter objetividade e precisão de resultados, estando focada em aspectos relacionados ao trabalho e representando adequadamente o desempenho profissional, integrando metas institucionais e individuais e promovendo o diálogo entre avaliados e avaliadores” (DALTOÉ, 2009, p. 39).

O estudo realizado pela autora, amparada em Santos e Cardoso, identificou que a avaliação nunca foi efetivamente utilizada para a melhoria do serviço público, situação esta que tender a gerar grande resistência por parte dos servidores públicos, relutantes em participar da discussão e do aperfeiçoamento dos modelos avaliativos existentes. Apesar da resistência, os servidores reconhecem que uma adequada avaliação pode sim trazer benefícios, pois

“a existência de indicadores, metas e avaliações de desempenho institucional permite vincular as tarefas que estes desenvolvem com o alcance de resultados tangíveis em benefício da comunidade, aumentando, assim, os níveis de satisfação e realização em seu trabalho” (DALTOÉ, 2009, p. 39).

Quanto a algumas medidas que podem conduzir ao sucesso na implantação de um sistema de avaliação de desempenho, Gomes e Freitas, citados por Daltoé (2009, p. 39) apontam a existência de seis pontos críticos a serem trabalhados, geralmente ligados ao aspecto psicológicos dos indivíduos; são eles:

- “1. Criar a cultura do planejamento estratégico para os órgãos e entidades;*
- 2. Definir sistemáticas contínuas e incentivadas de monitoramento dos resultados propostos;*
- 3. Vincular a avaliação de desempenho à política estratégica de gestão de pessoas, que possibilite a valorização dos servidores com a melhoria da remuneração pelo bom desempenho e das condições de trabalho;*
- 4. Propiciar o desenvolvimento e o aprimoramento das lideranças internas;*
- 5. Envolver o conjunto dos servidores no processo e planejamento de metas, monitoramento de resultados enquanto sujeitos do processo de melhoria da qualidade dos serviços públicos;*
- 6. Criar mecanismos efetivos de participação dos usuários”.*

Por seu lado, De Freitas *et al* (2009, p. 277), amparados em Epstein e Manzoni, trazem que, nas organizações, “os modelos de mensuração de desempenho são utilizados como forma de promover alinhamento do comportamento individual à estratégia da organização”. Tais indicadores apontam em que grau as equipes e áreas estão mais próximos do desempenho desejado e orientam o curso das ações e estratégias. Dizem que as metas perseguidas podem ser estabelecidas de forma negociada ou imposta. Salientam (De Freitas *et al*, 2009, p. 278), no entanto, que “a participação na definição das metas acresce a motivação e o comprometimento das equipes, se comparada à condição de metas impostas pela supervisão”.

A exemplo do que ocorre na iniciativa privada (De Freitas *et al*, 2009, p. 280), a Administração pública “tem a expectativa de que a remuneração variada afete o comprometimento dos funcionários e direcione escolhas”. A pesquisa realizada pelos autores também revelou que, à medida que os funcionários se habituem aos processos de planejamento estratégico e ao modelo de desempenho, tendem a focar mais seu trabalho, com menor desperdício de esforço em tarefas não relevantes para o alcance das metas.

8.1 OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO NA ÓTICA DA ENAP

Em laborioso estudo realizado pela ENAP - Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2000, p. 7), em 1999, foram analisadas algumas experiências para subsidiar o processo de definição de um método de avaliação para as instituições públicas. No estudo foram apontados fatores importantes a serem considerados no processo, e que um Sistema de Avaliação de Desempenho (SAD) individual apresenta elevada complexidade e exige muitos cuidados. Além do contexto em que a avaliação será aplicada, há muitos outros aspectos correlacionados, o que torna a análise de tais sistemas muito complexa. Uma das dificuldades é que, por vezes, há grande confusão do que seja desempenho com atributos pessoais, a exemplo da: cooperação, iniciativa, responsabilidade e criatividade. Estes atributos pessoais são grandes facilitadores do desempenho, mas não podem ser tomados como sendo o

mesmo, já que desempenho “é a ação ou conjunto de ações observáveis orientadas a um dado resultado” (ENAP, 2000, p. 8).

O estudo também aponta alguns fatores que afetam o desempenho no trabalho, como o contexto extra-organizacional; o clima organizacional e a cultura reinante; as práticas de administração de recursos humanos; os sistemas de recompensas e de punições; a forma de atuação gerencial; as formas de controle existentes; a competição entre grupos existentes na organização e as características individuais do trabalhador, dentre muitos outros.

Dentre as suas aplicações, tem-se que os sistemas de avaliação conjugam normas e procedimentos que permitem a realização de diagnóstico e a gestão de desempenho. Os mecanismos de avaliação também subsidiam sistemas de administração de pessoal com informações acerca do “desenvolvimento de pessoas, sistemas de incentivos ao desempenho satisfatório (promoções, ascensões funcionais e desenvolvimento de carreira), movimentação e alocação de pessoal, entre outros” (ENAP, 2000, p. 8). Embora seja capaz de fornecer subsídios para sistemas de administração de pessoal, o foco da avaliação de desempenho é o trabalho realizado, e as comparações devem ser pautadas pelo trabalho e pelos resultados obtidos, sob pena de dispersão.

O estudo também aponta algumas dificuldades encontradas na aplicação dos sistemas de avaliação de desempenho, que provocam verdadeira distorção, dentre eles citamos: o uso de fatores comportamentais para avaliação; a definição de indicadores com base nos cargos e não no trabalho realizado; a utilização de metodologias complexas, de difícil compreensão; a não consideração de variáveis do contexto em que o trabalho é realizado e que influenciam o desempenho; a periodicidade de acompanhamento inadequada; as dificuldades culturais e gerenciais; a falta de comunicação; a avaliação baseada em critérios subjetivos; a falta de preparo dos avaliadores e a existência de conflitos institucionais, dentre outros (ENAP, 2000, p. 9).

Aponta também o estudo que a implantação de um sistema de avaliação é uma necessidade, já que “trabalho avaliado é trabalho realizado” (ENAP, 2000, p. 10). Além disso, a avaliação permite uma retroalimentação sistêmica e a contínua revisão de estratégias e métodos utilizados. A existência de um sistema de avaliação de desempenho também é capaz de “minimizar os efeitos da tendência à entropia e ao insulamento burocrático, tão comum em organizações públicas”

(ENAP, 2000, p. 10). Um sistema de avaliação também fornece subsídios importantes para a tomada de decisões na área de pessoal, como os ligados à concessão de aumento salarial, e permite diagnosticar debilidades e necessidades de treinamento de pessoal, além de possibilitar a recondução de projetos.

Segundo o estudo, e com a finalidade de se evitar a insatisfação dos avaliados e reduzir possíveis conflitos emergentes entre avaliadores e avaliados, o parâmetro a ser utilizado para comparar o desempenho deve ser o trabalho, quer seja no tocante à forma de sua realização, aos padrões esperados e aos “resultados obtidos em termos de quantidade, qualidade e prazo”. (ENAP, 2000, p. 13). O estudo, com apoio em Paz, também identifica que há grande probabilidade de que os sistemas de avaliação de desempenho não sejam tidos como justos, principalmente quando objetivam definir recompensas, o que é capaz de gerar muitos conflitos. Por isso, os direitos e os deveres das partes devem ser prévia e claramente acordados, de forma expressa e legitimada pelos atores envolvidos, com vistas a afastar o subjetivismo da avaliação.

Também a escolha do método de avaliação a ser aplicada é muito importante, por ser ela determinante para o sucesso ou o fracasso dos resultados. Se a avaliação for realizada com base em resultados ou objetivos, exigirá, além do adequado planejamento das atividades, seu permanente acompanhamento e avaliação. Cocheau (1986), citado no referido estudo, ressalta que o sucesso de um sistema de avaliação dependerá da estratégia de sua implantação, e sugere a avaliação de práticas já existentes, com o fito de identificar eventuais problemas ou falhas, além de estimular a busca de experiências de avaliações utilizadas em outras instituições. Fala também que é preciso conhecer a opinião dos gestores acerca do sistema avaliativo em vigor, mas também procurar

“conhecer as expectativas de avaliadores e avaliados em relação aos sistemas a serem implantados; conhecer as questões legais envolvidas; utilizar estratégias que aumentem o comprometimento dos gerentes em relação às novas práticas de avaliação; divulgar o novo sistema; treinar os avaliadores e aumentar a participação dos empregados em todas as fases da avaliação” (ENAP, 2000, p. 20).

Também há necessidade da realização de ações prévias, das quais depende, diretamente, a viabilidade da implantação de um sistema de avaliação de desempenho, tais como o

“estabelecimento e divulgação da política, materiais, instrumentos de avaliação, treinamento, etc, para dar início à distribuição dos instrumentos de avaliação, seguido da execução do processo de avaliação com o

preenchimento de formulários, realização da entrevista e definição de planos de ação, com o posterior acompanhamento do próprio SAD” (ENAP, 2000, p. 23).

Quanto ao tempo de sua aplicação, a periodicidade da avaliação é bastante variável, conforme a natureza do trabalho e as características organizacionais, tendo-se claro que, quanto mais trabalhosa a sua aplicação, mais espaçada será a sua periodicidade, e que as avaliações associadas a metas geralmente têm periodicidade anual, já que estas são geralmente aferidas a cada ano.

No que concerne aos avaliadores, a avaliação pode ser feita por uma única pessoa, ou por uma comissão, e podem, conforme o estudo ser “descendentes (chefia avaliando subordinado), ascendentes (subordinados avaliando chefias) e/ou por pares (colegas de mesmo nível hierárquico e/ou até clientes e fornecedores)” (ENAP, 2000, p. 25). Há situações em que há a figura do revisor da avaliação feita, seja uma chefia ou uma comissão, para propiciar ao servidor insatisfeito com sua avaliação o recurso ao contraditório, a oportunidade de demonstrar o seu inconformismo, o que aumenta a percepção da justiça do sistema de avaliação.

É importante ter clareza de que, qualquer que seja o método de avaliação utilizado, a participação dos servidores é importante para a aceitação e credibilidade do sistema, o que deve ocorrer desde a fase da definição dos critérios a serem avaliados, pois isso aumenta a percepção de justiça e transparência perante os avaliados. A satisfação dos avaliados aumenta se os objetivos da avaliação são com eles discutidos, além da necessidade de que haja uma avaliação dos resultados e a formulação de um plano de ação para a melhoria do desempenho.

A implementação de um sistema de avaliação, é um processo que possui diversas fases, como a do planejamento, acompanhamento e supervisão da execução. Para aferição do resultado, deve-se comparar o que planejado com o realizado, com o contínuo replanejamento das ações. É importante que a avaliação esteja integrada aos sistemas de gestão de desempenho organizacional, e para isso, “é necessário que os indicadores e critérios, ou parâmetros de avaliação, sejam comuns à organização como um todo e estejam claramente definidos pelos resultados do trabalho” (ENAP, 2000, p. 79).

8.2 HISTÓRICO E PERSPECTIVAS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Na Administração pública federal, a avaliação de desempenho existe desde a década de 70, usada para fins de aprovação no estágio probatório, progressão funcional, promoção e pagamento de gratificações. Sua previsão é constitucional e legal (Lei nº 8.112/90), estando também esparsa em legislação específica de cargos, carreiras e planos de cargos.

A idéia de vincular a premiação ou punição ao desempenho do servidor surgiu na década de 90, quando algumas instituições públicas federais implementaram mecanismos de avaliação, alguns deles objeto de premiação no “Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — Prêmio Helio Beltrão” (ENAP, 2000, p. 5). Em 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, que cuidou da reforma administrativa, o inciso III, do § 1o, do art. 41, introduziu no ordenamento um novo critério para a demissão do servidor público. Após ela, o servidor estável pode perder o cargo, mediante procedimento de avaliação periódica, por insuficiência de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (ENAP, 2000, p. 5), o que requer a aplicação de um procedimento de avaliação, o que se revela bastante complexo.

Na sequência, um novo paradigma para o sistema de avaliação de desempenho surgiu por intermédio da Medida Provisória nº 431, de 14/05/08, posteriormente convertida na Lei nº 11.784/08, que definiu princípios e diretrizes para a evolução dos servidores na Administração pública federal e inseriu o conceito de avaliação de desempenho no processo de planejamento dos órgãos ou entidades, prevendo, dentre outros, a pactuação de metas e a sua publicização, a divulgação dos resultados obtidos e a participação dos usuários.

Pela dicção da lei e conforme apontado no estudo realizado pela Escola Nacional de Administração Pública, a avaliação de desempenho, visa melhorar a qualificação dos serviços prestados e subsidiar a política de gestão de pessoal, no tocante “à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal”. Traz também que a avaliação de desempenho, é um instrumento que consiste no

“monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor, tendo como referência as metas globais e intermediárias dos órgãos e entidades que compõem o conjunto de carreiras e cargos do Sistema de Pessoal Civil do Executivo Federal”. (ENAP, 2000, p. 13)

Em termos de aplicação da avaliação de desempenho, termo em franca ebulição na Administração pública federal, verifica-se, conforme levado ao conhecimento da sociedade pela mídia,³ que o Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, incorpora critérios de avaliação de desempenho dos servidores na Administração pública federal, com o objetivo de reduzir a burocracia e melhorar o atendimento prestado ao cidadão. O sistema de avaliação abrange quarenta e oito carreiras do serviço público federal, englobando aproximadamente duzentos mil servidores. As normas deverão ser implementadas gradualmente, e o valor das gratificações poderá chegar a 100% (cem por cento) dos proventos fixos do servidor. A variação de sua remuneração dá-se em virtude do desempenho individual do servidor no cumprimento das metas estabelecidas, (para os executores do trabalho), ou pelo desempenho na condução dos planos e políticas públicas (no caso dos gestores públicos).

Espera-se que essa inovação possa contribuir para qualificar a imagem e o reconhecimento do papel do servidor público perante a sociedade. O referido ato normativo é uma tentativa de introduzir um modelo de avaliação transparente, na persecução da meritocracia, na tentativa de reverter um modelo onde o servidor evoluía dentro da carreira de forma vegetativa, pelo mero transcurso do tempo.

As gratificações serão pagas após a realização de uma avaliação individual, efetuadas periodicamente. Ao final, cada servidor receberá uma nota, consolidada da seguinte forma: 15% - autoavaliação; 60% - avaliação pela sua chefia imediata e 25% - avaliação feita pelos colegas de trabalho, com o objetivo de estimular o trabalho em equipe. As avaliações insatisfatórias implicam na percepção de um adicional menor, proporcional à nota recebida pelo servidor, mas também permite detectar necessidades de melhor capacitação. Capacitação esta que se faz necessária também pela evolução dos métodos de trabalho na Administração pública, que a modernizem e torne a Administração pública federal cada vez mais eficiente na prestação dos serviços públicos à sociedade, razão última do Estado.

³ O ESTADO DE S.PAULO. Jornal. São Paulo. **A avaliação de funcionários**. Disponível em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100429/not_imp544516,0.php. Acesso em 30 abr. 2010.

Observa-se que a importância da elaboração de um adequado sistema de avaliação de desempenho para o aumento da eficiência no serviço público federal já foi captada pelo governo, que parece já ter identificado que a qualidade do serviço público prestado liga-se diretamente aos servidores públicos federais, dentro de uma política de valorização dos servidores estabelecida em bases mais claras. Prova disso é que o Ministério do Planejamento, por intermédio da Secretaria de Recursos Humanos, conforme informações obtidas em documento recente,⁴ adotou, na sua política de gestão de pessoal, algumas diretrizes estratégicas, como a busca de serviços públicos mais profissionais, eficientes, eficazes; a execução das políticas públicas com eficiência e eficácia; a concessão de remunerações justas aos servidores públicos, observados os referenciais de mercado; o planejamento dos impactos orçamentários e financeiros ao longo do tempo, referentes aos gastos com pessoal, com o escopo de preservar o equilíbrio fiscal; a busca de uma força de trabalho qualificada e flexível, apta a lidar com novas tecnologias e além disso:

“(…)

- *favorecer o desenvolvimento de um ambiente de inovação e criatividade na Administração pública Federal;*
- *consolidar o uso de indicadores objetivos de desempenho de servidores, equipes e órgãos ou entidades da Administração direta, indireta e fundacional;*
- *proporcionar o envolvimento dos servidores com os serviços públicos, com o seu comprometimento com resultados e o constante aprimoramento dos serviços prestados à sociedade brasileira”.*

O supracitado documento também traz que, dentre as novas ferramentas e métodos aplicados à gestão de pessoal, foi dado um passo importante, no sentido de instituir a gestão do desempenho no serviço público federal, ao ser criada

*“uma nova sistemática de avaliação de desempenho para os planos de cargos e carreiras. O sistema avaliativo fundamenta-se na pactuação prévia de metas individuais e coletivas à luz das grandes metas institucionais, contando com a participação dos usuários dos serviços públicos”.*⁵

No bojo dessas mudanças, a concepção de desenvolvimento nos planos de carreiras ou cargos passou a integrar uma política nacional de capacitação do servidor. As avaliações de desempenho, cuja aplicação se dava apenas para

⁴ CONFERÊNCIA NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL – Julho de 2009, p.3.

⁵ Idem, p. 11.

cumprir uma obrigação burocrática, passaram a ser sistematizadas e transformadas em instrumentos de gestão.⁶

A mudança de paradigma quanto à forma com que até hoje a avaliação de desempenho foi aplicada, requer, dentre tantas outras variáveis, uma forte mudança da cultura organizacional, no tocante aos hábitos, às crenças e aos valores da organização, para o que deve o gestor público estar preparado. A melhor gestão implica no estímulo às características aptas a potencializar o atingimento dos resultados institucionais, e também capazes de neutralizar os traços culturais que, eventualmente, comprometam o desenvolvimento organizacional. Para realizar essa tarefa, deverá o gestor, fundamentalmente, aprimorar a comunicação organizacional. Também é preciso que, para que cumpra a sua finalidade, a avaliação de desempenho deve estar baseada em critérios de resultado, de eficácia e de eficiência, previamente definida no planejamento do trabalho, e que

“as metas individuais devem ser determinadas pelas metas da unidade organizacional à qual o servidor presta seus serviços, favorecendo a divisão do trabalho de forma mais equitativa possível entre os servidores designados para cumprir aquelas metas”. (ENAP, 2000, p. 13).

É preciso que a avaliação de desempenho seja feita com base em indicadores objetivos, que poderão ser expressos em quantidades, custos e benefícios, o que nem sempre será possível, haja vista as peculiaridades da Administração pública. Isso deve ser feito sem que haja o desvirtuamento das finalidades públicas, pela adoção do mito da mensuração,

“uma ideologia abraçada com fervor religioso pelo movimento da Administração. Qual seu efeito sobre o governo? Sem dúvida devemos medir, sobretudo os custos. Mas quantos dos benefícios, das atividades governamentais podem ser medidos?” (MINTZBERG, 1998, p. 155).

O referido autor (Mintzberg, 1998, p. 155) observa que muitas atividades realizadas em favor da população se encontram hoje no setor público, “justamente por causa dos problemas de medição: se tudo fosse transparente como cristal e cada benefício tão facilmente atribuível, aquelas atividades estariam no setor privado há muito tempo”, o que comprova que muitas atividades caberão de forma exclusiva e permanente ao Estado.

⁶ Idem, p. 21.

9 CONCLUSÕES

Conclui-se que é preciso ter clareza de que o aperfeiçoamento da gestão de pessoas é fundamental para a melhoria da gestão pública e, conseqüentemente, para a melhoria da performance do Estado, no cumprimento de suas tarefas constitucionais em benefício da sociedade, cada vez mais cônica e exigente de seus direitos. Identifica-se que o aprimoramento desse processo demanda uma gama de ações que não podem ser tomadas de forma isolada, ou então dissociadas dos anseios e expectativas de todos os atores envolvidos: Estado, servidores públicos e sociedade, no qual devem ser conjugadas as inúmeras variáveis envolvidas, sejam políticas, sociais, econômicas, psicológicas ou sociológicas.

Juntamente com a busca do equilíbrio fiscal, da melhoria da gestão, das inovações tecnológicas e de outros fatores que alavancam a atuação estatal, o tema gestão de pessoas deve ser tomado estrategicamente, como política de Estado e não de governo. Isso porque está mais do que provado que a qualidade do tratamento dispensado ao servidor público, bem como a persecução de um modelo de Estado mais compatível com as necessidades da sociedade passa, necessariamente, pela qualidade do diálogo mantido com o servidor e o tratamento a ele dispensado, dentro de uma política de valorização que tenha reflexos diretos na otimização de sua “entrega” laboral para a sociedade.

O aperfeiçoamento dessa forma de relacionamento, com aumento do diálogo, da participação, da confiança e da previsibilidade, tende a aumentar a transparência e o controle dos processos de negociação entre os servidores públicos federais e o Estado onde, em bases claras, cada ator possa obter o maior benefício possível, à vista da maior contribuição dada possível. Num processo cíclico positivo, ter-se-á por resultantes, servidores públicos mais capacitados e motivados para a realização do seu trabalho; um Estado mais eficiente na prestação de serviços à sociedade, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos e, conseqüentemente, como resultante, o aumento da satisfação da população e uma maior legitimidade dos atores Estado e servidores públicos perante a sociedade.

Para isso, precisa haver maior clareza no estabelecimento de políticas públicas, na definição de papéis e na estipulação de metas e desafios, tanto para os servidores como para os dirigentes públicos. Gastar bem, melhorar a qualidade dos

serviços públicos e gerar os melhores resultados possíveis implicará na maior satisfação dos interesses da sociedade, gerando maior comprometimento de todos.

Após vivenciar vários modelos, o Estado hoje busca um maior equilíbrio, e procura agregar as virtudes de modelos de gestão da Administração pública que não funcionam de forma isolada. No entanto, é preciso avançar na construção dessa nova alternativa de governança pública, com a ampliação da democracia, com a implantação de um processo de negociação coletiva lastreado em padrões de maior desempenho, seja no aspecto qualitativo ou quantitativo, com clara e consensual definição das metas e patamares recompensatórios, dentro das conjunturas econômica e política e da reserva do possível, considerando as mais diversas peculiaridades dos cargos, carreiras e organizações.

Deve também a negociação coletiva trazer uma nova e ampla sistemática de avaliação de desempenho individual e institucional, definida em função das características de cada órgão, amplamente discutida com os servidores e a sociedade, num processo bastante debatido, onde todos resultem ganhadores, onde se crie uma nova cultura de confiança e colaboracionismo entre Estado e servidor público, que esteja voltada para resultados, mas sem perda dos referenciais de justiça social e equidade.

Para que isso seja alcançado, deve o Estado mudar paradigmas, devendo sim adotar conceitos e modelos privatísticos, mas de forma limitada e na medida do possível, na busca de um equilíbrio que só será atingido se o foco estiver sempre direcionado ao cidadão, e não aos interesses do mercado e das corporações.

Nesse diapasão, o servidor público, elo que junte as necessidades da população à prestação dos serviços públicos, precisa ser reconhecido como elemento fundamental no processo, e não mero coadjuvante. Faz-se necessário também que lhe seja dispensado um tratamento respeitoso e justo, com a implantação de um mecanismo de negociação coletiva definido em bases claras e permanentes, que lhe dispense tratamento profissional e lhe confira a segurança da previsibilidade, a perspectiva de futuro e aumente a sua motivação, de forma que desperte nele um sentimento de pertencimento ao Estado e gere seu maior comprometimento para atender às necessidades da população.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública. Vol. nº 41. Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005>. Acesso em 03 mar. 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados: o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados.** IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004 Disponível em: <http://ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv_otras_entidades/CLAD/CLAD IX/documentos/abruccio.pdf>. Acesso em 01 mar. 2010.

BALL, Stephen Ball. **Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar.** Educ. Soc. vol.25 no.89 Campinas Sept./Dec. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302004000400002&script=sci_arttext>. Acesso em 12 fev. 2010.

BARACCHINI, Sabrina Addison. **A inovação presente na Administra Pública brasileira.** ERA – Revista de Administração de Empresas – Abr/Jun. 2002. São Paulo, v. 42 – n. 2 – p. 104-109.

BRASIL. **DECRETO nº 7.133, de 19 de março de 2010.** Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm. Acesso em 21 mar. 2010.

CARTA DE BRASÍLIA SOBRE GESTÃO PÚBLICA. **Carta conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração - CONSAD** por ocasião do Congresso do CONSAD. Congresso CONSAD de Gestão Pública, 26 a 28 de maio de 2008 – Brasília – DF. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/.../CartaBrasilia.pdf>>. Acesso em 15 mai. 2009.

CHEIBUB, Zairo B. **Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura.** Brasília. Cadernos ENAP, 2004. Caderno nº 25.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL – 2009. **A democratização das relações de trabalho: um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas na Administração pública Federal.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Recursos Humanos. Julho de 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/conferencia/arquivos_down/Texto_Base_nacional.pdf>. Acesso em 05 nov. 2009.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

DALTOÉ, Milena Mayora. **O novo modelo de gestão do INSS e sua relação com a gestão de pessoas**. TCC Curso de Pós-Graduação para obtenção do título de Especialista em Gestão de Desenvolvimento Humano Organizacional. Faculdade IBGEN. Porto Alegre: 2009.

DE ALBUQUERQUE, Lindolfo; CHANG JUNIOR, João. **Comprometimento organizacional como estratégia para aumentar o desempenho**. In: 3Es - II ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA - ANPAD`2005, 2005, RIO DE JANEIRO. ANAIS DO 3Es, 2005. v. 1.

DE FREITAS, Vinicius Pimentel *et al.* **Mensuração de desempenho em organizações públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul**. Revista do Serviço Público. Brasília 60 (3): 277-290 Jul/Set 2009.

DE MORAES, Marcelo Viana Estevão *et al.* **Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no Poder Executivo Federal**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/.../091229_avancos_desafios.pdf>. Acesso em 04 mar. 2010.

DE MORAES, Marcelo Viana Estevão. **Políticas inovadoras em Gestão no Brasil**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/.../090729_SEGES_Arg_politicas_inovadora.pdf>. Acesso em 03 fev. 2010.

DEMARI, Melissa. **A possibilidade da negociação coletiva entre servidores públicos e o Estado**. Texto extraído do Jus Navigandi, 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12289>>. Acesso em 16 abr. 2010.

DO AMARAL, Helena Kerr. **Desenvolvimento de competências de servidores na Administração pública brasileira**. Revista do Serviço Público. Brasília 57 (4): 549-563 Out/Dez 2006. Disponível em: <http://www.searh.rn.gov.br/icongesprn/artigos/artigo%20-%20RSP%20-%20compet_352ncia%20dos%20servidores_Helena.pdf>. Acesso em 05 jun. 2010.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Experiências de avaliação de desempenho na Administração pública Federal. Pesquisa ENAP**. Cadernos ENAP, Brasília: 2000. Caderno nº 19.

FERREIRA, D. P.; RIBEIRO, I. P.; ALVES, C. M. **Negociação coletiva de trabalho no serviço público brasileiro**. Buenos Aires: 2008. XIII Congresso Internacional Del CLAD sobre a Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Bueno Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.

FERREIRA, D. P.; RIBEIRO. **Velhas questões, novos olhares**. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/noticias/noticias10/arg_down/100408_revista.pdf>. Acesso em 05 abr. 2010.

FEUERCHÜTTE, S. G. *et al.* **Competências e o Novo Serviço Público: As atribuições dos gestores da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina**. Curitiba: 2009. II Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=514&cod_evento_edicao=46&cod_edicao_trabalho=11289>. Acesso em 15 jun. 2010.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. São Paulo: 1995. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n.2, p. 57-63, Mar./Abr. 1995.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. São Paulo: 1995. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n.3, p. 20-29, Mai./Jun. 1995.

JANEIRO, Mariza Cecílio; KELLER, Edelvais. **Mudança Organizacional: Onde Está o Sujeito Nesse Processo?** Revista Terra e Cultura - Nº 45 - Ano 23 - Agosto a Dezembro 2007. Disponível em: <web.unifil.br/docs/revista_eletronica/terra.../livro%20inteiro.pdf>. Acesso em 01 set. 2010.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **Os paradigmas da Administração pública no Brasil (1900-92)**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 34, n.3. p. 41-48. Mai/Jun. 1994.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do Gespública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. 248p.

MARTINS, Humberto Falcão. **A ética do patrimonialismo e a modernização da Administração pública Brasileira**. In: MOTTA, Fernando C. Prestes & CALDAS, Miguel P. (Orgs.) São Paulo. **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**, Atlas, 1997. Disponível em: <http://hfmartins.sites.uol.com.br/Publicacoes/publi_02.pdf>. Acesso em: 09 ago 2009.

MATTOS, A. M.; SOARES, M. F.; FRAGA, T. M. de A. **Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos da Escola de Administração**. Porto Alegre: 2007. Disponível em <http://biblioteca.ea.ufrgs.br/docs/ABNT_2007_site.pdf>. Acesso em 15 jan. 2010.

MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. **Processos de participação como meios não institucionalizados de regulação de conflitos**. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 24 (4): 11-18. out.dez. 1984.

MENDONÇA, S. E. A.. **A experiência recente da negociação coletiva na Administração pública no Brasil**. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F., México, 5 y 6 de mayo de 2005. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve>>. Páginas 51 a 57. Acesso em 18 mai. 2010.

MINTZBERG, Henry. **Administrando governos, governando administrações**. Ensaio. Revista do Serviço Público. Ano 49. Número 4. Out-Dez 1998. ENAP.

MISOCZKY, Maria Ceci. **Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas: neutralidade, competição ou engajamento?** Revista Organizações & Sociedade. Vol. 8. Nº 20 (2001). Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol/agenda/pdf.php?COD_ARQUIVO=8559>. Acesso em: 20 nov. 2009.

MORAES, Michelle Patrick Fonseca de. **A negociação coletiva de servidor público civil no regime da Constituição Federal de 1988: a curiosa e recente experiência dos controladores de tráfego aéreo**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9331>> Acesso em 16 abr. 2010.

MOTTA, Paulo Roberto. **A modernização da Administração pública brasileira nos últimos 40 anos**. RAP. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 87-96, 1967-2007. Páginas 87 a 96.

O ESTADO DE S.PAULO. Jornal. São Paulo. **A avaliação de funcionários**. Disponível em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100429/not_imp544516,0.php. Acesso em 30 abr. 2010.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS - OCDE. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo** – Relatório da OCDE - Brasil 2010 - Governo Federal. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/srh/100520_estudo_OCDE.pdf. Acesso em 03 set. 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **CONVENÇÃO 151 da OIT**. 17 de fevereiro de 2008. Relativa à Proteção do Direito de Organização e aos Processos de Fixação das Condições de Trabalho da Função Pública. Disponível em: http://www.diap.org.br/index.php/integras/6240-convencao_151_da_oit. Acesso em 03 mar. 2010.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE – OPAS. **A negociação como instrumento de gerência nos serviços de saúde**. Texto elaborado pelo grupo de trabalho que fez a revisão final do Projeto GERUS, que faz parte do material instrucional do Curso de Especialização em Gerência de Unidades Básicas do SUS. Coordenação de José Paranaguá de Santana. Disponível em: http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol/agenda/pdf.php?COD_ARQUIVO=11874. Acesso em: 21 fev. 2010.

OSÓRIO, F. M. **Novos rumos da gestão pública brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais?** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Número 1 – março/abril/maio de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996. 28 f. (Texto para discussão, 9). Outubro/2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Uma reforma gerencial da Administração pública no Brasil**. Brasília. RSP - Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 49, n.1 (Jan-Mar/1998). Brasília: ENAP. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=search_result&Itemid=129. Acesso em 05 mar. 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. RSP - Revista do Serviço Público, ENAP, v.50(4): 5-29, Out/Dez 1999. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública - Brasília: ENAP. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&qid=827&Itemid=129. Acesso em 09 mar. 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Entre o Estado e o Mercado: o Público não-Estatal. In: _____; Grau, Nuria Cunil (org.). **O Público não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 15-50.

PINHEIRO, Ivan Antônio. Estado e Governo do Brasil – elementos históricos, sociais, econômicos e administrativos da sua formação. In: PINHEIRO, I. A.; MARENCO, A.; KLERING, L. R. **Disciplina Estado, Governo e Sociedade**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração. Curso de Especialização em Negociação Coletiva. Porto Alegre, 2009, cap. 2, p. 41-70. Disponível em: http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol/agenda/pdf.php?COD_ARQUIVO=521. Acesso em 06 jul. 2009.

REGO, Armênio. **Comprometimento organizacional e ausência psicológica – afinal, quantas dimensões?** ERA, vol. 43, nº 4, OUT/DEZ/2003. Páginas 25 a 35.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo: Estado, Administração Pública e outros temas.** 10. ed. Reformulada. São Paulo. Saraiva, 2009. – (Coleção sinopses jurídicas; v. 19).

SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão pública no Brasil:** notícias do teatro de operações. Revista de Administração de Empresas, FGV, v.43(4): 102-107, Out/Dez 2003.

STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público.** Franca: 2006. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Faculdade de História, Direito e Serviço Social. Dissertação de Mestrado.

TAMAYO, Álvaro; PASCHOAL, Tatiane. **A relação da motivação para o trabalho com as metas do trabalhador.** RAC, v. 7, n. 4, Out/Dez. 2003.