

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES APRENDENTES

HARRISSON EMANUEL GRIGÓRIO DA SILVA

AS IMPLICAÇÕES DAS ESTRUTURAS SOCIOCULTURAIS BRASILEIRAS NO  
PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO PROFISSIONAL  
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

JOÃO PESSOA  
2014

HÁRRISSON EMANUEL GRIGÓRIO DA SILVA

AS IMPLICAÇÕES DAS ESTRUTURAS SOCIOCULTURAIS BRASILEIRAS NO  
PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO PROFISSIONAL  
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Dissertação apresentada ao Mestrado  
Profissional em Gestão de Organizações  
Aprendentes da Universidade Federal da  
Paraíba, em cumprimento às exigências  
para a obtenção do título de Mestre.

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Márcia da Silva Costa  
Orientadora

JOÃO PESSOA  
2014

S586i Silva, Hárrison Emanuel Grigório da.

A influência das estruturas socioculturais brasileiras no processo de avaliação de desempenho profissional do serviço público: estudo de caso na Universidade Federal da Paraíba / Hárrison Emanuel Grigório da Silva.-- João Pessoa, 2013.

94f.

Orientadora: Márcia da Silva Costa

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CE/CCSA

1. Gestão organizacional. 2. Cultura administrativa - Brasil.  
3. Serviço público - avaliação de desempenho.

UFPB/BC

CDU: 334:658(043)

HÁRRISSON EMANUEL GRIGÓRIO DA SILVA

AS IMPLICAÇÕES DAS ESTRUTURAS SOCIOCULTURAIS BRASILEIRAS NO  
PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO PROFISSIONAL  
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Dissertação apresentada ao Mestrado  
Profissional em Gestão de Organizações  
Aprendentes da Universidade Federal da  
Paraíba, em cumprimento às exigências  
para a obtenção do título de Mestre.

Prof<sup>ª</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Márcia da Silva Costa  
Orientadora – MPGOA – UFPB

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Anielson Barbosa da Silva  
Examinador Externo PPGA/UFPB

Prof<sup>ª</sup>. Dr.<sup>a</sup> Célia Cristina Zago  
Examinadora MPGOA/UFPB

JOÃO PESSOA  
2014

## **AGRADECIMENTOS**

Ao nosso Senhor Jesus Cristo pelo Dom da Vida. Louvado seja Seu nome sempre, por Tudo que tem feito em meu favor e por Sua Graça e misericórdia por todos nós.

Aos meus pais, Manoel da Silva e Maria Alice Grigório da Silva, pelo Amor, carinho, atenção, zelo, orientação, educação, cuidado, incentivo, presteza, sempre presentes ao longo dos anos, a quem também dedico este trabalho. Aos irmãos Hallisson, Hallan e Palloma.

À minha amada esposa Sandra Karla pela compreensão, colaboração, disponibilidade e companheirismo sempre oferecidos.

À professora Márcia da Silva Costa pela orientação, pela amizade e pelo valioso conhecimento compartilhado.

Aos professores Anielson Barbosa e Célia Zago pelas sugestões e colaboração ao trabalho.

Aos colegas da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e aos demais servidores da Universidade Federal da Paraíba, que colaboraram direta ou indiretamente para a realização deste estudo.

“O anjo do Senhor acampa-se ao redor dos que o temem, e os livra.

Provai e vede que o Senhor é bom; bem aventurado é o homem que Nele confia.”

Salmos 34:7, 8

## RESUMO

O presente estudo teve, como objetivo principal, estudar as implicações dos elementos socioculturais da burocracia estatal brasileira no processo de avaliação de desempenho profissional dos servidores técnicos-administrativos da Universidade Federal da Paraíba. A pesquisa tem embasamento teórico em estudos que versam sobre a ideal burocracia weberiana, das características que marcaram a constituição do aparato administrativo brasileiro, das tentativas de reforma administrativa empreendidas pelo governo nacional ao longo dos anos e ainda da sistemática de avaliação de desempenho profissional do servidor público. Quanto ao caminho metodológico, foi utilizada uma abordagem qualitativa na realização de uma pesquisa de campo que utilizou o recurso do estudo de caso. A investigação, que também contou com um suporte documental e bibliográfico, foi desenvolvida com um grupo de servidores técnicos-administrativos da UFPB. Os dados foram coletados por meio da realização de entrevistas guiadas por roteiro semi-estruturado e foram analisados a partir da técnica da análise do discurso. Os resultados da pesquisa evidenciaram que o processo de avaliação de desempenho atualmente aplicado aos servidores técnicos-administrativos da UFPB está sendo intensamente influenciado pela manifestação de traços políticos socioculturais típicos da constituição do aparato administrativo público brasileiro. Foi possível diagnosticar que esses traços, que estão impregnados no comportamento dos servidores bem como em ações da instituição, têm instigado baixos níveis de conhecimento, interesse, compreensão e comprometimento por parte dos servidores e têm afetado substancialmente as possibilidades de a instituição poder utilizar o processo de avaliação de desempenho como uma ferramenta gerencial efetiva. Finalmente, com a intenção colaborativa no sentido de minimizar os problemas diagnosticados no estudo, sugere-se, à instituição pesquisada, algumas ações práticas para o aperfeiçoamento da sistemática de avaliação de desempenho aplicada.

**Palavras-chave:** Avaliação de Desempenho. Cultura Administrativa Brasileira. Serviço Público.

## **ABSTRACT**

The present study had the main objective of studying the implications of socio-cultural elements of the Brazilian bureaucracy from the state on the process of evaluating professional performance of the technical and administrative staff of the Federal University of Paraíba. The research had its theoretical foundation on studies that deal with the ideal Weberian bureaucracy, the characteristics that marked the establishment of the Brazilian administrative apparatus, the attempts of administrative reform undertaken by the national government over the years and even the systematic evaluation of professional performance of the public employees. About the methodological approach, a qualitative approach was used in conducting a field study that used the feature of the case study. The investigation, which also featured a documentary and bibliographic support, was developed with a group of technical and administrative workers from UFPB. All data were collected by the conduction of interviews by semi-structured guide and were analyzed using the technique of discourse analysis. The survey results showed that the process of performance evaluation currently applied to technical and administrative workers from UFPB is being intensely influenced by socio-cultural political manifestation that are typical traits of the constitution of the Brazilian Public Administrative apparatus. It was possible to realize these traits, which are stuck in the behavior of workers as well as actions of the institution, have instigated low levels of knowledge, interest, understanding and commitment on the part of workers and have substantially affected the possibilities of the institution to use the performance evaluation process as an effective management tool. Finally, with the intends of collaborating to minimize the problems identified in the study, it is suggested, to the researched institution, some practical actions that can be used for improving the systematic of the applied performance evaluation.

**Keywords:** Performance Evaluation. Brazilian Administrative Culture. Public Service.



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

|  |    |
|--|----|
| Quadro 01: Perfil sócio-funcional dos sujeitos da pesquisa.....                                      | 52 |
| Quadro 02: Quadro geral da pesquisa .....  | 53 |
| Quadro 03: Resultados da avaliação de desempenho na UFPB nos anos 2008-2009-2010 -<br>2011-2012..... | 66 |

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES**

|         |   |
|---------|---|
| UFPB    | UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA                                     |
| PROGEP  | PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS                                   |
| PNDP    | PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS                     |
| AD      | AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO   |
| PAD     | PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO                                 |
| PGD     | PROGRAMA DE GESTÃO DO DESEMPENHO                                    |
| CONSUNI | CONSELHO UNIVERSITÁRIO  |
| PDI     | PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL                              |
| PDIPC   | PLANO DE DESENVOLVIMENTO DOS INTEGRANTES DO PLANO<br>DE CARREIRA    |
| PCCTAE  | PLANO DE CARREIRA DOS CARGOS TÉCNICO ADMINISTRATIVOS<br>EM EDUCAÇÃO |
| IFES    | INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR                              |
| TAES    | TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO                                |
| CIS     | COMISSÃO INTERNA DE SUPERVISÃO NA CARREIRA                          |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>12</b> |
| 1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E QUESTÕES DE PESQUISA .....  | 12        |
| 1.2 OBJETIVOS .....   | 15        |
| <b>1.2.1 Geral.....</b>   | <b>15</b> |
| <b>1.2.2 Específicos .....</b>  | <b>15</b> |
| 1.3 JUSTIFICATIVA.....  | 16        |
| 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....   | 17        |
| <br><b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>   | <b>19</b> |
| 2.1 MAX WEBER E A BUROCRACIA RACIONAL LEGAL.....  | 19        |
| 2.2 O APARATO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO E SUAS CARACTERÍSTICAS<br>POLÍTICAS-SÓCIOCULTURAIS PREDOMINANTES..... | 25        |
| 2.3 AS TENTATIVAS DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL .....  | 31        |
| 2.4 O GERENCIALISMO BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES .....   | 35        |
| 2.5 O PLANO DE GESTÃO DE PESSOAS DO GOVERNO FEDERAL PARA<br>AS IFES .....                                     | 40        |
| 2.6 O INSTRUMENTO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO CONTEXTO<br>ORGANIZACIONAL.....                               | 43        |
| 2.7 A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO FUNCIONAL NAS INSTITUIÇÕES<br>FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR .....                 | 48        |
| <br><b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>   | <b>50</b> |
| 3.1 DA NATUREZA DA PESQUISA E DA ESCOLHA DO MÉTODO .....  | 50        |
| 3.2 O OBJETO E OS SUJEITOS DA PESQUISA .....  | 51        |
| <b>3.2.1 Perfil funcional dos sujeitos da pesquisa.....</b>   | <b>52</b> |
| 3.3 ESTRATÉGIA DE COLETA DE DADOS .....   | 53        |
| 3.4 ANÁLISE DOS DADOS.....  | 55        |
| <br><b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>   | <b>56</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| 4.1 CARACTERÍSTICAS SOCIOCULTURAIS DA GESTÃO PÚBLICA<br>BRASILEIRA NA UFPB ..... | 56        |
| 4.2 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO APLICADA .....                                      | 63        |
| 4.3 COMPREENSÃO E ENVOLVIMENTO DO SERVIDOR.....                                  | 66        |
| 4.4 POTENCIAIS RESULTADOS .....  | 74        |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>78</b> |
| 5.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....  | 84        |
| 5.2 SUGESTÕES DE ESTUDOS FUTUROS .....   | 85        |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>87</b> |
| <b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....</b>                                  | <b>92</b> |
| <b>APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>             | <b>93</b> |
| <b>APÊNDICE C –BREVE PERFIL SÓCIO-FUNCIONAL DO ENTREVISTADO ....</b>             | <b>94</b> |

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E QUESTÕES DE PESQUISA

A administração pública brasileira vivenciou, ao longo dos anos, momentos de necessidade de redefinição de suas estruturas. O que antes já foi marcado por ambientes extremamente burocráticos, passa a encontrar exigências de renovação e adaptação constantes. Para o desenvolvimento das organizações é imprescindível considerar a complexidade que há quanto ao uso de insumos disponíveis, tais como tecnologia, conhecimento, informação e, sobretudo, as pessoas e suas características sócio-políticas e culturais que significam um diferencial competitivo nas organizações contemporâneas. Percebe-se uma relação de mútua dependência através de uma estreita ligação entre o comportamento das pessoas e o das organizações.

Seguindo as tendências administrativas das organizações do setor privado e também sendo submetido a uma maior cobrança de resultados e insatisfações por parte da sociedade em geral, o serviço público começa a ter que desenvolver estratégias no sentido de potencializar a eficiência e a eficácia de seus processos visando a apresentar melhores resultados quanto aos serviços oferecidos. Nesse sentido, a avaliação de desempenho profissional tem despertado interesse em gestores públicos pelo fato de esse instrumento interferir ativamente na capacidade produtiva e de desenvolvimento das organizações. Um dos maiores desafios na gestão de pessoas no serviço público tem sido definir qual a forma mais adequada de aplicação da avaliação do desempenho profissional dos servidores. Um dos principais empecilhos das iniciativas tem sido, muitas vezes, a desconsideração, por parte dos modelos, de elementos políticos e culturais subjacentes à formação histórica do aparato administrativo do serviço público, de fundamental importância para o conhecimento da realidade organizacional e para a construção de processos de mudança. Para tanto, há a necessidade de conhecer a realidade da organização e compreender a influência exercida pelas raízes da formação sócio cultural das pessoas nesse processo organizacional.

Em concordância com Torres (2004), percebe-se que, apesar dos esforços empreendidos pelo Estado Brasileiro, no que tange às tentativas de implantação de novos modelos de administração, as práticas patrimonialistas de se governar e administrar o Estado brasileiro ainda constituem um traço comum no cotidiano da administração pública, em todos

os seus três níveis de governo e poderes. Para Torres, nem mesmo o modelo burocrático foi plenamente implantado no Estado brasileiro, que permanece sendo administrado através de práticas que desconhecem ou ignoram os princípios da impessoalidade, publicidade, especialização, profissionalismo, etc. O autor vai mais além, quando afirma que, hodiernamente, a burocracia brasileira ainda consegue conviver com os traços típicos dos três clássicos modelos administrativos: o modelo patrimonialista tradicional, o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencialista.

Soma-se a isso, uma outra característica contemporânea das políticas dos governos mais recentes no Brasil, de se buscar a inserção do país na economia mundial. Consequentemente, grande parte das ações governamentais que são empreendidas, apresentam um viés de caráter notadamente neoliberal, estreitando as possibilidades de participação social.

Entrementes, o governo brasileiro, no ano de 2006, tentou a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNDP, que propõe contribuir para a orientação da modernização dos modelos de gestão e para o desenvolvimento das instituições públicas, buscando avançar na melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados ao cidadão; o desenvolvimento permanente do servidor público; a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições; a divulgação, gerenciamento e racionalização dos gastos com capacitação, dentre outros. Propunha-se, portanto, uma administração pública com viés gerencial e enfoque na “gestão por competências”. Esse método, apesar de bem consolidado na literatura de referência, quanto a sua eficácia, quando sugerido pelo governo federal através da legislação, foi tratado ainda de forma superficial, sem considerar as peculiaridades das organizações e seus quadros administrativos. A implementação de modelos de avaliação de desempenho para o serviço público surge nesse contexto.

Segundo Bergamini e Beraldo (2007), o processo de avaliação de desempenho como um instrumento de gestão de pessoas nas organizações precisa ser concebido como um processo participativo não como um rito meramente técnico operacional, no sentido de ajudar a organização na remoção de obstáculos à interação entre as pessoas. Para esse autores, a avaliação de desempenho implica menos na criação de um instrumental técnico sofisticado e mais no desenvolvimento de uma atmosfera em que as pessoas possam relacionar-se umas com as outras de maneira espontânea, franca e confiante.

De acordo com Balassiano e Salles (2005), a generalização dos sistemas de avaliação nas organizações acabou por torná-los inflexíveis e pouco aplicáveis ou confiáveis, com

resultados que têm servido apenas para cumprir a lei e não para cumprir seu objetivo principal, qual seja, o aprimoramento dos processos de trabalho e, principalmente, o desenvolvimento contínuo das pessoas e das organizações. Para esses autores, avaliar o desempenho deve ser uma ação integradora das estratégias organizacionais, buscando cumprir o estabelecido em sua missão e atingir o preconizado por sua visão de futuro. Conceitos tais como integração, participação, negociação, comprometimento, trabalho em equipe, entre outros, devem subsidiar a elaboração e a implementação da ação de avaliação, transformando teorias em práticas efetivas.

Vê-se, em Lucena (2004) e Pontes (2005), que, quando a avaliação de desempenho é adequadamente implementada, e considerando as particularidades e aspectos culturais das pessoas e da organização, pode se tornar um poderoso instrumento de motivação e aperfeiçoamento profissional. Quando isso não ocorre, esse mecanismo, concebido para orientar o crescimento pessoal e profissional das pessoas torna-se um ponto de insegurança e insatisfação, gerando frustrações para as pessoas e para as organizações.

A Universidade Federal da Paraíba, através da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, em atendimento à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas no serviço público (Decreto 5.707/2006) e ao Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira PCCTAE (Decreto 5.825/2006), em que o governo federal propôs transformações normativas na área de gestão de pessoas, elaborou e aprovou, em seu Conselho Superior (CONSUNI), uma resolução normativa que trata de uma proposta de Sistema de Gestão de Pessoas por Competências. Nesta proposta, está incluída a necessidade de se desenvolver um subsistema que trate especialmente da avaliação de desempenho por competências, que se encontra ainda em fase de implementação na UFPB.

Entrementes, foi observado que os dados referentes aos últimos processos de avaliação de desempenho realizados na UFPB entre os anos 2008 a 2012, regulamentado por meio da resolução CONSUNI nº 17/2007, apresentam resultados que vão de encontro aos discursos dos próprios agentes envolvidos. Percebem-se, com frequência, relatos informais de gestores, que indicam baixa produtividade, pouco comprometimento e insuficiência de capacidades entre os servidores subordinados à sua unidade de gestão, ao passo em que os dados extraídos do sistema informatizado de avaliação de desempenho retratam uma realidade bastante antagônica ao discurso dos servidores. Os dados do sistema de avaliação de desempenho dos servidores técnicos-administrativos vêm apresentando, anualmente, um elevado nível de desempenho na execução das atividades laborais, conforme os registros das avaliações realizadas pelos próprios servidores.

Mediante esse diagnóstico – e a partir das reflexões de Paes de Paula (2005); Martins (1997); Faoro (2012); Hollanda (1995); Barbosa (1996); Lustosa da Costa (2008) – pressupõe-se que, em função das características culturais do aparato administrativo brasileiro, fruto da constituição histórica de sua cultura política, ainda é forte a manifestação de traços socioculturais nas relações de trabalho no âmbito do serviço público, tais como o autoritarismo, a malandragem, o jeitinho, o protecionismo, o favoritismo, o paternalismo, dentre outros, e que esses traços socioculturais estão exercendo influência na mensuração das avaliações de desempenho profissional dos servidores da UFPB e, fatalmente, dificultando ou inibindo um diagnóstico mais real do desempenho da força de trabalho da instituição. Essa é a realidade que a presente pesquisa pretendeu estudar.

Considerando a necessidade de conhecer os elementos manifestos nas relações interpessoais entre os agentes envolvidos nas avaliações de desempenho, que podem interferir de alguma forma na legitimação e na eficácia do processo de avaliação de desempenho, formularam-se as seguintes questões de pesquisa: Os processos de avaliação de desempenho profissional da Universidade Federal da Paraíba sofrem implicações advindas dos traços socioculturais típicos da administração pública brasileira? Em que medida o seu modelo de avaliação considera tais traços e incorpora os valores da integração e da participação?

Com essas questões em mente, esta pesquisa delimitou seus objetivos.

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 Geral**

Estudar as implicações dos elementos socioculturais da burocracia estatal brasileira no processo de avaliação de desempenho profissional dos servidores técnicos-administrativos da Universidade Federal da Paraíba.

### **1.2.2 Específicos**

- a) Conhecer as características político-socioculturais da gestão pública brasileira manifestas nas interações sociais entre servidores técnicos-administrativos da UFPB.



- b) Caracterizar o modelo de avaliação de desempenho dos servidores técnicos-administrativos da UFPB.
- c) Analisar os impactos dos processos de avaliação de desempenho profissional nas relações sociais entre os servidores técnicos-administrativos da UFPB.
- d) Identificar em que medida os elementos socioculturais influenciam o processo de avaliação de desempenho profissional dos servidores técnicos-administrativos da UFPB.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

Dentre as molas propulsoras desta pesquisa, destacam-se a vontade intrínseca do pesquisador na resolução de problemas concretos presentes nas atividades laborais do dia-a-dia, bem como, e não menos importante, a curiosidade intelectual do conhecimento de questões relacionadas ao ambiente organizacional público, sobretudo, no que diz respeito às metodologias de gestão e relações de trabalho entre os agentes que o compõem.

Outro aspecto que destaca a importância desta pesquisa foi a possibilidade real de percepção de subsídios de informação que pudessem contribuir com a definição de instrumentos e/ou métodos de gestão mais eficazes para a aferição do desempenho profissional dos servidores públicos. Pretende-se, ainda, contribuir para que os agentes envolvidos nos processos de avaliação do desempenho da instituição pesquisada tenham a percepção da importância desse processo, pois a aceitação, a compreensão e o envolvimento desses participantes no processo de avaliação profissional são fatores imprescindíveis à sua eficácia.

Contribuiu, para a viabilidade desse estudo, o fato de o presente pesquisador estar diretamente envolvido nas atividades de planejamento e execução das avaliações de desempenho profissional da instituição pesquisada, o que, em certa medida, facilita o acesso a dados e informações importantes à pesquisa, como instrumentos normativos, relatórios gerenciais, resultados dos processos de avaliação, dentre outros documentos.

Pelo motivo da inter-relação entre as características da cultura administrativa brasileira e a avaliação de desempenho no serviço público ainda ser pouco discutida na literatura acadêmica, essa pesquisa pretendeu ainda ser relevante posto que se propôs a trazer contribuições ao debate teórico dessa relação imprescindível ao aprimoramento da gestão de pessoas nas organizações públicas contemporâneas.

A realização de um processo de avaliação profissional que esteja de acordo com a missão organizacional e considere os comportamentos socioculturais de seus agentes, oportuniza, à instituição, uma coleta de dados e/ou informações necessárias ao direcionamento de políticas e planos no sentido de melhorar o desempenho organizacional, por intermédio de programas de melhoria do desempenho individual e grupal dos servidores. Fundamenta-se tal argumento na doutrina de Brandão e Guimarães (2001) segundo os quais a gestão do desempenho integra um processo maior de gestão organizacional, uma vez que permite rever estratégias, objetivos, processos de trabalho e políticas de gestão de pessoas, entre outros, ao objetivar a correção de desvios e conferir sentido de continuidade e sustentabilidade à organização.

Uma sistemática de avaliação de desempenho adequada às peculiaridades funcionais de uma instituição e que considere as características políticas e socioculturais do quadro administrativo, poderá se tornar um instrumento de cooperação com o desenvolvimento da aprendizagem organizacional na medida em que conseguir promover reflexão e consequentes mudanças no padrão de comportamento dos servidores, assim como nas ações, tecnologias e conceitos de gestão inovadores para a instituição. (MOTTA E VASCONCELOS, 2006; BERGUE, 2010).

Pretendendo atender ao caráter colaborativo, a presente pesquisa sob o viés do estudo profissional, buscou sugerir, à instituição pesquisada, algumas ações práticas imediatas para o aperfeiçoamento da sistemática de avaliação de desempenho aplicada aos servidores técnicos-administrativos a fim de se facilitar a compreensão e engajamento dos envolvidos assim como contribuir para o atingimento de uma maior eficácia na utilização dessa ferramenta de gestão. As recomendações poderão ser observadas no capítulo das considerações finais deste estudo.

#### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O presente estudo se encontra organizado em cinco capítulos que estão distribuídos conforme a seguir:

No capítulo introdutório é apresentada uma breve contextualização com fins de delimitação da temática abordada na pesquisa, a problematização, as questões norteadoras além das justificativas e dos objetivos geral e específicos para a realização do estudo.

O segundo capítulo está subdividido em oito seções que apresentam as bases de reflexão teórica para as análises realizadas durante a pesquisa. Na primeira seção, foi

proposta uma breve caracterização das concepções acerca do modelo ideal da burocracia racional-legal weberiana. Na segunda seção, foi realizada uma contextualização histórica com fins de identificação de traços e características socioculturais típicas do período da constituição do aparato administrativo brasileiro. Na terceira seção, refletiu-se sobre as várias tentativas de reforma administrativa que o governo nacional buscou realizar ao longo dos anos e seus resultados. A proposta de reforma gerencial da administração pública brasileira e suas implicações foram discutidas na quarta seção. Na quinta, sexta e sétima seções, são apresentados e discutidos os elementos que compõem o novo Plano de Gestão de Pessoas do Governo Federal para as IFES, que foi instituído por meio de legislação regulamentadora: ali também é realizado um levantamento conceitual acerca das sistemáticas e finalidades na execução de processos de avaliação de desempenho profissional no contexto organizacional público, com destaque para as Instituições Federais de Ensino Superior.

No terceiro capítulo, são apresentadas a classificação metodológica e as ferramentas utilizadas durante a investigação, destacando o objeto de estudo, os sujeitos da pesquisa, além das estratégias para a coleta dos dados levantados e análise dos resultados achados.

No quarto capítulo, está disposta toda a apresentação, análise e discussão dos resultados da pesquisa de campo realizada.

Finalmente, no quinto capítulo, estão expostas as considerações finais da pesquisa ponderadas pelo pesquisador, com destaque para as recomendações de ordem prática à instituição pesquisada com fins de colaboração para o aperfeiçoamento da sistemática da avaliação de desempenho de seus servidores.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Nesta etapa da pesquisa, pretendeu-se construir uma base de reflexão teórica que, alicerçada nos estudos e abordagens de autores consagrados da área do estudo, fosse possível abstrair conceitos e argumentos necessários para a execução da pesquisa e, conseqüentemente, o atingimento dos objetivos por ela propostos. Foram feitas reflexões a partir das concepções da burocracia originária weberiana, dos traços sociopolíticos e culturais que marcaram a administração pública nacional; das reformas tentadas pelo aparato administrativo brasileiro ao longo dos anos e suas implicações que ainda se manifestam nas relações estatais com a sociedade nos dias atuais.

### **2.1 MAX WEBER E A BUROCRACIA RACIONAL LEGAL**

Para a elaboração desta seção, observaram-se e analisaram-se os trabalhos do sociólogo alemão Max Weber, com o propósito de coletar subsídios sobre os temas relacionados aos aspectos conceituais e metodológicos que permeiam as relações de poder e dominação no seio das organizações sociais. Em consistência com a pesquisa proposta, foi dado um maior enfoque às concepções quanto à ideal burocracia administrativa que Weber recomenda.

De acordo com os estudos de Weber, a maioria dos comportamentos e ações estabelecidas entre indivíduos em uma sociedade subsiste a partir de estruturas em que o elemento “dominação” figura como centralizador da permanência de certa ordem, garantindo, portanto, sua reprodução. Sobre tal temática, o autor adverte que ao tratar do aspecto da dominação, perscruta-se uma sorte de exercício do “poder”. Nessa compreensão, o poder é entendido como “toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessas legitimidades” (WEBER, 1999, p.33). Ou seja, poder, na concepção weberiana, pode ser entendido como a possibilidade de impor, ao comportamento de terceiros, a vontade própria. Ainda, na visão de Weber, o indivíduo pode se configurar não somente como um “sujeito”, mas também, como um “objeto” de poder.

Weber ainda assinala, dentre as várias fontes de poder, duas espécies em destaque: o poder derivado de uma infinidade de interesses que se desenvolve em um mercado livre (esfera econômica); e o poder de autoridade que exerce seu mando e cujos súditos recebem o dever de obediência (esfera da tradição). Centrando sua atenção nas relações de mando,

obediência e autoridade, o autor traz seu conceito do que seria a “dominação”. O termo “dominação” é definido por Weber como “a probabilidade de encontrar obediência a uma norma de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”. (WEBER, 1999, p.33). Trata-se, portanto, de uma relação de estabelecimento de um sentido de ação entre a autoridade e seus súditos, baseando os comportamentos dos agentes no binômio “direito de mando” e “dever de obediência”, conforme o autor salienta:

Por “dominação” compreendemos, então, aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (“mandado”) do “dominador” ou dos “dominadores” que influenciam as ações de outras pessoas do (“dominado”), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (“obediência”). (WEBER, 1999, p.191)

Ainda no tocante ao conceito de dominação, Weber ressalta que precisa ser considerado que uma dominação para ser legítima requer certa vontade de obedecer e interesse na obediência, aspecto denominado por ele de “princípio da legitimidade”, elemento essencial para que qualquer governo possa instituir regras de observância que sejam aceitas como válidas e sejam livremente obedecidas. Para o autor, a dominação só pode se desenvolver com eficiência se estiver envolta em um véu de legitimidade. (SILVEIRA, 2006).

Na percepção de Weber, para a existência de uma estrutura de dominação, faz-se necessário que haja três elementos básicos, quais sejam: o sujeito dominante; os sujeitos dominados e ainda um quadro administrativo que funcionaria como uma espécie de “aparato coativo estatal”. Em seu esquema analítico, Weber apresenta três formas ditas “puras” (tipos ideais<sup>1</sup>) de exercício regular da dominação legítima. Seriam elas: a “dominação carismática”; a “dominação tradicional” e a “dominação racional legal”.

A dominação carismática, conforme visto em Weber (1999, p.141), seria aquela “baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas”. Este tipo de dominação seria exercido por homens reconhecidos por apresentarem habilidades excepcionais ou até

---

<sup>1</sup>Essas formas de dominação, cabe ressaltar, são denominadas por WEBER como sendo “tipos-ideais”, ou seja, um recurso metodológico que o cientista utiliza toda vez que necessitar de compreender um fenômeno formado por um conjunto histórico ou uma sequência de acontecimentos, os quais não podem ser encontrados na realidade – em seu “estado puro” –, mas que se situam apenas no plano da abstração teórica. ARON, Raymond. Etapas do pensamento sociológico. Trad. Sérgio Bath. 5. ed. São Paulo, Martins Fontes, 1999, p. 465. Nada mais é do que um recurso científico-metodológico de que se vale o pesquisador para compreender uma realidade ou um fenômeno dado, preservando-se os pressupostos de neutralidade axiológica e objetividade científica. Trata-se, como afirma Julien FREUND, de uma “ucronia”, i.e., aquilo que não se situa nem se pode situar em nenhum tempo. Sociologia de Max Weber. Trad. Luiz de Castro e Costa. Rev. Paulo Guimarães do Couto. 5. ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2000, p 57.

sobrenaturais, mediante a posse do carisma. Os dominados por estes poderiam ser chamados de seus discípulos ou seguidores. Nesse tipo de dominação, não há hierarquia na execução das tarefas, nem competências fixadas previamente, onde o chefe intervém como bem entende fazer. Trata-se de um exercício de mando não racional e basicamente emocional, fundamentado na confiança, em que as regras são estabelecidas pelo próprio governante, por suas convicções.

A dominação tradicional, na argumentação de Weber, ocorre “quando sua legitimidade repousa na crença da santidade das ordens e poderes senhoriais tradicionais, existentes desde sempre” (WEBER, 1999, p.148). O exercício desse tipo de dominação estaria legitimado por uma indicação costumeira por parte da coletividade. Os dominados, vistos como súditos ou pares, são caracterizados não por obediência às ordens puramente arbitrárias dos governantes e sim, por deterem-se a observar as regras estabelecidas por via do costume vigente, por uma tradição. Esse tipo de dominação tem por base ditames consuetudinários, de aspecto nitidamente cultural. (SILVEIRA, 2006).

Baseado “na crença da inviolabilidade daquilo que foi assim desde sempre” (WEBER, 1999, p.234), na dominação tradicional, a autoridade é designada a ocupar a chefia política não porque detenha inúmeros atributos excepcionais, como na dominação carismática, porém sua ascensão ao mando se dá por obediência da sociedade a um costume vigente sob o meio social, a um hábito contínuo que se desenrola historicamente por gerações e que, por conseguinte, é aceita pelo grupo naturalmente.

A denominada por Weber de “dominação legal” ou também chamada dominação “racional-legal” está baseada “na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação” (WEBER, 1999, p.141). Nesse tipo de dominação obedecem-se às regras abstratas e impessoais de observância a preceitos jurídicos, derivadas de leis em seu sentido normativo. Os dominados devem obediência a seus governantes não por estes apresentarem atributos excepcionais ou mesmo em função de exercerem o poder em decorrência do costume de longo tempo, mas unicamente devido à observância de preceitos normativos legais (CAMPOS, 1978). Em função dessa prerrogativa, todos são considerados “iguais” perante a lei, na medida em que as normas e ordens impostas valem igualmente para todos, inclusive para quem está designado ao governo (SILVEIRA, 2006).

De acordo com os escritos de Weber, o exercício de qualquer dos tipos de dominação sobre uma coletividade precisa ser acompanhado de um “sistema de dominação” ou “aparato administrativo” que torna o exercício do poder uma prática aceita perante os dominados. De

sua análise histórica, sobressaem dois sistemas de dominação: o Patrimonialismo (pertencente ao modelo de dominação tradicional) e a Burocracia (pertencente ao modelo de dominação racional-legal).

No que diz respeito ao Patrimonialismo, Weber, em sua teoria, o define enquanto aparato administrativo recrutado sob critérios pessoais, por meio dos intuitos da autoridade senhorial tradicional, para exercer poder político em determinado território. O patrimonialismo surgiu em função da necessidade de controle com a ampliação do domínio da administração doméstica, típica do poder patriarcal. Com os aumentos das dimensões territoriais e demográficas, a administração doméstica necessitou racionalizar-se, ampliando sua dimensão de abrangência da autoridade. Nesse sentido, o senhor feudal necessitou distribuir suas funções administrativas a servos pessoais (parentes e/ou indivíduos de sua confiança). As autoridades administrativas exercem suas atribuições sob critérios eminentemente pessoais, sem observar qualquer finalidade racional ou critério técnico. (WEBER, 1999; SILVEIRA, 2006).

No cargo típico patrimonial é desconhecida a divisão entre as esferas privada e a pública. Os desejos e interesses pessoais da autoridade não são distinguidos da esfera administrativa do governo, conforme se vê:

No cargo patrimonial, falta, sobretudo, a distinção burocrática entre a esfera privada e a oficial. A administração política é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, além da propriedade e o exercício de seu poder político, como parte integrante de seu patrimônio pessoal, aproveitável em forma de tributos e emolumentos. A forma em que ele exerce o poder é, portanto, objeto de seu livre-arbítrio, desde que a santidade da tradição, que interfere por toda parte, não lhe imponham limites mais ou menos firmes ou elásticos. (WEBER, 1999, p.253)

As relações puramente pessoais entre senhor e servos patrimoniais se pautam na fidelidade, e a retribuição se dá com base em políticas de recompensa por meio da concessão de direitos e privilégios, conforme diz Weber: “o cargo e o exercício do poder político estão a serviço da pessoa do senhor, por um lado, e do funcionário agraciado com o cargo, por outro” (WEBER, 1999, p. 255). Nesse sentido, em que o poder pessoal e o particularismo dos senhores dominam, pode-se compreender que as características do tradicionalismo, favoritismo, clientelismo<sup>2</sup>, nepotismo, corrupção, arbitrariedade e autoritarismo ganham a possibilidade de manifestação expressiva nas relações sociais estabelecidas no aparato administrativo. Em uma conjuntura administrativa em que a pessoalidade seja a base de

---

<sup>2</sup> O clientelismo é aqui entendido como um tipo de relação entre atores políticos, envolvendo a concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político e/ou outras vantagens.

concepção de ações políticas, os interesses privados estarão, majoritariamente, sobrepostos aos de caráter público.

No Patrimonialismo da teoria de Weber, quanto à organização da sociedade, não há noção clara de indivíduo, entendida no sentido em que ele é o centro da política, núcleo de poder e de decisão, receptáculo de direitos e deveres; não há noção de desenvolvimento, no sentido de evolução, de superação do passado; e ainda não há a visão de progresso. A sociedade se apresenta estática. (WEBER, 1999; SILVEIRA, 2006).

Quanto ao aparato administrativo da “Burocracia” na concepção ideal que Weber apresenta, seria o tipo mais característico do exercício da dominação racional-legal. O autor destaca algumas características que são indispensáveis na constituição desse aparato, quais sejam: cada profissional legalmente investido deve ser atribuído de competências e atribuições; deve haver uma clara fixação de cargos com base em hierarquia, facilitando o controle e fiscalização; requer especialização e qualificação técnica dos profissionais que atuam em determinada área; as regras do trabalho são fixadas por normas e regulamentos oficiais; a ascensão de cargos no âmbito da organização deve ser permitida; o patrimônio pessoal deve ser distinto do utilizado em função do trabalho; a remuneração deve ser atribuída sob salários fixos; os atos praticados em função do trabalho devem assumir a forma escrita e documental. (WEBER, 1999; CAMPOS, 1978; SILVEIRA, 2006).

Compreende-se, em Weber, que a burocracia precisa ser sinônimo de eficiência. A organização burocrática é, para ele, tecnicamente superior a qualquer outra forma de administração eficiente, visto que traz os atributos da precisão, da rapidez, da regulamentação e ainda pode proporcionar a redução de custos. Ainda segundo o autor, as organizações burocráticas precisam refletir despersonalização na execução das tarefas públicas, nas quais toda a sorte de sentimentos pessoais devem ser substituídos pelo método e precisão nos procedimentos, devendo ser realizados por especialistas que venham a agir de forma impessoal na execução de suas atividades. Campos (1978) acrescenta que esse tipo de administração pode, em princípio, ser aplicável em uma variedade de organizações, sejam às que visem ao lucro, às sociais e ainda às mais diversas que persigam objetivos materiais ou ideais. Ainda para o autor, “[...] o tipo de quadro administrativo racional legal é suscetível de aplicação a todas as espécies de situações e contextos cotidianos”. (CAMPOS, 1978, p. 19).

Alguns fatores, na visão de Weber (1999), tornam-se fundamentais para o exercício da dominação racional-legal na burocracia, quais sejam: a objetividade; a calculabilidade e a impessoalidade. As decisões precisam apresentar certo grau de previsibilidade à coletividade em função das normas estabelecidas. Os critérios subjetivos pessoais devem exercer uma



mínima influência na gestão organizacional. De acordo com Weber, a administração moderna se torna cada vez mais racional na exata proporção em que se “desumaniza”, conforme afirma:

A peculiaridade da cultura moderna, especialmente a de sua base técnico-econômica, exige precisamente esta “calculabilidade” do resultado. A burocracia sem seu desenvolvimento pleno encontra-se, também, num sentido específico, sob o princípio *sine ira ac Studio*. Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se desumaniza, vale dizer, quanto mais consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais. Em vez do senhor das ordens mais antigas, movido por simpatia pessoal, favor, graça e gratidão, a cultura moderna exige para o aparato externo em que se apoia o especialista não envolvido pessoalmente e, por isso, rigorosamente “objetivo”, e isso tanto mais quanto mais ela se complica e especializa (WEBER, 1999 p.213)

Ainda nesse sentido, corrobora Campos (1978) quando assevera que:

Esse tipo monocrático de burocracia é capaz, numa perspectiva puramente técnica, de atingir o mais alto grau de eficiência e neste sentido é, formalmente, o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos. Este tipo é superior a qualquer outro em precisão, estabilidade, rigor disciplinar e confiança. (CAMPOS, 1978 p. 24)

Vê-se, em Weber, que a condenação do privilégio e o repúdio à tomada de decisão caso a caso, a aversão ao favoritismo e clientelismo devem ser pressupostos necessários a qualquer organismo burocrático racionalmente constituído. Para Weber (1999, p.222) “uma burocracia, uma vez plenamente realizada, pertence aos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis”. Ainda, a burocracia racional weberiana, independentemente do sistema econômico está organizado em bases capitalistas ou socialistas, é orientada para o atingimento de interesses compulsivos tanto materiais como objetivos ou também ideais. A administração burocrática tem significado fundamentalmente, o exercício da dominação baseada no saber, sendo este traço, o que a tem tornado especialmente racional. (CAMPOS, 1978).

Portanto, a proposta do tipo ideal da burocracia weberiana, como visto no curso desta seção, é apresentada como um modelo que se – ou quando for perfeitamente implementado – pode contribuir prontamente para a construção de uma estrutura administrativa eficiente e eficaz no atingimento de seus propósitos. No entanto, como discutiremos nas seções a seguir, essa efetividade esperada não pôde ser facilmente observada na administração pública brasileira ao longo dos anos.

Apesar da robustez encontrada no debate das características do modelo burocrático racional weberiano, o presente estudo, seguindo seus objetivos propostos, não pretende se

alongar ou adentrar em uma discussão mais aprofundada. Para este trabalho, é vital destacar alguns elementos centrais do modelo, quais sejam: a necessidade de obediência dos indivíduos ao conjunto de regras ou normas que por sua vez podem ser ou não definidas democraticamente e não a uma relação de poder tradicional ou carismático que envolva interesses pessoais desvirtuando dos interesses organizacionais; o profissionalismo e as competências técnicas que devem se sobrepor ao favorecimento pessoal para ocupação dos cargos burocráticos; e apesar de ser um instrumento de controle, as regras ou normas estabelecidas pela burocracia podem ser objeto de deliberação coletiva, via por onde sua legitimidade pode se tornar ainda mais consistente.

## 2.2 O APARATO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO E SUAS CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS-SÓCIOCULTURAIS PREDOMINANTES

Nessa seção, pretende-se brevemente apresentar as origens, formas de concepção e algumas características bem peculiares que predominaram na formação dos aparatos administrativos brasileiros e que marcaram ou ainda marcam o *modus operandi* das organizações públicas nacionais. Ainda será feita uma breve contextualização acerca dos aspectos políticos e socioculturais que, segundo os estudos de referência, fizeram-se marcantes no desenvolvimento das relações de poder e mando predominantes na formação política do Brasil e que fatalmente ainda podem ser percebidos em tempos atuais.

Para identificar e explorar os traços históricos da burocracia brasileira faz-se necessário buscar compreender, previamente, como se desenvolveu o processo de formação sociopolítico e cultural no Brasil. Este processo, como abordado na literatura, se deu etnicamente por meio de uma miscigenação indígena, portuguesa e africana. Segundo Campos (2007), a cultura portuguesa é a que apresentou maior relevância na constituição da estrutura política e cultural brasileira. Entretanto, Azevedo (1996) ressalva que não se pode subestimar, do ponto de vista racial, nem do econômico, a importância da contribuição indígena e negra, na constituição étnica e na formação da mentalidade do povo brasileiro.

Compreende-se aqui, portanto, que a formação cultural brasileira, segundo os autores referenciados, foi um reflexo da miscigenação dos colonizadores portugueses, dos indígenas já presentes no território nacional, dos negros africanos advindos ao Brasil por consequência das práticas de escravidão, e ainda pode-se acrescentar dos imigrantes (holandeses, italianos,

espanhóis, dentre outros advindos posteriormente) trazidos pela necessidade de mão-de-obra pós-período abolicionista nacional.

Mais especificamente, no campo da cultura que mais nos interessa, o da cultura política que forja as bases da constituição do aparato administrativo do estado brasileiro, cabe destacar que, no Brasil colonial, igualmente às características do aparato patrimonial weberiano, a esfera privada se confundia, facilmente, com a pública, ou, segundo Hollanda (1995), ocorreu a invasão do Estado pela família, de modo que os sentimentos relativos a ela, particularista e antipolítica, predominaram em toda a vida social. Martins (1997) caracteriza a estrutura de poder portuguesa que adveio ao Brasil como centrada no poder absolutista do monarca e em um grande aparelho estatal ocupado por uma classe econômica improdutiva. Este autor afirma, ainda, que tal estrutura e mentalidade foram transplantadas para o Brasil colônia, cuja ocupação das terras e as primeiras atividades econômicas foram subordinadas à concessão do Estado Português a uma classe bastante restrita. O poder político fora exercido pela autoridade senhorial portuguesa através de um recrutamento sob critérios puramente pessoais, como preconizou Weber na sua caracterização do aparato patrimonial.

Bresser-Pereira (1996) confirma que a administração tipicamente patrimonial então instalada no Brasil Colonial foi uma herança do regime monárquico Português. Relações de paternalismo e favoritismo como forma de acesso ao cargo público (as pessoas eram escolhidas não por sua capacidade, mas pela confiança pessoal) e a forte hierarquia administrativa contribuíram para a implantação da lógica de apropriação do público pelo privado. Portanto, a administração pública nacional em sua origem foi tratada como assunto pessoal do governo, como uma extensão do poder soberano da Coroa Portuguesa. Essas marcas, caracterizaram o aparato administrativo típico patrimonial que Weber fez referência em seus estudos.

Paes de Paula (2005) ainda assevera que, naquela época, não havia distinção entre a esfera econômica e política, acarretando, assim, a apropriação do patrimônio estatal por parte dos representantes do governo. No período colonial, a administração pública do Brasil ficou fortemente caracterizada pelo seu caráter patrimonialista, tornando a organização governamental “[...] muito mais um bem a ser explorado, que uma estrutura funcional a serviço do interesse público”. (PAES DE PAULA, 2005, p. 106).

Em “Raízes do Brasil”, de Sérgio Buarque de Hollanda (1969) *apud* Silveira (2007), o autor apresenta o conceito desse patrimonialismo para caracterizar a figura do que chama de "homem cordial" brasileiro que, na vida pública, não distinguia o interesse privado do interesse coletivo. O ponto crucial ao qual o autor enfatiza é a peculiaridade do perfil do

homem público nacional que, nascido e criado sob um invólucro cultural marcado pela forte presença dos valores de um núcleo familiar de caráter patriarcal, carregava para o âmbito público os mesmos traços paternalistas delimitadores de sua visão de mundo.

Hollanda (1995) destaca que o conceito de patrimonialismo foi utilizado para explicar a concepção de que o típico indivíduo brasileiro se caracterizava pelo seu caráter de afabilidade, tipicamente de seu ambiente familiar. Vê-se, ainda, que essa característica de tratar os pares de forma pessoal e íntima, que transcende a esfera privada e se projeta na pública, deram ao brasileiro a propensão de tratar a política e os assuntos do Estado de modo unicamente pessoal, avesso aos formalismos e avesso à noção de direito e de alteridade. Essa característica teria sido marcante no desenvolvimento das relações Estado – sociedade naquele período. (SILVEIRA, 2007).

Nos estudos de Faoro (2012), percebem-se os fundamentos que o autor utiliza para a elaboração de sua compreensão acerca do patrimonialismo. Para ele, a explicação para as mazelas brasileiras estaria no caráter específico da formação histórica nacional, em face do passado colonial, em que a estrutura administrativa de poder patrimonial do Estado português teria sido inteiramente importada para a colônia brasileira. Segundo o autor, esse modelo institucional foi transformado em padrão de governo e, a partir dele, estruturaram-se a Independência, o Império e, posteriormente, a República do Brasil. Faoro vai além, quando afirma que o patrimonialismo seria a característica mais marcante do desenvolvimento ou do subdesenvolvimento do Estado brasileiro.

Ainda em suas considerações acerca das heranças do estado lusitano, Faoro (2012) apresenta o conceito do “Estamento Burocrático”. Para ele, os estamentos fundam-se na divisão da sociedade conforme a posição social que os indivíduos ocupam. Trata-se de comunidades “fechadas”, de maneira que fazem de tudo para impedir que outros indivíduos adentrem tal grupo e compartilhem do poder ali centralizado. Baseiam-se na desigualdade social, reclamando para si privilégios materiais e espirituais que lhes assegurem posição e base de poder na sociedade. Nesse sentido, argumenta Silveira (2007), que esse estamento estaria manifesto em uma camada de indivíduos que se organiza para se apropriar do Estado, dos cargos e funções públicas, impondo-se um regime de uso dessas vantagens, advindas do *status* ocupado para a utilização da máquina pública em proveito próprio, como verdadeiros donos do poder.

A predominância de uma elite administrativa minoritária – que pauta suas ações em relações de poder tipicamente patrimoniais – não ficou restrita ao período colonial, haja visto que, na monarquia e na república brasileiras, há uma continuidade desse tipo de relação. A

camada social dominante continuou a controlar e a dominar a população tolhendo seu acesso ao bem público e inibindo maior participação social ativa e livre na construção da administração pública. (FAORO, 2012).

A partir da Independência e do Império, o Estado brasileiro veio a ser composto por um grupo bastante heterogêneo quanto à estratificação salarial, hierárquica e social, com a organização melhor desenvolvida para a captação de impostos. A burocracia administrativa desse tempo esteve longe do modelo ideal weberiano, pois não houve preocupação com a racionalização do Estado. O ingresso nos empregos públicos seguiu, fundamentalmente, a lógica patrimonial da distribuição de privilégios a uma minoria. (CARVALHO, 1997).

Em Sorj (2001), vê-se que a independência do Brasil fez surgir um conglomerado de estruturas oligárquicas de poder espalhadas por todo o país. Duas grandes forças dominavam o sistema político: de um lado, encontravam-se os grandes proprietários de terra, sob a força de famílias patriarcais, relações clientelísticas e laços de sangue; e de outro lado, um Estado central, que funcionava como mediador entre os interesses das diversas regiões e grupos sociais. Segundo esse autor, essa situação perdurou até o fim da República Velha (1889-1930).

No que tange ao aspecto da vida social do Estado brasileiro, tudo se concentrava, naquele período, basicamente, nas grandes fazendas, as “casas grandes” e as “senzalas”. Como visto, anteriormente, a cultura brasileira ficou fortemente marcada pela sua heterogeneidade e por sua estratificação social. Segundo Hollanda (1995), Motta, Alcadipani e Bresler (2001), nas relações sociais que marcavam a relação Estado-Sociedade havia traços de predominância dos relacionamentos pessoais afetivos, das manifestações de malandragem<sup>3</sup> e o do jeitinho brasileiro<sup>4</sup>, além da manutenção da grande distância entre as classes sociais. Nesse sentido também corroboram Davel e Vasconcelos (1996) quando escreveram:

A ausência de limites, a ausência de noção do outro, foi a marca do processo brasileiro de colonização. O indígena e o negro africano não tiveram ao menos condição de impor regras de relacionamento minimamente construídas sobre um contrato social. Era o mundo do forte senhor da terra[...] O senhor total tudo controlava, desde a vida política até o funcionamento econômico, passando inclusive

---

<sup>3</sup>Malandragem pode ser definida como um conjunto de artimanhas utilizadas para se obter vantagem em determinada situação (vantagens eventualmente ilícitas). Caracteriza-se pela engenhosidade e sutileza. Sua execução exige destreza, carisma, lábia e quaisquer características que permitam a manipulação de pessoas ou resultados, de forma a obter o melhor destes, e da maneira mais fácil possível.

<sup>4</sup>O jeitinho é um típico processo por meio do qual alguém atinge um dado objetivo a despeito de determinações institucionais (leis, ordens, regras etc.). Ele é usado para “driblar” determinações que, se fossem levadas em conta, impossibilitariam a realização da ação pretendida pela pessoa que o solicita, valorizando, assim, o pessoal em detrimento do universal. (MOTTA, ALCADIPANI, 1999).

pelo destino das pessoas. O Estado era ele [...] (DAVEL; VASCONCELOS, 1996 p. 235).

No que concerne às formas de gerir pessoas, o “cunhadismo” foi uma das primeiras maneiras de dominar pessoas que trabalhavam a favor dos interesses pessoais dos europeus quando da exploração do pau-brasil. Ele se deu porque, pelo casamento com uma indígena, o esposo português passava a ser parente de toda a tribo à qual a índia pertencia e o europeu utilizou-se dessa relação de parentesco, estabelecida por seu casamento, para fazer com que seus parentes índios trabalhassem a seu favor na extração do pau-de-tinta. Essa relação de dominação era aparentemente cordial (RIBEIRO, 1995). Referindo-se ao período canavieiro, Gilberto Freyre argumenta que o senhor de engenho, senhor absoluto das terras em que se produzia a cana-de-açúcar, exercia seu domínio e tinha suas decisões orientadas por sentimentos afetivos que amenizavam, por um lado, e reforçavam, por outro, sua autoridade, principalmente no que se refere às questões relacionadas com a gestão de seus empregados e escravos. (FREYRE, 1963).

Se se recordarem as relações de trabalho e o escrutínio no início do período republicano nacional, constatar-se-á que a figura do coronel dominava o quadro social da época e o fazia por meio de afeto e violência. Nesse período, as relações paternalistas, com envolvimento ambigualmente cordial-afetivos e autoritários violentos, tornam-se marcantes na história da formação da sociedade brasileira e, como afirmam Motta e Alcadipani (1999) a evidência desse tipo característico ainda se encontra manifesto em organizações contemporâneas.

Ainda como característica predominante da cultura social brasileira, destaca-se a “índole” de fundo emotivo (sentimentalista) a qual é devida, primordialmente, às relações paternalistas, marcadas por relações de amor e ódio, que se sobrepõem às atitudes econômico-racionais. É ainda marcante, no Brasil, a cultura da pessoalidade, ou seja, o grande valor atribuído à pessoa, sendo que o pessoalmente íntimo é colocado, no mais das vezes, sobre o interesse da coletividade: os interesses pessoais são tidos como mais importantes do que os do conjunto da sociedade, ocasionando falta de coesão na vida social brasileira, na medida em que cada um favorece os seus e os membros de seu “clã” em detrimento do interesse coletivo. (MOTTA, ALCADIPANI, 1999).

De acordo com Davel e Vasconcelos (1996), foi nas manifestações do coronelismo, predominante na época colonial brasileira, que as relações do mandonismo, protecionismo, clientelismo, favoritismo, paternalismo e apadrinhamento contribuíram decisivamente para a desorganização dos serviços públicos locais. Sistemáticamente, as estruturas do trabalho

escravo, então presentes nos engenhos da época, começaram a ser transplantadas para as organizações públicas, à conveniência dos poderosos coronéis, proprietários dos meios de produção. Os autores complementam:

[...] enquanto processava-se a Revolução Industrial nos países europeus, enquanto constituía-se a classe operária como ator social capaz de dialogar— mesmo que com base na força — com os proprietários dos meios de produção, no Brasil desenvolvia-se um processo de produção industrial com base no trabalho escravo. A particularidade deste processo, em termos de administração, é que o escravo não é considerado sequer um ser humano. Enquanto um homem livre negociava com patrão inglês, por exemplo, e este começava a pensar numa forma de aumentar a produtividade através de políticas gerenciais racionalmente definidas, como a especialização nos postos de trabalho concebida por Adam Schmitt, a prática gerencial brasileira era o chicote para o escravo (DAVEL; VASCONCELOS, 1996, p.239).

Em um contexto mais contemporâneo, os estudos de Motta e Caldas (1997) afirmam a persistência de alguns desses traços, bem nítidos e ainda influentes, no âmbito da organização do aparato administrativo brasileiro, quais sejam: Hierarquia (Tendência à centralização do poder); Distanciamento nas relações entre diferentes grupos sociais; Personalismo (sociedade baseada em relações pessoais); Paternalismo (domínio moral e econômico); Malandragem (Flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social); Aventureiro (mais sonhador do que disciplinado).

Ainda numa perspectiva de continuidade, Schwartzman (1998), corrobora e reafirma essa continuidade do modelo de administração pública patrimonial no Brasil. Para o autor, foi uma das marcas do nosso Estado, pois a sociedade nacional continuou a deparar-se com a dificuldade de enxergar uma separação entre o público e o privado, o que fez e ainda faz com que a troca de favores ainda seja relevante no processo político do Brasil. Nessa mesma concepção, Lustosa da Costa (1998) salienta que as raízes do nosso atraso, subdesenvolvimento, dependência, modernização periférica ou inserção pouco competitiva no mundo globalizado, estão plantadas na formação histórica brasileira, gerando uma série de determinantes que condicionam nosso sistema político, o Estado e suas relações com a sociedade e a economia. Para o autor:

Essas peculiaridades constituem modos de ser, proceder ou pensar que caracterizam nossas instituições, relações sociais e representações, do mundo social e político. Patrimonialismo, personalismo, mandonismo, formalismo, clientelismo, cartorialismo, centralismo e autoritarismo são exemplos das deformações ou “patologias” utilizadas para descrever aspectos de nossa realidade e, particularmente, do Estado, do governo e da administração pública, que constituem as causas da pouca efetividade da ação pública. (LUSTOSA DA COSTA, 1998, p.8)

Ainda nesse mesmo sentido, para Martins (1997), apesar das expressivas mudanças econômicas e sociais que aconteceram no Brasil nos últimos tempos, elas sequer foram suficientes para amenizar o favoritismo, o protecionismo, o autoritarismo, o clientelismo e a inibição da participação social como características culturais eminentemente patrimonialistas, que moldaram a organização da administração pública nacional e que ainda hoje apresentam sérias implicações. Afirmam ainda Balassiano e Salles (2005), que a cultura administrativa brasileira é refém dos paradoxos culturais existentes entre o formal e o informal, entre a hierarquia e a regra e o trato ao nível do indivíduo, refletindo a complexidade de uma realidade composta por uma multiplicidade disforme de valores que fundamentam a referida cultura.

Pode-se compreender, portanto, que a forma de dominação utilizada pela coroa portuguesa durante a colonização nacional foi decisiva na constituição das características sociopolíticas e culturais do aparato administrativo brasileiro, bem como da sociedade. Como foi exposto, em concordância com a literatura de referência, essas características ou traços de comportamento encontraram terreno fértil nas relações sociais estabelecidas e, por consequência, perduraram e ainda persistem nas organizações públicas. Fundamental importância deve ser dada aos traços socioculturais formadores de comportamentos individuais e grupais nas organizações, pois esses podem se apresentar como indissociáveis do comportamento das pessoas no âmbito profissional e influenciarem decisivamente nos rumos das organizações públicas. Oportunamente, tentando combater essas características e instaurar um modelo de burocracia racional-legal, surgiram, por parte de alguns governos em nível nacional, tentativas de alteração dessa ordem cultural e política já tão arraigada no aparato administrativo nacional. Discutir-se-á, adiante, tal assunto.

### 2.3 AS TENTATIVAS DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL

Nessa seção, pretende-se expor uma breve retrospectiva dos momentos significativos que marcaram algumas tentativas de Reforma do Estado no Brasil. Em tempo, são feitas considerações quanto às características sócio-político e culturais manifestas em cada tentativa de reforma e suas implicações para os rumos da administração pública nacional.

Como vimos na seção anterior, características tipicamente patrimoniais, marcadas por formas diversas de apropriação do público pelo privado, perduraram desde a colonização até o período republicano nacional. Esse sistema de dominação começa a ser confrontado pelas iniciativas desenvolvimentistas do Estado Brasileiro.



Em Pereira (1996), vê-se que, na década de 1930, a administração pública no Brasil foi fortemente influenciada pelos ideais da teoria burocrática de Weber. Despontou, então, no Governo de Getúlio Vargas, uma tentativa de enfrentar os problemas decorrentes da ainda marcante cultura patrimonial dominante na esfera nacional. A ideia da tentativa de implantação da racionalização da burocracia pública surge como um ensaio de combate ao descontrole desenfreado da máquina administrativa do governo brasileiro.

O governo de Getúlio Vargas, mais precisamente no seu segundo período (1936-45), apresentou uma proposição de Reforma Burocrática, visando a profissionalizar o funcionalismo público. A criação do DASP – Departamento de Administração do Serviço Público – foi um marco dessa proposta de reforma. O DASP teve o propósito de ser um agente modernizador dos processos administrativos, de acordo com o paradigma burocrático weberiano, a fim de promover a racionalidade e a eficiência do Estado. Além disso, buscou-se implantar critérios profissionais para o ingresso, a promoção e o desenvolvimento da carreira no serviço público através da formação de uma política de administração de pessoal baseada no mérito. O DASP também buscou implementar políticas visando a supervisionar a administração pública e fixar o orçamento nacional vinculado ao planejamento.

Essa tentativa do Governo Vargas, baseada na concepção burocrática weberiana, procurou dotar o aparato administrativo de pessoal técnico especializado, selecionado por critérios racionais, pautados na competência. O modelo seria regido por normas e regulamentos formalizados e com margens estreitas de controle. Pretendeu-se o desenvolvimento de uma organização pública eficiente por excelência. (MONTEIRO, 2012)

Entrementes, apesar de toda a elaboração de uma concepção burocrática ideal proposta pelo governo Vargas, a administração pública nacional não atentou para sua missão básica, qual seja, a de atender, ouvir e servir, efetivamente, a sociedade. O cumprimento das regras e procedimentos se apresentaram mais importantes do que o atendimento das necessidades sociais. As características das organizações informais não tiveram a devida atenção do governo. Esses motivos podem ter corroborado, supostamente, para que, na prática, a Burocracia nacional houvesse se transformado em sinônimo de lentidão, entraves, falta de objetividade, desencontro de informações, exatamente o oposto do que imaginou Weber em sua obra, como visto no capítulo anterior. Passam a encontrar terreno fértil as “disfunções burocráticas<sup>5</sup>”. Por outro lado, a reforma pretendida não teve força suficiente para combater a

---

<sup>5</sup> Merton (1970) conceitua as Disfunções Burocráticas como a ocorrência de consequências imprevistas ou indesejadas que levam à ineficiência ou a imperfeições nas ações da burocracia. Essas consequências, segundo

influência política subsistente quanto ao provimento dos cargos públicos, de tal forma que se fizeram destes moeda de troca para concessões de favores políticos.

Martins (1997) considera que essa tentativa de Reforma Burocrática Nacional foi-se transformando paulatina e naturalmente, em um misto de modernização e populismo (característica do Governo Getúlio Vargas). Para o autor, a tentativa de implantação, no Brasil, de um aparato estatal nos moldes weberianos, a qual foi parcialmente distorcida, em grande medida pela ainda forte cultura política clientelista, profundamente enraizada no aparato administrativo da nação. Nessa proposta de reforma, aos altos escalões da administração pública, foi estabelecida a admissão mediante concurso público, planos de carreira e promoções com base na meritocracia; no entanto, para os escalões médios e inferiores, a admissão continuou sendo feita de forma clientelista, e as promoções ocorriam com base, apenas, no tempo de serviço. A adoção dessas medidas resultou na constituição de uma elite burocrática com altos padrões de eficiência para tratar com os governos e instituições estrangeiras e um quadro de servidores de baixa qualificação, baixos salários e desmotivados a prestar serviços públicos à população.

A queda da ditadura Vargas, em 1945, e a democratização do Brasil não ajudaram muito, segundo Martins (1997), no processo de modernização da administração pública nacional. Foi recorrente, naquele período, a continuidade de práticas clientelistas por parte dos partidos políticos. A indicação para um cargo público tornou-se aspiração da classe média baixa e dos estratos socialmente menos privilegiados. Em função do afrouxamento das regras de ingresso no serviço público, que acabou se tornando uma espécie de moeda de troca política, houve um inchamento do quadro administrativo público com servidores de baixa qualificação.

Entre os anos 1955-60, sobreveio a proposta do Estado Desenvolvimentista de Juscelino Kubistchek. Nesse governo, foi proposto o “Plano de Metas”, que intentou implementar ações em quatro setores estratégicos, a saber: energia; transporte; indústria pesada e alimentação. No entanto, ainda sob as consequências da herança da burocracia nacional – com a qual Kubistchek se deparou –, houve uma continuidade na manutenção das práticas clientelistas de acesso ao serviço público, haja vista que, por parte dos partidos políticos da época, havia uma forte manipulação dos recursos públicos sob a forma de concessão de subsídios para interesses particulares e corporativos. A pequena corrupção, na

---

Merton, manifestam-se como decorrência do fato de que a burocracia não leva em conta a variabilidade humana, que constitui organizações informais no âmbito da organização formal.

forma do “jeito”, tornou-se regra nas relações pessoais no interior do aparato administrativo brasileiro. (MAIA, 2012; MARTINS, 1997).

A partir de 1964, o regime autoritário imposto no Brasil propôs uma ambiciosa reforma das estruturas do Estado e seus procedimentos. Por meio da edição do Decreto Lei nº 200, que ficou conhecida como a reforma de 1967, o governo militar propôs uma filosofia básica de reforma que pretendia, em linhas gerais: elaborar diretrizes normativas centralizadas no âmbito do governo federal e promover a descentralização funcional do aparelho do Estado mediante delegação de autoridade a órgãos da administração indireta. Lustosa da Costa (2008, p.12) afirma que o dispositivo legal do Decreto Lei nº 200 “foi uma espécie de lei orgânica da administração pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências”.

Quanto aos resultados dessa tentativa, Martins (1997) destaca que a racionalidade pretendida pelo governo militar através da centralização normativa foi fortemente prejudicada pela concentração de poder pessoal e arbitrária, alimentada pelo *ethos*<sup>6</sup> autoritário característico daquele governo. Ainda quanto à descentralização, em função da grande expansão da administração indireta, o governo perdeu o controle de suas empresas estatais. Tais consequências provocaram relacionamentos conflitantes entre a administração direta e a indireta.

Em 1979, foi ainda proposto, pelo governo militar, o Programa Nacional da Desburocratização. Esse programa pretendeu dinamizar e simplificar o funcionamento da administração pública nacional. No entanto, apesar das boas propostas idealizadas, afirma Martins (1997) que, na década de 80, marcada pela queda do regime militar e retomada dos civis ao governo, houve, na prática, o desenvolvimento de novas formas de manifestações de práticas clientelistas e grande desorganização das estruturas do governo. Especialmente, o governo Collor de Melo marcou a administração nacional pelo alto índice de corrupção e surgimento de novos tráfegos de influência entre interesses públicos e privados.

Oportuno destacar ainda que após a queda do regime militar, no ano 1988 o Estado Brasileiro promulgou a vigente Constituição Federal que trouxe dentre seus intentos para a organização administrativa pública nacional, a orientação de obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº19 de 1998, adveio o acréscimo do princípio da eficiência.

---

6 O termo *ethos* aqui adotado tem o sentido de manifestação dos valores, hábitos e modos de agir.

Apesar dessas principais tentativas de reforma do aparato administrativo nacional, algumas características ainda predominaram na burocracia brasileira, conforme discute Vasconcelos (2002), quais sejam: o excesso de autoritarismo, a consolidação de uma cúpula tecnocrática, a ineficiência, a ineficácia, os atrasos, confusões e privilégios concedidos a uma minoria. A desobediência aos princípios Constitucionais, a centralidade das decisões nos Governos, o autoritarismo na implantação das propostas, a restrita participação popular e a abertura para adoção das características neoliberais de mercado foram marcas decisivas no desenvolvimento sociopolítico do Estado Brasileiro ao longo das propostas de reforma administrativa dos anos 1990. A institucionalização da burocracia no tipo ideal weberiano, de fato, ainda não tinha sido implantada no governo do Brasil.

## 2.4 O GERENCIALISMO BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES

Antes de adentrar na esfera da proposta de Reforma Gerencial em nosso Estado Nacional e suas implicações, apresentam-se, com base na literatura de referência, um passeio pelos fatos e circunstâncias em nível mundial no que diz respeito aos fatores que possivelmente excitaram a necessidade de reforma administrativa nos aparelhos administrativos nacionais. Em seguida, são apresentadas algumas características que marcaram a instrumentalização prática da tentativa de reforma gerencial brasileira.

*A priori*, destacam-se que as disfunções da burocracia não foram ocorrências exclusivas no Brasil, elas também ocorreram em vários outros países, inclusive nos ditos desenvolvidos. Bresser-Pereira (1997), apresentando uma análise da conjuntura sócio-político e econômica em nível mundial, relata alguns acontecimentos que por ele foram avaliados como influenciadores diretos da necessidade de mudanças nos rumos da administração pública, quais sejam: a globalização da economia mundial e o avanço do desenvolvimento tecnológico do século XX; captura do Estado por interesses privados (empresários e burocratas públicos) – o que provocaria desequilíbrio fiscal e aumento da dívida externa; aumento do espaço ganho pelo mercado, o que transformou a competitividade internacional em condição de sobrevivência para o desenvolvimento econômico de cada país.

Ainda segundo a concepção de Bresser- Pereira (1997), esses motivos teriam desencadeado uma nova crise fiscal do Estado, o esgotamento das formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática de administrar. Em resposta à crise, houve manifestações de toda ordem em nível mundial e, fatalmente, a emergência de novas formas de administrar. Em função das crescentes insatisfações com a administração pública, surgiram novas

alternativas, em destaque, os Estados Unidos da América e o Reino Unido, que propunham aplicar, no âmbito da administração pública, práticas características da administração privada. Essas propostas passaram a ser chamadas de gerencialismo ou administração pública gerencial. Paes de Paula (2005) ressalta que esse gerencialismo, na verdade, veio representar as necessidades das mais diversas empresas e governos, transcendendo, portanto, as matrizes histórico-culturais locais.

Os governos de Margareth Thatcher (1979 – 1987), na Inglaterra e de Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980 -1988), ambos de orientação neoliberal, foram os pioneiros na implantação de medidas governamentais de caráter gerencial em seus países, tais como: privatização de empresas; criação de organismos de regulação; terceirização de alguns serviços; desregulamentação da economia, dentre outras. Essas medidas foram decisivas para as propostas de reformas em vários países no mundo, incluindo, entre esses, o Brasil. (PAES DE PAULA, 2005).

Em 1995, agora sim, foi proposta uma Reforma Gerencial no Brasil por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado, idealizado pelo então Ministro Bresser-Pereira no governo Fernando Henrique Cardoso. Conforme essa proposta de Reforma, o Estado deveria passar a ser orientado predominantemente pelos valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Essa tentativa de reforma teve, como alguns de seus principais pontos a serem atingidos: a descentralização política, com a transferência de recursos e atribuições para estados e municípios; a descentralização administrativa, delegando-se autoridade aos administradores públicos; diminuição dos níveis hierárquicos da administração pública; controle por resultados; e administração voltada para os interesses dos cidadãos. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Na concepção de Bresser-Pereira (1997), tornava-se então necessária, a adoção de novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos. Para Bresser, em função da forte pressão da globalização em nível mundial, de redefinição das funções dos Estados, o país precisaria mudar sua postura burocrática e agir conforme as necessidades competitivas do mercado. O autor ainda destaca que o avanço da democracia no mundo também exigia uma participação mais direta da sociedade na gestão pública, o que, na prática administrativa nacional, então predominante, era quase que imperceptível.

Em síntese, a Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil, conforme a proposta de Bresser-Pereira (1997), trouxe algumas características, a saber:

- a) A orientação do Estado deve estar no cidadão – usuário ou cidadão-cliente;
- b) Ênfase no controle de resultados ao invés do controle dos procedimentos;
- c) Fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras e sua exploração mediante a formulação e gestão das políticas públicas;
- d) Separação entre secretarias formuladoras, de caráter centralizado, e secretarias executoras de caráter descentralizado;
- e) Transferência para o setor público não-estatal (publicização) dos serviços sociais e científicos competitivos;
- f) Terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passariam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Compreende-se que essas características da reforma do Estado que Bresser (1997) apresenta possuem um viés notadamente neoliberal que visava à redução da esfera de atuação do Estado, buscando enxugar a máquina pública, utilizando, para isso, a transferência de muitas de suas atividades para o mercado. Na intenção, talvez, de camuflar-se, a proposta gerencial utiliza um discurso de que especial atenção seria dada à busca de bons resultados dos serviços públicos a serem prestados à sociedade.

É de bom alvitre destacar, ainda, que o Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro, na prática, ao priorizar o conteúdo técnico e institucional, deixando a dimensão cultural e política como mera figuração, deixou de considerar adequadamente o contexto brasileiro em que iria ser implantada a reforma, os interesses dos servidores, as peculiaridades da nação e as características mais essenciais da “nossa” administração pública. Uma dessas características centrais que identificam a cultura política brasileira é exatamente a predominância da herança colonial eminentemente patrimonialista. Nem as profundas mudanças econômicas e sociais que ocorreram no país amenizaram as práticas do favoritismo, clientelismo, protecionismo e autoritarismo como características culturais, que moldaram a organização da administração pública nacional ao longo dos anos. (MARTINS, 1997; PAES DE PAULA, 2005).

Nesse sentido, ainda reforça Andriolo (2006), quando afirma que a dimensão cultural da proposta de Reforma Gerencial do governo brasileiro pareceu mais uma função figurativa do que o estabelecimento de uma efetiva estratégia de ação, visto que o Plano Diretor foi minucioso na explanação da dimensão institucional-legal, citando emendas constitucionais

que deveriam ser aprovadas, a legislação a ser revista, ao passo em que a dimensão cultural foi tratada de forma superficial e genérica. Esse autor reforça que, pelo fato de a proposta de reforma do Estado Nacional ter sido adotado um modelo estrangeiro, confirma uma tendência histórica de se buscar, nos países do primeiro mundo, as soluções para os problemas locais. Uma das explicações para esse fenômeno seria a tendência, apontada por Prestes Motta, Alcadipani e Bresler (2001), de que os gestores no Brasil valorizam, de forma exagerada, os modelos organizacionais, metodologias e teorias geradas em outros países, havendo pouca preocupação com a adequação desses modelos ao nosso contexto sócio-político e cultural bem peculiar, o que, no mínimo, seria imprescindível.

Seguindo o viés neoliberal de desenvolvimento dependente e associado orientado para o mercado, já anteriormente trilhado pelo governo Collor no Estado Brasileiro, o governo de Fernando Henrique Cardoso, na linha histórica das anteriores tentativas de reforma nacional, não consegue, na prática, propor uma reforma com base democrática. Pelo contrário, de forma autoritária, inibe a realização de debates de negociações e as decisões passaram a ser tomadas em um processo claramente centralizador. Afirmar Cheibub (2000) *apud* Monteiro (2012) que a reforma gerencial no Brasil foi concebida nas cúpulas do governo, sem qualquer debate com a sociedade ou com as entidades representativas dos servidores públicos. Foi uma proposta de reforma antipopular e autoritária. A proposta de reforma gerencial, em sua dimensão sociopolítica, compreendendo o envolvimento dos servidores e o controle social pelos cidadãos ficou limitada, basicamente, ao nível teórico do discurso. (PAES DE PAULA, 2005).

Outra barreira que afrontou a proposta de reforma foi a resistência política advinda do congresso nacional. Alguns congressistas se opuseram à tentativa de implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, por temer a perda da possibilidade de se influenciar a gestão do aparato público por meio da manipulação de verbas e interferência nos cargos públicos. (PAES DE PAULA, 2005).

Quanto à relação Estado-Servidor público, como fruto da proposta de reforma Gerencial, a Emenda Constitucional 19/1998 trouxe algumas implicações, dentre as quais podem-se destacar: a propositura do fim da obrigatoriedade do regime jurídico único dos servidores, abrindo a possibilidade de o governo contratar sob o regime da CLT (norma que rege o trabalho na iniciativa privada); a quebra da estabilidade do servidor, indicando as possibilidades de demissão; a criação de sistemas de remuneração mais enxutos e a fragmentação das carreiras públicas (MONTEIRO, 2012). Essas medidas dificultaram, claramente, a constituição de uma unidade de reivindicação dos direitos do servidor público.

Complementa Paes de Paula (2005), quando assevera que, em relação à política de recursos humanos, na proposta de reforma gerencial, continuou a serem priorizadas as carreiras dos servidores que ocupavam o núcleo estratégico do Estado.

Paes de Paula (2005) argumenta que o aparelho do Estado brasileiro, ainda no período pós-reforma, manteve sua estrutura de poder concentrado no núcleo estratégico (Ministério da Fazenda, Banco Central, Tesouro Nacional e BNDES). Isso foi chamado por Diniz (2000) de insulamento burocrático<sup>7</sup>. A formulação das políticas foi designada aos burocratas, o monopólio das decisões às secretarias formuladoras e a execução, às secretarias executoras. Para Diniz (2000), o governo FHC seguiu o modelo tecnocrático de gestão e exerceu seu mandato com excesso de discricionariedade, cujas decisões estratégicas não se parametrizavam por procedimentos democráticos. O controle social ficou apenas idealizado, pois a estrutura e a dinâmica do aparelho do Estado pós-reforma não apontou canais de permissão da infiltração das demandas populares.

Lescura et al [S.d] afirmam que, nos três momentos pelos quais passou a administração pública nacional – patrimonialismo, burocracia e gerencialismo –, apesar das tentativas de reformas, ainda não foi possível efetivamente transformar as relações personalistas tão presentes nas relações da administração pública nacional. Para as autoras, a cultura nacional ainda tem exercido significativa influência nas práticas de gestão das organizações. Isso se dá, talvez, pelo fato de as propostas de reforma não terem emergido visando aos interesses das camadas populares, acarretando uma falta de identificação popular com o Estado e com a administração pública brasileira. De acordo com Srouf (2000), reponta no Brasil um velho traço cultural social conhecido como “formalismo”.

Trata-se de uma clara dissociação entre o discurso e a prática; o enunciado e o vivido; o país legal e o país real; os códigos formalizados de conduta e os expedientes espertos do dia-a-dia; as declarações de boas intenções e o cinismo dos arranjos de conveniência. (SROUR, 2000 p. 137)

No contexto em que foi proposta a reforma gerencial da administração pública brasileira, recorda Paes de Paula (2005) que o Partido dos Trabalhadores, sendo originariamente de esquerda, defensor de uma maior abertura à participação social no governo e de posicionamento avesso à implantação dos ideais do gerencialismo, quando foi elevado ao poder através da eleição do governo Luis Inácio Lula da Silva em 2002, deu continuidade em muitas ações gerencialistas. Entrementes, cabe destacar que, especialmente, quanto à política

---

<sup>7</sup> Insulamento burocrático pode ser compreendido como uma ação de governo com fins de evitar o controle democrático e o escrutínio público sobre as atividades do Estado. (DINIZ, 2000).



de gestão de pessoas, o novo governo propôs uma nova perspectiva a partir da tentativa de implantação de uma gestão baseada nas competências do quadro administrativo brasileiro.

## 2.5 O PLANO DE GESTÃO DE PESSOAS DO GOVERNO FEDERAL PARA AS IFES

Nesta seção, pretende-se apresentar iniciativas que caracterizaram a gestão pública nacional que passa a ser implementada no Brasil a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Em atendimento aos objetivos deste estudo, foi dado especial destaque à política de gestão de pessoas que foi idealizada pelo governo Lula a partir do Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNDP, proposto em 2006.

O PNDP, idealizado pelo governo federal por meio do decreto nº 5.707/2006, versou sobre a instituição de uma política com diretrizes para o desenvolvimento da administração pública federal. O público alvo seriam os servidores dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Quanto às finalidades dessa política, o decreto cita as intenções de:

[...] melhoria da eficiência, eficácia e qualidades os serviços prestados ao cidadão; o desenvolvimento permanente do servidor público; a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições; a divulgação, gerenciamento e racionalização dos gastos com capacitação.

Propunha-se, portanto, uma administração pública com viés gerencial e enfoque na gestão por competências (BRASIL, 2006; OLIVEIRA, 2011). Quanto aos instrumentos do PNDP, foram propostos três: o plano anual de capacitação; o relatório de execução do plano anual de capacitação e o sistema de gestão por competências. (BRASIL, 2006).

No contexto das IFES brasileiras, foi instituído, ainda, por meio da Lei nº 11.091/2005, o Plano de Carreira dos Cargos Técnicos-administrativos em Educação (PCCTAE). Essa nova lei propôs uma interligação entre o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI de cada IFES e o (PDCTAE) Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE que abrangeu as dimensões: do dimensionamento das necessidades de pessoal; do programa de capacitação e aperfeiçoamento e ainda do programa de avaliação de desempenho dos servidores (BRASIL, 2005). Importante destacar, ainda, que o PCCTAE caracterizou as formas de desenvolvimento na carreira dos servidores, quais sejam: a

progressão por capacitação vinculada à realização de cursos de aperfeiçoamento; o incentivo à qualificação pela realização de cursos de educação formal e ainda a progressão por mérito profissional vinculada à apresentação de resultado fixado em programa de avaliação de desempenho.

Oliveira (2011) atribui a tentativa da implantação de uma gestão de pessoas por competências nas IFES à implementação do PCCTAE. No entanto, destaca uma evidente carência, no âmbito das IFES nacionais, de uma compreensão acerca do real conceito do termo competências no contexto da gestão de pessoas dessas instituições. A literatura acadêmica, por meio das escolas de competências, apresenta um vasto campo de definições e dimensões conceituais desse termo. Por não ser objeto deste estudo o aprofundamento dessa discussão, o termo competências será compreendido na forma em que consistentemente tem sido tratado na academia como o “conjunto de Conhecimentos, Habilidade e Atitudes – CHA, requeridas para o desempenho de uma tarefa/atividade” e que poderá ser considerada no desenvolvimento de uma organização e/ou de um membro individualmente. (HONDEGHEM E VANDERMEULEN, 2000; OLIVEIRA, 2011).

É oportuno salientar nessa discussão que, conforme consideram Hondeghe e Vandermeulen (2000), uma gestão de pessoas que se aproxima de uma gestão por competências coloca o ser humano no centro das atenções e destaca a sua importância para o alcance dos objetivos organizacionais, além de ser uma ferramenta para a mudança de uma cultura burocrática e, portanto, impessoal, para uma cultura mais personalística. Ou seja, o foco recai sobre as pessoas. Nesse sentido, Siddiquee (2010) assevera uma forte tendência da “nova gestão pública” de equiparar-se ao setor privado à medida em que idealiza uma gestão por resultados e desempenho visando a incrementar eficiência e efetividade ao desempenho profissional. Brandão e Guimarães (2001) alertam sobre a relação de complementaridade e interdependência existente entre competências e desempenho profissional.

Confirmando a permanência dos traços históricos e culturais brasileiros – já discutida neste estudo –, Souza (2005) relata que a avaliação de desempenho que tem sido desenvolvida em alguns órgãos federais ainda é norteadada pelo forte apelo do paternalismo, protecionismo e pela discricionariedade. A adoção de novos mecanismos e critérios se faz necessária a fim de que eles possam tornar a avaliação do desempenho mais real e justa. Para Brandão e Guimarães (2001) em função das competências humanas se expressarem no desempenho das pessoas no trabalho, a identificação das competências disponíveis na organização é realizada, geralmente, por meio da realização da avaliação de desempenho. Isso reforça a importância desse instrumento para a gestão de pessoas nas organizações.

Ainda no ano 2006, outros dois decretos federais foram estabelecidos com o intuito de normatizar a proposta de gestão de pessoas por competências no ambiente da IFES, quais sejam: os decretos nº 5.824 e nº 5.825 – ambos em estreita relação com o PCCTAE e com o PNDP já propostos anteriormente. O primeiro procurou normatizar os procedimentos de concessão ao incentivo à qualificação dos servidores e, o segundo, estabelecer diretrizes para a elaboração do PDCTAE. Buscava-se, assim, a apropriação dos processos de trabalho e a inserção no planejamento institucional; refletir sobre o desempenho dos servidores; e promover as condições de capacitação e avaliação visando à melhoria da qualidade na prestação dos serviços à sociedade (BRASIL, 2006; OLIVEIRA, 2011). Ainda quanto ao decreto nº 5.825 – que tratou do PDCTAE –, o legislador ofereceu um destaque ao programa de avaliação de desempenho, que teria, como prerrogativa de resultados, o fornecimento de indicadores para o planejamento e desenvolvimento de pessoal por meio da contribuição aos programas de capacitação e no dimensionamento de pessoal.

Nos estudos de Oliveira (2011), o autor alega que os dispositivos legais responsáveis pela tentativa de aproximação da gestão de pessoas à gestão por competências, supostamente não estão exercendo o alinhamento perfeito com a realidade vivenciada pelas IFES, possivelmente pela predominância de culturas locais já bem consolidadas. Oportunamente, destaca que a gestão de pessoas por competências nas IFES ainda é uma iniciativa incipiente e que muitos desafios ainda se colocam para a efetiva consolidação desse sistema. Em Nogueira (1998), é percebido um alerta de que apenas tentativas de desenvolvimento de novas técnicas ou sofisticados programas de gestão já não são mais suficientes ao preparo de gestores públicos. Nos tempos hodiernos, as organizações requerem gestores públicos com habilidades de negociação, capazes de operar técnica e politicamente, desenvolvendo suas ações com a consciência democrática, representativa e participativa.

No âmbito da Universidade Federal da Paraíba, por meio de sua Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, em cumprimento dos princípios e diretrizes normativas do governo federal, no ano de 2012 foi aprovada, no Conselho Superior da UFPB, a Resolução CONSUNI de nº 23, que buscou instituir o Sistema de Gestão de Pessoas por Competências da UFPB. O Sistema de Gestão de Pessoas por Competências foi desenvolvido para auxiliar a instituição na profissionalização da gestão de pessoas, a partir da identificação, desenvolvimento e avaliação das competências institucionais, das competências dos ambientes organizacionais e das competências dos servidores. A proposta do SGPC – UFPB ainda previu a criação dos subsistemas de gestão do desempenho por competências, da capacitação por competências, da seleção e provisão por competências e ainda do

dimensionamento e movimentação dos servidores. Desses, apenas o subsistema da gestão do desempenho por competências foi estruturado e se encontra em fase de aprovação no Conselho Superior da Instituição.

## 2.6 O INSTRUMENTO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL

Nessa seção, serão apresentados alguns conceitos, objetivos e finalidades acerca da avaliação de desempenho funcional encontrados na literatura acadêmica e que serão tomados como referência para a análise e discussão dos achados da pesquisa. Inicialmente, será feita uma breve retrospectiva histórica desse instrumento avaliativo que exerce importante papel na gestão de pessoas das organizações.

A literatura apresenta que o termo “desempenho”, na visão trazida pela Escola Científica da Teoria Geral da Administração, esteve inicialmente relacionado ao funcionamento das máquinas e equipamentos. Taylor, principal nome da aludida escola, demonstrou sua preocupação com a temática por intermédio de seus estudos acerca da padronização de procedimentos e da mensuração de cada movimento dos operários, de modo a aumentar a capacidade de produção das organizações e facilitar o comando, coordenação e controle do processo produtivo. Henry Ford, seguidor de Taylor, foi um dos primeiros empresários a implantar um sistema de premiação pelo desempenho de seus empregados, por meio do pagamento de maiores salários àqueles que mais produzissem. Ford acreditava que o homem era parte integrante da máquina e era motivado somente por incentivos financeiros.

Com o surgimento da Escola das Relações Humanas, passou-se a ter outro enfoque referente à forma pela qual se conceberia as motivações do funcionário e obter resultados nas organizações. A preocupação passou da máquina para o homem e se verificou que o aumento da produção estava condicionado à satisfação do funcionário, que passou a ser tratado como um integrante da organização. A partir dessa abordagem, ocorreram mudanças na forma de tratar os funcionários, surgindo vários estudos sobre como conhecer e medir o potencial no trabalho das pessoas.

Vê-se, em Brandão e Guimarães (2001) que, desde a antiguidade já se utilizava a avaliação como mecanismo de controle dos homens, mas foi com o surgimento do capitalismo e das grandes indústrias que a avaliação de desempenho ganhou maior significado. No século XX, com o advento do Taylorismo e do movimento da Administração Científica, começou a difusão e a utilização ampliada de processos e escalas para avaliar o

desempenho dos empregados. Durante muitos anos, os administradores e tomadores de decisões preocuparam-se exclusivamente com a eficiência da máquina como meio de aumentar a produtividade da empresa. O foco sobre o equipamento e a abordagem mecanicista da administração não resolveu o problema do aumento da eficiência da organização. O homem era visto como objeto moldável aos interesses da organização, substituível e facilmente manipulável, uma vez que se acreditava ser motivado, exclusivamente, por interesse salarial e econômico.

Mais contemporaneamente, Pontes (2005) descreve a avaliação ou a administração do desempenho como um método que visa, continuamente, a: estabelecer um contato com os funcionários relativamente aos resultados desejados pela organização; acompanhar os desafios propostos, corrigindo os rumos, quando necessário, e avaliar os resultados conseguidos. Em outras palavras, a avaliação de desempenho tem, como objetivo maior: o estabelecimento de resultados a serem alcançados, o acompanhamento do processo de trabalho realizado e o fornecimento constante de *feedback* sobre o desempenho para, a partir daí, obter-se subsídios para a definição de novas ações que vão repercutir na melhoria dos resultados esperados.

Para os autores Bergamini e Beraldo (2007), avaliar o desempenho consiste na apreciação sistemática de um subordinado a partir do trabalho feito, segundo as aptidões e outras qualidades necessárias à boa execução de seu trabalho, ou seja, busca saber o quanto um funcionário dá de si ao executar suas atribuições. Entende-se que quando bem utilizada, a avaliação de desempenho torna-se ferramenta importante na gestão de pessoas, possibilitando: mais que apenas mensurar a qualidade e a quantidade das entregas realizadas pelos funcionários, detectar possíveis lacunas de capacitação, o grau de compromisso do servidor com a organização, além de problemas que possam permear as relações de trabalho. Ainda de acordo com esses autores, a política de avaliação pode se tornar um fator de transformação institucional, na medida em que cria condições para a reflexão e a transformação das práticas cotidianas, surtindo efeitos no desenvolvimento de seus integrantes, o que vem a demandar um comprometimento efetivo do todo o sistema organizacional.

Pode-se entender, portanto, que a avaliação de desempenho se constitui em um processo que envolve toda a organização. Seu sucesso não depende apenas da competência técnica do instrumento em si. Pelo contrário, há uma grande dependência do trabalho que todos os envolvidos precisam desenvolver. Como visto nas seções anteriores, os aspectos político e culturais que constituíram a base de formação das relações Estado-Sociedade e Estado-Servidores Públicos no Brasil e que delimitaram alguns traços tipicamente sociais

brasileiros precisam receber considerável atenção na elaboração dos programas de avaliação de desempenho a serem implementados nas instituições públicas.

Destacando os principais objetivos e finalidades para a realização da avaliação de desempenho funcional nas organizações, vê-se em Hipólito e Reis (2002) e Pontes (2005, p.24), que um programa de avaliação de desempenho deve ter, como principais objetivos:

- a) Tornar dinâmico o planejamento da organização;
- b) Conseguir melhorias voltadas à produtividade, qualidade e satisfação dos clientes, bem como em relação aos aspectos econômicos e financeiros;
- c) Estabelecer os resultados esperados das pessoas na organização;
- d) Obter o comprometimento das pessoas em relação aos resultados desejados pela empresa;
- e) Melhorar a comunicação entre os níveis hierárquicos na organização, criando um clima de diálogo construtivo e eliminando dissonâncias, ansiedades e incertezas;
- f) Dar orientação constante sobre o desempenho das pessoas, buscando melhorias;
- g) Estabelecer um clima de confiança, motivação e cooperação entre os membros das equipes de trabalho;
- h) Servir como instrumento para o levantamento de necessidades de treinamento e desenvolvimento.

Vale lembrar que a avaliação de desempenho, concebida como uma ferramenta gerencial de alto valor para as organizações, possibilita o aprimoramento tanto da gestão de pessoas, quanto da própria organização como um todo. Nesse sentido, a avaliação do desempenho se constitui como um meio de localizar problemas de desempenho, de adequação do colaborador ao cargo ou função ocupada, de localização de possíveis discrepâncias ou carências de treinamento e, conseqüentemente, estabelecer os meios para neutralizar ou eliminar as divergências identificadas e revelar alternativas de melhoria na qualidade do trabalho e de vida das pessoas dentro das organizações.

Corroborando Lucena (2004), quando afirma que a avaliação de desempenho é uma das ferramentas que auxiliam no cumprimento de metas estratégicas, quando considera a missão, a visão e os valores institucionais. Percebe-se, ser necessário que o método adotado seja o mais adequado à realidade institucional para que a eficácia do processo esteja assegurada. Ainda para Lucena (1992), a avaliação de desempenho precisa ter, como parâmetros, padrões de desempenho pré-definidos, tais como: qualidade; prazos; quantidade; custos e contribuição

para o desenvolvimento organizacional. Para garantir o alcance desses resultados, faz-se necessário um acompanhamento sistemático e contínuo que possibilite identificar os desvios e propor ajustes para garantir o alcance deles.

De acordo com Odelius e Santos (2007), a avaliação de desempenho ainda pode proporcionar vários outros resultados positivos às organizações e seus agentes, tais como:

- a) Incremento na capacidade produtiva;
- b) Acompanhamento sistemático do desempenho;
- c) Obtenção de melhoria dos resultados da organização;
- d) Melhores resultados na área de trabalho;
- e) *Feedback* proporcionando aperfeiçoamento;
- f) Estímulo ao crescimento profissional;
- g) Inserção do indivíduo no contexto organizacional;
- h) Melhoria da comunicação entre avaliadores e avaliados;
- i) Melhoria das condições e nos resultados do trabalho;
- j) Reconhecimento do mérito profissional.

Em Hipólito e Reis (2002), vê-se que o processo de avaliação de desempenho deve ser um instrumento capaz de gerar subsídios às demais atividades referentes à gestão de pessoas, por isso, não pode estar restrito a uma simples formalização para concessão de ganhos financeiros. Deve, na sua elaboração, estabelecer um compromisso cada vez mais direto com a estratégia de gestão de pessoas e inserir, no cenário das avaliações, a adoção de metas e indicadores de desempenho que reflitam os desdobramentos da estratégia organizacional.

É nesse cenário que emerge o conceito mais amplo que o de avaliação de desempenho, qual seja o de gestão do desempenho, que se apresenta atualmente como o modelo mais completo para o acompanhamento do desempenho dos colaboradores de uma organização, por abranger o planejamento e o acompanhamento além da avaliação do desempenho, com o intuito de aperfeiçoar o diagnóstico laboral, objetivando estimular o alcance de metas organizacionais e a consequente promoção do desenvolvimento da gestão de pessoas.

Especialmente acerca da gestão pública, hodiernamente percebe-se que as organizações vêm passando por fortes transformações em seus modelos de gestão. Em atendimento aos anseios de uma sociedade que emerge cada vez mais exigente e fiscalizadora, do serviço público é demandada a necessidade de oferecimento de serviços cada vez mais eficazes. Os gestores têm percebido a inevitabilidade de servidores mais competentes e comprometidos com o trabalho. Nesse cenário, a implementação de um programa de gestão de desempenho efetivo nas organizações torna-se um instrumento colaborativo a esse anseio.

A esse respeito, vê-se em Balassiano e Salles (2005), que um grave problema existente no serviço público é a falta de percepção da correlação entre as atividades desenvolvidas e os resultados esperados, que geram sérias distorções da avaliação do desempenho e a ineficácia dos seus resultados, tornando-a um processo meramente formal para o cumprimento da legislação e das regras administrativas da organização. Tal percepção ocorre nos níveis: estratégico; tático e operacional; sendo o principal paradigma a ser mudado com vistas a estabelecer a avaliação de desempenho como mecanismo integrador e facilitador da melhoria organizacional.

Barbosa (1996), faz uma crítica aos mecanismos atuais de avaliação de desempenho e concessões de promoções para servidores públicos, associando, a eles, os fundamentos de interesses políticos, nepóticos e fisiológicos diversos. A autora sugere, ainda, que uma possível maneira de enriquecimento da compreensão acerca do tema seria fazer uma reflexão das mudanças nas relações de trabalho em curso sob uma ótica histórico-sociológica do interior da sociedade brasileira. Em Brandão e Guimarães (2001), percebe-se que, na prática, ou os sistemas de avaliações de desempenho estão inadequados ou os agentes envolvidos estão despreparados para utilizá-los. Segundo esses autores:

As organizações modernas necessitam de mecanismos de avaliação de desempenho em seus diversos níveis, desde o corporativo até o individual, pois, como sugerem Oliveira-Castro, Lima e Veiga (1996), o desempenho no trabalho é resultante não apenas das competências inerentes ao indivíduo mas também das relações interpessoais, do ambiente de trabalho e das características da organização (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001, p.12).

Na percepção de Pires (2007), um maior investimento em uma política de conscientização e sensibilização do servidor público, aliada ao preparo técnico dos agentes envolvidos, pode contribuir com o sucesso da avaliação de desempenho no serviço público. Barbosa (1996) defende que um sistema efetivo de meritocracia no serviço público vai muito além da elaboração de mecanismos jurídicos formais, necessita, contudo, de uma legitimação social para a sua efetividade. Esses autores corroboram com o entendimento de que parte do problema que envolve a avaliação de desempenho no serviço público tem relação com a formação do sistema cultural brasileiro.

Ainda na percepção de Barbosa (1996), os instrumentos de avaliação de desempenho que têm sido aplicados no serviço público têm provocado descontentamento das partes envolvidas, haja vista considerarem os resultados pouco confiáveis. Via de regra, os mais bem avaliados têm sido vistos como “apadrinhados” e os que recebem baixa avaliação comumente



não legitimam a boa avaliação alheia. A autora destaca, ainda, que normalmente as chefias não gostam de avaliar pelo fato de gerar insatisfação dos servidores e para evitar tensões, acabam por avaliar todos positivamente. Isso provocaria a acomodação dos servidores, na medida em que, trabalhando ou não, eles seriam promovidos de qualquer maneira. Para Barbosa (1996), considerando a lógica da igualdade substantiva, no Brasil, desempenho não se avalia, se justifica.

De acordo com Balassiano e Salles (2005), no serviço público federal, além da legislação que – por desconsiderar os aspectos culturais acaba por “engessar” as possibilidades de mudanças e de atitudes inovadoras concretas – há o problema da descontinuidade administrativa. Este último leva ao descuido com o planejamento das ações de gestão de pessoas, dentre elas, a avaliação do desempenho que, via de regra, transforma-se em mais um documento a ser preenchido para cumprir uma formalidade e justificar uma remuneração variável para os que obtiveram as melhores pontuações. O grande desafio tem sido o desenvolvimento de uma sistemática de gestão do desempenho adequada às peculiaridades funcionais, políticas e culturais da instituição, e que colabore para promover reflexão entre os agentes envolvidos, a fim de se conquistar a necessária legitimidade e efetividade em seus propósitos. (MOTTA E VASCONCELOS, 2006; BERGUE, 2010).

## 2.7 A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO FUNCIONAL NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

No âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em decorrência das estruturas dos Planos de Cargos e Carreiras dos servidores, a avaliação de desempenho tem alcançado mais visibilidade e espaço nas discussões. A Lei nº 11.091, de 12/01/2005, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnicos-administrativos em Educação – no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação – com relação à avaliação de desempenho funcional, há uma definição como princípio ou diretriz, como se lê: “um processo pedagógico, realizado mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários”. (BRASIL, 2005).

A avaliação de desempenho para as IFES é descrita no Decreto nº 5.825 de 29/06/2006 como instrumento gerencial que permite, ao administrador, mensurar os resultados obtidos pelo servidor ou pela equipe de trabalho. Isso deve ocorrer mediante

critérios objetivos decorrentes das metas institucionais – previamente pactuadas com a equipe de trabalho – considerando o padrão de qualidade de atendimento ao usuário definido pela IFES, com a finalidade de subsidiar a política de desenvolvimento institucional e do servidor. Esse processo tem, por objetivo, promover o desenvolvimento institucional, subsidiando a definição de diretrizes para políticas de gestão de pessoas e garantindo a melhoria da qualidade dos serviços prestados à comunidade.

Ainda de acordo com o referido Decreto, o resultado do programa de avaliação de desempenho, deverá: fornecer indicadores que subsidiem o planejamento estratégico, visando ao desenvolvimento de pessoal da IFE; propiciar condições favoráveis à melhoria dos processos de trabalho; identificar e avaliar o desempenho coletivo e individual do servidor, consideradas as condições de trabalho; subsidiar a elaboração dos programas de capacitação e aperfeiçoamento, bem como o dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal e de políticas de saúde ocupacional e aferir o mérito para progressão funcional. (BRASIL, 2006)

A legislação ratifica que o programa de avaliação de desempenho, como processo pedagógico, coletivo e participativo, deverá abranger, de forma integrada, a avaliação: das ações das IFES; das atividades das equipes de trabalho; das condições de trabalho e das atividades individuais, inclusive as das chefias. Os instrumentos a serem utilizados para a avaliação de desempenho deverão ser estruturados com base nos princípios de objetividade, legitimidade e publicidade, também na adequação do processo aos objetivos, métodos e resultados definidos no Decreto nº 5.825/2006. Esse decreto prevê ainda que caberá as IFES organizarem e regulamentarem formas sistemáticas e permanentes de participação de usuários na avaliação dos serviços prestados, com base nos padrões de qualidade em atendimento por elas estabelecidos.

No âmbito das IFES, conforme orientações da legislação de referência, faz-se necessário que todos os agentes envolvidos entendam que o processo de avaliação de desempenho pode contribuir para o desenvolvimento das pessoas, na melhoria das competências técnicas, organizacionais e pessoais. A avaliação de desempenho deve ser considerada um importante instrumento de gestão de pessoas que pode contribuir para oportunizar o crescimento profissional, bem como o alcance dos objetivos e metas institucionais.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Gil (2006) traz a definição de pesquisa como um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos. Para Vergara (2008), a metodologia a ser aplicada depende, intrinsecamente, do objeto a ser estudado, sua natureza e os objetivos traçados. Em se tratando de assuntos relacionados à área de Ciências Sociais, fundamental se torna, não somente, descrever os fatos, mas compreender os fenômenos que os regem e, para isso, é de suma importância recolher dados que mostrem de forma compreensível o evento a ser estudado.

#### 3.1 DA NATUREZA DA PESQUISA E DA ESCOLHA DO MÉTODO

Neste estudo optou-se por utilizar a abordagem da pesquisa qualitativa dado que esta se apresentou como mais adequada para responder aos objetivos propostos nesta pesquisa. Uma pesquisa com abordagem qualitativa possibilita ao pesquisador conhecer, com maior profundidade, os fenômenos sociais vivenciados pelos sujeitos, inclusive no ambiente de trabalho. A escolha desse tipo de abordagem ocorreu pelo fato de esta

[...] trabalhar com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1994, p.21).

A pesquisa qualitativa, segundo ainda acrescenta a autora, se preocupa em compreender como as pessoas interpretam suas experiências, como elas constroem seus mundos e que significado elas atribuem a suas experiências.

Este estudo ainda detém um caráter descritivo, pois foi feito um levantamento das características do fenômeno estudado e dos componentes do problema de pesquisa. Esta pesquisa pode ser caracterizada como descritiva, pois, segundo Roesch (1999), esse tipo de pesquisa permite reunir determinadas características que descrevem as percepções, expectativas, anseios, enfim, o dia-a-dia da população estudada.

Fundamentada em abordagem qualitativa, foi realizada uma pesquisa de campo sendo utilizado, como recurso, o estudo de caso, pois, para a compreensão dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos, ou seja, fenômenos sociais complexos e ainda

examinar de forma holística um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto, como se enquadrar essa pesquisa, recomenda Yin (2001) a realização do estudo de caso.

Quanto aos meios, esta pesquisa ainda se utilizou do suporte documental institucional e bibliográfico. De acordo com Vergara (2008, p. 47), a pesquisa bibliográfica constitui “um estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”. Foi feito, de forma complementar, um levantamento documental institucional, através da coleta e análise de relatórios de informações gerenciais extraídas do sistema eletrônico utilizado na avaliação de desempenho da instituição e ainda em fontes bibliográficas contando com a coleta de dados conceituais em várias referências como: livros, artigos e relatórios, que abordam a temática da gestão pública nacional, seu aparato administrativo, sua cultura organizacional, as relações sociopolíticas entre servidores e Estado e a aplicação de instrumentos de avaliação de desempenho profissional em organizações públicas.

### 3.2 O OBJETO E OS SUJEITOS DA PESQUISA

A investigação foi realizada no âmbito da Universidade Federal da Paraíba (Campus I), no entanto, teve como participantes, um grupo de servidores técnicos-administrativos com representação dos campi I, II e III. Quanto à escolha dos sujeitos, esse estudo não atentou para a quantidade de participantes, mas para a qualidade das informações obtidas, do ponto de vista do discurso, valores, crenças, significados simbólicos, comportamento e as vivências diárias explicitadas para melhor compreender o fenômeno objeto do estudo, pois, como defendem Godoi e Mattos (2006), a definição dos participantes de um estudo qualitativo não deve se preocupar com a representatividade estatística e sim com a qualidade das entrevistas e conversações com os entrevistados.

Para a escolha dos sujeitos da pesquisa, foi utilizada uma seleção por julgamento que, segundo Malhotra (2001), consiste numa forma de amostra não-probabilística, por conveniência, em que os sujeitos da população são selecionados com base no julgamento do pesquisador e na afinidade de relacionamento. Pelo fato de o pesquisador também ser servidor e conhecer os diversos ambientes de trabalho que compõem a estrutura organizacional da instituição em que a pesquisa foi desenvolvida, houve acessibilidade aos entrevistados. Considerando a temática abordada e os objetivos estabelecidos para a pesquisa, foram priorizados, para as entrevistas, servidores técnicos-administrativos que, independentemente de suas unidades de exercício laboral, tivessem mais de 25 anos de serviço na UFPB e

experenciado, durante sua carreira, vivências profissionais relacionadas às áreas de gestão de pessoas e/ou representação sindical dos técnicos-administrativos. O requisito do tempo mínimo de serviço prestado à instituição para a escolha dos entrevistados se deu pelo fato de se buscar, de forma complementar aos objetivos do estudo, fazer um resgate histórico da realização do processo de avaliação de desempenho dos servidores da UFPB. Quanto ao requisito representação sindical, foi delimitado pelo objetivo de se procurar saber o nível de participação das entidades de representação da categoria na criação das metodologias de avaliação aplicadas na instituição. Considerando os requisitos estabelecidos para a seleção dos entrevistados, foi baixo o número de servidores técnicos-administrativos identificados que atendessem a esse perfil e também, não foi possível a identificação de gestores docentes como sujeitos da pesquisa.

### 3.2.1 Perfil sócio-funcional dos sujeitos da pesquisa

No quadro 01, estão apresentados os dados que configuram numa breve caracterização dos sujeitos participantes da pesquisa. Foram entrevistados oito servidores técnicos-administrativos, sendo seis homens e duas mulheres. Na intenção de utilização das informações coletadas por meio das entrevistas, para o fim estritamente científico da pesquisa, foi assumido o compromisso de não divulgar os nomes dos servidores participantes, sendo estes identificados durante a apresentação dos resultados pela sigla TAE (Técnico Administrativo em Educação) seguindo a sequência numérica das entrevistas.

Quadro 01: Perfil sócio-funcional dos sujeitos da pesquisa

| <b>Entrevistado</b> | <b>Gênero</b> | <b>Cargo</b>                | <b>Idade</b> | <b>Escolaridade</b> | <b>Tempo de Serviço</b> |
|---------------------|---------------|-----------------------------|--------------|---------------------|-------------------------|
| TAE 01              | Masc.         | Assistente em Administração | 50 anos      | Especialização      | 31 anos                 |
| TAE 02              | Fem.          | Assistente em Administração | 51 anos      | Especialização      | 28 anos                 |
| TAE 03              | Masc.         | Desenhista Projetista       | 60 anos      | Graduação           | 32 anos                 |
| TAE 04              | Masc.         | Desenhista Projetista       | 56 anos      | Especialização      | 34 anos                 |
| TAE 05              | Masc.         | Farmacêutico                | 52 anos      | Especialização      | 25 anos                 |
| TAE 06              | Fem.          | Assistente Social           | 49 anos      | Especialização      | 26 anos                 |
| TAE 07              | Masc.         | Assistente de Alunos        | 53 anos      | Ensino Médio        | 33 anos                 |
| TAE 08              | Masc.         | Engenheiro Agrônomo         | 52 anos      | Mestrado            | 37 anos                 |

Fonte: Dados da pesquisa de campo (2013)

Considerando as condições para a escolha dos sujeitos da pesquisa já enunciadas, todos os servidores entrevistados possuem 25 ou mais anos de serviço na UFPB, sendo de se esperar, portanto, uma faixa etária (entre 49 a 60 anos), compatível com o tempo de serviço. Apesar do fato de que quase a totalidade dos participantes apresentam uma escolaridade em nível de graduação ou pós-graduação, os cargos ocupados por eles variam entre os de classe C (nível fundamental), classe D (nível médio) e classe E (nível superior). Considerando os oito servidores entrevistados, o requisito “vivências relacionadas à representação sindical da categoria” foi atendido em seis deles e o requisito “vivências na área de gestão de pessoas” também foi atendido em seis servidores, sendo que alguns entrevistados atenderam às duas condições simultaneamente.

### 3.3 ESTRATÉGIA DE COLETA DE DADOS

A coleta dos dados ocorreu durante o mês de outubro por meio da realização de entrevistas abertas, guiadas por um roteiro semi-estruturado, disponível no Apêndice A deste trabalho. Os agendamentos com os entrevistados se deu através de contato telefônico do pesquisador e as entrevistas foram desenvolvidas nas dependências da instituição pesquisada. Após a prévia comunicação e o subsequente consentimento por parte dos sujeitos da pesquisa, via assinatura do termo de consentimento de livre e esclarecido, as informações relatadas pelos entrevistados foram gravadas em um banco de dados eletrônico com arquivos em formato *mp3*. Cada entrevista durou aproximadamente 25 (vinte e cinco) minutos.

Para a constituição do roteiro das entrevistas, foram elaboradas perguntas relacionadas às variáveis e às categorias diretamente alinhadas aos objetivos propostos pela pesquisa, conforme pode ser observado no quadro geral da pesquisa.

Quadro 02: Quadro geral da pesquisa

| <b>OBJETIVO GERAL</b>  | <b>Estudar as implicações dos elementos socioculturais da burocracia estatal brasileira no processo de avaliação de desempenho profissional dos servidores técnicos-administrativos da Universidade Federal da Paraíba</b> |  |  |
|--|--|--|--|
| <b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>   | <b>CATEGORIAS</b>  | <b>VARIÁVEIS</b>   | <b>BASE TEÓRICA</b>  |
| Conhecer as características políticas socioculturais brasileiras manifestas na interação social entre servidores técnicos-administrativos da UFPB. | *Características socioculturais da gestão pública brasileira na UFPB   | *Formação do quadro técnico-administrativo<br><br>*Características das relações interpessoais<br><br>*Traços culturais | WEBER,1999<br>CAMPOS,1978<br>HOLANDA,1995<br>PAES DE PAULA,2005<br>FAORO,2012<br>DAVEL E<br>VASCONCELOS,1996<br>MARTINS,1997 |

Continua...

| <b>OBJETIVO GERAL</b>  | <b>Estudar as implicações dos elementos socioculturais da burocracia estatal brasileira no processo de avaliação de desempenho profissional dos servidores técnicos-administrativos da Universidade Federal da Paraíba</b> |  |  |
|--|--|--|--|
| Caracterizar o modelo de avaliação de desempenho dos servidores técnicos-administrativos da UFPB.  | *Metodologia de avaliação aplicada   | *Descrição do processo de avaliação  | BRASIL, 2005<br>BRASIL,2006a<br>BRASIL,2006b<br>BRASIL,2006c<br>UFPB, 2007   |
| Analisar os impactos dos processos de avaliação de desempenho profissional nas relações sociais entre os servidores técnicos-administrativos da UFPB   | *Compreensão e envolvimento do servidor  | *Participação do servidor<br><br>*Engajamento funcional<br><br>*Comportamento interpessoal | BRESSER-PEREIRA,1996<br>PONTES,2005<br>LUCENA,2004<br>FAORO,2012<br>BARBOSA,1996   |
| Identificar em que medida os elementos socioculturais da gestão pública brasileira influenciam o processo de avaliação de desempenho profissional dos servidores técnicos-administrativos da UFPB. | *Potenciais resultados   | *Diagnóstico Institucional<br><br>*Satisfação Funcional<br><br>*Finalidades da avaliação   | PAES DE PAULA,2005<br>DINIZ,2000<br>BARBOSA,1996<br>MARTINS,1997<br>LUSTOSA DA COSTA,1998<br>BALASSIANO E SALES,2005<br>BRESSER-PEREIRA,1996 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

No primeiro bloco de questões, buscou-se conhecer como se deu a constituição do quadro técnico administrativo da instituição, as formas de ingresso, as relações políticas e de trabalho inicial e sequencialmente estabelecidas, e identificar possíveis manifestações socioculturais características do aparato burocrático brasileiro presentes na instituição. Na sequência, as questões foram relacionadas aos processos de avaliação de desempenho já experienciados na instituição e em que medida impactaram nas relações de trabalho estabelecidas entre os servidores. Por fim, no terceiro e último bloco, buscou-se identificar como possíveis elementos sócio-político e culturais que tenham marcado as relações interpessoais do quadro técnico administrativo influenciaram e/ou ainda influenciam na aplicação das avaliações de desempenho que a instituição realiza periodicamente.

De forma complementar, utilizou-se a estratégia da coleta de documentos institucionais na forma de relatórios gerenciais extraídos do sistema eletrônico de avaliação de desempenho e disponibilizados ao pesquisador a partir de solicitação feita ao setor responsável pela coordenação da aplicação das avaliações na instituição.

### 3.4 ANÁLISE DOS DADOS

Os dados coletados nas entrevistas foram organizados e sistematizados a partir da técnica da Análise do Discurso. Durante a análise, levaram-se em consideração não só os aspectos verbais ou linguísticos expressos nas entrevistas, como também, os paraverbais ou paralinguísticos. Os aspectos paraverbais denotam as pausas, as entonações, as hesitações. Os aspectos não verbais significam gestos, olhares, postura corporal (VERGARA, 2008). No tratamento dos depoimentos das entrevistas, buscou-se sistematizar as falas mais representativas procedendo à análise tomando como base os fundamentos teóricos desta pesquisa.

Para o alcance dos resultados, foram seguidas as orientações de Minayo (1994), que define três etapas centrais a serem seguidas no tratamento dos dados em uma pesquisa qualitativa, são elas: a) ordenação dos dados: o pesquisador deve realizar um mapeamento de todas as informações coletadas, organizando os relatos, com o objetivo de facilitar a classificação dos dados, seguindo as categorias de análise pré-estabelecidas; b) classificação dos dados: refere-se à sistematização dos dados, considerando as categorias e as variáveis estabelecidas de acordo com os objetivos da pesquisa; c) análise final: etapa em que o pesquisador realiza as interações entre os dados levantados nas entrevistas, as informações levantadas nos documentos, o referencial teórico utilizado como base para a pesquisa e os objetivos pretendidos.

A análise de dados coletados foi feita de modo sistemático em atendimento aos objetivos almejados. Foram utilizados, como subsídios, o estudo teórico de autores que discorrem sobre a temática da pesquisa, disponível no referencial teórico, bem como a legislação concernente à gestão de pessoas das IFES. Foi feita uma análise em torno da massa de dados gerada a partir dos depoimentos dos entrevistados, com a intenção de proporcionar uma base de significado capaz de auxiliar a interpretação dos resultados alcançados.



## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta etapa da pesquisa, pretende-se apresentar uma reflexão a partir dos relatos mais significativos extraídos dos depoimentos dos sujeitos da pesquisa e discuti-los utilizando, como base, todo o referencial teórico relacionado à temática da pesquisa que foi construído ao longo do estudo. Buscar-se-á apresentar um diagnóstico das implicações que as estruturas socioculturais da administração pública brasileira têm exercido na realização dos processos de avaliação de desempenho dos servidores técnicos-administrativos da UFPB. Os resultados do estudo estão sistematizados conforme as categorias e variáveis de análise emanadas das questões e objetivos da pesquisa.

### 4.1 CARACTERÍSTICAS SOCIOCULTURAIS DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA NA UFPB

Nesta categoria de análise, buscou-se identificar quais características socioculturais, típicas da constituição da gestão pública brasileira manifestam-se nas interações sociais entre os servidores do quadro técnico-administrativo da UFPB. A análise partiu de discussões acerca das formas de ingresso dos pesquisados na instituição e permearam a caracterização dos traços socioculturais manifestos e desenvolvidos ao longo das vivências funcionais dos servidores na instituição.

Na questão que tratou da variável formação do quadro de servidores técnicos-administrativos, as falas dos sujeitos da pesquisa convergiram para se identificar alguns traços socioculturais já apresentados e discutidos por Hollanda (1995); Pereira (1996); Faoro (2012) que puderam ser atestados nas formas de ingresso descritas por alguns sujeitos da pesquisa, como foi relatado:

Meu pai começou a trabalhar e me trazia com 10 anos de idade para trabalhar na UFPB, na parte da agricultura, com o tempo fui indicado por ser filho de funcionário . (TAE 07)

Os diretores indicavam sempre e por conhecimento contratavam e que você pode ver que desse povo antigo aqui na UFPB tem pai, mãe, filho, neto e irmão, é uma família inteira trabalhando. (TAE 02)

Fui comunicado por um colega da época e fui convidado a fazer um contrato temporário [...] ele me chamou e indicou ao diretor administrativo da época . (TAE 03)

Na época eu fui indicado pelo meu pai que já era contratado da fundação e depois passou a ser da universidade . (TAE 01)

Percebeu-se, nos relatos, uma forte presença de sentimentos particularistas e de favoritismo no acesso aos cargos públicos na época do ingresso dos depoentes, sobretudo por meio das relações de confiança pessoal havidas entre contratantes e contratados. Hollanda (1995) destaca, em seus estudos, que o caráter da afabilidade, tipicamente do ambiente familiar, foi uma característica bem marcante na concepção primária do clássico modelo patrimonial de administrar a coisa pública no Brasil. Isso pôde ser facilmente identificado na UFPB, onde houve contratações de servidores com base nesses critérios. As relações de parentesco e de amizade remetem a um tipo de dominação pautado na expectativa de lealdade e reciprocidade gerada entre quem contrata e quem é indicado, contexto fático este avesso, completamente, aos critérios da impessoalidade e da competência propugnados pelo modelo de burocracia racional que deve instruir a organização dos Estados modernos.

A fala da entrevistada TAE 02 chama a atenção quando relata “[...] desse povo antigo aqui na UFPB tem pai, mãe, filho, neto e irmão, é uma família inteira trabalhando”. Essa informação denota a possibilidade de haver ambientes de trabalho na instituição formados por servidores que possuem fortes laços de familiaridade e que sejam marcados pela presença da manifestação de valores de caráter patriarcal e paternalistas, distantes daquele modelo.

Referindo-se às relações sociais estabelecidas e desenvolvidas entre os servidores e chefias nos ambientes de trabalho, os discursos permitiram inferir que, no período de ingresso dos pesquisados desse estudo, as interações sociais nos setores eram marcadas por traços alternantes entre afetividade/aproximação e distanciamento entre chefes de setor e subordinados. As interações por ora eram pautadas por sentimentos de cordialidade e em outros momentos com frieza e marcas de autoritarismo. Os autores Ribeiro (1995); Motta e Alcadipani (1999) mencionam, em seus estudos, que as relações de trabalho paternalistas – características do período republicano no Brasil – também foram pautadas por envolvimento ambigualmente cordiais-afetivos e autoritários violentos que acabaram por tornar-se marcantes na história da formação da sociedade brasileira, com evidências em suas organizações contemporâneas. Na Universidade Federal da Paraíba, conforme os extratos das entrevistas, esse traço cultural típico da cultura política do Estado brasileiro, distante de qualquer concepção consistente de profissionalismo e de direitos, perpassa as relações e a interação social entre os seus servidores técnicos-administrativos, conforme é evidenciado nos depoimentos a seguir:

Na época era muito difícil, nós pegamos um chefe que era o mais casca grossa de toda UFPB. Era um cara muito ferrenho, cobrador de horário ninguém poderia se

ausentar. Não existia comunicação era no grito bem ditador mesmo, tanto fazia o mais simples servidor até o que tinha o maior grau . (TAE 04)

Era um bom relacionamento, mas era uma relação de muito poder, muito marcada . (TAE 06)

Teve um diretor indicado na época onde ele era muito carrasco, era complicado porque eram sempre mais professores por serem mais duros e autoritários . (TAE 07)

A gente tinha uma amizade tanto profissional como pessoal, onde era uma coisa muito boa. Isso era entre os técnicos-administrativos e os docentes que eram sempre os chefes . (TAE 02)

Naquela época tinha uma distância significativa, a gente via os gestores como quase inacessíveis principalmente gestores de mais alto nível como diretor do Centro, chefes de departamento, apesar de a gente ter uma relação muito boa no próprio setor de trabalho . (TAE 08)

Era bom o relacionamento, a gente tinha até o hábito de comemorar aniversário, mas sempre se exigia as coisas organizadas . (TAE 05)

Ainda sob o aspecto das relações interpessoais, agora se tratando especialmente das desenvolvidas entre servidores de mesmo nível hierárquico nas unidades setoriais, percebeu-se, a partir dos depoimentos, que as relações entre os servidores técnicos-administrativos eram marcadas por sentimentos recíprocos de amizade, familiaridade e companheirismo, como vemos nos relatos:

Naquele tempo era uma relação de muita amizade entre os colegas de trabalho. (TAE 01)

Eu acho que naquela época, por incrível que pareça, era muito melhor do que hoje, existia uma relação basicamente de irmandade entre os servidores”(TAE 08)

As relações eram muito boas, como se fosse uma família. (TAE 02)

Naquela época existia uma cumplicidade, era uma amizade, uma grande família que até hoje particularmente, onde passei 7 anos no setor (nome do setor) existe um laço de amizade. (TAE 04).

O relacionamento entre colegas era excelente, descontraído, tinha colaboração, participação. [...] a relação era assim. (TAE 06)

Em Motta e Alcadipani (1999) vê-se que a cultura da pessoalidade de fundo emotivo e sentimentalista foi um traço bem marcante na construção da concepção administrativa no Brasil, caracterizada pelo grande valor atribuído ao pessoalmente íntimo que, por vezes, acabava por ser colocado sobre o interesse da coletividade ou da organização, provocando grave falta de coesão na vida social brasileira na medida em que cada um passava a favorecer aos membros de seu “clã”, em detrimento do interesse social da instituição.

Quando questionados se as relações sociais desenvolvidas entre os servidores nas unidades de trabalho sofreram mudanças ao passar dos anos, alguns discursos destacaram motivos que possivelmente influenciaram nas mudanças de comportamento dos servidores ao longo da vida funcional na instituição, quais sejam:

[...] talvez a busca de cada um por olhar para sua vida, a agitação do dia a dia, hoje cada um chega e procura fazer o que é pra fazer e pronto [...] não discuti muito mais com os amigos [...]. (TAE 08)

Percebi mudança para pior, por incrível que pareça, eu acho que ao longo do tempo, quando as pessoas vão envelhecendo no serviço, onde vai chegando mais próximo da aposentadoria, aí o comprometimento no serviço vai diminuindo e sobretudo assim, eu acho que o próprio servidor vai se colocando em uma zona de conforto(TAE 05)

As falas “cada um olhar para sua vida” e “o próprio servidor vai se colocando em uma zona de conforto” denotam, em certa medida, uma espécie de relaxamento do trabalho no âmbito das unidades administrativas e que os fatores individualismo e descompromisso passaram a fazer parte das relações sociais estabelecidas entre os servidores e nas relações deles com o trabalho com o passar dos anos. Essa inferência encontra amparo nos estudos de Motta (1997) quando o autor afirma que, em contextos mais contemporâneos, o distanciamento nas relações sociais e manifestações características de malandragem ganharam mais nitidez no âmbito das organizações públicas brasileiras. Faz-se necessário observar que a ausência histórica no governo brasileiro de políticas de incentivo ao desenvolvimento profissional, a inibição da participação dos servidores do aparato administrativo público nas decisões das organizações, a própria desorganização das estruturas administrativas do Estado, fruto das ações centralizadoras do governo, também corroboraram com o cultivo do sentimento de desmotivação entre os servidores. Essa dedução ampara-se em Martins (1997) quando ainda comenta que as características de autoritarismo e inibição da participação social, eminentemente patrimonialistas, e que moldaram a organização do aparato administrativo público nacional ao longo dos anos, deixaram sérias implicações nas relações entre servidores e organizações públicas.

Em relação às interações sociais entre gestores e servidores TAES desenvolvidas nos ambientes de trabalho da instituição nos dias de hoje, percebeu-se, nos relatos dos sujeitos da pesquisa, que nos últimos anos houve uma maior abertura, por parte dos gestores, ao diálogo e a proporcionar maior participação do técnico-administrativo no desenvolvimento das atividades setoriais. A motivação, conforme os depoimentos, seria em função das competências apresentadas pelos servidores técnicos-administrativos que ingressaram recentemente na instituição com um nível de qualificação mais elevado do que os servidores que ingressaram há mais tempo na UFPB.

O tratamento hoje é bem diferente, talvez pelo conhecimento e a capacidade que os novos técnicos administrativos que chegaram na UFPB têm a mais.. (TAE 07)  
 “Hoje já existe um maior diálogo em termo administrativo. O gestor já escuta mais o servidor, que já entende as necessidades. O gestor já procura aproveitar o servidor novo que já tem aquela maior capacidade dentro do setor. Ainda falta muita coisa pra ser feita mais estamos no caminho certo.. (TAE 04)

Acho que a relação nos dias de hoje está mais acessível, os servidores por entrarem com a qualificação maior, visto que nos concursos públicos hoje quase todo mundo já entra com um curso superior, mesmo que faça para cargo de nível médio, e aí tem uma desenvoltura maior e não se sentem tão inferiorizados junto as suas chefias.. (TAE 08)

É possível inferir, ainda, que essas mudanças nas interações entre gestores e servidores, ao que parece, tem sido fruto de uma renovação do quadro de servidores técnicos-administrativos que, além de apresentarem maiores qualificações profissionais, têm demonstrado maior disposição e empenho no cumprimento das atribuições laborais demandadas. As mais recentes contratações para o quadro efetivo das organizações públicas, ao invés de serem feitas via requisitos do sistema de domínio patrimonial, agora devem ser feitas por meio da realização de concursos públicos, o que democratiza e amplia, significativamente, a possibilidade de seleção por mérito de candidatos com maiores competências.

Ainda nesta categoria em análise, buscaram-se percepções dos servidores acerca da abertura à participação do servidor técnico-administrativo na construção da gestão da instituição ao longo dos anos. Nesse aspecto, alguns entrevistados manifestaram-se positivamente à variável em questão. Foi trazido ao debate um importante período das mudanças política e social que o país vivenciou que foi o surgimento da Constituição de 1988.

A partir dos anos 80, com o direito de associação primeiro e depois com o direito de fiscalização com a constituição, então isso criou um ambiente favorável onde o servidor sentiu com mais autoridade de reivindicar, questionar e é claro que houve também por parte da administração a receptividade nesse sentido. Acho que exatamente nesse período (fim da década de 80), onde o servidor começa ser agente também começa a ser um ser social com capacidade de agir e ter um papel mais destacado que começa a reivindicar e decidir as coisas. Eu acredito também que interfere aí a própria modernização dessa visão da gestão institucional de entender que o servidor não é só alguém para receber ordens, mas também alguém que pode dar uma contribuição maior ao próprio processo de gestão.. (TAE 03)

Isso veio acontecer já na década de 90, eu já tinha um bom tempo de universidade, pelas lutas sindicais a gente começou a buscar espaço na gestão através da representação que teve início no conselho universitário e que se estendeu para os demais conselhos da UFPB, inclusive nos conselhos departamentais e, por incrível que pareça, nos conselhos departamentais foi maior do que o próprio CONSUNI, que foi através de uma resolução. (TAE 08)

Lembro que a partir dos anos 90 no reitorado do professor Neroaldo Pontes teve sim uma abertura muito grande que já vem até hoje. Os servidores técnicos-administrativos passaram a ter a oportunidade de ocupar cargos de chefia aqui na instituição. (TAE 01)

Os relatos permitem inferir que, no período de ingresso dos servidores, não lhes era permitido participação nos momentos de deliberação da gestão institucional, sendo esta uma conquista que se amplia a partir da promulgação da Carta Magna de 1988, que trouxe

importantes conquistas aos cidadãos, dentre as quais, como foi destacado, a liberdade sindical e de manifestações. Situação diferente pode ser percebida nos dias de hoje, na medida em que servidores técnicos-administrativos já participam de órgãos deliberativos da instituição e ocupam cargos de destaque na hierarquia institucional. A manifestação de competências e apresentação de qualificações relevantes por parte dos servidores, é, na percepção dos sujeitos, um fator que culmina na conquista de espaços e participação na gestão no âmbito institucional. Melhor nível de instrução e um ambiente mais democrático na política mais ampla do governo federal que se manifesta na “própria modernização dessa visão da gestão institucional”, como atentou o servidor TAE 03, são certamente fatores determinantes dessa maior participação dos servidores técnicos-administrativos na gestão das IFES e de sua postura mais propositiva.

Quanto às oportunidades de aperfeiçoamento ou qualificação profissional oferecidas pela instituição, foi posto de forma unânime pelos servidores entrevistados que, na época do ingresso na UFPB, não havia ações com vistas a essa finalidade. Quando ocorriam era de forma isolada e por iniciativa dos próprios servidores, conforme os extratos confirmam:

Na minha época não tinha muito curso de capacitação e quando tinha a gente não se interessava,... foi o novo plano de carreira que contribuiu para o técnico-administrativo se interessar, mesmo que seja financeiramente. (TAE 02)

Antes não existia esse cuidado com a capacitação, hoje não, hoje eu vejo diferente. O servidor tem a oportunidade de se capacitar e conseguir seu mérito profissional. (TAE 04)

Não havia capacitação disponível, qualquer iniciativa de capacitação era por interesse do próprio servidor, por exemplo, eu fiz uma especialização no Rio Grande do Norte por iniciativa minha, onde a UFPB não custeou nada e nem havia programa em incentivar. A partir do plano de carreira de 2005, passou a haver uma atenção para isso (TAE 05)

Não, realmente não existia uma preocupação da instituição, sem dúvida foi a conquista do plano de carreira, porque veio dentro dele todo ensinamento legal, por decreto, por resolução da exigência das instituições constituírem seus planos de qualificação.(TAE 06)

Não tinha capacitação para servidor, isso veio aparecer muito tempo depois. O Plano de carreira era o que faltava.. (TAE 07)

Quando existia era muito discreto. Tinha alguns cursos, mas não eram ligados a instituição. Mas hoje em dia está muito melhor e pela motivação do nosso plano de cargo e carreira onde incentivou bastante a capacitação dos servidores.. (TAE 01)

Diante desses extratos dos depoimentos, é possível afirmar, portanto, que há um *déficit* histórico por parte da instituição no cuidado e promoção do aperfeiçoamento e qualificação profissional dos seus servidores técnicos-administrativos. Esse diagnóstico reforça o que Martins (1997) discorre em seus estudos, quando afirma que as tentativas de implantação no Brasil de um aparato estatal qualificado nos moldes weberianos teriam sido distorcidas, em

grande medida, pela ainda forte presença da cultura política do clientelismo nas organizações públicas e pela falta de uma política de gestão de pessoas. Historicamente, o governo nacional sempre se preocupou em formar altos escalões de servidores com padrões de eficiência para tratar com governos e instituições estrangeiras ao tempo em que também permitiu que os quadros da administração pública fossem inflacionados de servidores de baixa qualificação, baixos salários e desmotivados para prestar os serviços básicos à população brasileira. Em contrapartida, os órgãos públicos não dispunham de recursos e mentalidade para empreender políticas de preparação profissional desses servidores.

Pôde-se confirmar que a maior atenção à política de capacitação de seu quadro técnico-administrativo se deu nas Instituições Federais de Ensino Superior a partir da conquista do Plano de Carreira dos servidores através da Lei nº 11.091/2005 e regulamentado pelos Decretos nº 5.824/2006 e nº 5.825/2006. A legislação veio como um incentivo às IFES a desenvolverem programas de capacitação interligados aos Planos de Desenvolvimento Institucional. As diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoas instituído pelo governo federal através do Decreto nº 5.707/2006 reforçou ainda mais as perspectivas de desenvolvimento de ações com vistas a melhoria da eficiência e da eficácia dos serviços prestados pelos servidores das IFES.

Contudo, apesar dos intentos governamentais de se instituir o desenvolvimento do quadro de servidores técnicos-administrativos a partir da regulamentação de procedimentos jurídicos legais, derivados de leis, portanto, de caráter normativo, conforme recomenda o tipo racional da burocracia weberiana, os resultados ainda não são proporcionalmente satisfatórios, pois, em concordância com Martins (1997) e Paes de Paula (2005), o governo brasileiro, na prática, ainda tem priorizado conteúdos técnicos legais e institucionais e não tem considerado adequadamente as características bem peculiares da dimensão cultural e política impregnada nos órgãos e instituições do serviço público desde a sua origem.

A partir da teoria weberiana, compreende-se que a burocracia ideal deve ir muito além dos ordenamentos jurídicos estatuídos. Faz-se necessário que as organizações públicas superem o personalismo na realização de suas ações e considere, adequadamente, os condicionantes políticos e culturais de seu quadro administrativo bem como as contingências que emergem no ambiente administrativo.

## 4.2 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO APLICADA

Nessa seção, serão apresentados, sistematicamente, a fundamentação legal que respaldou a elaboração do instrumento normativo da avaliação de desempenho, bem como a descrição dos principais aspectos disciplinares delimitados através da resolução CONSUNI nº 17/2007, ainda em vigor na Universidade Federal da Paraíba.

Inicialmente, cabe destacar que o despertar mais recente nas IFES para a temática da avaliação de desempenho dos servidores foi fruto do sancionamento da Lei nº. 11.091 de 12/01/2005, que dispôs sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE. Esse plano de carreira, em seu art. 24 estabeleceu que cada Instituição de Ensino deveria contemplar, em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), um Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira (PDIPC), contendo, além do dimensionamento das necessidades institucionais, um programa de capacitação e aperfeiçoamento e um programa de avaliação de desempenho.

De forma complementar, foi elaborado o Decreto nº 5.825 de 29 de junho de 2006, do Ministério da Educação, estabelecendo as diretrizes para o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira (PDIPC) nas IFES. De acordo com o decreto supracitado, os programas de avaliação de desempenho teriam por objetivo promover o desenvolvimento institucional, subsidiando a definição de diretrizes para políticas de gestão de pessoas, além de garantir a melhoria da qualidade dos serviços prestados à comunidade.

Em acordo com a normatização federal, os resultados dos programas de avaliação de desempenho nas IFES deveriam: fornecer indicadores para subsidiar o planejamento estratégico, visando ao desenvolvimento de pessoal da IFES; propiciar condições favoráveis à melhoria dos processos de trabalho; identificar e avaliar o desempenho coletivo e individual do servidor, consideradas as condições de trabalho; subsidiar a elaboração dos programas de capacitação e aperfeiçoamento, bem como o dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal e de políticas de saúde ocupacional, e, ainda, aferir o mérito para a progressão funcional.

O modelo idealizado pelo governo federal para os programas de avaliação de desempenho visou um processo pedagógico, coletivo e participativo – devendo abranger, de forma integrada, a avaliação das ações da IFES; das atividades das equipes de trabalho; das condições de trabalho; das atividades individuais, inclusive as das chefias. Os instrumentos recomendados para serem utilizados na avaliação de desempenho deveriam ser estruturados



com base nos princípios de objetividade, legitimidade e publicidade e na adequação do processo aos objetivos, métodos e resultados definidos no mesmo decreto nº 5.825/2006.

No âmbito da Universidade Federal da Paraíba, o Programa de Gestão de Desempenho – PGD foi regulamentado pela resolução CONSUNI nº 17/2007, que estabeleceu os objetivos e finalidades a serem alcançadas, por meio da execução de etapas e procedimentos administrativos a serem desenvolvidos em toda a instituição. O PGD foi constituído no ano de 2007 por uma comissão de servidores pertencentes a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento da então Superintendência de Recursos Humanos da UFPB. Não houve ampla discussão e participação dos demais servidores técnicos-administrativos bem como de suas entidades de representação.

O programa de gestão de desempenho foi planejado para ser desenvolvido em cinco etapas, quais sejam: divulgação do PGD no âmbito da UFPB; a elaboração de planos de trabalho; a avaliação por meio de registros eletrônicos; análise e acompanhamento dos resultados obtidos.

A divulgação consistia na realização de reuniões setoriais com os servidores a fim de se apresentar como se daria a sistemática de avaliação a ser realizada. Buscava-se realizar uma sensibilização quanto aos objetivos previstos pelo PGD. Anualmente, era divulgado o cronograma do período em que seriam realizadas as avaliações de desempenho.

A elaboração dos planos de trabalho consistia na solicitação, às unidades administrativas e acadêmicas, que preenchessem formulários a fim de se identificar os padrões de desempenho esperados pelos servidores, bem como as condições físicas e tecnológicas disponíveis em cada setor de trabalho. As orientações repassadas pela comissão de servidores da então SRH, que acompanhava a implementação do PGD, era para que os planos de trabalho fossem precedidos de discussão entre gestores e servidores. No entanto, verificou-se que, além do baixo quantitativo de setores que preenchiam os formulários disponibilizados, os testemunhos eram de que quase não havia diálogos setoriais para a construção dos planos.

As avaliações ocorriam por meio eletrônico através de plataforma eletrônica desenvolvida pelo Núcleo de Tecnologia da Informação – NTI e ficavam disponíveis em rede para todas as unidades administrativas e acadêmicas da Instituição durante o período estipulado para a avaliação, que perdurava anualmente por três meses, aproximadamente. O desempenho individual dos servidores era avaliado mediante a valoração de indicadores já pré-estabelecidos e disponíveis como anexo da resolução normativa do PDG. De acordo com

a resolução CONSUNI nº 17/2007, durante o preenchimento dos formulários, aos indicadores de desempenho deveriam ser atribuídos os seguintes conceitos:

- a) Abaixo do Esperado – quando o desempenho fosse caracterizado por níveis muito abaixo dos padrões esperados. Os resultados são inaceitáveis, de baixa qualidade, com traços marcantes de omissão e baixo grau de comprometimento na execução das tarefas;
- b) Atinge Parcialmente o Esperado – quando o desempenho do servidor fosse incompleto e os resultados do trabalho não atingissem os padrões esperados. Entretanto, há oscilações da produtividade para níveis satisfatórios. O indivíduo acrescenta pouquíssima melhoria às suas contribuições;
- c) Atinge o Esperado – quando o desempenho fosse mantido dentro dos padrões esperados. A produtividade fosse de boa qualidade e indicasse eficiência. Mostra adaptação, cumprimento de obrigações e competência no desempenho das atividades. Cumpre as metas sem louvores ou questionamentos;
- d) Acima do Esperado – quando o desempenho fosse mantido em padrões elevados, acima do esperado, com resultados positivamente estáveis, em que o indivíduo revela alto nível de qualidade e contribuição efetiva. É criativo, procura sempre soluções para os problemas. É responsável e capaz de assumir desafios profissionais

Quanto aos resultados obtidos após a finalização das avaliações, eram divulgados por meio de publicação de Boletins de Serviço em que os servidores poderiam conhecer os conceitos de desempenho por eles alcançados.

Merece importante destaque no PCCTAE a possibilidade de desenvolvimento na carreira prevista para os servidores técnicos-administrativos. A denominada progressão por mérito profissional consiste na mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente, dentro do mesmo nível de classificação e de capacitação, e poderia ocorrer a cada 18 meses de efetivo exercício profissional. Tem direito a esse benefício, o servidor técnico-administrativo em educação que alcançar resultado satisfatório na avaliação de desempenho. (BRASIL, 2005; CONSUNI 17/2007).

Na Universidade Federal da Paraíba, as avaliações de desempenho do quadro técnico-administrativo previstas no PCCTAE passaram a ocorrer anualmente a partir do ano de 2008. Participam todos os servidores técnicos-administrativos, bem como os docentes ocupantes de função gerencial, sendo para estes, avaliadas apenas as atribuições referentes à função de gestor, não sendo consideradas as atribuições acadêmicas. O quadro 03 apresenta o

quantitativo de servidores avaliados durante os anos de 2008 a 2012 na UFPB, destacando os resultados obtidos por conceito.

Quadro 03: Resultados da avaliação de desempenho na UFPB nos anos 2008-2009-2010 -2011-2012

| <b>Conceito</b>                | <b>Ano 2008<br/>(Qtde / %)</b> |       | <b>Ano 2009<br/>(Qtde / %)</b> |       | <b>Ano 2010<br/>(Qtde / %)</b> |       | <b>Ano 2011*<br/>(Qtde / %)</b> |       | <b>Ano 2012<br/>(Qtde / %)</b> |       |
|--------------------------------|--------------------------------|-------|--------------------------------|-------|--------------------------------|-------|---------------------------------|-------|--------------------------------|-------|
| <b>Abaixo do esperado</b>      | 1                              | 0,03  | 1                              | 0,03  | 1                              | 0,03  | 0                               | 0     | 2                              | 0,06  |
| <b>Parcialmente o esperado</b> | 40                             | 1,12  | 18                             | 0,64  | 26                             | 0,72  | 1                               | 0,93  | 8                              | 0,23  |
| <b>Atinge o esperado</b>       | 858                            | 23,94 | 693                            | 24,70 | 853                            | 23,60 | 23                              | 21,49 | 644                            | 18,49 |
| <b>Acima do esperado</b>       | 2.685                          | 74,92 | 2.094                          | 74,62 | 2.735                          | 75,66 | 83                              | 77,57 | 2.828                          | 81,22 |
| <b>TOTAL DE PARTICIPANTES</b>  | 3.584                          | 100   | 2.806                          | 99,79 | 3.615                          | 95,43 | 107                             | 98,16 | 3.482                          | 92,53 |

Fonte: DGD/PROGEP (2013).

Nota: \*No ano 2011 foram repetidos os resultados obtidos em 2010, sendo realizadas avaliações apenas com servidores ingressos naquele ano.

Os resultados revelam que, nos anos de 2008, 2009, 2010, 2011e 2012, na percepção dos agentes participantes do processo de avaliação de desempenho, os servidores técnicos-administrativos da UFPB, em sua imensa maioria, apresentaram desempenho profissional atingindo ou superando o esperado pela instituição, representando os percentuais 98,86% ; 99,32% ; 99,26% ; 99,06% ; 99,71% respectivamente.

Atualmente, a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFPB, através da sua Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas e por meio da Divisão de Gestão de Desempenho, encontra-se em fase de planejamento para a elaboração de novo instrumento normativo (Resolução) visando à implantação de uma nova sistemática na gestão de desempenho baseada na avaliação de competências.

#### 4.3 COMPREENSÃO E ENVOLVIMENTO DO SERVIDOR

Nesta seção, serão apresentadas e discutidas as variáveis de pesquisa relacionadas à categoria que envolve a compreensão e o envolvimento dos servidores quanto ao processo de avaliação de desempenho aplicado na instituição. Buscou-se identificar qual o nível de conhecimento, participação e engajamento, além das manifestações de comportamento interpessoal percebidas durante a execução dos processos avaliativos.

Os relatos dos entrevistados permitiram identificar que existe, por parte dos servidores, ainda que de maneira parcial, a compreensão dos objetivos da realização de um processo de avaliação de desempenho em uma instituição. Foi percebido que alguns dos conceitos e objetivos de um processo de avaliação de desempenho trazidos por Hipólito e

Reis (2002); Odelius e Santos (2007); Lucena (2004); Pontes (2005) estiveram contemplados nos extratos das entrevistas. Cabe observar que a maioria dos entrevistados mencionou apenas um ou dois objetivos, podendo-se deduzir que ainda há, entre os servidores, uma compreensão parcial das reais finalidades de um processo de avaliação de desempenho, como se vê a seguir:

A avaliação serve para ver o desempenho do servidor, se ele está cumprindo com as metas do setor, se ele está satisfeito com o ambiente do trabalho. (TAE 01)

Eu acho que a avaliação de desempenho é para avaliar a produtividade, do que ele tá fazendo dentro do assunto dele, se domina esse assunto e se relaciona bem com seu chefe e com seus colegas de trabalho. (TAE 02)

O processo que avaliação de desempenho deve servir para aprimorar o cumprimento da missão da UFPB e aí considerando várias opiniões diferentes da instituição. (TAE 03)

Eu acredito que é uma questão de beneficiar por mérito aquele servidor que se destaca, aquele que se destaca e que está desempenhando um bom papel. (TAE 04)

Serve para aferir o grau de comprometimento do servidor, avaliar as condições que ele está trabalhando e ver se ele está afinado com aquilo que é planejado com o setor. Eu acho que esse é o propósito da avaliação, ser como um processo educativo pedagógico onde deveria estar funcionando dessa forma. (TAE 05)

Eu acredito que o objetivo maior é avaliar o desempenho dos servidores frente as suas competências, depois de avaliar os desempenhos deles, acredito que também é um instrumento que forneça, para quem está avaliando, vários elementos. Dentre eles, se o servidor realmente sabe quais as suas competências, se o servidor dispõe dos instrumentos necessários para trabalhar, se a sua chefia imediata também delega de acordo com as minhas competências, se as minhas chefias também gerenciam a distribuição de tarefas. Então, além de avaliar o desempenho do servidor, da equipe e consequentemente dos setores e da instituição como um todo, ainda tem uma série de aspectos que estão embutidos e ainda vai servir para avaliar o quanto os servidores técnicos-administrativos participam do desenvolvimento da instituição.. (TAE 06)

Acho que essa avaliação de desempenho é para a UFPB ter um conhecimento se aquela pessoa está cumprindo com os seus deveres e as obrigações. (TAE 07)

Eu acho que, no caso da avaliação de desempenho, você teria que realmente buscar as limitações de desempenho nos servidores para compensá-las em treinamento. (TAE 08)

Através desse diagnóstico, se deduz, ainda, que os dez objetivos dispostos no instrumento normativo (Resolução CONSUNI nº 17/2007) da avaliação de desempenho dos servidores da UFPB ainda não são plenamente conhecidos pelos participantes do processo avaliativo da instituição, podendo-se inferir que ainda não houve, por parte da UFPB, uma sensibilização a contento.

Com a intenção de se fazer um resgate histórico da realização dos processos de avaliação de desempenho dos servidores técnicos-administrativos da UFPB, os sujeitos da pesquisa foram questionados acerca de avaliações de desempenho realizadas na época do ingresso na instituição. Os relatos evidenciaram que já houve uma espécie de avaliação que era feita através de questionários em que os chefes dos setores é que respondiam conforme suas percepções e critérios. O fato de alguns entrevistados não terem lembranças das

primeiras avaliações denota que foi um processo pouco difundido no âmbito institucional e sem a participação direta dos agentes avaliados. Na intenção de proporcionar maiores subsídios de informação para este estudo, foi feita uma pesquisa documental na instituição, mas não foram encontrados registros documentais dos processos de avaliação de desempenho citados pelos entrevistados.

Novamente, o plano de carreira dos servidores técnicos-administrativos a partir do ano 2005 foi referenciado pelos entrevistados como um marco na implantação da sistemática de avaliação de desempenho dos servidores nas IFES, conforme pode ser observado nos relatos:

Lembro-me de uma avaliação que quem só avaliava era o chefe, não tinha a participação do servidor. Agora com esse plano de carreira é que abriu mais o leque e participação do pessoal. A época era só para fazer a avaliação, não tinha nenhum interesse financeiro.. (TAE 01)

Eu não lembro, para ser bem sincero, de ter avaliação antes do plano de carreira. Lembro da avaliação do estágio probatório que era em cima de um questionário, a comissão praticamente não se reunia, um ou outro chegava para conversar comigo, dificilmente.. (TAE 05)

Eu soube que na época existia um instrumento que era um questionário, que era feito pelos Recursos Humanos, mas eu mesma nunca respondi. Eu via que não era obrigatório, passava pelos departamentos, algumas chefias respondiam, mas eu nunca respondi nenhum questionário de avaliação.. (TAE 06)

Lembro que quando tinha, era através de formulários onde quem preenchia eram os chefes e diretores como se fosse os servidores e os servidores não participavam de nada, logo no começo era assim. (TAE 07)

Eu lembro que assim que entrei tinha uma avaliação do governo federal onde para cada setor só um servidor poderia mudar de nível porque tinha só uma vaga, e aí o chefe ia fazer a avaliação onde ia avaliar cada tarefa de cada servidor para saber qual deles tinha condições de, merecidamente, pra mudar de nível. Era somente o chefe que ia dizer quem ia mudar de nível.. (TAE 02)

Não existia na época do meu ingresso, foi a partir dos últimos anos com o plano de carreira (TAE 03)

Não existia isso, já foi recente com esse novo plano, com essa nova dinâmica que a universidade tomou. Antes não havia uma avaliação do servidor (TAE 04)

A sistemática de avaliação de desempenho para as IFES conforme o PCCTAE, foi prevista como instrumento gerencial que permitia, à instituição, mensurar os resultados obtidos pelos servidores ou pelas equipes de trabalho. Isso deve ocorrer mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais – previamente pactuadas com a equipe de trabalho – considerando o padrão de qualidade de atendimento ao usuário definido pela IFES, com a finalidade de subsidiar a política de desenvolvimento institucional e do servidor. Esse processo tem por objetivo promover o desenvolvimento institucional, subsidiando a definição de diretrizes para políticas de gestão de pessoas e garantindo a melhoria da qualidade dos serviços prestados à comunidade. (BRASIL, 2006).

É de bom alvitre destacar que, apesar de a sistemática de avaliação de desempenho prevista no PCCTAE apresentar-se com uma proposta de planejamento e operacionalização

participativa e integrada diretamente à gestão de pessoas e, sobretudo, à construção do Plano de Desenvolvimento Institucional, ao que parece, não foi dessa forma que a UFPB o realizou.

Na questão de pesquisa que buscou identificar se houve alguma participação dos servidores ou das entidades de representação da categoria na constituição do modelo de avaliação que é atualmente aplicado na instituição, os sujeitos trouxeram à tona que a instituição proporcionou abertura para contribuições tanto do sindicato quanto da Comissão de Supervisão da Carreira – CIS PCCTAE. No entanto, conforme os relatos, deduz-se que as contribuições dessas entidades de representação na constituição do processo avaliativo dos servidores da UFPB foram moderadas. Os motivos teriam sido a falta de interesse ou ainda em função do enfraquecimento do exercício da função sindical de supervisão da carreira dos servidores, conforme se expõe:

Houve uma participação super importante da entidade sindical na elaboração da política, na construção do que a gente chama de diretrizes, princípios e etc. [...] na esfera do governo federal houve uma grande participação representada pela federação dos trabalhadores das universidades. Quando isso chegou em um nível muito específico da UFPB para ser elaborado, a UFPB também abriu a participação, principalmente, acredito da entidade sindical, e posteriormente da comissão interna de supervisão da carreira, se as pessoas que participaram contribuíram eu não sei, mas, a instituição abriu a participação(oportunidade), nas várias reuniões de elaboração, essas pessoas foram convidadas. (TAE 06)

Tenho o conhecimento de quando foi para implantar esse sistema; houve a apresentação do modelo e foi pedido sugestões, mas pelo que vi nem todo mundo teve interesse de colaborar com esse processo. (TAE 05)

Eu acredito que sim, eu fui dirigente sindical de 2000 a 2004 onde geralmente a iniciativa partia do próprio sindicato, ainda acho que esse mecanismo precisa ser melhor aperfeiçoado. A instituição se mostrou aberta a ouvir as contribuições do sindicato. Tem o outro lado da história, acho que a categoria dos servidores técnicos, dos docentes e suas entidades precisam ter um papel melhor nisso aí, por muitas vezes tem cumprido o seu papel sindical mais de forma muito corporativa. Precisa entender que tem que cumprir o seu papel reivindicatório em defesa da categoria. (TAE 03)

A comissão interna de supervisão de carreira ela tinha um papel preponderante. Nesse ponto, ela teria que sugerir algumas coisas para serem compostas nessa avaliação. Nós tivemos a oportunidade de ser o presidente da primeira comissão interna de supervisão da carreira e discutimos isso e apresentamos algumas sugestões à direção da UFPB na época, de lá pra cá houve um desgaste da comissão de supervisão não só pela falta de motivação e pela falta de apoio da administração central, mas também a nível maior como o próprio ministério da educação que tinha uma comissão nacional que não se reúne mais e aí você vai perdendo o estímulo, mas, houve sim uma participação, uma cobrança da área sindical e dessa comissão de supervisão. (TAE 08)

Em relação ao período em que ocorrem as avaliações de desempenho com os servidores da instituição, nos discursos dos entrevistados da pesquisa percebeu-se que há comportamentos distintos entre os servidores técnicos-administrativos recém ingressos na instituição e os mais antigos. Dentre os mais experientes, por estarem em fim de carreira, e as

avaliações não exercerem mais impacto no salário deles, ocorre de não demonstrarem interesse em participar das avaliações. Aqui, percebe-se que os traços de uma cultura política de acomodamento e auto-interesse são marcantes.

Quanto aos servidores mais recentes, relatam os entrevistados que estes, sim, ficam mais atentos para participarem dos processos de avaliação de desempenho mesmo que a preocupação na participação seja a de obter vantagens nas progressões financeiras decorrentes do desenvolvimento na carreira PCCTAE, como vemos:

Quando se começa a falar de avaliação, os funcionários mais antigos nem ligam, porque já estão no fim da carreira, e daí não se preocupam com nada, os outros mais novos é que se preocupam com as exigências da chefia para ser bem avaliados e tem a progressão né ?.(TAE 07)

No modo geral, aqui no meu setor, a relação dos técnicos-administrativos, dos companheiros daqui, durante a avaliação eles permanecem no mesmo comportamento porque sabem que **ninguém vai ter coragem**, até hoje eu não vi, de dar uma média abaixo do esperado para um companheiro porque sabe que depois vai ser descoberto. (TAE 02)

Eu acho que depende de cada setor. **Quando é um setor que tenha uma disciplina mais rígida sabendo da existência de uma avaliação, naturalmente as pessoas mudam para evitar de ser avaliada de forma negativa, mas se for um setor que funcione sem muita cobrança, eu acho que não tem alteração nenhuma** durante a avaliação. (TAE 05). (Grifos nossos).

Não, a primeira mudança que vejo entre os servidores é a mudança de receio de como o meu par e a minha chefia vai me avaliar, a primeira mudança que eu percebo é essa. Não tem essa preocupação de eu ficar preocupada em melhorar meu desempenho, e para minha equipe perceber que eu melhorei porque a minha equipe vai registrar na minha avaliação. Acho que o primeiro impacto é saber quem vai me avaliar, se eu tenho uma boa relação com aquela pessoa, se a relação que eu tenho com ela vai implicar no resultado da minha avaliação. É uma relação meio de medo. (TAE 06)

Merece destaque um aspecto mencionado por dois entrevistados, qual seja: a relação de “medo” que é estabelecida durante a aplicação das avaliações. Os depoimentos são reveladores de uma já arraigada cultura corporativista na categoria, sendo possível denotar a existência de uma espécie de favorecimento recíproco. Alguns servidores, preocupados com a manutenção das relações “amigáveis” nos setores de trabalho, preferem se auto-proteger e se reservarem, a terem que provocar qualquer espécie de indisposição nas interações sociais em função da realização das avaliações. Diante desses relatos, ainda é possível inferir que o interesse na participação das avaliações tem sido motivado, mais comumente, por razões de auto preservação a qual pode advir da obtenção de um resultado positivo pelo servidor do que, em realmente, visando a corroborar com o desenvolvimento de uma ferramenta eficaz de mensuração do desempenho profissional, comprometendo-se assim, com uma mudança político e cultural necessária na instituição, como assim recomendam Lucena (2004) e Odélius & Santos (2007).

Pontes (2005) ainda argumenta que a avaliação de desempenho precisa ir além do alcance de objetivos individuais, precisa ser concebido como um instrumento gerencial institucional que busque neutralizar ou eliminar as divergências entre o desempenho planejado e o alcançado, objetivando uma melhoria na qualidade do trabalho dos servidores e, consequentemente, nos resultados esperados pela instituição envolvida.

Quando os entrevistados foram interrogados sobre se as avaliações realizadas por eles, seja auto-avaliação ou a avaliação dos colegas, estavam sendo reflexo do real desempenho que eles observam no dia-a-dia, de maneira unânime, eles afirmaram que não se costuma fazer avaliações fidedignas. Dentre os motivos diversos que foram relatados, destacam-se a preocupação de serem descobertos como avaliadores, podendo causar algum desconforto nas relações pessoais e ainda o sentimento de “humanidade”, “companheirismo” e cumplicidade em não quererem “prejudicar o colega”.

Conforme dispõem as orientações normativas do PCCTAE, o servidor que obtiver resultado insatisfatório em processo de avaliação de desempenho não poderá ascender na carreira, deixando de receber uma progressão financeira através da mudança de padrão de vencimentos (BRASIL, 2005). Diante dos extratos das entrevistas, novamente foi possível fazer a inferência de que ainda há, de forma marcante, durante a execução dos processos de avaliação de desempenho com os servidores da UFPB, a forte presença e manifestação de traços socioculturais característicos das relações sociais entre os agentes públicos desde as bases de constituição do aparato administrativo brasileiro, como apresentados em Hollanda (1995); Bresser-Pereira (1996); Paes de Paula (2005) e Faoro (2012).

Os relatos podem ser vistos a seguir:

Eu, como gestor, via cada caso, que onde existia um servidor problemático eu não podia avaliar lá em baixo, porque sabia que ele tinha problema, a gente tentava ajudá-lo né, então eu acho que nunca tive nota máxima, mas tinha gente que merecia. Quando fui gestor eu via pessoa por pessoa e acho que avaliei bem e fui bem avaliado. (TAE 01)

[pausa] Não acredito, porque fica muito difícil a gente ser correto em um ambiente com uma cultura organizacional que é muito forte, pois se fosse uma coisa que a gente tinha certeza que não ia vazar eu tenho certeza que a coisa funcionava mas, sempre vaza, tem sempre alguém porque queria que tivesse uma avaliação que ninguém soubesse que avaliou. Por conta do cooperativismo, protecionismo, companheirismo não deixa de avaliar com o que é verdadeiro. O real da avaliação a gente não consegue alcançar, porque dizem que se avaliar abaixo do esperado vai **prejudicar o colega financeiramente**, você quer avaliar o colega e os outros próprios colegas ficam pressionando para não avaliar abaixo do esperado. (TAE 02) Isso é algo até dramático (risos), eu enquanto estive no cargo de direção me esforcei em procurar e aproximar o máximo do real, mas, confesso que chegar ao 100% não consegui. Foi até uma questão **de humanidade** (risos). (TAE 03) (Grifos nossos).

Não foi real, alguns posso dizer que sim... (TAE 04)

Essa pergunta precisava de uma resposta que correspondesse a uma realidade (risos), mas muitas vezes a avaliação não é tão criteriosa como deveria ser, porque se for ver do ponto de vista das condições de trabalho, às vezes aquela pessoa não tem as



condições adequadas e, do ponto de vista do comprometimento, do plano do desenvolvimento institucional às vezes o servidor não tem aquela interação ao conhecimento, não tá afinado com o plano e, às vezes, o próprio setor não tem um planejamento para comprometer o servidor naquele ambiente na instituição. Então, em função disto, termina que a avaliação... ela é feita, não digo assim para cumprir tabela, mas, o que ocorre é que muitos colegas avaliam assim entre eles, de não prejudicar ninguém, não é uma avaliação real e acaba que não corresponde ao verdadeiro, na maioria das vezes, [...] (TAE 05)

Não, eu acredito de modo geral que não. Na auto-avaliação eu procuro ser honesta e os aspectos que eu pontuo mais alto eu coloco e nos aspectos que eu pontuo mais baixo eu também coloco. Agora, quando eu avalio os demais eu também procuro ser o mais honesta possível, mas tem situações que se você for pontuar muito honestamente você pode deixar o servidor com uma pontuação muito baixa, em algumas situações a gente viu isso. (TAE 06)

Não tenho avaliado na realidade, porque é uma coisa incrível; eu vou avaliar um funcionário que já tá com 30 anos de serviço e a maioria hoje desses funcionários mais antigos tudo perto de se aposentar não dão importância, mas eu avalio para não prejudicar, eu avalio sempre acima do esperado, mesmo que ele não mereça, eu sei que estou errado, fazer isso (risos), e nos funcionários novatos eu tenho mais cuidado quando eles me chamam para avaliar, eu faço em cima da linha, eu conheço a pessoa, sei o horário que chega que sai aí eu faço em cima da linha. (TAE 07)

A minha avaliação eu procuro fazê-la dentro do que eu tenho consciência do que deve ser, é tanto que apesar de não avaliar muitas pessoas pelo meu contato ser limitado no meu setor, mas eu procuro ao máximo possível, é tanto que não é colocar conceito máximo em tudo, eu procuro ser um pouco mais justo comigo mesmo, não é nem com eles é com a minha consciência. (TAE 08)

Os depoimentos dos servidores acerca dessa questão e, sobretudo, os resultados advindos de avaliações realizadas a partir dessas linhas de pensamento, ainda denotam um baixo envolvimento dos servidores que não corroboram para o atingimento dos objetivos institucionais na medida em que, com essas posturas, impedem a identificação de resultados de desempenho passíveis de serem utilizados como um instrumento de gestão de pessoas na UFPB. A instituição fica impedida de utilizar, como é recomendado por Pontes (2005); Hipólito e Reis (2002), a avaliação de desempenho enquanto uma ferramenta gerencial para o levantamento de necessidades de treinamento e desenvolvimento dos servidores dentre outras ações gerenciais.

É oportuno observar que o processo de avaliação de desempenho da forma em que foi implantado na UFPB, sem sua devida constituição democrática e com a ausência de um processo de sensibilização efetivo a fim de elucidar os verdadeiros objetivos almejados, fatalmente ficará fadado a sofrer forte resistência por parte dos servidores, o que já é realidade. Naturalmente, ainda como reflexo bem presente de uma cultura patriarcal e protecionista, comportamentos individualistas e personalistas encontram terreno fértil para o cultivo de um descompromisso com o que é institucional e público.

Diante desse diagnóstico real, a instituição, ainda assim, fica refém desses determinantes de natureza política e cultural manifesto nas interações sociais entre os servidores pelo fato de os próprios gestores agirem de maneira a acobertar esse tipo de comportamento, seja por compactuarem com a mesma linha de pensamento, seja por não possuírem autoridade suficiente em relação às ações administrativas praticadas pelos subordinados.

Coadunam-se, com essa análise, as percepções extraídas dos depoimentos acerca do baixo interesse dos servidores em participarem dos processos de avaliação de desempenho. Conforme relatos, com raras exceções, o que tem ainda despertado interesse na participação é o fato de o processo de avaliação ser um dos elementos que compõe as formas de promoção na carreira PCCTAE. O fato é que os servidores com mais tempo de serviço na instituição e que já se encontram nos últimos padrões de vencimento são bem resistentes em participar das avaliações, como pode ser atestado pelos discursos:

Não tem interesse, porque você sabe que é uma instituição velha e esses servidores mais antigos perderam o interesse na avaliação onde não influencia em nada para eles, com isso eles não pensam na instituição. (TAE 01)

[...] é um interesse bem mascarado porque eles procuram uma promoção, não são todos, não posso generalizar, mas é uma minoria que procura saber sobre os objetivos da avaliação. É aquele interesse que a gente sente de não fazer uma avaliação correta mais para agradar ou mesmo de se promover [...]. (TAE 04)

[...] talvez alguns sim, mas não há interesse da maioria dos servidores [...]. (TAE 05)

Não há, a maioria fica extremamente incomodado porque é mais uma tarefa a ser cumprida, [...] vejo uma grande preocupação de avaliar alguém que já me avaliou, porque, em alguns casos, isso interfere na concessão de um benefício financeiro, então eu vejo que é um período extremamente estressante. (TAE 06)

Eu acho que não tem interesse não, são muito poucos, porque os que já estão perto de se aposentar não têm mais interesse, mas os mais novos já são diferentes, pois pensam na progressão que têm a ganhar [...]. (TAE 07)

Na maioria, eu acho que não tem porque ainda não há uma avaliação com critérios mais rígidos, a avaliação é esperada basicamente como aquele ponto de progressão do ponto de vista econômico. (TAE 08)

Essa associação entre a realização de avaliações de desempenho com fins de progressões financeiras é contraindicada por Balassiano e Salles (2005) e Barbosa (1996) quando orientam que processos de avaliação de desempenho não podem ficar restritos à simples formalizações para concessão de ganhos financeiros. Barbosa (1996) ainda faz uma crítica dos atuais mecanismos de avaliação de desempenho do serviço público quando eles ficam associados aos interesses políticos, nepóticos e fisiológicos diversos, o que acabam por não se tornarem efetivos instrumentos de gestão de pessoas nas organizações.

#### 4.4 POTENCIAIS RESULTADOS

Nessa última seção, serão apresentados e discutidos em que medida os elementos socioculturais típicos da gestão pública brasileira e presentes nas relações sociais entre os servidores influenciam o processo de avaliação de desempenho realizado na instituição. Buscou-se realizar um diagnóstico a partir do nível de satisfação dos servidores quanto às avaliações de desempenho e identificar em que medida os instrumentos avaliativos têm alcançado suas finalidades institucionais.

Em relação às variáveis relacionadas a essa categoria do estudo, os sujeitos da pesquisa iniciaram seus depoimentos afirmando que percebem, nos colegas de trabalho, durante as realizações da avaliação de desempenho, a manifestação de alguns traços de comportamento sociocultural característicos da gestão pública brasileira, conforme já exemplificados no referencial teórico e em seções anteriores deste estudo. Mereceram destaque as citações de manifestações do paternalismo, do jeitinho brasileiro, da malandragem, do protecionismo, do assédio moral <sup>8</sup> e do apadrinhamento entre colegas de trabalho, como se vê nos extratos a seguir:

Tem o paternalismo, o assédio moral e tem muita malandragem. (TAE 01)

Vejo é muito paternalismo e o tal do jeitinho do brasileiro. (TAE 03)

Eu acho que em grande parte tem, e destaco que o paternalismo é muito forte, na minha vivência não tive nenhuma experiência de assédio moral, mas essa coisa da amizade eu acho que funciona muito forte durante as avaliações [...]. (TAE 05)

[...] protecionismo sim, você fica com dificuldade de ser fiel na avaliação. Você já protege porque prefere maquiar o desempenho do que ser fidedigno e depois aquilo [...] acho que o primeiro problema é para não comprometer o relacionamento interpessoal. A primeira questão é essa: eu não quero me indispor com meu colega de trabalho. A questão da malandragem sim, a questão do descompromisso com o processo, com o seu principal objetivo, a gente fica muito mais preocupada se avaliou ou deixou de avaliar por conta da concessão de resultados financeiro do negócio[...]. (TAE 06)

Tem mais na parte de proteger e apadrinhar o funcionário. Isso é presente na amizade dos servidores. (TAE 07)

Os relatos reforçam a inferência de que ainda há uma forte presença de características tipicamente da formação do serviço público brasileiro, apresentadas nos estudos de Bresser-Pereira (1996); Faoro (2012); Martins (1997); Paes de Paula (2005); Lustosa da Costa(1998) e que foram absorvidas e cultivadas nas relações sociais desenvolvidas entre os servidores técnicos-administrativos da UFPB ao longo dos anos. Esses traços têm exercido uma influência negativa durante a realização das avaliações de desempenho com os servidores na

---

<sup>8</sup> Esse termo é utilizado no contexto desse trabalho com o significado da ocorrência de exposição dos servidores a situações humilhantes e/ou constrangedoras, ocorridas em função de atitudes ou condutas negativas dos gestores para com seus subordinados durante o exercício de suas funções.

medida em que mascaram um diagnóstico mais real do verdadeiro desempenho que tem sido apresentado pelos servidores nas atividades laborais do dia-a-dia.

Nos relatos, “essa coisa da amizade eu acho que funciona muito forte”; “é para não comprometer o relacionamento interpessoal”; “você já protege porque prefere ‘maquiar’ o desempenho” percebe-se que há uma grande preocupação entre os servidores na preservação dos laços de amizade entre eles, mesmo que para isso seja preciso comprometer a fidelidade e a coerência com o compromisso do desenvolvimento institucional.

Buscando-se mensurar o nível de satisfação dos servidores em relação à metodologia de avaliação de desempenho que hoje é aplicada na instituição, viu-se que os sujeitos não estão satisfeitos. De forma complementar, os entrevistados fizeram sugestões que perpassam o estabelecimento de sigilo dos avaliadores, uma maior sensibilização dos participantes destacando o caráter pedagógico da avaliação e ainda o estabelecimento de metas laborais a serem mensuradas periodicamente pelos avaliadores. Novamente, o aspecto da vinculação financeira que há na execução das avaliações foi mencionado como um motivo que interfere diretamente no comportamento dos participantes durante o processo de avaliação, como se vê:

Não estou nada satisfeita porque esse modo de vazar nomes de quem avaliou atrapalha. (TAE 02)

De forma geral eu não estou 100% satisfeito porque talvez precisa de aprimoramento nessa metodologia[...] . (TAE 03)

Acho que precisa melhorar muito, acho que teria que ter uma chamada para que todos os avaliadores encarassem o processo como mais pedagógicos e fossem mais próximos da realidade[...]. (TAE 05)

Só ajuda porque se não tivesse esse benefício financeiro o processo não tinha nem saído do papel, porque todo mundo se mobiliza de alguma forma pra fazer a sua e a dos outros porque sabe que tem uma implicação financeira, se não tivesse a gente não teria conseguido nem iniciar esse processo. (TAE 06)

[...] não estou satisfeito não, deveria ser mais rígido, não está totalmente adequado. (TAE 07)

[...] não diria satisfeito, mas talvez no momento foi o que foi possível. Acredito que pode melhorar tendo cada setor metas a cumprir como deve ser o objetivo da avaliação[...]. (TAE 08)

Não estou satisfeito, acho que se tirasse o paternalismo, camaradagem, e da amizade acho que daria um bom reflexo pra UFPB. (TAE 01)

Como pôde ser observado no Quadro 03 desta pesquisa, os resultados das avaliações de desempenho que foram realizadas na UFPB durante os anos de 2008 a 2012 apresentaram que os servidores obtiveram altos índices de desempenho. Foi perguntado aos entrevistados se esses dados correspondem, verdadeiramente, ao nível dos serviços prestados à comunidade acadêmica por parte dos servidores da instituição. Sendo coerentes com os relatos já mencionados acerca de suas avaliações e novamente de forma unânime, os sujeitos relataram

que os resultados apresentados não correspondem ao que se tem observado na prestação dos serviços pelos colegas servidores, como se observa a seguir:

Infelizmente não é verdadeiro, digo porque tem uma parte de servidores que deveriam levar essa nota 10 nas costas, porque a gente sabe, em alguns departamentos pois eu trabalhei em um, e quem leva alguns centros são os técnicos-administrativos, são alguns, não todos, que são fieis ao seu trabalho. É um meio termo, nem a maioria e nem a minoria e isso tem um reflexo para com a comunidade. E não é só técnicos não, mas também alguns professores . (TAE 01)  
 [...] isso para mim é uma surpresa, é obvio que nós encontramos alguns servidores de alguns setores com excelentes desempenhos, mas não pode generalizar isso não. Não representa um fato fiel, nós temos mais exemplos de forma contrária. (TAE 03)  
 [...] não acredito nisso, como falei o desempenho está avançando em passos lentos mas vamos ser justos com o que condiz, isso acontece por causa do apadrinhamento na amizade entre servidores [...]. (TAE 04)  
 [...] os resultados não são reflexos de realidade. (TAE 05)  
 Não, de forma nenhuma, porque é o momento de estresse, não reflete de forma alguma. (TAE 06)  
 [...] os resultados dessa avaliação são totalmente falsos. (TAE 07)  
 Não reflete porque não há uma avaliação de forma quantitativa do que foi planejado e do que foi executado. Existe uma avaliação qualitativa que aí sim, queira ou não queira, entra da relação interpessoal de quem é avaliado. (TAE 08)

Os sujeitos observaram que, se os resultados das avaliações de desempenho apresentadas a cada ano não refletem a realidade do desempenho dos servidores, não servindo, portanto, como dados passíveis de serem considerados para fins de planejamento institucional, as realizações das avaliações de desempenho anuais têm servido tão somente para cumprir a legislação federal e para concessão dos benefícios de progressão na carreira, conforme previsto no PCCTAE.

Hoje é só para mostrar que a legislação está sendo cumprida, mas, na prática, não é resultado real. Contribui com o servidor, mas com a instituição não . (TAE 01)  
 [...] serve só pra o incentivo financeiro, pelo menos é o que noto, o interesse é da sua progressão, de quando vai sair.[...]. (TAE 02)  
 Serve para progressão financeira. (TAE 04)  
 [...] primeiro, para concessão do benefício financeiro para aqueles que não estão no fim de carreira.... (TAE 06)  
 [...] praticamente pra nada, não está sendo como deve ser feito, tem muita gente que não tem compromisso com essa UFPB e, daí, a avaliação fica sem efeito a não ser progressão. (TAE 07)  
 Eu acho que está muito longe de cumprir seu objetivo. A avaliação de desempenho, hoje, como falei anteriormente, ela é esperada como uma progressão ou um ganho salarial. (TAE 08)

Diante dos resultados obtidos nos relatos dos sujeitos da pesquisa, pode-se inferir que esse diagnóstico configura um grave problema existente na instituição pesquisada, gerando sérias distorções e ineficácia nos processos de avaliação de desempenho realizados. Balassiano & Salles (2005) e também Barbosa (1996) discutem que, na medida em que os procedimentos de avaliação não conseguem atingir os resultados esperados, acabam por se tornar processos meramente formais para o cumprimento de legislação e de regras administrativas das organizações.

É possível ainda afirmar, portanto, que a instituição pesquisada não tem conseguido atingir os objetivos esperados com a realização das avaliações de desempenho, sendo bem perceptíveis os impactos que os traços de comportamento socioculturais típicos da constituição da gestão pública nacional e presentes na UFPB têm exercido nas relações sociais entre os servidores técnicos-administrativos e, sobretudo, sendo impeditivas ao alcance de resultados de desempenho confiáveis.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa buscou estudar as implicações dos elementos socioculturais da burocracia estatal brasileira no processo de avaliação de desempenho profissional dos servidores técnicos-administrativos da Universidade Federal da Paraíba. Para atingimento desse objetivo central, pretendeu-se conhecer as características político e socioculturais da gestão pública brasileira que são manifestas nas interações sociais entre os servidores da instituição pesquisada, o modelo de avaliação aplicado, analisar se os processos de avaliação exercem impacto nas relações sociais desenvolvidas entre os servidores e ainda em que medida os traços de comportamento sociocultural têm exercido influência nas avaliações de desempenho da UFPB.

Percebe-se que, em função das crescentes demandas sociais por melhores serviços e resultados, as organizações públicas contemporâneas têm enfrentado desafios constantes para uma mais eficaz utilização dos insumos disponíveis a fim de promover o aprimoramento de sua capacidade de gestão, desenvolvimento e aprendizagem. O governo brasileiro ao longo dos anos, tem diligenciado tentativas de modernização de seus modelos de gestão com vistas à racionalização de suas ações. No entanto, os resultados efetivos, sobretudo no que diz respeito à gestão de pessoas, ainda não se tornaram plenos de realidade.

O estudo em tela, com vistas a atender aos objetivos delimitados, buscou desenvolver reflexões cognitivas através da análise dos achados da pesquisa e sempre alicerçado nos estudos e abordagens de autores que são referência da temática que o estudo aborda. Foram contemplados, com maior ênfase, os aspectos teóricos apreciados nos estudos de Weber (1999), Campos (1978), Holanda (1995), Bresser-Pereira (1996), Paes de Paula (2005), Faoro (2012), Martins (1997), Pontes (2005), Lustosa da Costa (1998) e Barbosa (1996).

No primeiro momento da análise dos resultados da pesquisa, foi possível inferir, a partir dos relatos dos entrevistados que, na Universidade Federal da Paraíba, desde o período da formação de seu quadro de servidores técnicos-administrativos foram cultivados traços de comportamento característicos da cultura política do aparato administrativo brasileiro. Pôde-se constatar que, ao longo dos anos, nas interações sociais desenvolvidas entre os servidores técnicos-administrativos e mesmo nas práticas de gestão da instituição, houve acentuadas manifestações de características típicas do modelo patrimonialista de gestão. Alguns traços de comportamento identificados, conforme depoimentos, tais como o individualismo, autoritarismo, companheirismo, sentimentos de afabilidade familiar, protecionismo,

apadrinhamento e favoritismo, ainda encontram, nos dias atuais, um terreno fértil para serem desenvolvidos, notadamente nas relações sociais entre os servidores, fato este que influencia as concepções e as formas como são desenvolvidas as atribuições dos servidores no âmbito do serviço público.

Os depoimentos ainda evidenciaram que o perfil funcional predominante hodiernamente na instituição não difere do que vigeu e foi concebido historicamente nas organizações do serviço público brasileiro, depreendendo-se, daí, que o modelo de dominação tradicional predominou. Centralização e personalismo nas decisões dos gestores, inibição do diálogo com os servidores, o que chegou a provocar sentimentos/attitudes de submissão, foram mencionados nos relatos deste estudo. Entrementes, foram cultivados, entre os servidores, traços de cumplicidade e corporativismo em suas interações no trabalho. Essas características identificadas elucidam um acentuado distanciamento dos preceitos de gestão recomendados no modelo de dominação racional weberiano, que claramente se percebe que não foi implantado.

Quanto ao método de avaliação de desempenho que a instituição aplica, a pesquisa identificou que se trata de uma metodologia que está respaldada por um instrumento normativo de validade no âmbito local, mas que foi constituído sob os alicerces da legislação do governo federal, quais sejam a Lei nº 11.091/2005 e o Decreto nº 5.825/2006. Apesar das recomendações advindas da legislação de referência de que o processo de avaliação de desempenho deva fornecer indicadores para subsidiar o planejamento estratégico da instituição, a elaboração de programas de capacitação e aperfeiçoamento bem como o dimensionamento das necessidades de pessoal, o que se pôde diagnosticar é que essas demandas não estão sendo possíveis de serem atendidas em função dos resultados das avaliações disponíveis serem precariamente confiáveis.

É oportuno lembrar que, conforme embasado no referencial teórico do estudo, historicamente o serviço público brasileiro não dispôs a necessária atenção ao desenvolvimento de uma política de gestão de seus servidores. As ações eram mais voltadas ao atingimento de intentos personalistas do que preocupadas em aperfeiçoar o aparato administrativo público para gerar resultados de valor coletivo. Nesse estudo, foi diagnosticado que a instituição pesquisada não dispunha de um instrumento para a realização de avaliação de desempenho com os servidores até a obrigatoriedade advinda da legislação federal. Ainda assim, apesar das normas legais que disciplinaram a implantação de um programa de gestão do desempenho nas IFES, a instituição pesquisada não promoveu a devida integração dos servidores na constituição da proposta, ocasionando, inevitavelmente, um acentuado



desconhecimento por parte destes quanto aos objetivos e finalidades de uma avaliação de desempenho funcional.

Com relação à participação das entidades de representação sindical e da carreira PCCTAE dos servidores na elaboração e acompanhamento da sistemática de avaliação, constatou-se que, apesar de ter havido, por parte da instituição, uma modesta abertura à integração e colaboração dessas entidades, não foi possível identificar uma satisfatória participação na constituição do método de avaliação implantado pela UFPB. Vale destacar que, conforme depoimentos, em nível nacional, as entidades de representação da categoria dos técnicos-administrativos demonstraram maior interesse em colaborar com a construção normativa para o plano de carreira. No entanto, em função do baixo interesse, em nível local, a participação sindical foi bastante simplória.

Ficou evidente, no estudo, que a avaliação de desempenho realizada na UFPB nos moldes do PCCTAE tem exercido intenso impacto nas relações sociais desenvolvidas entre os servidores como decorrência da patente vinculação financeira, a qual funciona como motivação para o desenvolvimento na carreira a partir dos resultados das avaliações. Baixos níveis de conhecimento, interesse, compreensão e comprometimento por parte dos servidores têm afetado substancialmente as possibilidades de a instituição poder utilizar o processo de avaliação de desempenho como uma ferramenta gerencial.

Vale lembrar que o processo de avaliação de desempenho, da forma em que foi implantado na UFPB, sem sua devida constituição democrática e com a ausência de um processo de sensibilização efetivo a fim de elucidar os verdadeiros objetivos almejados, fatalmente ficaria fadado a sofrer forte resistência por parte dos servidores, o que já é constatado. Naturalmente, ainda como reflexo bem presente de uma cultura patriarcal e protecionista, comportamentos individualistas e personalistas encontram terreno fértil para o cultivo de um descompromisso com o que é institucional e público. Ainda assim, a instituição fica refém desses determinantes de natureza política e cultural manifestos nas interações sociais entre os servidores pelo fato de os próprios gestores agirem de maneira acobertar esse tipo de comportamento, seja por também compactuarem com a mesma linha de pensamento, seja por não possuírem autonomia suficiente em relação às ações administrativas praticadas pelos servidores subordinados.

É de bom alvitre destacar que o Plano de Carreira dos Servidores Técnicos Administrativos das IFES, em vigor desde o ano 2005, exerceu e ainda exerce um importante papel no comportamento funcional dos servidores nas unidades administrativas. O PCCTAE, após definir as formas de progressão e desenvolvimento na carreira para os servidores

técnicos-administrativos, corroborou veementemente para o despertar deles para a busca do aperfeiçoamento e da qualificação profissional. A pesquisa revelou que, nos últimos anos, fruto de um esforço institucional para a modernização de suas políticas de gestão, houve uma maior valorização e reconhecimento das capacidades e competências apresentadas pelos servidores técnicos-administrativos no exercício de suas atribuições, de modo a oportunizar, a esta categoria de servidores, a conquista de importantes espaços na esfera de gestão da instituição. A histórica ausência de oportunidades e incentivos à capacitação profissional apontadas pelos entrevistados foi, em alguma medida, superada em função da nova visão do governo nacional ao promover um plano para o desenvolvimento de seu aparato administrativo.

Por outro lado, foi possível evidenciar que a vinculação das progressões por mérito profissional aos resultados da avaliação de desempenho não foi positiva na medida em que acarretou uma demasiada preocupação por parte dos servidores em obterem resultados satisfatórios, mesmo que as condições para isso sejam a cooperação para a falta de veracidade nos resultados obtidos e a inevitável redução dos processos de avaliação a meros procedimentos formais para a concessão de progressões financeiras, sem a devida relevância do ponto de vista gerencial e institucional. Anualmente, os resultados das avaliações de desempenho realizadas têm apresentado elevados índices de desempenho, dados esses que não são legitimados pelos próprios servidores participantes.

A análise dos depoimentos dos servidores revelou que os traços de comportamento sociocultural típicos da formação do aparato administrativo brasileiro e presentes na UFPB têm influenciado densamente a realização das avaliações de desempenho. Conforme achados da pesquisa, tais traços estão bem absorvidos/enraizados e são percebíveis nas concepções individuais que instruem os comportamentos, bem como nas interações sociais entre os servidores, o que fatalmente tem comprometido a efetividade na utilização dessa ferramenta de gestão de pessoas.

Finalmente, em resposta às questões norteadoras da pesquisa, os resultados do estudo evidenciaram que os processos de avaliação de desempenho atualmente aplicados aos servidores técnicos-administrativos da UFPB estão sendo intensamente influenciados pela manifestação de traços políticos socioculturais típicos da constituição do aparato administrativo público brasileiro. Complementarmente, foi possível presumir que o modelo de avaliação de desempenho que tem sido aplicado pela instituição, em sua constituição, não considerou esses traços e, em função da circumspecta contribuição das entidades de

representação da categoria e da ausência de oportunizar, aos próprios servidores TAES, os valores da integração e da participação não puderam ser plenamente evidentes.

A partir das evidências encontradas neste estudo, é inevitável ressaltar o diagnóstico de que todo o processo de concepção e operacionalização da sistemática de avaliação de desempenho ora estudada foi constituída sob o forte viés de uma cultura política e sociocultural tradicional já impregnada no comportamento dos servidores e nas ações dos gestores da instituição, bem distante da impessoalidade e profissionalismo necessários, ao modo tipicamente racional como recomendado em Weber. A instituição pesquisada, através de suas ações, também enquadrando-se na cultura patrimonialista tão bem cultivada no serviço público brasileiro, fatalmente corroborou com o desenvolvimento, entre os servidores, de mais receio do que envolvimento, de mais individualismo do que de interesse coletivo, de mais acomodação do que de compromisso com o exercício legítimo do dever funcional.

Espera-se, contudo, que haja um despertar institucional para o reconhecimento da necessidade de aperfeiçoar, pelas vias democráticas da integração, da colaboração e da sensibilização, sua sistemática de gestão do desempenho e, sobretudo, sua política de gestão de pessoas. Por essa via, espera-se que a instituição considere as características políticas, sociais e culturais de seu quadro administrativo, e que os servidores efetivamente se tornem agentes de mudança a partir do reconhecimento e da compreensão de que eles mesmos integram a instituição. Assim, a sistemática da gestão do desempenho poderá se tornar um fator de aprendizagem institucional, posto que o desenvolvimento de condições que contribuam para a reflexão e para a transformação dos comportamentos e práticas cotidianas, demanda um comprometimento efetivo do todo organizacional.

Com a intenção colaborativa no sentido de minimizar os problemas diagnosticados no presente estudo e ainda considerando o referencial bibliográfico da pesquisa, sugere-se, à instituição pesquisada, algumas ações práticas imediatas para o aperfeiçoamento da sistemática de avaliação de desempenho aplicada aos servidores técnicos-administrativos, a fim de se atingir uma maior eficácia na utilização dessa ferramenta de gestão:

- a) Viabilizar o desenvolvimento de estratégias para a consolidação do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira – PCCTAE na UFPB incluindo a integração e articulação dos eixos da capacitação, dimensionamento de pessoal e avaliação de desempenho;
- b) Promover debates setoriais em todas as unidades administrativas da instituição, convocando os servidores e as entidades de representação da categoria dos

técnicos-administrativos (Sindicato e Comissão Interna de Supervisão) com vistas a discutir possibilidades de adequação e aperfeiçoamento da metodologia de avaliação aplicada;

- c) Promover ações contínuas de capacitação para os servidores técnicos-administrativos e gestores da UFPB, direcionadas ao conhecimento das etapas que compõem a sistemática de gestão do desempenho implementada na instituição;
- d) Realizar um mapeamento de competências individuais, por ambientes de trabalho, e institucionais, a fim de subsidiar a elaboração de novos instrumentos de avaliação baseados em competências;
- e) Promover encontros e ações setoriais de sensibilização, aperfeiçoando a comunicação institucional e possibilitando maior transparência acerca dos reais objetivos e finalidades das avaliações de desempenho;
- f) Incentivar, orientar e supervisionar o planejamento laboral individual e setorial alinhados ao Plano de Desenvolvimento Institucional possibilitando a construção de indicadores de desempenho com maior objetividade e de melhor mensuração;
- g) Proporcionar *feedback* periódico dos resultados da avaliação aos servidores avaliados, como uma ação de estímulo à reflexão e à autocritica funcional;
- h) Aprimorar a ferramenta de tecnologia da informação utilizada nos registros de avaliação de desempenho viabilizando mais um canal de comunicação com maior interatividade e acessibilidade dos servidores;
- i) Desenvolver estratégias de ação alinhadas ao Plano de Desenvolvimento Institucional com o objetivo de convergir esforços para promover a revitalização da cultura organizacional;
- j) Buscar o compartilhamento de experiências organizacionais com outras IFES do Brasil acerca da execução dos programas de gestão do desempenho dos servidores técnicos-administrativos;

- k) Oferecer melhores condições físicas e tecnológicas de trabalho nos ambientes organizacionais da instituição a fim de contribuir com o desenvolvimento das atividades laborais e, conseqüentemente, com os serviços oferecidos à comunidade universitária;
- l) Discutir a possibilidade de integração e contribuição dos resultados das avaliações de desempenho funcionais dos servidores (TAES) para a mensuração das avaliações institucionais;
- m) Estimular a participação contínua dos servidores técnicos-administrativos que estiverem no último padrão de vencimento para que realizem as avaliações de desempenho, por meio da conscientização acerca das finalidades institucionais;
- n) Desenvolver estratégias para a seleção e o recrutamento de servidores que possam atuar como tutores do desempenho nas unidades setoriais da instituição;
- o) Realizar revisões periódicas na sistemática de avaliação de desempenho com o objetivo de promover amoldamentos conforme a legislação de referência e as demandas institucionais e dos servidores além de melhorias em sua operacionalização;
- p) Viabilizar a consolidação da Gestão por Competências como uma política de desenvolvimento institucional na UFPB.

## 5.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A presente pesquisa teve como foco o estudo das implicações que os elementos socioculturais típicos da burocracia estatal brasileira exercem nas avaliações de desempenho dos servidores técnicos-administrativos da UFPB. O trabalho se limitou a analisar apenas os depoimentos dos representantes dos servidores técnicos-administrativos, de modo que não participaram da pesquisa, integrantes do corpo docente que ocupam função gerencial e que também são avaliados pelo mesmo instrumento avaliativo. A ausência da participação de docentes justifica-se em função da não identificação de representantes que atendessem aos

requisitos estabelecidos para a seleção dos entrevistados, conforme disposto na metodologia deste estudo.

Percebeu-se, ainda, durante algumas entrevistas, que havia certo receio no comento de seus depoimentos. Possivelmente, tenha havido inibição desses em função de estarem em seus ambientes de trabalho emitindo suas percepções acerca do processo avaliativo deles mesmos. Essa manifestação pode ter sido impeditiva da verbalização de mais informações que pudessem ser relevantes ao presente estudo.

## 5.2 SUGESTÕES DE ESTUDOS FUTUROS

Considerando a complexidade da temática de pesquisa abordada neste estudo, a necessidade de ampliação do debate envolvendo os instrumentos de gestão de pessoas e os aspectos sócio-políticos e culturais característicos do aparato administrativo brasileiro, torna-se pertinente a recomendação de novos estudos futuros, de maior robustez, com vistas à identificação de maiores subsídios para aperfeiçoar a gestão de pessoas da instituição pesquisada e, quiçá, das organizações públicas brasileiras. Seguem algumas recomendações:

- a) Ampliar o presente estudo para outras IFES do nordeste brasileiro e confrontar os resultados também com os obtidos em IFES de outras regiões do país a fim de proporcionar um diagnóstico mais abrangente acerca dessa temática;
- b) Estudar as implicações das estruturas socioculturais típicas da formação do serviço público brasileiro nas avaliações de desempenho do período probatório dos docentes da UFPB;
- c) Pesquisar estratégias de implantação da avaliação de desempenho no serviço público com foco em competências;
- d) Estudar como a sistemática de avaliação de desempenho pode ser um elemento de melhoria das práticas de gestão de pessoas nas organizações aprendentes.

- e) Estudar o processo de aprendizagem organizacional como instrumento colaborativo no desenvolvimento da área de gestão de pessoas em organizações governamentais;
- f) Aprofundar o estudo acerca das estratégias de revitalização/resignificação da cultura organizacional manifesta nas interações sociais entre servidores do aparato administrativo do serviço público brasileiro;
- g) Conhecer e analisar as estratégias e intenções governamentais utilizadas na formulação da regulamentação legal destinada ao aparato administrativo público.

A partir das evidências identificadas no presente estudo, foi possível concluir que os traços socioculturais típicos da administração burocrática à brasileira e que ainda se manifestam com frequência nas interações sociais estabelecidas no quadro de servidores da UFPB, enquanto permanecerem, serão impeditivos da implementação de uma sistemática de avaliação de desempenho mais efetiva. Acredita-se, que somente a partir da viabilização de uma construção participativa e implementação paulatina de mudanças estruturais na sistemática de gestão de pessoas da instituição, e quando as competências e novas concepções sociais e culturais de um renovado quadro administrativo forem mais evidentes, torna-se mais real a perspectiva de possivelmente em médio prazo, a UFPB poder tirar proveito da ferramenta de avaliação de desempenho como um instrumento de gestão de pessoas. Para tanto, a UFPB precisa assumir o grande desafio de não perder de vista as tentativas de conscientização funcional de seu quadro de servidores mais antigos e mais ainda, focar seus esforços em ações concretas para que os servidores recentemente ingressos ou a ingressar possam ser os agentes de mudança e os promotores de uma necessária revitalização sociocultural na instituição.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**: introdução ao estudo da cultura no Brasil. 6. ed. Brasília: Editora UnB, 1996.
- ANDRIOLO, Leonardo José. A reforma do estado de 1995 e o contexto brasileiro. **30º Encontro do ENANPAD**, 2006.
- BARBOSA, Livia. Meritocracia à Brasileira: o que é desempenho no Brasil? In: **Revista do Serviço Público**. V. 120, n. 3, set./dez. 1996.
- BARBOSA, Livia. **Igualdade e Meritocracia**: A ética do desempenho nas sociedades modernas. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- BALASSIANO, Moisés; SALLES D.M Ribeiro. Ambigüidades e implicações da avaliação de desempenho funcional em uma carreira típica de estado. **Congresso internacional del CLAD sobre a administração pública**. Chile, 2005.
- BERGAMINI, Cecília Whitaker; BERALDO, Deobel Garcia. **Avaliação de desempenho humano na empresa**. 4º ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- BERGUE, Sandro Trescastro, **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3. Ed. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.
- BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? In: **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: FGV, v.41. n.1, jan./mar. 2001. p. 12.
- BRASIL. **Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11091.htm)> Acesso em: 10 fev. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/ Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>>. Acesso em 10 fev. 2013
- \_\_\_\_\_. **Decreto n. 5.825, de 29 de junho de 2006**. Estabelece as diretrizes para elaboração do plano de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jun. 2006. Seção 1, p. 64-65. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/...2006/2006/Decreto/D5825.htm>> Acesso em: 10 fev. 2013.



\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006.** Estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. 2006b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5824.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público.** Brasília: ENAP, Vol. 47, n 1: p. 7-29, 1996.

\_\_\_\_\_. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. **Cadernos MARE da Reforma do Estado.**

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo:** Uma discussão conceitual. Rio de Janeiro: IESP-UERJ, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 abr. 2013

CAMPOS, R.L.M. **A Cultura Organizacional no Contexto Público:** Um Estudo de Caso na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Campinas: UNICAMP, 2007.

CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da Burocracia:** Organização, introdução e tradução. 4. ed., Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1978.

DAVEL, Eduardo; VASCONCELOS, José. Coronelismo nas organizações: a gênese da gerência autoritária brasileira. In: DAVEL, Eduardo; VASCONCELOS, José. (Org.). **Recursos humanos e subjetividade.** Petrópolis: Vozes, 1996.

Diniz, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais.** Rio de Janeiro. Editora FVG, 2000.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 4.ed. Editora Globo, 2012.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala.** 12.ed. Brasília: UnB, 1963.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2006.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; BARBOSA DA SILVA, A. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais.** São Paulo: Saraiva, 2006.

HIPÓLITO, José Antonio M.; REIS, Germano G. A avaliação como instrumento de gestão. In: FLEURY, Maria Tereza Leme (org.). **As Pessoas na organização.** 5ª ed. São Paulo: Gente, 2002.

HOLLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HONDEGHEM, A.; VANDERMEULEN, F. Competency management in the Flemish and Dutch civil service. **The international journal of public sector management**, v. 13, n. 4, p. 342-353, 2000.

LESCURA, Carolina. FREITAS JR, Dionísio Borges de, PEREIRA, Roberto. **Aspectos culturais predominantes da Administração pública brasileira**. Disponível em [www.emapegs.ufv.br/docs/Artigo64.pdf](http://www.emapegs.ufv.br/docs/Artigo64.pdf) . [S.d] Acesso em 16 de fev de 2013

LUCENA, Maria Diva da Salete. **Avaliação de desempenho**. São Paulo: Atlas, 1992.

\_\_\_\_\_. **Planejamento estratégico e gestão do desempenho para resultados**. São Paulo: Atlas, 2004.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: FGV, 1998

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n.3, 2008.

MAIA, Carol Serrano de Andrade. **Impactos da precarização do trabalho sobre professores de pós-graduação da Universidade Federal da Paraíba**. 108 fls. Dissertação (Mestrado em administração) PPGA /UFPB. João Pessoa – PB, 2012.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Cadernos ENAP. Brasília: **Escola Nacional de Administração Pública**, 1997.

MERTON, Robert K. **Sociologia: Teoria e Estrutura**. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MINAYO, M. C. de S. (ORG.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 10ª ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MOTTA, Fernando C. Prestes, CALDAS, Miguel P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R. Jeitinho Brasileiro de controle social e competição. **Revista de Administração de Empresas**, Jan/Mar. São Paulo, v39. n.1 p.6-12. 1999

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R.; BRESLER, R. Cultura brasileira, estrangeirismo e segregação nas organizações. In: Davel, E. & Vergara, S. C. **Gestão com pessoas e subjetividade**. São Paulo: Atlas, 2001.

MOTTA, F.C.P.; VASCONCELOS, I.G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

MONTEIRO, E. B. **Flexibilização das relações de trabalho**: Uma análise com os técnicos em enfermagem com contrato temporário no município de João Pessoa. 118 fls. Dissertação (Mestrado em administração) PPGA/UFPB. João Pessoa – PB, 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

ODELIUS, Catarina Cecília; SANTOS, Paulo Ricardo Godoy dos. Avaliação de desempenho individual no contexto da administração pública federal direta: aspectos determinantes de sua efetividade. **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**, 30. Anais Salvador, 23/27 set. 2007.

OLIVEIRA, Márcio Medeiros. **Difusão do sistema de gestão de pessoas por competências em instituições federais de ensino superior na região nordeste do Brasil** / Dissertação (Mestrado em administração) PPGA/UFPB. João Pessoa – PB, 2011.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PIRES, Alexandre Kalil. A Gestão de Desempenho de Indivíduos no Governo Federal da República Federativa Brasileira. **Fórum Global sobre Governança**. 22 e 23 de outubro de 2007: Rio de Janeiro.

PONTES, B.R. **Avaliação de desempenho**: nova abordagem / Benedito Rodrigues Pontes. — 8. ed. – São Paulo: LTR, 2005.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SIDDIQUEE, N. A. Managing for results: lessons from public management reform in Malaysia. **The international journal of public sector management**, v. 23, n. 1, p. 38-53, 2010

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e Burocracia**: uma análise sobre o poder judiciário da formação do estado brasileiro. 2006. Disponível em: <[http://www.fd.unb.br/index.php?option=com\\_zoo&task=item&item\\_id=181&Itemid=1469&Lang=BR](http://www.fd.unb.br/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=181&Itemid=1469&Lang=BR)> Acesso em: 05 de abril 2013

\_\_\_\_\_. **Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Hollanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna**. 2007 Disponível em: < [www.conpedi.org/manuel/arquivos/Anais/Daniel](http://www.conpedi.org/manuel/arquivos/Anais/Daniel) > Acesso em: 05 abril. 2013.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos e estágio e de pesquisa em administração**. 2ºed. São Paulo: Atlas, 1999.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

SROUR, Robert Henry. **Ética empresarial**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SOUZA, L.R.S. Associar o desempenho individual ao planejamento organizacional pela gestão de competências: um novo enfoque para a avaliação de desempenho na administração pública brasileira. In: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública**, X, 2005, Santiago. Chile. Anais. Santiago: CLAD, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA. **Resolução nº 17 de 29.06.2007. Conselho Universitário**. Dispõe sobre o Programa de Gestão de Desempenho dos Técnicos Administrativos em Educação e dos Docentes ocupantes de função gerencial. Disponível em: <[http://www.ufpb.br/sods/consuni/resolu/2007/Runi17\\_2007.htm](http://www.ufpb.br/sods/consuni/resolu/2007/Runi17_2007.htm)> Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 23 de 09.11.2012. Conselho Universitário**. Aprova a implantação do Sistema de Gestão de Pessoas por Competência (SGPC) da UFPB. Disponível em: <[http://www.ufpb.br/sods/consuni/resolu/2012/Runi23\\_2012.pdf](http://www.ufpb.br/sods/consuni/resolu/2012/Runi23_2012.pdf)> Acesso em: 20 set. 2013.

VASCONCELOS, F. C. Racionalidade, Autoridade e Burocracia: as bases da Definição de um Tipo Organizacional Pós-Burocrático. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS**, 2002, Recife. Anais... Recife: ENEO, 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. – 8 ed., São Paulo: Atlas, 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UNB, 1999

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

- 1. Como foi seu ingresso como servidor da Universidade Federal da Paraíba?**
- 2. Como as relações de trabalho entre gestores e servidores eram desenvolvidas no período de seu ingresso na UFPB?**
- 3. Como eram as relações interpessoais entre servidores no ambiente de trabalho? Você percebeu alguma mudança no passar dos anos? Quais?**
- 4. Ao longo de sua vivência profissional na UFPB, você percebeu ou percebe abertura à participação do servidor na construção da gestão da Instituição? E quanto a oportunidades de aperfeiçoamento ou qualificação profissional?**
- 5. Como você caracteriza as relações de trabalho entre servidores e gestores nos dias de hoje na UFPB?**
- 6- Qual sua compreensão sobre os objetivos de um processo de avaliação de desempenho profissional?**
- 7- O que você tem a falar sobre os primeiros processos de avaliação de desempenho profissional adotados pela UFPB?**
- 8-Houve, ou há, alguma participação dos servidores ou das entidades de representação da categoria na constituição dos modelos de avaliação de desempenho aplicados na UFPB?**
- 9- Durante o período de aplicação das avaliações de desempenho, você percebe haver alguma mudança nas relações interpessoais entre os servidores no setor de trabalho?**
- 10- Você considera que sua participação enquanto auto-avaliador ou avaliador de seus colegas de trabalho, tem refletido o real desempenho profissional que você observa no dia-a-dia?**
- 11- Em sua opinião, o servidor da UFPB demonstra interesse em participar de um processo de avaliação de desempenho? Por quê?**
- 12- Durante a execução das avaliações de desempenho na UFPB, você percebia ou ainda percebe a manifestação de algum traço de comportamento social (tais como paternalismo, protecionismo, apadrinhamento, malandragem, jeitinho, autoritarismo, assédio moral) entre os servidores no ambiente de trabalho? Qual desses? Haveria algum outro? Esses tipos de influência costumam se manifestar no cotidiano das relações interpessoais? Elas são determinantes em situações de tomada de decisão?**
- 13- Você está satisfeito com o modelo de avaliação de desempenho que a UFPB aplica atualmente com os servidores? O que merece destaque?**
- 14- Os altos índices de desempenho apresentados nos resultados das avaliações realizadas anualmente com os servidores, em sua opinião, refletem a realidade do que realmente tem sido apresentado como serviços prestados à comunidade universitária?**
- 15- Em sua opinião, para que tem servido a realização da avaliação de desempenho com os servidores técnicos-administrativos na UFPB?**

## **APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**Título da Pesquisa: “As implicações das estruturas socioculturais brasileiras no processo de avaliação de desempenho profissional na Universidade Federal da Paraíba”**

Esta pesquisa faz parte da Dissertação de Mestrado do aluno Hárrisson Emanuel Grigório da Silva, matrícula 111200163.

Gostaríamos de contar com sua colaboração, que consiste em responder a uma entrevista envolvendo a sua percepção a respeito dos impactos das estruturas socioculturais brasileiras nos processos de avaliação de desempenho do serviço público.

Esclarecemos que sua identidade será mantida no mais absoluto sigilo e que todas as informações prestadas serão utilizadas unicamente para os fins desta pesquisa. Sua participação, portanto, não lhe causará prejuízo profissional algum. Portanto, por ser voluntária, caso queira, poderá interromper ou desistir desta entrevista a qualquer momento ou deixar de responder a quaisquer das questões que lhe forem feitas.

Qualquer dúvida ou esclarecimento poderá também ser sanado junto à Coordenação do Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Aprendentes da Universidade Federal da Paraíba.

Se você concorda em participar, desde já agradecemos a sua colaboração e gostaríamos que você colocasse a sua assinatura a seguir, indicando que está devidamente informada (o) sobre os objetivos da pesquisa e os usos dos seus resultados.

Hárrisson Emanuel  
ENTREVISTADOR

---

ENTREVISTADO

João Pessoa, \_\_\_\_ de setembro de 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas / Centro de Educação  
Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Aprendentes  
Campus Universitário – João Pessoa – PB – CEP: 58.059-900  
Mestrando: Hárrisson Emanuel Grigório da Silva  
Contatos: [harrissonadm@hotmail.com](mailto:harrissonadm@hotmail.com) – (83) 88278527 / 98331491  
Orientadora: Profª Drª Marcia da Silva Costa

**APÊNDICE C - BREVE PERFIL SÓCIO-FUNCIONAL DO ENTREVISTADO****ENTREVISTA Nº \_\_\_\_\_**

1- CARGO OCUPADO: \_\_\_\_\_

2- GÊNERO:

☐ MASCULINO☐ FEMININO

3- IDADE: \_\_\_\_\_

4- ESCOLARIDADE:

☐ ENSINO MÉDIO☐ GRADUAÇÃO☐ ESPECIALIZAÇÃO☐ MESTRADO☐ DOUTORADO

5- TEMPO DE SERVIÇO NA UFPB: \_\_\_\_\_