

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

RENATO DA SILVA CORREA

**POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DE CARREIRA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

DISSERTAÇÃO

Santo André – SP

2013

RENATO DA SILVA CORREA

**POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DE CARREIRA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO DO PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES
TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DA UFABC**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, da
Universidade Federal do ABC, como parte dos
requisitos para a obtenção do título de Mestre em
Ciências Humanas e Sociais
Linha de Pesquisa: Estado e Políticas Públicas

ORIENTADORA: Prof.^a Dr.^a CECÍLIA OLIVIERI

Santo André – SP

2013

RENATO DA SILVA CORREA

**POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DE CARREIRA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO DO PLANO DE
CARREIRA DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DA
UFABC**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção
do título de Mestre em Ciências Humanas e Sociais e
aprovada em sua forma final pela Orientadora e pela
Banca Examinadora.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Cecília Olivieri, USP - Orientadora

Doutora pela Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, Brasil

Prof. Dr. Marcos Vinícius Pó, UFABC

Doutor pela Fundação Getúlio Vargas – São
Paulo, Brasil

Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho, USP

Doutor pela Fundação Getúlio Vargas – São
Paulo, Brasil

Coordenadora do PCHS: _____

Prof.^a Dr.^a Ana Keila Mosca Pinezi

Santo André, maio de 2013.

Dedico este trabalho à minha fonte de inspiração, Lana...

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que colaboraram de alguma forma para que esta dissertação pudesse ser concretizada, em especial:

Aos meus pais pela minha formação e por todo o apoio;

Aos meus familiares e amigos pelo apoio;

À minha esposa por todo o incentivo, apoio, compreensão e inspiração;

À Profa. Vanessa Oliveira pela atenção especial concedida no início desta empreitada;

Aos professores do PCHS por todo o aprendizado e orientação;

Aos meus colegas de mestrado do PCHS pelas experiências compartilhadas;

À Profa. Cecília Olivieri pela orientação, direcionamento, aprendizado e incentivo;

Aos professores Marcos Pó e Fernando Coelho pelo apoio e orientação;

Aos colegas de UFABC pelas experiências compartilhadas e apoio;

À CGRH da UFABC pelas informações cedidas e postura colaborativa;

Aos TAs da UFABC pela participação, sinceridade e ideias compartilhadas.

RESUMO

Este estudo objetiva contribuir para a discussão acerca da administração pública brasileira, mais especificamente sobre suas políticas de recursos humanos, através do desenvolvimento de um estudo de caso sobre a implementação da política de carreira instituída com o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) na UFABC. Para tanto, referencia o estudo com base em teorias acerca da administração pública, da gestão de recursos humanos e políticas públicas direcionadas a esta, com foco específico na temática da carreira. Logo, com base no referencial absorvido, sintetiza elementos presentes no contexto em que as políticas de carreira se desenvolvem na área pública, bem como, desenvolve um modelo propositivo deste tipo de política com o intuito de subsidiar a análise pretendida. Em seguida, desenvolve o estudo de caso com base em pesquisa documental e entrevistas com servidores, gestores de equipe e gestores de recursos humanos da UFABC, com o intuito de captar percepções acerca da implementação do PCCTAE na UFABC. Adiante, analisa os resultados do estudo de caso, com base nos elementos e modelo propositivo desenvolvidos, verificando indícios da eficácia da política de carreira em sua implementação, através de fatores condicionantes positivos e negativos a esta eficácia. Desse modo, conclui acerca da existência de indícios mais fortes de que a política de carreira voltada aos técnicos-administrativos em educação não é eficaz em sua implementação no caso da UFABC, mediante a verificação de que não há elementos suficientes que garantam tanto o desenvolvimento do servidor como o desenvolvimento institucional. Ainda, faz recomendações para que uma política de carreira possa ser desenvolvida com o intuito de obter maior eficácia em sua implementação. Por fim, tece considerações finais incitando novas pesquisas que se aprofundem no estudo de aspectos da área suscitados pelo estudo.

Palavras-chave: política de carreira, política pública de recursos humanos, gestão de recursos humanos, administração pública, burocracia.

ABSTRACT

This research aims to contribute to the discussion about the Brazilian public administration, more specifically about its human resources policies, by developing a case study about the implementation of the career policy established with the *Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação* (PCCTAE) in UFABC. Therefore, references the study based on theories of public administration, human resource management and public policies directed toward this, with specific focus on the theme of career. Therefore, based on the reference absorbed, synthesizes elements present in the context in which career policies are developed in the public as well, developing a propositional model of this type of policy in order to support the desired analysis. It then develops a case study based on desk research and interviews with government employees, team managers and human resource managers of UFABC, aiming to capture perceptions about the implementation of the PCCTAE at UFABC. Further, analyzes the results of the case study, based on the elements and propositional model developed by verifying evidence of the effectiveness of the career policy in its implementation, through positive and negative conditioning factors to this effectiveness. Therefore, concludes about the existence of strong evidence that the career policy focused on technical-administrative education is not effective in its implementation in the case of UFABC, by checking that there is no sufficient evidence to guarantee both the development of the government employees as well as the institutional development. Still, makes recommendations for a career policy that can be developed in order to achieve greater effectiveness in its implementation. Finally, weaves concluding remarks inciting further research that deepen the study of area issues raised by the research.

Keywords: career policy, public policy on human resources, human resources management, public administration, bureaucracy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - TAs separados em faixas de tempo de serviço:	18
Tabela 2 - TAs separados em faixas de tempo de serviço por classe.	19
Tabela 3 - TAs separados em faixas de tempo de serviço por nível na progressão por mérito.	19
Tabela 4 - TAs separados em faixas de tempo de serviço por nível de capacitação.	19
Tabela 5 - TAs separados em faixas de tempo de serviço por incentivo à qualificação.....	20
Tabela 6 - TAs separados em faixas de tempo de serviço por classe e por incentivo à qualificação.....	20
Tabela 7 - TAs separados em faixas de tempo de serviço por entrevistas realizadas.....	21

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1. Justificativa.....	11
1.2. Objetivos	14
1.3. Metodologia	14
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECURSOS HUMANOS, CARREIRA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	25
2.1 O contexto das políticas públicas de recursos humanos	25
2.2 A gestão de recursos humanos e as políticas de carreira na administração pública	28
2.2.1 A gestão de recursos humanos na área pública	28
2.2.2 A Administração Pública Federal e as políticas públicas de recursos humanos	34
2.2.3 Definições e conceitos de carreira.....	38
2.2.4 As carreiras e a gestão de recursos humanos.....	42
2.2.5 Aspectos das carreiras na área pública	45
2.2.6 Histórico das carreiras da Administração Pública Federal.....	53
2.3 Elementos conclusivos: o que esperar de uma política de recursos humanos de carreira na administração pública brasileira.	59
2.3.1 Síntese dos elementos presentes nas políticas públicas de recursos humanos de carreira	59
2.3.2 Modelo propositivo de política pública de recursos humanos de carreira	61
3. A POLÍTICA DE CARREIRA DOS TÉCNICOS-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NA UFABC	67
3.1 A UFABC e os servidores técnico-administrativos em educação (TAs)	68
3.2 O contexto jurídico do plano de carreira dos TAs	71
3.3 O Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE)	72
3.4 A Gestão de RH da UFABC e a implementação do PCCTAE	77
3.4.1 A estrutura da gestão de recursos humanos da UFABC	78
3.4.2 Implementação do PCCTAE na UFABC	81
3.4.2.1 Lei de criação da UFABC	81
3.4.2.2 Plano de desenvolvimento institucional (PDI) da UFABC	82
3.4.2.3 Plano de desenvolvimento dos integrantes do PCCTAE da UFABC	83
3.4.2.4 Programa de capacitação dos servidores técnico-administrativos da UFABC	86
3.4.2.5 Programa de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos da UFABC.....	89
3.4.2.6 Relatórios de gestão da UFABC.....	91
3.4.2.7 Outros documentos internos relevantes	93
4. ANÁLISE DA POLÍTICA DE CARREIRA	95
4.1 Estratégia para formatação das carreiras	96
4.2 Estratégia de recrutamento.....	107
4.3 Estrutura de incentivos	110

4.4 Estratégia de capacitação.....	119
4.5 Estrutura de desenvolvimento profissional.....	123
4.6 Mecanismos de avaliação.....	131
4.7 Estratégia de realocação e redistribuição.....	139
4.8 Sistema integrado de recursos humanos.....	140
5. CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
5.1 Sínteses das conclusões e recomendações	147
5.2 Considerações finais	151
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	153
APÊNDICE A - Roteiro de entrevista: O PCCTAE e sua implementação na UFABC – Servidores	162
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista: O PCCTAE e sua implementação na UFABC – Servidores gestores de equipe	165
APÊNDICE C - Roteiro de entrevista: O PCCTAE e sua implementação na UFABC – Gestores de recursos humanos da UFABC	169
APÊNDICE D – Entrevistas com servidores e servidores gestores de equipe:	170
APÊNDICE E - Entrevista com o Coordenador-Geral de Recursos Humanos da UFABC	175
APÊNDICE F - Entrevistas com gestores de recursos humanos da Divisão de Ingresso e Treinamento de Pessoal e Divisão de Estruturação e Desenvolvimento Institucional	181

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende iniciar uma discussão acerca das políticas públicas de recursos humanos no Brasil através de uma revisão teórica sobre o tema e da elaboração de um estudo de caso, com vias a identificar elementos presentes nas teorias. Assim, utilizando-se de apontamentos teóricos e empíricos, busca-se contribuir para o enriquecimento desta discussão tão importante para o país, considerando o serviço público, bem como a educação, como fundamentais para que se tenha um desenvolvimento estrutural e realmente condizente com um país que almeja migrar de sua posição historicamente de país não desenvolvido e reduzir suas gritantes desigualdades sociais.

A contribuição deste trabalho para essa discussão é feita a partir do estudo de uma política pública de recursos humanos da administração pública federal, especificamente a política de carreira instituída com o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), aplicada na Universidade Federal do ABC (UFABC). Assim, o estudo procura verificar a implementação desta política buscando indícios acerca de sua eficácia.

Para tanto, respaldado por um referencial teórico adequado, o estudo investiga indícios de se a política de recursos humanos estabelecida com este plano de carreira, ao ser implementada na UFABC, de fato alcança objetivos esperados para este tipo de política. Ou seja, se esta política pública cumpre o papel de ser indutora do desenvolvimento dos servidores e da instituição.

Ainda, por se tratar de um trabalho que incita discussões relevantes, para além de seus objetivos, também são apontados secundariamente questionamentos sobre a inserção desta política em uma política maior de prestação de serviço público de qualidade e também aspectos e efeitos das novas tendências da gestão de recursos humanos no setor público. Desse modo, paralelamente, visa-se à abertura de novas possibilidades de pesquisa e de outras hipóteses de trabalho, a serem exploradas futuramente.

Por fim, este trabalho é dividido em cinco capítulos, elencados a seguir: o primeiro capítulo “Introdução” apresenta os objetivos, a justificativa e a metodologia utilizada; o segundo capítulo “Políticas Públicas de Recursos Humanos, Carreira e a Administração Pública Brasileira” é constituído da revisão teórica que subsidia todos os levantamentos, análises, discussões e recomendações; o terceiro capítulo “A Política de Carreira dos Técnicos-Administrativos em Educação e sua Implementação na UFABC” é composto pela apresentação da pesquisa documental do estudo de caso, a qual traz dados empíricos para o

estudo do tema tratado; o quarto capítulo “Análise da Política de Carreira” é formado pela análise dos resultados das investigações e uma discussão inicial acerca destes; e, por fim, o último capítulo “Conclusões, Recomendações e Considerações finais” sintetiza as conclusões e recomendações constantes no trabalho, abrindo espaço para estudos mais aprofundados.

1.1. Justificativa

Desde Weber (1999), que indicava a necessidade de racionalização da burocracia e profissionalização do corpo de funcionários públicos para que o Estado conseguisse alcançar seus objetivos, até às teorias originadas nos Estados Unidos sobre políticas públicas, voltadas à eficiência da administração pública; tem-se presente a necessidade de evolução nas discussões sobre a burocracia pública e sua gestão, com vistas a promover adequações no serviço público, este, entendido como fundamental para o desenvolvimento de qualquer nação.

E, considerando que as pessoas, funcionários públicos, são as responsáveis, em diversos níveis, pelo desenvolvimento do serviço público, sempre será importante o enriquecimento das discussões sobre a gestão desse pessoal. Contudo, embora exista parte considerável dos estudos sobre organizações e administração de empresas¹ no desenvolvimento da questão, faz-se imprescindível, igualmente, considerar o papel das políticas públicas frente aos problemas e soluções que devem existir neste tipo de discussão, levando-se em conta as especificidades do setor público e do contexto atual de mudanças no mundo do trabalho.

Desse modo, salienta-se o fato de que o serviço público prestado aos cidadãos passa por uma série de processos de políticas públicas antes de efetivamente ter seus resultados apresentados. No caso, a importância que a sociedade e o governo atribuem a um tipo de serviço, como a educação, bem como aos seus promotores, os servidores públicos, influencia uma série de políticas públicas que contribuirão para os resultados finais. Dentre estas políticas, as que giram em torno da educação são importantíssimas, bem como as que norteiam o serviço público, como as políticas de recursos humanos.

Assim, tendo em vista que as políticas públicas de recursos humanos da administração pública devem inserir-se em uma política maior de qualidade e melhoria do serviço público

¹ A questão da administração de recursos humanos, ou gestão de pessoal, é desenvolvida ao longo do tempo por estudos do pensamento administrativo e suas escolas de administração, como descrito por Motta (2010).

prestado à sociedade, é de suma importância diagnosticar a eficácia dessas políticas de recursos humanos, que englobam um conjunto de incentivos aos servidores públicos, objetivando o aprimoramento do serviço público prestado ao cidadão. Considera-se que, para a obtenção de bons resultados desse serviço prestado, é necessário aprimorar os processos que os geram (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003), como a política de recursos humanos tratada.

Ademais, considerando a retomada do papel do Estado no mundo contemporâneo como promotor do desenvolvimento e um dos grandes prestadores de serviços sociais², especialmente no Brasil, torna-se de considerável relevância um estudo que vise observar os resultados da implementação de uma política pública de recursos humanos, em termos de aprimoramento do corpo de funcionários públicos por ela afetados e, somado a isso, no que tange ao aspecto de avaliação da política, ou seja, na sua capacidade efetiva de produzir um serviço público considerado por seus usuários como um serviço de boa qualidade.

Assume-se aqui a ideia de que o fim último do Estado é atender aos interesses dos seus cidadãos da melhor forma possível³ e que, além disso, uma política de recursos humanos, como a de carreira, não se volta apenas para a garantia de satisfação dos servidores públicos com a sua própria realização profissional e pessoal, mas se insere naquele fim último da ação estatal, assumido como pressuposto da pesquisa.

Marconi (2010b) descreve e sugere políticas de recursos humanos que adotem instrumentos orientados para a aquisição de competências e para a avaliação de desempenho dos servidores e das organizações. E ainda, o autor indica ser um importante campo para

² Medauar (2010) traça um breve histórico que ajuda a entender o papel do Estado em suas relações com a sociedade no mundo contemporâneo: no Sec. XVIII, com o Estado absolutista: a relação era opressiva de intervenção na vida da sociedade pelo Estado; no Sec. XIX, com o Estado liberal: houve um distanciamento da vida social, religiosa e econômica pelo Estado, tratando-se, portanto, de uma relação de ausência da atuação do Estado na sociedade; no Sec. XX (segunda metade), com o Estado de atuação econômica e social: houve um crescimento da função assistencial e social do Estado, a máquina administrativa cresceu em quantidade e complexidade, houve crescimento de entidades sociais que pressionam o governo e de inter-relações entre Estado e a sociedade, portanto, estabelece-se uma relação de interdependência, se forem consideradas tanto as necessidades da sociedade pela atuação do Estado e as necessidades do Estado de atuar de forma condizente pelo indicado pela sociedade, a qual, em última instância, é a sua criadora e mantenedora.

³ Como uma das consequências do processo de redemocratização e da implantação da Constituição Federal de 1988, Medauar (2010) indica que o Estado teve um aumento de suas atividades, com a valorização dos direitos e garantias dos indivíduos, como os direitos fundamentais (vida, locomoção, integridade física, pensamento), políticos (votar, ser votado e constituir partidos), sociais (trabalho, moradia, saúde, educação) e os de terceira e quarta geração (meio-ambiente, lazer, do consumidor). Destaca também o Estado ter um papel de centralizador político de diversas entidades (políticas, administrativas e civis), reiterando seu papel de direção do sistema, tanto no plano econômico (contudo, não deixando de lado a iniciativa privada e o mercado livre), quanto no plano social, atendendo necessidades dos carentes e diminuindo desigualdades socioeconômicas. Nesse sentido, a administração pública deve trabalhar a serviço do público, cidadãos dotados de direitos (democracia administrativa).

futuras pesquisas na área de gestão de recursos humanos no setor público o estudo consistente e detalhado que avalie o impacto e sucesso destas políticas.

Assim, com a implementação do PCCTAE na UFABC, este caso é analisado para se compreender a política descrita por Marconi (2010b), buscando, assim, contribuir com a compreensão da importância da política de recursos humanos baseada num plano de carreiras para o desenvolvimento do Estado e dos serviços por ele prestado, através dos órgãos da administração pública federal, bem como mensurar resultados da burocracia em seu papel de gerenciamento de políticas que visam promover a qualificação do funcionalismo.

Neste sentido, Ramos (1998) sugere uma abordagem empírica relacionando políticas de recursos humanos na administração pública federal e seus resultados como uma contribuição relevante para o prosseguimento de uma linha de investigação a qual ajude no entendimento das questões de recursos humanos na administração pública, visando o benefício da sociedade em geral. É justamente essa a relevância que suscita o desenvolvimento deste trabalho.

Ainda, existem dois diferenciais que podem corroborar a relevância da pesquisa e do caso escolhido para análise. O primeiro é que se deve levar em conta que a UFABC é uma instituição nova⁴, portanto, trata-se de um caso diferente de muitas universidades públicas maduras, nas quais seus servidores já têm vícios institucionais arraigados, o que dificulta a aceitação a uma política de aprimoramento. O segundo é o fato do pesquisador ser, ele próprio, técnico-administrativo da UFABC, o que fortalece seu interesse pela pesquisa e facilita a busca de informações, embora, é claro, aumente a necessidade de “policiamento”, no sentido de manter um distanciamento desejável do seu objeto de estudo, o que é reiteradamente buscado pelo pesquisador⁵.

Por fim, cabe salientar que ao estudar a política de recursos humanos aplicada na UFABC, em relação à implementação de seu plano de carreira (PCCTAE), levando-se em conta as percepções de servidores e gestores, a pesquisa tem a relevância de poder suscitar

⁴ A UFABC foi criada pela lei nº 11.145, de 26 de julho de 2005, tendo suas primeiras aulas ocorrendo em 2006. A UFABC encontra-se, ainda em 2013, em processo de implantação, sem ter o total de preenchimento do seu quadro de servidores previsto e com obras ocorrendo em sua sede em Santo André e no campus de São Bernardo, além de haver previsão de sua expansão para outras cidades.

⁵ De acordo com Goldenberg (1997), o envolvimento do pesquisador com o objeto de estudo é desejado na medida em que gera criatividade e sensibilidade para tratar da questão, com o acréscimo da explicitação dos valores em um sentido positivo, através do qual existe um crescimento no interesse pela pesquisa. Porém, segundo a autora, deve haver um equilíbrio para que o viés do pesquisador não prejudique a objetividade do trabalho, dessa forma, portanto, há que se desenvolver um esforço controlado de conter a subjetividade, ou, em outras palavras, é preciso haver o controle do *bias* por parte do pesquisador.

novas discussões sobre o papel da burocracia pública na produção e implementação de políticas públicas. Desse modo, contribuindo não apenas para o avanço da área específica de pesquisa e do tema em questão, que é central para o entendimento da relação entre Estado e políticas públicas, mas também desenvolvendo um estudo de importante relevância, já que é missão da universidade contribuir para o desenvolvimento da sociedade, e o serviço prestado por seu quadro de servidores deve ter a atenção devida para que se alcance esse objetivo maior com qualidade e competência.

1.2. Objetivos

Este trabalho visa contribuir para a importante discussão acerca da administração pública brasileira, focando em um tema que, crê-se, precisa ser aprofundado para, através de seu melhor entendimento, ser possível adequar o serviço público e atender melhor as demandas da sociedade: as políticas públicas de recursos humanos. Para tanto, objetiva desenvolver um estudo de caso acerca da política de recursos humanos de carreira instituída através do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), em sua implementação na UFABC, com o intuito de verificar indícios de sua eficácia e produzir recomendações.

1.3. Metodologia

Este trabalho encontra-se dentro das ciências factuais nos moldes de Marconi e Lakatos (2007), pois estuda fatos sociais e políticos visando contribuir para o conhecimento científico factual ao propor uma investigação metódica, ou seja, planejada, baseada em conhecimentos anteriores e utilizando-se de um método preestabelecido em sua investigação, a qual é desenvolvida em etapas.

O método de abordagem utilizado é o indutivo, o qual, segundo Marconi e Lakatos (2007) pode levar um estudo ou uma discussão, como é proposto, das constatações particulares às teorias mais gerais⁶. Relacionando, ainda, o trabalho ao entendimento destas autoras, esta pesquisa pode se encaixar no método de procedimento monográfico de Le Play, no qual um único tema é trabalhado a partir de uma composição que segue a lógica de ser

⁶ Contudo, isso é tomado no sentido não de formar uma teoria nova, mas apenas contribuir para a construção de elementos de um campo teórico em desenvolvimento, qual seja o estudo de políticas públicas de recursos humanos.

elaborada em introdução, desenvolvimento (dotado de explicações, discussões e demonstrações) e conclusão. Ainda, é levado em consideração o enfatizado por Salomon (2010) de que o trabalho monográfico é uma especificação de um só problema que pode resultar em uma dissertação a respeito de um assunto único, o que facilita a pesquisa com a redução de sua abordagem.

Partindo destas colocações, faz-se essencial declarar desde já como grande tema do trabalho as políticas públicas de recursos humanos e como principal questão de pesquisa a seguinte: Como a política pública de recursos humanos de carreira voltada aos servidores técnico-administrativos em educação pode ser desenvolvida para se tornar eficaz em sua implementação, dentro da lógica de ser uma política que deve, em última instância, incidir na prestação de um serviço público de boa qualidade?

Também importante, ao se valer de um método indutivo, é indicar a principal hipótese na qual o trabalho se baseia, a qual pode ser resumida da seguinte forma: Para obter êxito e ser reconhecido como de boa qualidade por seus usuários, o serviço público necessita que seus funcionários estejam motivados e alinhados aos objetivos institucionais como consequência de políticas públicas de recursos humanos eficazes. Logo, estas políticas, se bem desenvolvidas pela administração e incorporadas pelos funcionários, podem contribuir para o desenvolvimento de um serviço público reconhecido como de boa qualidade por seus usuários.

Contudo, salienta-se que por se tratar de um estudo inicial, o qual pretende abrir campo para análises mais aprofundadas, esta pesquisa tem limites, dentre eles o de não poder, de fato, confirmar ou refutar a hipótese de trabalho, mas apenas contribuir com indícios relevantes para a discussão. Assim, este trabalho caracteriza-se pela sua finalidade exploratória.

Leva-se em conta a afirmação de Yin (2001) de que de forma exploratória a opção por um caso único pode ser utilizada para uma introdução a um estudo mais apurado. Assim, para tratar desta hipótese, propõe-se como parte da estratégia de pesquisa a realização de um estudo de caso que, através de um recorte na realidade, captura percepções, ou seja, dados qualitativos, os quais demonstram existir ou não tendências que colaborem para sustentar os argumentos da hipótese. Porém, antes de seguir, é preciso conceituar melhor o estudo de caso, bem como os dados qualitativos, além de justificar suas escolhas.

Parte-se das constatações de Yin (2001) o qual define o estudo de caso como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão

claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32). E ainda, indica ser um método generalizável a proposições teóricas com o objetivo de expandi-las.

A escolha pelo estudo de caso como estratégia de pesquisa deste estudo passa pela sua condição de ser ideal quando “faz-se uma questão do tipo ‘como’ ou ‘por que’ sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle” (YIN, 2001, p. 28), já que, como apresentado, o problema desta pesquisa é do tipo “como”.

Seguindo o apontado por Yin (2001) a escolha do estudo de caso é justificável também pelos fatos de o foco da pesquisa se encontrar em um fenômeno contemporâneo inserido em contexto da vida real acerca das políticas públicas de recursos humanos e não haver controle sobre estes fatos, os quais são analisáveis, mas não manipuláveis, como os seriam em um experimento. Ainda, a opção pelo estudo de caso baseia-se na concepção do autor de que esta estratégia contribui para a compreensão de “fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos (...) ciclos de vida e processos organizacionais e administrativos” (YIN, 2001, p. 21), o que é desejável neste estudo.

Também, a escolha pela utilização de dados qualitativos, isto é, dados que trazem motivações e crenças pessoais, caracterizando um tipo de material textual para análise, é, segundo Gunther (2006), uma opção de procedimento legítima. Dessa forma, esta escolha corrobora a intenção de se fazer uma análise qualitativa de dados, considerando as percepções dos servidores e gestores, para assim contribuir na compreensão de uma questão da realidade social, com uma preocupação empírica dos fatos (GOLDENBERG, 1997).

Em adição, é possível justificar a escolha deste tipo de dado ao trazer a concepção de Yin (2001) acerca dos tipos de evidências a se utilizar no estudo de caso, como os documentos e as entrevistas. Estes tipos de dados ensejam uma análise qualitativa, pois os documentos podem ser utilizados como material textual, e as entrevistas podem trazer, segundo Yin (2001), questões humanas de forma espontânea e focal.

Ainda, seguindo o indicado pelo autor, são seguidos três princípios para lidar com estes dados qualitativos: utiliza-se de várias fontes de evidências, forma-se um banco de dados (notas, documentos, tabelas e narrativas), e encadeiam-se as evidências de forma a gerar confiabilidade para a pesquisa.

Nesse sentido, buscam-se dados na intenção de verificar indícios da eficácia da política em sua implementação, de acordo com os elementos conclusivos indicados pelo referencial teórico acerca de uma política de recursos humanos de carreira na administração pública.

Os dados qualitativos são recolhidos através das técnicas de pesquisa indicadas por Marconi e Lakatos (2010), quais sejam a pesquisa documental e as entrevistas, da seguinte forma:

Considerando a pesquisa documental caracterizada pela coleta de dados primários restritos a documentos; realiza-se a coleta através de fonte de arquivos públicos, como leis, decretos, relatórios, documentos e publicações oficiais em sites governamentais (MARCONI e LAKATOS, 2010).

Considerando que as entrevistas são instrumentos de coleta de dados realizados através de uma conversação de natureza profissional com o objetivo de obter informações do entrevistado sobre um determinado assunto, e ainda, pode averiguar fatos, bem como opiniões e sentimentos acerca destes (MARCONI e LAKATOS, 2010); realizam-se entrevistas com os servidores técnico-administrativos, com servidores técnico-administrativos gestores de equipes (chefias imediatas de servidores) e com gestores de recursos humanos da instituição, para ampliar a compreensão das questões de pesquisa através das percepções apuradas.

Por fim, os dados coletados são analisados de forma a se verificar indícios da eficácia da política em sua implementação, indicando fatores que operam como condicionantes positivos e negativos ao desempenho da política, seguindo uma lógica similar a de uma pesquisa de avaliação de processo, sugerida por Draibe (2001).

Draibe (2001) afirma que as pesquisas de avaliação respondem ao objetivo de verificação de eficácia de uma política, podendo produzir recomendações e novos conhecimentos, sendo que a eficácia diz respeito à relação entre qualidades dos processos e sistemas na implementação e os resultados. Assim, esta verificação deve indicar quais são os fatores que na implementação operam como condicionantes positivos e negativos ao desempenho das políticas. Nesse sentido, as pesquisas de avaliação de processo têm seu foco no desenvolvimento das políticas, identificando fatores que ao longo da implementação facilitam ou impedem o alcance de seus objetivos.

Contudo, este trabalho, de fato, não chega a avaliar a implementação da política, mas sim, tem o objetivo mais imediato de, partindo de elementos deste tipo de pesquisa (como a identificação de fatores positivos e negativos), trabalhar apenas com a verificação de indícios desta eficácia, ao considerar úteis estes elementos para a produção de recomendações.

Para tanto, além da pesquisa documental, realiza-se uma investigação para coletar percepções dos servidores submetidos às políticas de recursos humanos decorrentes da implementação do plano de carreira estudado, os técnicos-administrativos da UFABC, bem como as de servidores que também são gestores de equipe e de gestores de recursos humanos

da instituição. A coleta de dados é realizada através de entrevistas estruturadas de acordo com roteiros previamente elaborados (MARCONI e LAKATOS, 2010).

Como o objetivo da coleta de dados com os servidores é captar percepções, ou seja, dados qualitativos, a amostra não tem a preocupação de ser representativa no sentido de afirmar qual o entendimento de todos ou da maioria dos técnicos-administrativos diante do plano de carreira, como o seria em uma amostra com preocupação estatística. Por outro sentido, a amostra tem o intuito de captar percepções de servidores de diferentes estágios na carreira para se ponderar acerca de aspectos os quais podem ser positivos ou negativos na implementação do PCCTAE, sem, contudo, ter a pretensão de definir um perfil fechado de pensamento de servidor a respeito do tema.

Para isso, o critério utilizado para definir faixas de seleção para amostragem foi o tempo de serviço do servidor como técnico-administrativo em educação do PCCTAE em seu cargo. Considerando que o principal interstício adotado para as progressões dos servidores é o período de um ano e meio (dezoito meses), foram definidas as seguintes faixas de amostragem:

Tabela 1 - TAs separados em faixas de tempo de serviço:

TAs DA UFABC SEPARADOS EM 5 FAIXAS POR TEMPO DE SERVIÇO COMO TA EM IFE (PCCTAE) (CONSIDERANDO O PERÍODO PARA MUDANÇA NO PADRÃO DE VENCIMENTO VIA PROGRESSÕES)
FAIXA 1: ATÉ 1 ANO E MEIO DE TEMPO DE SERVIÇO
FAIXA 2: DE 1 ANO E MEIO A 3 ANOS DE TEMPO DE SERVIÇO
FAIXA 3: DE 3 ANOS A 4 ANOS E MEIO DE TEMPO DE SERVIÇO
FAIXA 4: DE 4 ANOS E MEIO A 6 ANOS DE TEMPO DE SERVIÇO
FAIXA 5: ACIMA DE 6 ANOS DE TEMPO DE SERVIÇO

Fonte: Elaboração própria através de dados cedidos pela CGRH da UFABC.

Em suma, os servidores foram separados em cinco faixas por tempo de serviço em Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), considerando a vinculação ao PCCTAE e o interstício mínimo para mudança no padrão de vencimento através das progressões. Assim, ao utilizar o tempo de serviço a cada mudança no padrão via progressão, o critério permite captar percepções de técnicos-administrativos com diversos tempos de serviço, níveis de progressão e estágios na carreira.

A partir desta separação, para definir a amostra de servidores a serem entrevistados, utilizou-se de dados referentes a janeiro de 2013 fornecidos pela CGRH da UFABC sobre

seus servidores técnico-administrativos, apresentados em compilações abaixo (após tratamento dos dados pelo pesquisador):

Tabela 2 - TAs separados em faixas de tempo de serviço por classe.

TAs DA UFABC SEPARADOS EM 5 FAIXAS POR TEMPO DE SERVIÇO COMO TA EM IFE (PCCTAE)	QUANTIDADE DE TAs	CLASSE	
		D	E
FAIXA 1	158	114	44
FAIXA 2	179	135	44
FAIXA 3	141	86	55
FAIXA 4	44	23	21
FAIXA 5	49	15	34
TOTAL	571	373	198

Fonte: Elaboração própria através de dados cedidos pela CGRH da UFABC.

Tabela 3 - TAs separados em faixas de tempo de serviço por nível na progressão por mérito.

TAs DA UFABC SEPARADOS EM 5 FAIXAS POR TEMPO DE SERVIÇO COMO TA EM IFE (PCCTAE)	QUANTIDADE DE TAs	NÍVEL NA PROGRESSÃO POR MÉRITO						
		1	2	3	4	5	9	15
FAIXA 1	158	158	0	0	0	0	0	0
FAIXA 2	179	2	177	0	0	0	0	0
FAIXA 3	141	0	0	141	0	0	0	0
FAIXA 4	44	0	0	0	44	0	0	0
FAIXA 5	49	0	0	2	2	43	1	1
TOTAL	571	160	177	143	46	43	1	1

Fonte: Elaboração própria através de dados cedidos pela CGRH da UFABC.

Tabela 4 - TAs separados em faixas de tempo de serviço por nível de capacitação.

TAs DA UFABC SEPARADOS EM 5 FAIXAS POR TEMPO DE SERVIÇO COMO TA EM IFE (PCCTAE)	QUANTIDADE DE TAs	NÍVEL DE CAPACITAÇÃO			
		1	2	3	4
FAIXA 1	158	158	0	0	0
FAIXA 2	179	36	0	1	142
FAIXA 3	141	12	0	0	129
FAIXA 4	44	3	0	0	41
FAIXA 5	49	4	0	1	44
TOTAL	571	213	0	2	356

Fonte: Elaboração própria através de dados cedidos pela CGRH da UFABC.

Tabela 5 - TAs separados em faixas de tempo de serviço por incentivo à qualificação.

TAs DA UFABC SEPARADOS EM 5 FAIXAS POR TEMPO DE SERVIÇO COMO TA EM IFE (PCCTAE)	QUANTIDADE DE TAs	INCENTIVO À QUALIFICAÇÃO				
		NÃO TEM	GRADUAÇÃO	ESPECIALIZAÇÃO	MESTRADO	DOCTORADO
FAIXA 1	158	58	43	49	7	1
FAIXA 2	179	64	38	60	12	5
FAIXA 3	141	34	23	74	10	0
FAIXA 4	44	12	3	23	3	0
FAIXA 5	49	9	2	30	7	1
TOTAL	571	177	109	236	39	7

Fonte: Elaboração própria através de dados cedidos pela CGRH da UFABC.

Tabela 6 - TAs separados em faixas de tempo de serviço por classe e por incentivo à qualificação.

TAs DA UFABC SEPARADOS EM 5 FAIXAS POR TEMPO DE SERVIÇO COMO TA EM IFE (PCCTAE)	CLASSE	INCENTIVO À QUALIFICAÇÃO					QUANTIDADE DE TAs
		NÃO TEM	GRADUAÇÃO	ESPECIALIZAÇÃO	MESTRADO	DOCTORADO	
FAIXA 1	E	15	0	22	6	1	158
FAIXA 2	E	7	0	25	10	2	179
FAIXA 3	E	8	0	39	8	0	141
FAIXA 4	E	2	0	17	2	0	44
FAIXA 5	E	3	0	24	6	1	49
TOTAL	E	35	0	127	32	4	198
FAIXA 1	D	43	43	27	1	0	158
FAIXA 2	D	57	38	35	2	3	179
FAIXA 3	D	26	23	35	2	0	141
FAIXA 4	D	10	3	9	1	0	44
FAIXA 5	D	6	2	6	1	0	49
TOTAL	D	142	109	112	7	3	373

Fonte: Elaboração própria através de dados cedidos pela CGRH da UFABC.

Considerando os dados apresentados, a amostra foi a seguinte: de um total de 571 servidores técnico-administrativos, foram entrevistados 35, o que representa uma amostra de 6,12%, sendo que das 23 grandes áreas da UFABC⁷, a amostra conta com entrevistas de servidores de 11 áreas.

⁷ As grandes áreas da UFABC são: CCNH, CMCC, CECS, PROAD, PROAP, PROPLADI, PROGRAD, PROEX, PROPG, BIBLIOTECA, REITORIA, VICE-REITORIA, SECRETARIA GERAL, COMUNICAÇÃO, NÚCLEO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (NTI), PROCURADORIA JURÍDICA, AUDITORIA, ARQUIVO CENTRAL, RELAÇÕES INTERNACIONAIS, NIT, NCTS E PREFEITURA UNIVERSITÁRIA, segundo a Coordenação Geral de Recursos Humanos (UFABC em números).

Dos servidores de classe D (que representam 65,3% do total) foram entrevistados 18, o que representa 4,82% destes servidores. Já dos servidores de classe E (que representam 34,7 % do total) foram entrevistados 17, o que representa 8,58% destes servidores. Esta diferença é ocasional, tendo em vista que a classe do servidor não é critério para definir a amostra.

Ainda, considerando a diferenciação entre servidores sem chefia e servidores que são também gestores de equipe, foram entrevistados 28 dos primeiros e 7 do segundo grupo. Sendo importante frisar que os servidores gestores de equipe responderam a todas as questões formuladas aos outros servidores, além de algumas questões específicas (o que é melhor detalhado e explicado adiante na descrição dos questionários).

Os 35 entrevistados receberam uma sigla para diferenciá-los, sendo considerada sua faixa (F1, F2, F3, F4 ou F5), sua classe (D ou E), uma numeração que reinicia a cada faixa e classe, e ainda, sua condição de ser gestor de equipe com a sigla GE, se for o caso⁸.

Buscou-se realizar entrevistas com cerca de 5% de servidores de cada faixa, com uma porcentagem um pouco maior para as últimas faixas (4 e 5), considerando o número menor de servidores nestas faixas e o fato de serem servidores com mais vivência no PCCTAE, assim, pois, mais maduros em suas carreiras.

Abaixo é apresentada a distribuição das entrevistas através das faixas pré-estabelecidas:

Tabela 7 - TAs separados em faixas de tempo de serviço por entrevistas realizadas.

TAs DA UFABC SEPARADOS EM 5 FAIXAS POR TEMPO DE SERVIÇO COMO TA EM IFE (PCCTAE)	QUAN- TIDAD E DE TAs	em %	ENTREVISTAS REALIZADAS			
			servidores (sem chefia)	servidores gestores de equipes	total de servidores (soma)	em %
FAIXA 1	158	27,7	8	1	9	5,7
FAIXA 2	179	31,3	8	1	9	5
FAIXA 3	141	24,7	7	1	8	5,7
FAIXA 4	44	7,7	2	2	4	9
FAIXA 5	49	8,6	3	3	6	12,2
TOTAL	571	100	28	7	35	6,1

Fonte: Elaboração própria através de dados cedidos pela CGRH da UFABC.

⁸ Assim, a amostra é formada pelos seguintes participantes: F1servidorD1, F1servidorD2, F1servidorD3, F1servidorD4, F1servidorD5; F1servidorD6; F1servidorE1; F1servidorE2; F1servidorGEE1; F2servidorD1; F2servidorD2; F2servidorD3; F2servidorD4; F2servidorD5; F2servidorE1; F2servidorE2; F2servidorE3; F2servidorGEE1; F3servidorD1; F3servidorD2; F3servidorD3; F3servidorD4; F3servidorE1; F3servidorE2; F3servidorE3; F3servidorGED1; F4servidorD1; F4servidorE1; F4servidorGEE1; F4servidorGEE2; F5servidorD1; F5servidorE1; F5servidorE2; F5servidorGEE1; F5servidorGEE2.

Os meios utilizados para selecionar os entrevistados da amostra foram os seguintes: contato com a CGRH da UFABC solicitando autorização para realizar as entrevistas, seguida de recebimento de orientação da CGRH para solicitar servidores voluntários através de lista de e-mail informal dos servidores, o que foi acatado; solicitação de entrevista por meio pessoal de servidores conhecidos do pesquisador; e indicação de servidores pelos servidores já entrevistados. A seguir são detalhados os roteiros para as entrevistas:

O roteiro “O PCCTAE e sua implementação na UFABC – SERVIDORES” (Apêndice A) foi elaborado para ser uma forma de coleta de dados que consegue obter de forma espontânea percepções dos servidores que possam indicar elementos que operam como condicionantes positivos e negativos ao desempenho da política de recursos humanos de carreira, no sentido de permitir que os mecanismos incentivem o desenvolvimento dos servidores e da instituição. Em geral, o roteiro também verifica entendimentos acerca do plano de carreira, visões sobre seus mecanismos de incentivos ao desenvolvimento, opiniões sobre o PCCTAE como um todo, bem como sobre a atuação da UFABC na implementação deste plano e sobre a postura dos servidores em relação ao PCCTAE. O roteiro foi elaborado para ser respondido entre quinze a vinte minutos.

Já o roteiro “O PCCTAE e sua implementação na UFABC – SERVIDORES GESTORES DE EQUIPE” (Apêndice B) foi elaborado para verificar os mesmos aspectos questionados aos demais servidores, mas, também, para se aproveitar da ótica de quem ocupa uma função de chefia, além de possibilitar a visão sobre a equipe gerida e seu desenvolvimento em questões específicas. Isto porque os gestores de equipe, em tese, conhecem melhor os mecanismos do plano de carreira, pois, ao serem chefes que contam com uma equipe de subordinados a serem geridos, aplicam a avaliação de desempenho, aprovam as capacitações de seus subordinados e podem ter a visão de como os servidores estão se desenvolvendo em seu setor. O roteiro foi elaborado para ser respondido entre vinte a vinte e cinco minutos.

Ambos os roteiros de questionários contam com o seguinte:

- uma apresentação para o entrevistador ler ao entrevistado explicando os motivos da entrevista, deixando claro tratar-se de uma pesquisa de opinião e que tem caráter apenas acadêmico, sendo a participação confidencial;
- questões para enquadramento do entrevistado em um perfil, sendo formuladas em perguntas fechadas quanto à forma, mas que em seu objetivo, além do enquadramento, podem também ser o de verificar o conhecimento sobre determinado dado, como o estágio na carreira;

- questões de opinião, formuladas em perguntas fechadas e abertas quanto à forma e de opinião quanto ao objetivo, sendo divididas em quatro temas: Carreira e Desenvolvimento, Capacitação, Avaliação de Desempenho, Avaliação do Plano de Carreira e sua Implementação na UFABC;

Sobre os temas, é importante ressaltar que sua utilização para dividir as questões contribui para que, além das verificações gerais dos questionários, outras verificações mais específicas estejam devidamente focalizadas, tanto para facilitar as conduções das entrevistas como para facilitar às análises das respostas. Assim, cada tema foca em um aspecto do PCCTAE, a saber:

Carreira e Desenvolvimento: foca no sentido de carreira incorporado pelos servidores (tradicional ou concepção moderna), no desenvolvimento do servidor, bem como na hipótese de carreira de *concurseiro*;

Capacitação: foca na capacitação referente à progressão da carreira e nos programas de capacitação da UFABC, além da relação entre capacitação e progressão;

Avaliação de desempenho: foca na eficácia do processo de avaliação de desempenho, além da relação desta avaliação com a progressão;

Avaliação do Plano de Carreira e sua Implementação na UFABC: foca no entendimento acerca dos mecanismos do plano de carreira e sua utilização pela UFABC e pelos servidores.

A aplicação dos questionários em entrevistas foi realizada de forma presencial e individual, em ambiente isolado e o entrevistador transcreveu por meio de um computador portátil as respostas dos entrevistados de forma resumida, destacando as opiniões mais enfatizadas⁹.

Já, com o objetivo de coletar dados acerca do PCCTAE e sua implementação a partir da visão do setor de recursos humanos da UFABC, realizaram-se entrevistas com gestores de recursos humanos da UFABC os quais tratam diretamente da implementação do PCCTAE e têm a visão da inserção desta política de plano de carreira na política de recursos humanos da UFABC.

Dessa forma, foram selecionados para as entrevistas o Coordenador-Geral de Recursos Humanos, responsável pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos da UFABC (CGRH), e servidores da Divisão de Ingresso e Treinamento de Pessoal, responsável pela gestão do

⁹ Compilações das entrevistas com servidores e servidores gestores de equipe da UFABC estão disponíveis no apêndice D.

PCCTAE, e da Divisão de Estruturação e Desenvolvimento Institucional, responsável pela avaliação de desempenho¹⁰.

O roteiro de entrevista “O PCCTAE e sua implementação na UFABC - GESTORES DE RECURSOS HUMANOS DA UFABC” (Apêndice C) foi elaborado para que o entrevistador tivesse um direcionamento dos temas e principais questões que guiariam a entrevista para que esta captasse os elementos desejados acerca do PCCTAE e sua implementação. Os temas são os seguintes: Política de RH da UFABC, Carreira e Desenvolvimento, Mecanismos de Incentivo e Outras questões relativas ao PCCTAE.

Cada tema tem o objetivo de garantir que se trate de algumas questões essenciais à pesquisa como: em Política de RH da UFABC tratar dos objetivos da política de recursos humanos da UFABC e seu planejamento; em Carreira e Desenvolvimento tratar do planejamento de carreira e desenvolvimento dos servidores e das expectativas fornecidas pelo PCCTAE e pela UFABC; em Mecanismos de Incentivo tratar das progressões, capacitações, avaliação de desempenho e incentivo à qualificação; e em Outras questões relativas ao PCCTAE tratar das relações com o governo e da influência da questão política.

Por fim, nestas entrevistas o roteiro foi utilizado apenas como um guia e os entrevistados tiveram mais liberdade para emitir suas opiniões, no intuito de se aproveitar mais das posições dos entrevistados na instituição para se captar percepções importantes sobre o PCCTAE. Assim, duas das três entrevistas foram gravadas (a com o Coordenador-Geral de Recursos Humanos e a com o responsável pela Divisão de Ingresso e Treinamento de Pessoal), mediante aviso e autorização, e suas respostas foram transcritas em momento posterior ao término das entrevistas, não na íntegra, mas em paráfrase do pesquisador considerando os principais aspectos abordados. A outra entrevista (com servidores da Divisão de Estruturação e Desenvolvimento Institucional) teve suas respostas transcritas pelo pesquisador em um momento posterior, sem gravação, por tratar-se de uma entrevista mais curta apenas acerca do tema da avaliação de desempenho. Por fim, de acordo com o apresentado nas entrevistas, ao transcrever as respostas o pesquisador visualizou subtemas os quais ajudaram na exposição dos resultados das entrevistas¹¹.

¹⁰ Compilações das entrevistas com gestores de recursos humanos da UFABC estão disponíveis nos apêndices E e F.

¹¹ Dessa forma os temas recebem os seguintes subtemas: Tema: Política de RH da UFABC: Subtemas: Os objetivos da política de RH da UFABC; O planejamento da política de RH na UFABC; A coordenação do PCCTAE na UFABC; Mais sobre a política de RH da UFABC. Tema: Carreira e Desenvolvimento: Subtemas: A política de desenvolvimento para os servidores; Compatibilização dos objetivos de servidores e UFABC; Expectativas de carreira. Tema: Mecanismos de Incentivo: Subtemas: Os mecanismos do PCCTAE;

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECURSOS HUMANOS, CARREIRA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Ao buscar o referencial teórico adequado para tratar do objeto de estudo deste trabalho, uma política pública de recursos humanos de carreira da administração pública federal, este capítulo trabalha com fontes bibliográficas diversas sobre os seguintes temas: Estado e burocracia; administração pública, políticas públicas, gestão de recursos humanos, políticas públicas de recursos humanos e carreira. Destas fontes são destacados os pontos principais e aqueles que se relacionam diretamente com o objeto de estudo desse trabalho, bem como, são selecionadas e relacionadas passagens que, em um encadeamento lógico, formam as bases do referencial teórico que dão suporte à parte empírica da pesquisa.

Assim, inicialmente, em sua primeira seção “O contexto das políticas públicas de recursos humanos” abordam-se os conceitos centrais de Estado, administração pública, burocracia e políticas públicas, relacionando-os ao objeto de estudo no intuito de melhorar a compreensão acerca dele ao considerar o contexto em que está inserido. Isto para que, na próxima seção “A gestão de recursos humanos e as políticas de carreira na administração pública”, a partir do entendimento construído, aprofunde-se a compreensão acerca da gestão de recursos humanos da administração pública e das políticas específicas de carreiras. Por fim, a última seção teórica “Elementos conclusivos: o que esperar de uma política de recursos humanos de carreira na administração pública brasileira” cumpre o papel de sintetizar os elementos analíticos abordados em relação ao objeto de estudo, visando estabelecer o contato com os capítulos seguintes.

2.1 O contexto das políticas públicas de recursos humanos

Sendo o objeto de estudo deste trabalho uma política de carreira da administração pública é essencial vislumbrar o contexto em que esta se insere. Ou seja, como toda política pública, este tipo de política parte do Estado, especificamente de sua administração pública, para atender, em última instância, à sociedade. Além do que, este tipo de política específica é parte de um conjunto de políticas estratégicas para o Estado alcançar seus objetivos, as políticas de recursos humanos da administração pública.

Considerando o Estado como uma organização com poder sobre a sociedade, a qual lhe dá origem e legitimidade, e sistema constitucional-legal dotado de coercibilidade sobre todos seus membros (BRESSER-PEREIRA, 1999a), o Estado brasileiro é formado por este sistema constitucional legal, qual seja a democracia, e a administração pública que o garante, formada pelos oficiais públicos, políticos eleitos e burocratas públicos (BRESSER-PEREIRA, 2010). Assim, depreende-se que, enquanto os políticos eleitos formam o governo, a burocracia é a organização ou aparato burocrático deste governo, criada para a execução de suas políticas¹².

E, para tanto, Weber (1999) indica que a burocratização desta organização se daria através da formação de um quadro administrativo livre, nomeado em cargos encarados como profissões, com competências fixas, qualificado profissionalmente, que receba salários em dinheiro, que obedeça à disciplina e ao controle do serviço e, finalmente, organizado em carreiras.

Este trabalho foca-se justamente nesta última característica do corpo burocrático racional-legal, a organização em carreiras que, juntamente com as outras características burocráticas citadas, visam instituir um quadro administrativo profissional capaz de atender o Estado na implementação de suas ações e, conseqüentemente, na consecução de seus objetivos, sejam eles quais forem.

Contudo, é preciso considerar que no Brasil esta administração burocrática nunca se tornou um padrão dominante, pois sempre conviveu com administrações patrimonialistas e adiante com aspectos de renovação da administração pública, baseados em uma administração gerencial, os quais influenciam o modo do Estado brasileiro conduzir suas políticas públicas e, conseqüentemente, as políticas de recursos humanos e suas organizações de carreiras. Dessa forma, partes da administração são reformadas e modernizadas enquanto outras, por ineficácia nos processos e interesses diversos, permanecem com as antigas estruturas, desencadeando, assim, a formação de modelos híbridos de administração.

Ainda, para visualizar o contexto em que as políticas públicas de recursos humanos são desenvolvidas é importante considerar as influências existentes de determinados padrões institucionalizados na cultura administrativa do país, ou seja, as gramáticas políticas do Brasil elencadas por Nunes (1997) as quais, ao longo do século XX, estruturaram as relações entre

¹² Dessa forma, a burocracia mantém vínculos com o sistema político e gera conseqüências para a democracia. Assim, ao se tratar do Estado e de sua administração é preciso considerar que, tanto no estudo do sistema político como no da burocracia, deve-se considerar suas relações, alinhando aspectos da Ciência Política e da Gestão Pública (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

Estado e sociedade e, pois, são relevantes para a compreensão do contexto em que as políticas públicas e carreiras do Estado se desenvolvem.

As gramáticas apresentadas por Nunes (1997) são: o clientelismo¹³, consequência de uma dominação de caráter tradicional, caracterizado pela troca generalizada e pessoal, tendo variações de importância ao longo da história, mas principalmente é utilizado como instrumento de legitimação política; o corporativismo¹⁴, como forma de mediar interesses da classe trabalhadora através do Estado, sendo também uma forma de legitimação política; o insulamento burocrático¹⁵, como forma de isolar e, conseqüentemente, proteger algumas burocracias estratégicas das interferências de interesses políticos específicos; e o universalismo de procedimentos¹⁶, com o estabelecimento de regras e procedimentos racionais e impessoais na administração pública, de acordo com o modelo racional-legal weberiano.

Também, é essencial compreender que as políticas públicas são a forma como esta administração pública descrita desenvolve suas ações. Na compreensão, portanto, do que é em si uma política pública, por sua vez, Saravia (2007, p. 29) afirma que a política pública é “um sistema de decisões públicas que visa a ações e omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para

¹³ O clientelismo foi, via de regra, a forma mais empregada na distribuição de cargos de acordo com interesses particulares e políticos e, até os dias atuais, é empregado em grande parte na formação do corpo burocrático através das diversas nomeações existentes na administração pública.

¹⁴ O corporativismo teve como um de seus principais aspectos a criação de corpos burocráticos responsáveis em prover políticas direcionadas aos trabalhadores as quais podem ser consideradas essenciais para receber, em troca, o apoio desta classe, tratando-se, assim, de um instrumento de legitimação política. O corporativismo teve extrema importância na manutenção do *status quo* do funcionalismo público brasileiro contribuindo para a proteção desta classe diante das possibilidades de perdas de privilégios adquiridos ao longo do tempo, diante da possibilidade de flexibilização das relações de trabalho no setor público.

¹⁵ O insulamento burocrático foi utilizado com destaque nos governos de Getúlio Vargas e o do regime militar (1964-85) para dar conta de prover seus projetos desenvolvimentistas, tomando a forma “neutra” da técnica da burocracia para evitar a politização destes projetos.

¹⁶ O universalismo de procedimentos é utilizado para afirmar o modelo burocrático racional-legal, haja vista a igualdade para acesso aos cargos públicos através da entrada por concursos e as regras racionais-legais empregadas na administração pública brasileira. Devido ao universalismo de procedimentos as políticas de recursos humanos passam a ser atreladas aos marcos jurídicos legais, o que, se de um lado gera igualdade de condições entre os pretendentes a cargos públicos, de outro, estabelece limites que muitas vezes podem tornar rígidas demais as relações de trabalho.

atingir os objetivos estabelecidos”, sendo preciso atentar-se a suas etapas e às influências de atores em seu desenvolvimento¹⁷.

Portanto, ao se analisar uma política pública qualquer, como a de recursos humanos, é preciso levar em conta tratar-se de um processo complexo, no qual muitos atores atuam de formas diversas e em várias etapas de um ciclo que tem em seu entorno todo um contexto resultante das relações entre sociedade e Estado, bem como da atuação de sua administração pública, que por sua vez, como visto, tem sua complexidade própria a se considerar. Considerando, pois, esse contexto multifacetado e de difícil padronização, este trabalho analisa o desenvolvimento de uma política pública de recursos humanos de carreira.

2.2 A gestão de recursos humanos e as políticas de carreira na administração pública

Esta seção apresenta uma visão geral da gestão de recursos humanos detalhando as especificidades de seu desenvolvimento na área pública (subseção 2.2.1 “A gestão de recursos humanos na área pública”), com aprofundamento das políticas de recursos humanos do governo federal (subseção 2.2.2 “A Administração Pública Federal e as políticas públicas de recursos humanos”). Em seguida, analisa a temática da carreira a partir de alguns conceitos e definições (subseção 2.2.3 “Definições e conceitos de carreira”), pelo seu papel no sistema de gestão de recursos humanos (subseção 2.2.4 “As carreiras e a gestão de recursos humanos”), bem como, sob a ótica da área pública (subseção 2.2.5 “Aspectos das carreiras na área pública”). Ao final, apresenta um breve histórico da questão das carreiras na administração pública federal (subseção 2.2.6 “Histórico das carreiras da Administração Pública Federal”).

2.2.1 A gestão de recursos humanos na área pública

Como toda organização a administração pública necessita de uma estrutura mínima de funcionamento e de pessoas para desenvolver suas atividades. Logo, também necessita de políticas específicas para gerir este pessoal, já que, dotada de um corpo de funcionários, é

¹⁷ Em esquematizações teóricas, diversos autores distinguem as etapas que compõe o ciclo de uma política pública. Para Saravia (2007) este ciclo é formado por: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Para Ripley (1995) existem: agenda, formulação, implementação, avaliação e decisões sobre o futuro da política pública. Ainda, devido às sobreposições destas etapas, é possível agrupar estas atividades de formas diferentes, dependendo da análise que é proposta.

preciso haver diretrizes para administrar as pessoas (recursos humanos) com o intuito de que a organização em questão e, em última instância, o Estado e a sociedade, atinjam seus objetivos.

Motta (2010) discorre sobre várias teorias que ao longo do tempo procuravam apontar os caminhos para se administrar as pessoas de forma que os resultados de seus trabalhos fossem os mais produtivos possíveis para as organizações. O autor mostra como as propostas de administração de recursos humanos procuravam permitir “a canalização da energia vital humana para a organização com base no oferecimento, aos indivíduos, de possibilidades de desenvolvimento e realização de seu potencial por meio do trabalho” (MOTTA, 2010, p. 76).

Para que isso ocorra, por exemplo, uma política de recursos humanos teria o papel de avaliar as necessidades da organização, descrevendo cargos e ocupando-os através de uma seleção objetiva, para, em seguida, avaliar, remunerar e treinar os empregados. Levando-se em conta um modelo instrumental de gestão de pessoas descrito por Motta (2010).

Nos dias atuais, segundo Longo (2007), houve uma redefinição da função de recursos humanos. Antes sua função era meramente a de apoio às atividades criadoras de valor para as organizações, com a realização apenas de atividades necessárias como pagamentos, mas desprovidas de substância própria. Já, atualmente, a gestão de recursos humanos tem a função de incorporar ao acervo estratégico das organizações grandes iniciativas com políticas de pessoal. Assim, a perspectiva da gestão de recursos humanos passa a ser parte dos processos de reflexão estratégica como uma variável fundamental, com definições quantitativas e qualitativas dos recursos humanos. Ou seja, a gestão de recursos humanos lida com duas variáveis, o dimensionamento e a conduta das pessoas nas organizações.

Ainda, há que se considerar que a gestão de recursos humanos é um sistema integrado de subsistemas¹⁸ que visam adequar as pessoas às estratégias da organização para atingir

¹⁸ Os subsistemas de gestão de recursos humanos apontados por Longo (2007) dividem-se em três níveis: “No nível superior, o planejamento de recursos humanos, que constitui a porta de entrada em qualquer sistema integrado de gestão de recursos humanos e permite antecipar a definição de políticas coerentes nos subsistemas restantes, com os quais está conectado. No nível intermediário estão cinco subsistemas, ordenados horizontalmente em quatro blocos, obedecendo a uma sequência lógica: no primeiro, a organização do trabalho, que prevê e concretiza os conteúdos das tarefas e as características das pessoas chamadas a desempenhá-las; no segundo, a gestão do emprego, que compreende os fluxos de movimento, a entrada e saída das pessoas; no terceiro, a gestão do desempenho, que planeja, estimula e avalia a contribuição das pessoas; no quarto, por um lado, a gestão da compensação, que retribui a contribuição e, por outro, a gestão do desenvolvimento, que cuida do crescimento individual e coletivo das pessoas na organização. Por último, no nível inferior, encontra-se a gestão das relações humanas e sociais, que integra a dimensão coletiva da gestão de recursos humanos e se relaciona, por sua vez, com todos os subsistemas mencionados anteriormente” (LONGO, 2007, p. 98-99).

determinados resultados. Este sistema recebe influências do contexto interno¹⁹, como da estrutura e da cultura, e do ambiente²⁰, como do marco legal e do mercado de trabalho (LONGO, 2007).

Esta gestão de recursos humanos é direcionada através das políticas da organização. Isto é, toda organização desenvolve políticas de recursos humanos que são “o conjunto de critérios gerais e maneiras de fazer que, em um contexto organizacional determinado, orientam as decisões que afetam a gestão do emprego e das pessoas” (LONGO, 2007, p. 81). Desse modo, para que a organização tenha êxito em gerir adequadamente seu pessoal e, conseqüentemente, em seus resultados, é preciso haver políticas de recursos humanos coerentes entre si e alinhadas às estratégias organizacionais.

As políticas de recursos humanos têm o papel de incidir no comportamento das pessoas, estimulando alguns destes e evitando outros, já que o comportamento é fundamental para que as organizações alcancem seus resultados. Para isso, é preciso lidar com duas variáveis: a competência, que pode ser administrada por uma gestão de competências e, assim, desenvolver as pessoas e a organização em suas capacidades; e a vontade, a qual pode ser administrada por uma gestão de desempenho e, assim, gerar estímulos e ambiente para a motivação das pessoas (LONGO, 2007)²¹.

Dessa forma, as políticas de recursos humanos têm êxito quando direcionam a gestão de recursos humanos das organizações a gerir adequadamente seu pessoal no sentido que seu comportamento traga benefícios para a organização com o desenvolvimento de competências adequadas e vontade de esforço.

Ainda, considera-se que os principais aspectos que uma política de recursos humanos deve contemplar são: o recrutamento; uma estrutura de carreira como desenvolvimento profissional; uma estratégia de capacitação; uma estrutura de incentivos; uma estrutura de avaliação; e uma estratégia de realocação e redistribuição dos trabalhadores (MARCONI,

¹⁹ Longo (2007) afirma que as influências do contexto interno são principalmente ligadas à estrutura (dos postos, hierarquia, linhas de comando, controle, sistemas de decisão, centralização e descentralização) e à cultura organizacional (conjunto de pressupostos assumidos, formados e interiorizados ao longo do tempo por um grupo de pessoas), que vai do mais tácito ao mais profundo nas mentes das pessoas e onde pode haver uma influência comportamental (sendo que este tipo de influência só pode ser alterada ao longo do tempo, pois são convicções lentamente interiorizadas).

²⁰ Longo (2007) afirma que as influências do ambiente (ou dos fatores externos) são: as normas jurídicas aplicáveis, ou seja, aquelas que devem ser cumpridas como leis e normas; e o mercado de trabalho, o qual é contexto importante para o provimento, para o controle da rotatividade e para as políticas de compensação.

²¹ Longo (2007) define motivação como o nível de esforço que uma pessoa está disposta a empregar em um trabalho para realizá-lo da melhor maneira possível.

2012).

Porém, este cenário de gestão de recursos humanos deve ser aprofundado de acordo com as especificidades que ocorrem em sua área de desenvolvimento, nesse caso, a área pública. Portanto, partindo do apresentado, é preciso considerar o contexto em que a gestão de recursos humanos da administração pública brasileira se desenvolve, ou seja, dentro de uma administração pública híbrida, considerando os processos e influências envolvidos em sua formação e desenvolvimento, bem como o encadeamento de uma série de políticas públicas desenvolvidas pela e, em alguns casos como o estudado, para a burocracia.

Salienta-se que a burocracia, através de seus funcionários, tem papel estratégico para o governo, o qual depende do funcionalismo desta burocracia para alcançar os seus objetivos. A partir desta conclusão, também, é extraída a constatação da importância da gestão desse pessoal, não só para os próprios funcionários, mas também para o funcionamento do Estado, sua administração pública e suas políticas públicas.

Logo, ao se considerar este papel estratégico da burocracia, é necessário considerar que este ator, ou corpo não uniforme de atores, é formado, pois, por pessoas. Estas que podem ser consideradas recursos humanos, necessários para que toda organização, como o governo, atinja seus objetivos, já que, como Motta (2010, p. 85) aponta, “a administração considera o ser humano um recurso e o explora como tal”.

Desse modo, para que todo governo atinja seus objetivos através de políticas públicas, ou seja, para que tenha sucesso na implementação destas, é preciso contar com o envolvimento e participação dos funcionários da burocracia, a qual, por sua vez, necessita de políticas públicas de recursos humanos para gerir seu pessoal de forma a colaborar para que estes objetivos sejam alcançados. Considera-se, pois, as políticas de recursos humanos como diretrizes essenciais para que as organizações administrem seu pessoal.

Marconi (2012) indica a necessidade de serem concretizadas no setor público políticas de recursos humanos que possuam as mesmas premissas, com consistência e coerência entre elas. Para tanto, sugere os seguintes componentes: a necessidade de se adotar novas formas contratuais e novos regimes de trabalho no setor público, adequando a força de trabalho aos tipos de atividades desempenhadas, reconhecendo que funções diferentes necessitam de modelos institucionais diferentes; um recrutamento e seleção que dote a máquina pública de oferta rápida e contínua de servidores bem qualificados; uma definição de carreiras com um desenho de cargos largos e que leve em conta o papel de competências adequadas para o desenvolvimento das atribuições necessárias; uma estrutura de desenvolvimento nas carreiras que incentive e melhore o desempenho dos servidores ao promover seu crescimento pessoal e

profissional; uma estrutura remuneratória adequada, levando em conta o praticado no setor privado, mas também as restrições orçamentárias, e integrada às evoluções nas carreiras e às avaliações de desempenho; avaliações de desempenho voltadas a desenvolver uma cultura de resultado; diversos tipos de capacitações que dotem tanto os servidores quanto os órgãos públicos de competências; um banco de talentos que funcione como instrumento de planejamento e mobilidade organizacional, aproveitando da melhor forma as competências existentes; políticas específicas para cargos de confiança, como forma de integrar a força de trabalho às diretrizes políticas.

Nesse sentido, para Marconi (2012), a política pública de recursos humanos deve dotar a burocracia de um perfil adequado de servidores, não para se encerrar nesse fim, mas sim contribuir para que a administração pública como um todo, ou seja, políticos e burocratas alcancem seus objetivos que, no fundo, devem ir ao encontro do que a sociedade espera e necessita. Ou seja, há que se considerar a relevância de tais políticas para a própria eficiência do serviço público em geral e do fim em que o mesmo se encerra, o bem estar social.

Contudo, mesmo havendo este objetivo geral ideal vislumbrado, ocorre que na área pública os objetivos mais específicos que tangem à gestão de recursos humanos muitas vezes são indefinidos. Se em uma organização da área privada os objetivos das políticas de recursos humanos são claros, na área pública hora estes objetivos são direcionados para uma posição, hora para outra. Um dos motivos é porque há a particularidade das questões políticas envolvidas, haja vista que as organizações públicas devem direcionar suas políticas de recursos humanos de acordo com o definido em cada governo, o qual, por sua vez, pode mudar seus direcionamentos de acordo com a necessidade ou conveniência política.

E ainda, o desenvolvimento da gestão de recursos humanos na área pública tem particularidades que não ocorrem na área privada e devem ser consideradas. Muitas destas particularidades são derivadas de “valores e modelos mentais que povoam o inconsciente coletivo das organizações do setor público” (LONGO, 2007, p. 75) resultantes do contexto da área pública.

Uma destas particularidades é o marco legal da função pública. A origem da função pública moderna foi apoiada em princípios²², como a segurança no emprego e a seleção por mérito e igualdade, concretizados em processos longos e desiguais que resultam em um marco legal em cada país de acordo com as concepções políticas e culturais dominantes. Assim, uma

²² Os outros princípios citados por Longo (2007) são a separação entre o público e o privado, a separação entre o político e o administrativo, e o desenvolvimento da responsabilidade individual.

das principais particularidades da gestão de recursos humanos na área pública é o fato de haver este marco da função pública, ou serviço civil, o qual diferencia a gestão de seu pessoal das demais, por estes serem regulados por um direito próprio em suas relações de trabalho, o direito público, do qual são gerados estatutos próprios (LONGO, 2007).

Segundo Longo (2007), devido ao marco legal da função pública, a gestão de recursos humanos na área pública atua com certos limites, como o cumprimento estrito das normas e decisões judiciais, o que gera maior rigidez nos procedimentos. Esta obrigação é expressa pelo lema de que o servidor público deve fazer apenas o que lhe é permitido em lei, enquanto o trabalhador da área privada pode fazer tudo que a lei não lhe negar.

Dessa forma, uma particularidade a qual a gestão de recursos humanos na área pública deve lidar é o marco legal da função pública e suas consequências que, se de um lado trazem uma série de condições diferenciais, como direitos exclusivos, do outro, limita a ação com restrições legalistas. Isso determina a necessidade de considerar nesta análise a atuação de uma gestão de recursos humanos de acordo com a lei. Mas, por outro lado, é preciso considerar que as políticas elaboradas para direcionar esta atuação, como toda política, são concebidas de acordo com as relações de poder existentes.

Nesse sentido, o clientelismo pode incidir diretamente em políticas de recursos humanos de carreiras, haja vista que, em situações que as relações de poder tendem para o lado de agentes utilizadores do clientelismo, a criação de cargos públicos desenvolvidos em carreiras mediante o recrutamento através de concursos públicos é evitada, ou pelo menos reduzida, para que essas vagas sejam preenchidas de forma discricionária, atendendo interesses clientelistas. Mas, em contrapartida, o espólio de cargos públicos tende a ser reduzido quando o universalismo de procedimentos e sua aplicação da igualdade para provimento de cargos públicos prevalecem.

Utilizando da análise de mais uma gramática de Nunes (1997), o insulamento burocrático, torna-se evidente a existência de relações de poder dentro da burocracia que influenciam diretamente as políticas de recursos humanos empregadas, já que ao isolar segmentos da burocracia há o favorecimento destes, por exemplo, com carreiras mais bem estruturadas, enquanto outros segmentos são desprestigiados e parecem não fazer parte da mesma estrutura administrativa. Tal fato pode gerar uma segregação dentro da administração pública e contribuir para o aumento do caráter híbrido desta administração o que, por sua vez, compromete a realização de uma política geral de recursos humanos do governo, de fato, coerente. Também, analisando a situação de segregação sob a ótica do corporativismo, é

possível notar como segmentos mais bem estruturados corporativamente²³ tendem a ter suas situações facilitadas diante do poder que conquistaram e da pressão que conseguem exercer.

Por fim, a questão do corporativismo traz para a discussão a proteção dos direitos do funcionalismo diante de interesses do governo que esbarram nesta proteção, como nas políticas de flexibilizar as relações de emprego. Nesta relação, evidencia-se, portanto, que a gramática do corporativismo, encarada como forma de legitimação política, está no centro de diversas disputas de poder entre políticos e burocratas e também entre os diversos políticos e partidos.

2.2.2 A Administração Pública Federal e as políticas públicas de recursos humanos

Analizando o tema das políticas públicas de recursos humanos e aprofundando-se no estudo da administração pública federal, cenário da política de carreira estudada, traça-se, primeiramente, um histórico sobre a estrutura desta administração a qual desenvolveu ao longo dos anos as políticas de recursos humanos. Em seguida, descreve-se a estrutura atual da esfera do governo responsável pelas políticas de recursos humanos²⁴.

No Brasil, até 1936, as políticas que tratavam da administração pública federal e seus servidores eram feitas de modo improvisado, até que surgiu, neste ano, o Conselho Federal do Serviço Público Civil, primeira entidade responsável em profissionalizar a administração pública, criando novos órgãos e recrutando servidores para as funções técnicas. A partir das ideias deste Conselho é criado pelo governo Getúlio Vargas o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938.

Algumas das atribuições do DASP eram justamente organizar os concursos públicos dos cargos do executivo federal e promover políticas para o aperfeiçoamento dos servidores civis da União. Apesar da atribuição de universalizar procedimentos pela entrada nos cargos públicos através de concursos, a política empregada pelo DASP não foi forte o suficiente para conter a prática clientelista e as entradas no serviço público se davam, em sua maioria, pelas indicações pessoais, ainda mais quando entre 1946 e 1951 este departamento sofreu mudanças e teve suas funções reduzidas meramente a promoção de estudos e orientação.

²³ Uma das características que comprovam a boa estruturação corporativa é a existência de sindicatos fortes, ou seja, sindicatos com grande poder de negociação.

²⁴ As informações tanto do histórico quanto da descrição da estrutura atual são baseadas principalmente no informado pelos sites do governo: <http://www.planejamento.gov.br>, <http://portal.mec.gov.br> e <http://www.servidor.gov.br>, detalhados nas referências bibliográficas.

Em 1986 o DASP é extinto sendo criada a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP) para supervisionar, coordenar, orientar e controlar a administração de pessoal civil. Porém, em 1989, há mais uma mudança e as funções desta secretaria passam à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN), que fica incumbida de todas as atividades relacionadas à gestão pública e gerenciamento de recursos humanos no poder executivo federal. Esta secretaria, por sua vez, é extinta em 1990 e suas atribuições são passadas à Secretaria da Administração Federal (SAF).

Na década de 1990 a necessidade de profissionalização dos quadros burocráticos e a valorização dos servidores ficam subordinadas à necessidade de contenção de gastos públicos. No governo Collor, por exemplo, diversas estruturas administrativas são extintas, e só nos anos seguintes são reconstruídas devido ao importante papel que executavam (SILVA E AMARAL, 2007).

Em 1995 a SAF é transformada no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), órgão incumbido de promover a reforma gerencial do Estado e todas as políticas relativas aos recursos humanos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A nova política de recursos humanos²⁵ empregada pelo MARE no governo FHC visou modificar o perfil do pessoal da administração pública federal, ao reduzir os cargos intermediários e auxiliares ao mesmo tempo em que aumentava e buscava a valorização de cargos de nível superior e de carreiras típicas de Estado, como as das áreas de gestão, auditoria, jurídica, diplomacia, etc. Buscou-se, também a instituição de carreiras horizontais e amplas, como uma nova forma de concepção das carreiras, menos hierarquizadas (BRASIL, 1997).

Nesse sentido, Pacheco (2002) demonstra a intenção da política de recursos humanos do governo FHC de buscar dotar a administração federal de um quadro enxuto e altamente qualificado. Contudo, a autora destaca para o período que, diante da necessidade do contexto econômico de busca por estabilização fiscal foi necessário haver um maior controle sobre o gasto de pessoal.

Sobre a política de recursos humanos empregada pelo MARE através de sua reforma gerencial no primeiro governo FHC, Bresser-Pereira²⁶ (2007a) explica que foi enfatizada a importância do núcleo estratégico do Estado, com a transferência de algumas atividades às

²⁵ Mais detalhes sobre a Nova Política de Recursos Humanos podem ser encontrados na publicação do MARE “A Nova política de recursos humanos” de 1997, detalhada nas referências.

²⁶ Bresser-Pereira foi ministro do MARE neste governo.

organizações sociais e com a terceirização de atividades empresariais do Estado, sendo que os serviços de bem-estar social foram mantidos pelo Estado e executados em seu nome por organizações sociais, as quais não empregam funcionários públicos. Portanto, a política foi a de criar cargos apenas para áreas e órgãos estratégicos, com sua valorização, e passagem dos outros serviços à terceirização e organizações sociais.

No segundo governo FHC, em 1999, O MARE foi extinto e suas atribuições foram transferidas para ao então Ministério do Orçamento e Gestão, atualmente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Bresser-Pereira (2007a) considera que, devido a tal fato, as políticas de gestão propostas pela reforma foram deixadas de lado em função da proeminência do interesse deste ministério pelas questões do processo orçamentário, como, por exemplo, com a descontinuação dos concursos públicos anuais para carreiras de Estado, devido a questões da economia fiscal.

Passando a considerar a política de recursos humanos do governo Lula (de 2002 a 2009) Silva e Amaral (2007) indicam que, devido às novas prioridades políticas, houve um maior aumento do número de servidores em alguns segmentos, como o da assistência social, saúde, educação e segurança pública. Já, em 2003, foi criada a Mesa Nacional de Negociação permanente visando uma relação de diálogo entre governo e servidores públicos, funcionando com representantes das duas esferas e tendo caráter deliberativo. Silva e Amaral (2007) explicam que o governo citado buscou resolver fragilidades da gestão de pessoas do setor público com o fortalecimento dos quadros através da autorização de preenchimento de 100.000 vagas por concurso público (de 2003 a 2007) e de um processo concomitante de substituição de terceirizações.

Outro ponto importante da política de pessoal deste governo indicado por Silva e Amaral (2007) é a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal de fevereiro de 2006. Trata-se de uma política que visa à profissionalização do serviço público federal, através de uma série de medidas, como o foco na capacitação, a utilização da gestão por competências atrelada aos objetivos institucionais, novos métodos de ensino, como a educação à distância, parcerias e articulação entre os órgãos e as escolas de governo, potencializando a capacitação dos servidores em escala nacional.

Atualmente, como indicado acima, é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) o responsável pelas políticas de recursos humanos da administração pública federal. Contudo, apesar do MPOG ser o responsável por estas políticas, é preciso considerar que os órgãos federais também recebem direcionamentos dos ministérios a que são vinculados. Citando o exemplo do caso estudado, na implementação de suas políticas de

gestão de pessoal as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) recebem direcionamentos do Ministério da Educação (MEC).

No que tange aos recursos humanos das IFES, o MEC atua com responsabilidades divididas entre a Secretaria de Educação Superior (SESU) e a Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA). A SESU tem papel na gestão de recursos humanos das IFES, pois é responsável pela manutenção, supervisão e desenvolvimento destas instituições, contando com coordenações para tanto, como a Coordenação Geral de Recursos Humanos das Instituições Federais de Ensino. A SAA tem atribuições relacionadas à gestão de recursos humanos das IFES, como o planejamento, coordenação e supervisão de atividades de organização e modernização administrativa, a promoção do cumprimento das normas administrativas, bem como o assessoramento a dirigentes, gestores e áreas quanto aos processos de trabalho e instrumentos de gestão. Um exemplo da atuação da SAA é no esclarecimento de dúvidas quanto aos procedimentos de progressão dos planos de carreira dos servidores, através de sua Coordenação de Legislação de Pessoal e Orientação Técnica (COLEP).

Já o MPOG tem a coordenação e gestão de pessoal civil e política e diretrizes para a modernização da administração pública federal dentre as suas competências. Em sua estrutura conta com órgãos específicos singulares, as secretarias, além de órgãos de assistência direta, órgãos colegiados e entidades vinculadas. Dentre as oito secretarias, duas têm em suas atribuições questões relativas às políticas de recursos humanos do governo: a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) e a Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público (SRT). Estas duas secretarias foram criadas em 2012²⁷ e herdaram funções antes desempenhadas pela Secretaria de Recursos Humanos e pela Secretaria de Gestão.

A formação da SEGEP teve a intenção de integrar a gestão de pessoal à gestão das estruturas organizacionais em uma estrutura única, para poder planejar a foça de trabalho de acordo com as políticas de carreiras, com as diretrizes de funcionamento da administração pública e com as estruturas dos órgãos públicos. Compete a SEGEP formular políticas e diretrizes para a gestão pública e de pessoal, abrangendo em sua atuação as políticas de recursos humanos, carreiras, remuneração, cargos e funções de confiança, etc., no intuito de promover a eficiência do serviço público federal.

Já a SRT foi criada com a intenção de fortalecer o diálogo institucional com o funcionalismo, ao promover a interlocução entre o governo e os servidores federais e seus

²⁷ Através do Decreto nº 7.675/2012.

sindicatos. Dentre suas funções que visam proporcionar a democratização das relações de trabalho, há também a preocupação com as consequências de medidas e programas sobre as relações de trabalho no setor público e a de realizar estudos sobre a função pública.

Como a SEGEP e a SRT contam com quadros de servidores das antigas secretarias é possível notar que houve uma adequação das responsabilidades, funções e atividades nestas novas secretarias e não um rompimento total com o que se praticava anteriormente. Desse modo, com a disponibilização nos sites do governo de políticas, diretrizes e sistemas, anteriores à criação destas secretarias, nota-se a continuidade do trabalho desenvolvido pelas estruturas anteriores e leva-se em conta, também, o fato de existir uma continuidade entre os governos Lula (2002 a 2009) e a gestão atual desenvolvida por um governo do mesmo partido.

Concluindo o apresentado, a política atual do governo federal divulgada em relação à administração de pessoal compreende: o tratamento de desafios, como o desenvolvimento do corpo técnico de servidores capaz de responder às demandas da sociedade brasileira e a melhoria dos processos de trabalho; a continuidade da política de reorganização de seu quadro de pessoal, com soluções setoriais e gerais, criação e reestruturação das carreiras e planos de cargos, valorização do sistema de mérito e revisão dos sistemas de avaliação de desempenho; e, questões sobre a reestruturação remuneratória, como a substituição de terceirizados e reposição de aposentados.

2.2.3 Definições e conceitos de carreira

Partindo para a análise mais específica da política de recursos humanos de carreira, há que se considerar algumas definições sobre carreira. Para Dias (2010) carreira pode ser entendida como simplesmente o processo para se atingir a senioridade em um cargo de uma instituição. Saravia (2012), por sua vez, considera que, de um modo geral, uma carreira envolve uma série de cargos e funções dispostos hierarquicamente com critérios explícitos para ingresso, promoção, avaliação de desempenho e níveis salariais.

Já, de acordo com Thiry-Cherques (2012), no conceito tradicional a carreira pode ser definida pelos seus três atributos: a previsibilidade, ou seja, o conhecimento prévio no ingresso das possibilidades do futuro profissional; a progressão, como um desenvolvimento gradual; e a determinação, isto é, a estabilidade nas regras para progressão vertical. Para o autor estas características geram alguns problemas já que ele considera que estes atributos

desencadeiam: o tratamento de diferentes de forma homogênea; a não consideração das peculiaridades de áreas, funções e de tipos de decisão; uma visão reducionista da realidade organizacional; e o deslocamento do foco da criação das carreiras para a estrutura e política da organização, ao invés dos objetivos desejados.

Considerando a origem das carreiras nas grandes burocracias como um de seus principais instrumentos, Costa e Campos (2012, p. 63) afirmam que “a carreira surge como instrumento para facilitar um modo de administração impessoal e racional e assegurar, ao mesmo tempo, a eficiência e a coesão organizacionais por meio da relação de lealdade trabalhador-organização”. Isto porque, as autoras entendem que a carreira tradicional é uma promessa da organização para o trabalhador de que “o mérito, a diligência e a autodisciplina serão recompensados com progresso contínuo”, sendo, dessa forma, um projeto moral para direcionar a conduta dos trabalhadores, ou seja, um contrato psicológico entre indivíduo e organização.

Contudo, ocorrem mudanças nestas organizações burocráticas (conceito tradicional) que, por sua vez, geram mudanças nas concepções de carreiras. Se a organização tradicional era uma entidade de grande hierarquia, estruturada em forma de pirâmide e com organogramas de vários níveis, diante da ocorrência de mudanças globais, as organizações tiveram de se adaptar às novas situações e necessidades de crescimento e competitividade, se reestruturando com mudanças que incidem na formatação das carreiras, como as reduções de níveis hierárquicos e a valorização das capacidades intelectuais dos trabalhadores.

Indo adiante, Motta (2012) traça um histórico de mudanças que culminam na modificação das concepções acerca das relações de trabalho e, conseqüentemente, das concepções sobre carreiras. Esse histórico, resumidamente, vai das mudanças e rupturas de uma nova sociedade com a abolição das fronteiras econômicas, passa pela tendência mundial à descentralização política e o avanço na democratização nas relações sociais, até o progresso da automação, o aumento da mão-de-obra disponível e a competição exacerbada, que culminaram na alteração das relações de trabalho, com a vulnerabilidade dos empregos e a conseqüente perda da lealdade dos trabalhadores para com as organizações. Para o autor, a conseqüência deste histórico é, com a redução desta lealdade, a redução da cooperação e do trabalho como contribuição social, sendo que, este passa a significar muito mais uma transação econômica com relações de trabalho regidas pela lógica materialista e com compromissos pela autoridade e submissão.

Assim, as mudanças citadas incidem em mudanças de valores. Em uma nova concepção, os valores de contribuir para o progresso de uma organização são ultrapassados e

substituídos por valores individualistas, os quais alimentam a individualidade, a satisfação no trabalho e a diferenciação dos demais. Neste novo contexto, as carreiras que antes significavam “uma sequência, relativamente previsível, de assumir atribuições e responsabilidades mais complexas” (MOTTA, 2012, p.11), passam a significar “uma sequência de percepções individuais, atitudes e comportamentos que deixam transparecer um autodesenvolvimento e um êxito nas experiências de trabalho e de vida de uma pessoa” (MOTTA, 2012, p. 12), ou seja, a visão de carreira passa a se desvincular de postos administrativos e ser mais associada a conquistas individuais. Diante destas novas concepções para Motta (2012, p. 12) “carreira significa administrar a própria vida pessoal e profissional cuidando do auto-aperfeiçoamento e dos relacionamentos profissionais”.

O sistema de carreiras tradicional se torna insustentável devido às mudanças nas relações de trabalho e sua rigidez tende a ser substituída por entendimentos mais flexíveis. Contudo, a ideia de rota programada não é perdida, mas sim sua responsabilidade de planejamento e administração, que antes era das organizações, passa a ser de cada indivíduo. Desse modo, surgem novas concepções de carreira baseadas na ideia do autogerenciamento da carreira pelo trabalhador (COSTA; CAMPOS, 2012).

Costa e Campos (2012) discutem sobre as boas possibilidades que o autogerenciamento da carreira pode trazer e suas limitações. Se de um lado a possibilidade de escolha, autonomia e consciência pelo indivíduo na construção de sua carreira são promessas atraentes da autogestão de carreiras, do outro, indaga-se sobre as reais possibilidades de um indivíduo guiar sua carreira pelo caminho de seus desejos, sem depender das organizações que, ao mesmo tempo em que limitam a liberdade são fontes de realização dos potenciais das pessoas. Há nesse ponto que se considerar a existência de uma condição recíproca entre pessoas e organizações, as quais continuam necessitando umas das outras. Contudo, cria-se um paradoxo na medida em que surge um novo contexto em que as organizações não oferecem mais vínculos duradouros aos trabalhadores, mas buscam ainda exercer um papel de destaque na vida dos indivíduos com o trabalho sendo a principal referência de individualidade.

Ao tratar da questão do individualismo na sociedade contemporânea, Thiry-Cherques (2012) discute sobre a possibilidade do fim dos sistemas de planos de carreiras, chegando à conclusão de que o que ocorre é uma transformação nestes sistemas e não sua supressão. Assim, considera que, devido às transformações na sociedade, como a mudança nos contratos de trabalho entre organizações e trabalhadores, os sistemas tradicionais de carreira, baseados em cargos, senioridade, sistema escalar de remuneração e demandas internas, vêm sendo

substituídos por sistemas baseados na valorização da habilidade, no valor agregado, na flexibilidade da remuneração e em demandas externas.

Neste cenário em que o indivíduo passa a ser o responsável pela manutenção de seu emprego e progresso na carreira, é preciso aprender constantemente, desenvolver suas habilidades de adaptação a novas tarefas e às variações do mercado (MOTTA, 2012). Contudo, Motta (2012) critica a concepção de que o êxito de uma pessoa em construir sua carreira depende somente dela e as mudanças no mundo do trabalho vieram apenas para satisfazer as expectativas individuais de progresso. Diferente disso, o que o autor argumenta é que houve perda no poder coletivo de barganha e necessidade de cada indivíduo se adaptar a novas condições produtivas.

Dessa forma, fica claro que o conceito de carreira vem sendo modificado ao longo do tempo. No mundo contemporâneo as carreiras são associadas à trajetória profissional de cada indivíduo, independente de sua formação e da organização, ou organizações, em que esta trajetória se desenvolve. As carreiras vêm sendo deslocadas das organizações, devido às crises globais e às transformações no mundo do trabalho, que reduzem os postos de trabalhos e geram incertezas nas relações entre trabalhadores e organizações. Se, de um lado, as empresas não fornecem mais a certeza do aproveitamento do trabalhador e de seu desenvolvimento, do outro, este trabalhador passa a utilizar as organizações como fonte de aprendizado e conhecimento, já que com as mudanças das relações de trabalho o investimento na carreira, que antes era financiado pelas empresas, passa a ser agora responsabilidade do trabalhador (BALASSIANO; COSTA, 2012).

Diante desta mudança de paradigma, por fim, há que se abordar conceitos provenientes de algumas dicotomias em relação às carreiras tradicionais e as modernas, baseadas em novas concepções, como a da carreira sem fronteira, a da carreira aberta e a da carreira proteana.

Coelho (2012) indica que o conceito de carreira migrou de uma visão hierarquizada em que se progredia verticalmente em cargos, dita carreira organizacional ou tradicional, para uma visão de autogestão em que se progride de acordo com a ampliação de competências e acumulação de experiências, dita carreira moderna ou carreira sem fronteiras. A autora explica a mudança de concepção devido ao fato de que as organizações tiveram que se reestruturar diante das necessidades de um novo paradigma organizacional, abdicando de carreiras longas em uma única organização e de promoções se dando em uma hierarquia estruturada em níveis verticais, para uma composição de organogramas mais achatados, motivação com base no estímulo à cooperação e valorização das pessoas como capital

intelectual, passando a valorizar mais o conhecimento e a informação, no intuito de se adaptar às condições de um mundo de trabalho cada vez mais dinâmico.

Finalmente, Martins (2012) aborda as diferenças entre a carreira organizacional (tradicional) e a proteana²⁸ (moderna), argumentando que o antigo contrato psicológico entre empregador e empregado, de estabilidade no emprego em troca de dedicação aos objetivos da organização, dito de carreira organizacional, foi substituído ao longo do tempo por um contrato em que a lealdade mútua é baseada no desempenho e existe uma troca transacional baseada na capacidade da organização propiciar ao empregado seu sucesso, dito de carreira proteana. Assim, enquanto o conceito tradicional vincula a progressão à ascensão vertical, a perspectiva de carreira proteana amplia este conceito com as noções de inclusão ou centralidade e de progressão interfuncional.

2.2.4 As carreiras e a gestão de recursos humanos

Indo a diante, é preciso considerar as políticas de carreira como parte do sistema de gestão de recursos humanos formado por subsistemas, os quais visam adequar as pessoas às estratégias da organização para atingir determinados resultados através das políticas de recursos humanos (LONGO, 2007).

Citando Marconi (2012), as políticas de recursos humanos devem ter consistência e coerência entre elas, o que para uma política de carreira pode significar uma estrutura de desenvolvimento nas carreiras que incentive e melhore o desempenho dos servidores ao promover seu crescimento pessoal e profissional. Também, para a política de carreira, esta consistência e coerência pode significar uma definição de carreiras com um desenho de cargos largos e que leve em conta o papel de competências adequadas para o desenvolvimento das atribuições necessárias.

Esta estrutura de desenvolvimento nas carreiras pode ser visualizada através da análise do subsistema de gestão do desenvolvimento. De acordo com Longo (2007, p.120) “o objetivo das políticas e práticas de gestão do desenvolvimento é estimular o crescimento profissional das pessoas, de acordo com seu potencial, fomentando o aprendizado necessário e definindo itinerários de carreira que conjuguem as necessidades organizacionais com os diversos perfis, expectativas e preferências individuais”.

²⁸ O conceito de carreira proteana está ligado à versatilidade e ao polimorfismo do deus Proteu, pois é feita uma analogia entre estas características e as da nova concepção de carreira (MARTINS, 2012).

A gestão do desenvolvimento interage com a gestão de emprego, no que tange à movimentação das pessoas na organização, com a gestão de desempenho que informa as necessidades de aprendizado e oportunidades de promoção; e com a gestão de recompensas (LONGO, 2007).

Ainda, segundo Longo (2007), a gestão do desenvolvimento engloba políticas de formação, que visam capacitar individualmente e coletivamente os funcionários para dotar a organização de capacidade de resposta aos problemas com trabalho eficaz, e as políticas de promoção e carreira, as quais desenvolvem a forma de progressão das pessoas na organização em duas perspectivas. Sendo a primeira a de que as pessoas progredem em suas contribuições para a organização e a segunda a de que há uma progressão do reconhecimento por esta contribuição, com o que a organização oferece em troca. Nesse sentido, os planos de carreira tem o intuito de harmonizar as expectativas da pessoa às necessidades das organizações.

Sobre a qualidade de projeção da carreira Longo (2007) explica que formas de progressão meramente formais (com excesso de limitações), as quais levam em consideração apenas o tempo de casa ou a hierarquia, devem ser substituídas por formas mais flexíveis, as quais levam em consideração o desempenho, o potencial, o desenvolvimento de capacidades, a excelência profissional e que, não necessariamente, aumentem a autoridade formal dos afetados.

Longo (2007) problematiza a questão das políticas de promoção e carreira afirmando que estas são muito sensíveis ao mérito e, portanto, a progressão deve se dar através do desempenho e da capacidade, sem arbitrariedades. Já a formação deve estar alinhada à estratégia organizacional e não pode ser administrada pelos interesses pessoais dos funcionários, pois dessa forma perde o sentido. É preciso, também, realizar uma avaliação acerca dos resultados que a formação gera diretamente no desempenho das pessoas.

Longo (2007) sugere para a gestão do desenvolvimento o desenho de carreiras não hierárquicas, que estimulem o aprendizado para um desenvolvimento de conhecimentos e habilidades que gere excelência profissional, não atrelando a isso a ascensão hierárquica, o que causa um inchaço estrutural artificial, com a estrutura da organização cheia de postos de mando desnecessários.

Trata-se, pois, do segundo ponto citado por Marconi (2012), o das carreiras com desenho de cargos largos, ou carreiras horizontais. Segundo Longo (2007, p. 49), este tipo de carreira introduz “formas de promoção horizontais ou ‘no posto’, que supõem o reconhecimento (através de diversas fórmulas, inclusive a retributiva) da excelência profissional de um empregado, sem necessidade de que este assuma o comando hierárquico

de uma unidade organizacional”, sendo formas de carreiras “mais coerentes com os processos de nivelamento das estruturas organizacionais, que inevitavelmente reduzem as possibilidades de ascensão hierárquica”. Pode-se relacionar esta noção a de progressão interfuncional caracterizada por Martins (2012, p.83) como a “movimentação lateral em diversos segmentos organizacionais”.

A questão das carreiras horizontais pode ser analisada pelo enfoque da flexibilidade funcional. Para Longo (2007), com cargos de descrição mais ampla o contratado pode desempenhar mais funções e atender demandas dependendo das necessidades que podem variar muito ao longo do tempo, havendo mais versatilidade no aproveitamento do pessoal.

Outro ponto de destaque das políticas de carreira no sistema de gestão de recursos humanos é referente à questão da conduta das pessoas. Isto porque este tipo de política incide diretamente no comportamento das pessoas, já que faz parte da gestão de desempenho, gerando estímulos e ambiente para a motivação das pessoas.

Para Salles e Nogueira (2012) o planejamento de carreiras em uma organização é elemento crucial para incentivar a motivação e o desenvolvimento dos seus profissionais, já que estes priorizariam a segurança sobre os demais fatores de satisfação no trabalho²⁹. Por esta ótica, Ramos (1998) afirma que a estrutura da carreira deve prever uma amplitude salarial considerável, com o intuito de gerar a expectativa de melhora financeira constante ao longo da progressão na carreira. Mas vai além, entendendo que “os mecanismos de progressão devem premiar o desenvolvimento e o merecimento, e não só a antiguidade” (RAMOS, 1998, p.43), como com mecanismos de evolução mais rápida aos que obtiverem excelente desempenho.

Já Martins (2012) explica que, dentro da perspectiva proteana, o desenvolvimento nas carreiras é marcado pela “ampliação do repertório psíquico que resulta dos relacionamentos e experiências da trajetória profissional” (MARTINS, 2012, p. 84), com processos contínuos de aprendizado e busca de autenticidade e sentido, sendo que os profissionais buscam não apenas a subsistência, mas também a autorrealização.

Enfim, Martins (2012) argumenta que, diante do cenário traçado pela perspectiva proteana de carreira, as organizações devem estabelecer políticas de gestão de pessoas condizentes com as necessidades geradas por este modelo para compatibilizar os interesses individuais aos organizacionais. Para isso, propõe a adoção das seguintes práticas:

²⁹ Esta afirmação vai ao encontro da ideia de Maslow de satisfação das necessidades humanas de acordo com uma hierarquia (uma pirâmide de prioridades), na qual as pessoas tenderiam a buscar satisfazer primeiramente as necessidades básicas, as de segurança, depois as sociais, após as de estima e, por fim, as de autorrealização (MAXIMINIANO, 2009).

flexibilidade estrutural, como a possibilidade de carreiras compatíveis com as características individuais; mobilidade facilitada, como a possibilidade de redirecionar a natureza de seu trabalho; foco no autodesenvolvimento, como a possibilidade de desenvolver competências importantes para a organização, mas também para os indivíduos; informações e recursos disponíveis, como o acesso às informações necessárias a gestão individual da carreira; e equilíbrio entre carreira e vida, como a possibilidade de compatibilizar o êxito profissional e a qualidade de vida.

2.2.5 Aspectos das carreiras na área pública

Seguindo adiante, incita-se a buscar as especificidades de uma carreira desenvolvida na área pública. Haja vista que, como Longo (2007, p.74) afirma, sobre a finalidade da função pública, é preciso “organizar o emprego do setor público de modo a tornar possível a existência de administrações profissionais. Tanto a segurança jurídica como a eficaz prestação dos serviços públicos exige organizações públicas não apropriadas pela política nem capturadas por interesses particulares. É necessário para isso que existam mecanismos, incentivos, regras do jogo, formais e informais, que permitam alcançar esse objetivo. Tais composições institucionais implicam, em maior ou menor medida, um certo grau de singularidade da gestão do emprego público, diferente do que se desenvolve e pratica nas empresas do setor privado da economia”.

Assim, entendendo que de uma forma geral a estruturação de carreiras é atrelada ao modelo de gestão de pessoas vigente, no serviço público esta estruturação passa a ser mais atrelada a políticas governamentais, as quais determinam os modelos de gestão de pessoas (SALLES; NOGUEIRA, 2012). Ou seja, o tratamento que se dá ao servidor faz parte de uma política pública inerente às políticas do governo vigente (DIAS, 2010).

Considerando um cenário de reforma gerencial da administração pública, Ramos (1998) propõe que as políticas do governo direcionem a carreira na área pública para um sistema baseado em três garantias: a de que os integrantes desse sistema atendam ao interesse do público; a de motivação garantida destes integrantes; e de que estes possuam as qualificações e características comportamentais necessárias.

Contudo, como apontado por Bresser-Pereira (1999b), as carreiras no Brasil têm reduzidas drasticamente sua amplitude do salário inicial para o final, por exemplo, com a

indução de gratificações, além do que as promoções internas³⁰ se limitam a ascensão dentro de uma carreira, sem o estabelecimento de um sistema formal de ascensão que passaria por treinamentos sucessivos, avaliações de desempenho e exames formais, realizados ao longo do tempo (já que inexistem escolas como a francesa de formação rígida dos quadros e carreiras). Diante deste cenário, o autor considera existir um mito das carreiras no país, ou seja, as carreiras continuam a serem nomeadas como carreiras mais pelo teor positivo que esta palavra traz consigo do que pelo que são de fato, inexistindo em sua maioria³¹.

Já para Saravia (2012), na administração pública federal as carreiras públicas presentes limitam-se a apenas um cargo com estruturação vertical. Para o autor, no Brasil só as carreiras militar, diplomática e de magistério de ensino superior são bem estruturadas. As outras são consideradas carreiras, mas não têm um grande avanço vertical nem grande amplitude salarial, sendo consideradas como carreira menos pela estrutura hierárquica e mais pelo que une os servidores em um grupo. Assim, Saravia (2012) traz a hipótese de que, salvo algumas exceções, não existe e nunca existiu carreiras na administração pública brasileira, pois os desenvolvimentos dos funcionários não passam de aumentos de salários.

Nesse sentido, Salles e Nogueira (2012) apontam que os planos de carreira estruturados pelo Sistema de Pessoal Civil da União ao longo dos anos estabelecem cargos como um conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor, focando em uma estabilidade ocupacional e não no desenvolvimento profissional. Havendo, portanto, uma inflexibilidade legal que dificulta a busca por novas situações funcionais e expectativas novas dentro da mesma carreira, o que só acaba sendo possível ao ingressar em uma nova carreira através da aprovação em um novo concurso público.

Salles e Nogueira (2012, p. 147) apontam que no serviço público federal a definição de carreiras está mais para "planos de cargos e salários, estabelecidos de modo a manter e legitimar uma estrutura burocrática que serve mais a manutenção dos contextos políticos e organizacionais do que impulsionar o indivíduo rumo ao desenvolvimento profissional", havendo falta de flexibilidade para se possibilitar este desenvolvimento devido às questões política e legal e à existência de dogmas.

³⁰ A Constituição Federal de 1988 retirou a possibilidade de ascensão funcional, que só ocorre por entrada em cargo de comissão ou por ingresso em outra carreira através de aprovação em outro concurso, sendo que antes havia, pelo menos, a possibilidade de reserva de vaga por concurso interno (SALLES; NOGUEIRA, 2012).

³¹ Bresser-Pereira (1999b) considera existir apenas carreiras informais no alto escalão do governo.

Dias (2010) reconhece que no serviço público há carência de recursos para os servidores alcançarem as metas das carreiras, sem planos de desenvolvimento e de pessoal adequados. Aponta que os cargos na área pública são “encarreiráveis”, mas sem procedimentos e estruturas necessárias para que as carreiras se desenvolvam. Nesse sentido, Dias (2010, p. 21) sugere uma revisão do sistema de concursos públicos, pois cita que “pesquisas de clima organizacional recentes demonstram que grande parte dos servidores está descontente em seu trabalho, uma grande parte espera apenas se aposentar e outra parte usa o trabalho como trampolim para outros concursos de maior dificuldade e complexidade”.

Também, há que se ponderar sobre diversos aspectos que singularizam a percepção das carreiras na área pública, como os dogmas supracitados. Neste sentido, são aprofundados alguns destes aspectos como a estabilidade, a flexibilidade, o mérito e a igualdade, os quais ajudam a formar paradigmas importantes para se entender as políticas de recursos humanos de carreira da área pública.

Analizando a estabilidade que os funcionários públicos têm em seus empregos é preciso lembrar que na busca por uma administração profissional, isto é, não cooptada pela política, no sentido de proteger o servidor público de perseguições, optou-se por conceder esta maior estabilidade no emprego que garanta o grau de profissionalismo desejado na administração pública, diante de uma posição claramente indicada por um universalismo de procedimentos.

Contudo, admitindo a existência de influências do mercado de trabalho da área privada na pública, elementos como a estabilidade passam a ser questionados. Seja pelos limites orçamentários enfrentados pelas administrações públicas (MARCONI, 2010a). Seja pelo enfraquecimento da estabilidade como um todo, diante da redefinição do contrato psicológico entre trabalhador e organização, que antes se dava pela troca de lealdade por segurança, e nos dias atuais passou a ser o da empregabilidade.

Longo (2007) define a empregabilidade como capacidade de adquirir novos conhecimentos e habilidades. Ainda, argumenta que as organizações privadas não podem oferecer mais a estabilidade, mas sim a empregabilidade. Dessa forma, oferecem trabalhos que ajudam o desenvolvimento das capacidades do trabalhador, não sendo mais prometida a permanência em longo prazo.

Esse enfraquecimento da estabilidade no mundo do trabalho em geral ocasionou a transferência da responsabilidade do desenvolvimento da carreira das organizações para as pessoas. Contudo, diferentemente do que ocorre na área privada em que as empresas não podem mais garantir e oferecer a estabilidade, na área pública a concessão da estabilidade

ainda é uma possibilidade factível. Analisando o mercado de trabalho como um sistema único em que as duas esferas, pública e privada, se influenciam mutuamente, há uma tensão na noção de carreira, pois, se de um lado na instituição pública a estabilidade rege os contratos psicológicos entre organização e trabalhador, na área privada a carreira é muito mais individual e flexível, na busca pela empregabilidade.

Já, como na área pública é garantida a estabilidade, a carreira faz parte de um modelo ainda de proteção. Mas esta carreira e seu desenvolvimento não podem ser baseados apenas na estabilidade e na questão financeira, pois os incentivos para um indivíduo ter uma evolução na carreira devem contemplar também suas necessidades sociais, de estima e de autorrealização.

Imagina-se que com planos de carreiras que ofereçam, além da estabilidade e da evolução financeira, a possibilidade de ascensão profissional no sentido de realização no trabalho, seria possível que um trabalhador desenvolvesse sua carreira na mesma instituição pública, com esta proporcionando a satisfação de seus trabalhadores e, como consequência, retendo seus principais talentos.

Mas, fora deste cenário ideal, a busca pela evolução na carreira tem caminhos diferentes. Levando em conta que na área privada a empregabilidade é o caminho através do qual o trabalhador pode desenvolver suas competências para evoluir na carreira na mesma ou, em sua maioria, em outra empresa (ou até no empreendedorismo), os trabalhadores da área pública podem também buscar esta empregabilidade (da área privada) ou “formas de empregabilidade diferentes”. Uma destas formas pode ser a nomeada “carreira de concurseiro”, na qual o trabalhador busca através da estabilidade de um cargo público o cenário ideal para preparar-se para outros concursos públicos e migrar para um cargo ou carreira de condições melhores, principalmente no sentido financeiro.

Nesse sentido, Salles e Nogueira (2012) descrevem a existência de uma "indústria" do concurso público que atua na preparação dos candidatos ao ingresso no serviço público com cursos preparatórios, apostilas, entre outros serviços para um público cada vez maior de pessoas que vislumbram o emprego estável e salários atraentes frente às constantes crises e incertezas da área privada. Levando em conta a prioridade da necessidade de segurança sobre os demais fatores de satisfação no trabalho.

Portanto, o desenvolvimento na carreira pública, o qual deveria estar fundado no desenvolvimento de competências dos servidores para melhora da qualidade do serviço público oferecido, passa a ser comprometido pela substituição do interesse público (baseado no objetivo organizacional de uma instituição pública) pelo interesse individual de um

trabalhador que particulariza seu crescimento diante das condições de evolução em sua carreira pública não satisfazerem suas necessidades de realização profissional. Isto porque estas condições não têm os mecanismos adequados para isso, já que o incentivo da estabilidade já não é mais suficiente para tanto.

Nesse sentido de comparação entre as gestões das áreas pública e privada, Marconi (1997) aponta especificidades da administração pública que dificultam o processo de gestão de recursos humanos. Dentre elas a estrutura mais rígida que impede uma maior proximidade das regras praticadas nas gestões privadas modernas, como à flexibilidade, a qual, por sua vez, poderia proporcionar a utilização de atribuições menos específicas para o desenho dos cargos. Dessa forma, considerando as modificações do mundo do trabalho e a interdependência das áreas pública e privada, para dar conta das novas necessidades novos mecanismos são apresentados com a orientação da flexibilidade.

Sobre a orientação da flexibilidade, Longo (2007) explica sua origem diante das mudanças nos contratos de trabalho (formais e psicológicos) com o lema da capacidade de enfrentar os desafios gerados pelas mudanças de um novo cenário através da flexibilidade numérica, contratual, funcional, salarial e de jornada de trabalho³².

Contudo, faz-se necessário elencar rapidamente algumas questões críticas ao modelo sugerido. Como as consequências da suplantação de funções públicas por novas formas de trabalho que podem incidir em uma manipulação do serviço, devido a interesses particulares, além da perda do sentido no trabalho como o do objetivo final do serviço público, ao terceirizá-lo, por exemplo. Também são discutíveis as fórmulas de retribuição variáveis e as perdas da uniformidade das remunerações, as quais podem ser encaradas como diferenciações que suplantam o direito de igualdade mediante interesses alheios, tendo em vista a dificuldade de se medir o desempenho na área pública.

Diante disso, a discussão sobre a flexibilidade ganha pontos polêmicos. Longo (2007)

³² Longo (2007) detalha como cada uma destas flexibilidades poderia atuar positivamente na gestão pública. A flexibilidade numérica melhoraria a eficiência das organizações com a redução de custos. A flexibilidade contratual, encarando a estabilidade como uma proteção excessiva que prejudica a eficiência do serviço público, criaria possibilidades de rescisões da relação de emprego em determinadas situações e novas formas de relações de trabalho. A flexibilidade funcional utilizaria a gestão por competências (que valoriza não só o conhecimento técnico formal, mas a capacidade de desenvolvimento das pessoas) para melhorar a capacidade dos empregados responderem a novas demandas através de suas capacidades, além de realizar contratações com cargos de descrição mais ampla, aproveitando melhor o capital humano. A flexibilidade salarial mudaria as formas de compensação e incentivo, diminuindo a uniformidade das políticas salariais e modificando os mecanismos de progressão salarial, que não se dariam somente pelo tempo de serviço, mas por desempenho e competências adquiridas. E a flexibilidade de jornada de trabalho concederia jornadas diferenciadas, melhorando a eficiência no trabalho e a qualidade de vida dos trabalhadores.

demonstra isso apresentando duas visões contraditórias sobre o assunto. A primeira encararia a flexibilidade por uma percepção negativa aos trabalhadores, já que entende que os processos de flexibilização se dão, em sua maioria, no sentido de redução de custos de pessoal. Já a segunda entende que os processos de flexibilização percebem as pessoas como oportunidades, criando políticas de criação de valores para as pessoas e orientando-as à qualidade do trabalho. De qualquer forma, o autor argumenta que a orientação das políticas de recursos humanos para a flexibilidade não deve se dar com a perda da continuidade e coesão destas políticas.

Este confronto entre estabilidade e flexibilidade passa necessariamente pelo equilíbrio de forças que ora atuam no sentido de modificar as estruturas existentes, com fins diversos, ora tendem a evitar mudanças, diante dos riscos e interesses envolvidos. Como visto, o corporativismo é uma força presente da cultura administrativa brasileira e, diante disso, a estabilidade conquistada pelos trabalhadores do serviço público é protegida diante de possibilidades de flexibilização que comprometam a estabilidade. No contraponto, como indicado por Marconi (2010a) governos com tendência a flexibilizar esta relação têm o imperativo de agirem na necessidade de adequar os custos de uma administração pública cara, buscando eficiência e investimentos ao trazer para a análise uma equiparação ao mercado privado.

Outra dificuldade de dotar o serviço público de maior flexibilidade para atender a novas demandas através de uma composição diferenciada de seus funcionários é a identidade da função pública. Isto porque, segundo Longo (2007), esta identidade é baseada em dois pilares: a igualdade e o mérito. Igualdade de todos em acessar os cargos públicos, e mérito como o critério para a definição de quem será escolhido.

Longo (2007) discute a problemática da implantação na área pública de fórmulas de retribuição variáveis de acordo com o desempenho, alegando haver dificuldades para medir o desempenho neste setor, podendo ocorrer formas deturpadas de medição, privilegiando alguns em detrimento de outros. Ou seja, ao tentar se recompensar o mérito corre-se o risco de ferir a igualdade, sendo um grande desafio para a área pública formatar mecanismos para que suas carreiras incentivem o mérito através de um melhor desempenho e, ao mesmo tempo, garantam a igualdade do tratamento de seus servidores (LONGO, 2007).

Já sobre a condição da aferição do mérito na área pública, se na administração burocrática esta aferição é realizada somente na entrada do servidor, ou seja, através do concurso público, em uma concepção gerencial esta aferição poderia ocorrer no decorrer da carreira com evoluções rápidas pelos mais competentes, como formas de incentivos atrelados

ao desempenho, e ainda, com entradas laterais nas carreiras. Contudo, segundo Pacheco (2010), esta concepção iria de encontro com o corporativismo, com um entendimento equivocado do universalismo de procedimentos e com a gramática do clientelismo.

Pacheco (2010) considera que os cargos da administração pública brasileira, em geral, possuem atribuições muito específicas, o que reduz a mobilidade dos ingressantes de carreiras, sendo o mérito focado na realização de concursos que aferem apenas o conhecimento formal. Sendo que, diversos aspectos culturais brasileiros dificultam a formatação de carreiras mais flexíveis que permitam diferenciações de acordo com o mérito, como as evoluções rápidas de acordo com o desempenho. Isto porque, segundo a autora, o conceito de meritocracia se confunde com o de democracia e, dessa forma, o mérito não é encarado como avaliação de desempenho, mas sim, como uma ideologia igualitária. E ainda, a diferenciação tende a ser rejeitada em nome de uma interpretação do universalismo de procedimentos que o entende como sendo um princípio de isonomia.

Como não foi aprovada a proposta de conceder avanços rápidos para altos desempenhos dos funcionários, para Pacheco (2010) o desenvolvimento nas carreiras continua a se dar muito mais pela antiguidade do que por critérios vinculados ao desempenho. Assim, as avaliações de desempenho, não sendo articuladas diretamente com a evolução na carreira, seriam pouco efetivas e apenas formalidades de progressão, em sua maioria. Ainda, indica que a prática corporativista comum no Brasil de elevar os salários iniciais de ingresso das carreiras tende a desestruturar muitas destas, por remover sua amplitude entre salário inicial e final.

Seguindo esta lógica, as carreiras públicas tornam-se estreitas e inflexíveis devido, também, aos direitos adquiridos reivindicados pelo corporativismo. Já que, o funcionalismo embasado em interesses corporativistas ao aproveitar-se de aspectos da cultura brasileira, ou seja, de “traços culturais e legados coletivos” (PACHECO, 2010, p. 286), compromete a possibilidade de adoção de formas flexíveis de carreiras.

Já em relação às entradas laterais nas carreiras, Pacheco (2010) explica que estas seriam uma forma de “se fazer carreira” na burocracia através das nomeações em cargos de direção. Porém, a discricionariedade das escolhas para estes cargos gera um problema, já que, ao não se estabelecer e seguir regras claras, a possibilidade de uso destas nomeações para estruturar carreiras de acordo com o mérito é descartada.

Ainda, a autora entende que esta falta de critérios técnicos em detrimento apenas do uso de critérios políticos é prejudicial e estabelecida pelos interesses clientelistas. Nesse sentido, esclarece tratar-se de duas possibilidades diferentes: a primeira é a de se utilizar tanto

de critérios técnicos quanto políticos, estes últimos inerentes à coalizão do governo; já a segunda é utilizar apenas os critérios políticos para uma politização indevida da máquina pública³³. Em conclusão, afirma que há de se utilizar a discricionariedade sem ser arbitrário para prover qualidade na administração pública através das nomeações.

Contudo, esta tentativa de flexibilidade é confrontada por uma noção de igualdade deturpada, segundo Pacheco (2010), a qual explica que, a partir da primeira reforma da administração pública brasileira, foram adotados sempre critérios rígidos na tentativa de conter o espólio do clientelismo, bem como, na interpretação de que a profissionalização deve se opor à politização para evitar este espólio, ao invés de considerar a oportunidade de nomeação política para promover a melhor qualificação dos funcionários com um perfil desejado. Portanto, o corporativismo atuaria no sentido de não permitir a flexibilização das relações de trabalho, o clientelismo consumiria boa parte das possibilidades de entradas laterais e esta interpretação do universalismo de procedimentos dificultaria a evolução mais rápida nas carreiras dos que pela competência pessoal chegariam a resultados melhores ou mais rápidos, isto tudo levando em conta o princípio da igualdade.

Para Pacheco (2010), no Brasil, reinam as regras impessoais e inflexíveis para promoção nas carreiras, visando à probidade e proteção ao funcionário da arbitrariedade de políticos, mas é preciso também visar a um melhor desempenho governamental para se atingir melhores resultados. Desse modo, a proteção excessiva ao servidor, consequente do corporativismo, compromete o profissionalismo e o desempenho dos próprios servidores.

Neste sentido, Longo (2007) demonstra a necessidade de, se mantendo o mérito, flexibilizar as carreiras, para se permitir as adaptações necessárias da força de trabalho pública diante das profundas mudanças na sociedade, bem como de sua forte demanda pela atuação do Estado. Para isso, a partir do apresentado pelo autor, sugere-se ser fundamental a adoção de uma política pública de recursos humanos para carreiras que considere a adoção de características flexíveis, como a orientação para resultados. Contudo, atentando-se para que, em um contexto de utilização clientelista do emprego público como o brasileiro, mantenham-se algumas características de rigidez de sistemas weberianos, como a estabilidade. Isto porque, como afirma Saravia (2012), a estabilidade é um dos elementos essenciais de um sistema de carreira com funcionários profissionais, pois garante a não demissão arbitrária destes.

³³ Nesse sentido, Pacheco (2010) entende que a dimensão política é desejável ao invés da proeminência de uma visão tecnocrática e autoritária, sendo favorável aos acertos políticos nas nomeações, mas contra o uso indevido particular que ocorre.

Ainda, sobre as relações entre flexibilização e políticas de carreiras, é preciso lidar com dois extremos. De um lado existe a desmoralização da ideia de flexibilidade, proveniente de sua utilização na América Latina para justificar demissões generalizadas ou supressão de direitos com o intuito de cortes fiscais (SARAVIA, 2012). Do outro, há atuações corporativistas nas políticas de carreiras que visam muito mais conquistar benefícios classistas do que melhorar os incentivos das carreiras, desvirtuando esta possibilidade e comprometendo possibilidades benéficas de flexibilização.

Por fim, apesar das tensões entre a estabilidade, a flexibilidade, o mérito e a igualdade; há que se superar alguns paradigmas para que estas orientações possam conviver e gerar novos mecanismos que deem conta das necessidades inerentes a um novo contexto o qual, ainda, traz muitos elementos das raízes culturais deste país.

2.2.6 Histórico das carreiras da Administração Pública Federal.

Avançando, há que se verificar o desenvolvimento das carreiras públicas ao longo do tempo na administração pública federal. Através de um histórico da gestão de pessoas e carreiras no serviço público federal analisado por Salles e Nogueira (2012) é possível dividir o tema por fases para melhor explanação, da seguinte forma: fase contábil, que compreende o período antes de 1930; fase legal, de 1930 a 1950; fase sindicalista, de 1950 a 1964; fase da economia, de 1964 a 1978; e fase estratégica, compreendida a partir de 1978 até os dias atuais.

Na fase contábil (até 1930) não havia preocupação com a valorização do funcionário público por parte do governo brasileiro com a instituição de carreiras, sendo que o trabalhador era encarado apenas como custo. Trata-se, pois, de uma fase em que a questão contábil era o principal enfoque dado às questões de recursos humanos e carreiras, na área pública (SALLES; NOGUEIRA, 2012).

Na fase legal (de 1930 a 1950) foi garantido, através das leis do período, o direito de acesso ao serviço público sem distinções, através dos concursos públicos. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), responsável pela política de recursos humanos do governo, deu início à utilização dos procedimentos de seleção e aperfeiçoamento por mérito na administração pública federal, o que valorizou as carreiras públicas, criadas nesse período. Ainda, nesse período "os trabalhadores do serviço público federal conquistaram algumas

vantagens relativas às suas carreiras, identificadas em seus Estatutos" (SALLES; NOGUEIRA, 2012, p.142).

Segundo Costin (2010), é neste período, especificamente no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), que se introduz pela primeira vez na administração pública um plano de cargos e salários³⁴, sendo que esta administração, devido à ampliação de tarefas e tamanho do Estado desenvolvimentista de Vargas, passa a ser racionalizada através da adoção do universalismo de procedimentos e, como consequência, surgem as primeiras carreiras.

Lembrando que neste período ocorria o primeiro momento de reforma administrativa no Brasil, Nunes (1997) aponta que, apesar do clientelismo continuar a ser instrumento de legitimação política, houve a introdução das outras três gramáticas. No Brasil, o primeiro estatuto dos funcionários públicos federais surge neste período, com o Decreto-lei nº 1.713 de 1939 que institui o Estatuto dos Funcionários Publico Civis da União³⁵ (SARAVIA, 2012).

Na fase sindicalista (1950 a 1964) deram-se início aos estudos sobre direito e deveres dos funcionários públicos federais definidos no Estatuto dos Funcionários Publico Civis da União, através do qual os ingressantes conheceriam os deveres e direitos referentes às suas carreiras por definição de lei. Neste período foi instituída a estabilidade aos funcionários públicos após dois anos de efetivo exercício, bem como foi criada em 1952 a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/ FGV), a primeira escola deste tipo³⁶, acontecimentos, entre outros, os quais fortaleceram as carreiras federais, que passaram a ser mais organizadas, e anteciparam demandas dos trabalhadores, fatos que justificam a noção de ser uma fase considerada sindicalista (SALLES; NOGUEIRA, 2012).

Na fase da economia (de 1964 a 1978) o Brasil passou por dificuldades econômicas as quais contribuíram para a instauração de um regime de exceção no país (o regime militar) com perdas de direitos dos trabalhadores. Um exemplo destas perdas ocorre em 1974 quando o regime do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) passa a ser aplicado ao serviço público com admissões pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), mantendo-se a estabilidade apenas aos servidores que já faziam parte dos quadros como estatutários e em carreiras consideradas estratégicas pelo governo, além de se abrir a possibilidade de

³⁴ Desconsiderando as burocracias profissionais isoladas do exército e da diplomacia brasileira.

³⁵ O primeiro documento deste tipo criado no Brasil.

³⁶ “A Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas (EBAP/FGV) foi criada no dia 15 de abril de 1952, na cidade do Rio de Janeiro, como a primeira escola de administração pública do Brasil e da América Latina. A EBAP surgiu por meio de uma parceria entre a FGV e as Organizações das Nações Unidas (ONU) para atender a demanda por profissionais qualificados na área pública no país” (EBAPE, 2012).

contratações temporárias. Porém, houve poucas demissões de servidores no regime em questão, e quanto às contratações temporárias, devido a promulgações de decretos, estes trabalhadores com o tempo passavam a ter seus cargos garantidos com o ingresso na carreira pública (SALLES; NOGUEIRA, 2012).

Ainda, no período, enquanto esboçava-se uma evolução na formação da burocracia com a criação de planos de cargos específicos na administração indireta (como em autarquias), o Plano de Classificação de Cargos (PCC), que abrangia em sua maioria a administração direta, foi superado em termos de remuneração por cargos de empregados celetistas contratados sem concurso público (COSTIN, 2010).

Nesse contexto de descentralização, o clientelismo perdia força no jogo político federal, porém, permanecia em vias regionais e através das inúmeras contratações nos órgãos descentralizados sem concurso público e, portanto, sem a utilização de carreiras de estado, o que pode ser considerado como um decréscimo do universalismo de procedimentos. Também, o governo militar da época, de caráter tecnocrático, na intenção de executar seu projeto desenvolvimentista, criou inúmeras empresas públicas (além da já citada criação de cargos para a administração indireta) e retirou os políticos do processo de decisão, caracterizando um insulamento burocrático (COSTIN, 2010). E, como aponta Bresser-Pereira (1999b), o núcleo estratégico do Estado foi enfraquecido em detrimento das contratações para os administradores de alto nível através de empresa estatais, e não pelo governo central, o que enfraqueceu as carreiras típicas de Estado.

Na fase estratégica (a partir de 1978), destaque para as escolas do governo que passam a desenvolver a inteligência administrativa, aprofundar o conhecimento técnico e gerencial e inserir os funcionários públicos no contexto da empregabilidade. Com a criação da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), em 1986, se iniciaram as primeiras tentativas de profissionalização dos gestores públicos. Houve, também, a iniciativa de "constituir um quadro de profissionais com perfil generalista e alta qualificação para a Administração Federal" (SALLES; NOGUEIRA, 2012, p.146), por exemplo, com a criação das carreiras de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), para compor um corpo profissional de suporte ao comando político do Estado, estreitando as relações entre carreiras técnicas e o governo. Contudo, para alguns, a diferenciação em “carreiras de Estado”³⁷, como

³⁷ No governo Fernando Henrique Cardoso, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, buscou-se entender a máquina estatal de uma forma diferente, na qual haveria uma clara divisão entre o núcleo estratégico do governo e atividades exclusivas, para os quais as carreiras seriam mais desenvolvidas, e as atividades não exclusivas, para as quais não seriam necessários funcionários públicos propriamente ditos, ocupantes de carreiras de estado, mas sim funcionários com um vínculo mais flexível (COSTIN, 2010).

a citada, faria parte de estratégias para reduzir as vantagens adquiridas pelos funcionários públicos com a Constituição Federal de 1988 e com o Regime Jurídico Único do Pessoal Civil da União (RJU), instituído pela Lei nº 8.112/90 (SALLES; NOGUEIRA, 2012).

Sobre estas conquistas do período (no qual houve a redemocratização e a reforma do Estado gerencial), Pacheco (2010) faz menção às influências e relações entre corporativismo e politização na constituição do emprego público brasileiro, já que a Constituição de 1988 estende a todos servidores públicos, independente da forma como se deu seu ingresso, todos os direitos e benefícios do funcionalismo. Costin (2010), por sua vez, destaca que o estabelecimento do RJU concedeu a todos os servidores públicos deste sistema prerrogativas como estabilidade e aposentadoria integral³⁸, independente da função desempenhada, além de estabelecer as regras de acesso aos cargos e, dentre vários aspectos, formas de evoluções nas carreiras. Fato é que o corporativismo do funcionalismo demonstrou seu poder de influência ao barrar diversas tentativas de se acabar com prerrogativas adquiridas.

Ainda sobre a Constituição Federal de 1988, é importante destacar que em seu artigo nº 39 é determinada a instituição de planos de carreira para todos os funcionários públicos visando à profissionalização destes com sua evolução funcional mediante o desenvolvimento em carreiras. Sendo o principal objetivo desta determinação o de criar um corpo permanente capacitado imune às alterações políticas, com a continuidade das ações administrativas, melhora da qualidade do serviço público (com capacitação e evolução técnica) e moralidade (responsabilidades e garantias recebidas pelos servidores) (SARAVIA, 2012).

Porém, é preciso considerar, também, que no período o clientelismo continua sendo utilizado, dentre outras funções, para assegurar a coalização do governo e, ao haver o espólio de cargos na administração pública através de nomeações, seria possível considerar um declínio de importância das carreiras tradicionalmente formuladas, devido a estas entradas por outras vias. Contudo, por outro lado, no mesmo período, deve-se considerar a existência do fortalecimento de carreiras típicas de Estado, consideradas estratégicas para o governo. E ainda, o insulamento burocrático, mesmo perdendo força pelas pressões de uma sociedade mais democrática, permanece em carreiras tradicionais, como as do exército, e em órgãos que gozam de poder e prerrogativas, como algumas agências reguladoras.

³⁸ A aposentadoria integral aos servidores públicos federais foi substituída por um novo modelo de aposentadoria para os novos ingressantes no serviço público, a partir de 2012, de acordo com a Lei 12.618/12, que institui novo regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo.

Por fim, há que se situar um breve histórico dos acontecimentos nos últimos governos (FHC, de 1995 a 2002 e Lula, de 2003 a 2010) que impactaram diretamente nas políticas de recursos humanos de carreira da administração pública federal.

Segundo Costin (2010), no governo FHC, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, houve a criação de inúmeras carreiras, e concursos regulares para preenchê-las, nos núcleos estratégicos ou atividades consideradas exclusivas do Estado pelo governo, além de muitas destas terem seu status elevado e sua remuneração equiparada ao mercado. Buscou-se também valorizar as áreas voltadas à formulação, controle e avaliação de políticas públicas com a criação ou reestruturação de carreiras. E ainda, algumas carreiras criadas nestas esferas consideradas prioritárias pelo governo passam a contar com mecanismos inovadores de incentivo, como uma parcela da remuneração atrelada ao desempenho.

Segundo Pacheco (2010), no período houve uma alteração do perfil da força de trabalho com a criação de mais carreiras de nível superior, ligadas a atividades essenciais do Estado, do que carreiras de ensino médio, de prestação de serviços mais diretos a população. Ainda, destaca haver aumentos substanciais para quarenta carreiras em áreas de atividades consideradas estratégicas pelo Estado, além do aumento de amplitude entre os salários iniciais e finais de diversas carreiras. Também se procurou criar carreiras horizontais com atribuições amplas para possibilitar uma maior atuação em diversos órgãos e em número maior de atividades, facilitando as realocações.

Através da reforma empreendida no período redefiniu-se o conceito de carreira. Se anteriormente as carreiras eram utilizadas pelo governo apenas em contextos estáveis e em organizações hierarquizadas, com a nova política de recursos humanos a carreira refere-se a um conjunto de cargos submetidos às mesmas regras de ingresso, promoção, movimentação e remuneração, com integrantes de qualificações e habilidades comuns, sendo direcionada aos servidores do quadro permanente do Estado que exercem atividades em áreas exclusivas do Estado (BRASIL, 1997).

Esta política de recursos humanos inclui os seguintes elementos “a política de concursos, a revisão da política remuneratória das carreiras de Estado, a reorganização das carreiras e cargos, a consolidação da avaliação de desempenho como principal mecanismo para a concessão de incentivos, assim como para o diagnóstico das necessidades, e a política de capacitação” (BRASIL, 1997, p. 13).

Indo um pouco adiante, no período do governo Lula, a política anterior de priorizar o núcleo estratégico do governo foi abandonada e, reduzindo as diferenças entre os cargos da

administração pública, buscou-se corrigir diversas remunerações e considerar a importância das carreiras em toda a administração o que, se por um lado ocorreu para atender pressões corporativistas e reduziu as condições criadas pela orientação anterior para atrair bons profissionais para os núcleos estratégicos da administração, de outro fez parte da política de justiça social deste governo (COSTIN, 2010).

Contudo, após um primeiro período, o governo passa a conceber uma série de outras ações que fortalecem a burocracia pública, como a continuidade da realização de concursos anuais para as principais carreiras e correções nos salários para manter a atratividade dos cargos, além da substituição de funcionários de carreiras por funcionários terceirizados em níveis considerados como hierarquicamente baixos (COSTIN, 2010).

Dias (2010) aponta haver apenas um início de estabelecimento de carreiras estruturadas³⁹ na administração pública federal para cargos do Ciclo de Gestão, Receita Federal e outras áreas por meio da Lei n 11.890 de 2008. Isto porque, entende que no serviço público federal há uma diferenciação entre cargos em carreiras e cargos sem carreira. Já que “grande número de instituições não estão estruturadas em carreiras, sendo suas estruturas compostas por plano de cargos gerais, o conhecido PGPE (Plano Geral de Cargos do Poder Executivo), ou por planos especiais de cargos” (DIAS, 2010, p.9).

De fato, é preciso considerar que as políticas de carreiras, no Brasil, são desenvolvidas por uma administração pública composta por mesclas de legislações, métodos e visões (DIAS, 2010), de acordo com o apontado de ser uma administração híbrida influenciada pelas gramáticas e modificada pelas reformas, com ainda diversas particularidades e dogmas presentes. É gerado, pois, um descompasso entre o serviço público federal e as novas tecnologias do mundo do trabalho, considerando, ainda, que, além da complexidade do sistema público federal e de suas legislações, há diversas instâncias de poder envolvidas (SALLES; NOGUEIRA, 2012).

Nesse sentido, finalmente, Saravia (2012) indica ter havido dois grandes desafios para a função pública nas últimas décadas, a política de diminuição da máquina pública, para reduzir a despesa pública, e a adequação às transformações do mundo do trabalho.

³⁹ Lembrando que o autor considera somente existir carreiras propriamente ditas nas Forças Armadas e nas Relações Exteriores (Itamaraty).

2.3 Elementos conclusivos: o que esperar de uma política de recursos humanos de carreira na administração pública brasileira.

A partir dos referenciais teóricos tratados nas seções anteriores, esta seção tem o papel de apresentar uma síntese dos elementos presentes nas políticas públicas de recursos humanos de carreira da administração pública brasileira para, por fim, sugerir um modelo propositivo deste tipo de política que possibilite a realização de uma pesquisa similar a de avaliação da eficácia de uma política desta natureza em sua implementação.

2.3.1 Síntese dos elementos presentes nas políticas públicas de recursos humanos de carreira

Sintetizando os principais elementos trabalhados ao longo deste capítulo teórico que influenciam as formulações de políticas de recursos humanos de carreira na administração pública brasileira⁴⁰; conclui-se que, para se sugerir um modelo propositivo deste tipo de política, é necessário considerar, antes, os seguintes pressupostos de que estas políticas:

A) São diretrizes para que as organizações da administração pública possam gerir seus quadros de pessoal de forma que estes colaborem na implementação de suas ações e, conseqüentemente, na consecução de seus objetivos;

B) Desenvolvem-se em uma administração pública de caráter híbrido, com diversas características provenientes de modelos diferentes de administração, influenciados, ainda, por gramáticas políticas sendo que:

- da administração patrimonialista sucede a apropriação pelos recursos públicos por quem está no poder, com, por exemplo, o nepotismo e a corrupção;
- do clientelismo sucede a distribuição de benefícios de acordo com interesses particulares e políticos;
- da administração burocrática e do universalismo de procedimentos sucedem: a impessoalidade (como na igualdade para acesso aos cargos públicos); a formalização (como nas progressões relacionadas ao tempo de serviço); e a racionalidade; mas também a rigidez excessiva (como em limites nas relações de trabalho);

⁴⁰ Para a elaboração da síntese utiliza-se, principalmente, do indicado por Longo (2007) e Nunes (1997), encadeando às suas ideias o conteúdo relacionado apresentado pelos autores abordados nas seções anteriores.

- da administração gerencial sucedem a flexibilidade, a busca pela eficiência no serviço público, os sistemas de gestão e controle em resultados, as estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas, e os incentivos ao desempenho superior; mas também a proeminência da redução de gastos, com possibilidade de perda de direitos conquistados e a transferência de serviços públicos importantes a outras formas de trabalho;

- do corporativismo sucedem a proteção de benefícios e a concessão de incentivos aos servidores, mas o que pode ser visto, também, como cooptação das políticas de recursos humanos e elemento que impõe obstáculos às implementações de políticas públicas.

C) Desenvolvem-se em meio a outras particularidades da área pública com uma série de condições diferenciais, como os direitos exclusivos de seus trabalhadores, mas também as limitações à ação destes, com restrições legalistas e/ou as provenientes de políticas governamentais, as quais determinam, também, os modelos de gestão de pessoas;

D) Desenvolvem-se em um sistema de recursos humanos que visa adequar as pessoas às estratégias da organização para atingir determinados resultados, recebendo influências do contexto interno, como da estrutura e da cultura, e do ambiente, como do marco legal e do mercado de trabalho. E ainda, formado a partir dos subsistemas de gestão de recursos humanos, sendo que:

- do subsistema de planejamento de recursos humanos sucede a definição de políticas coerentes entre os subsistemas e estas políticas;

- do subsistema de gestão do desenvolvimento sucedem os direcionamentos principais para compor a política de carreira, como os focados no crescimento individual e coletivo das pessoas na organização;

- do subsistema de organização do trabalho sucedem a definição das tarefas, atribuições e características desejadas aos servidores condicionados por esta política;

- do subsistema de gestão do emprego sucedem elementos que compõe a políticas em relação aos fluxos de movimento, à entrada e à saída de servidores da organização;

- do subsistema de gestão do desempenho sucedem o planejamento, o estímulo e a avaliação da contribuição dos servidores, sendo fundamental para gestão da política de carreira;

- do subsistema de gestão da compensação sucede as formas de retribuição aos servidores, com, por exemplo, os incentivos da política de carreira;

- do subsistema de relações humanas e sociais sucede a integração da dimensão coletiva da gestão de recursos humanos, relacionando todos os subsistemas à política.

E) Desenvolvem-se levando em conta o dimensionamento e a conduta das pessoas nas

organizações, sendo que;

- do dimensionamento: estabelece-se um quantitativo de pessoas de acordo com a avaliação das necessidades da organização;
- da conduta: estimulam-se alguns comportamentos e evitam-se outros, lidando com a qualidade das pessoas através da competência (ao desenvolver as pessoas através de competências adequadas) e da vontade (ao desenvolver as pessoas através da vontade de esforço).

F) Desenvolvem-se em meio a mudanças globais no mundo do trabalho e a consequente tensão entre dois paradigmas de carreiras: o tradicional, baseado em um contrato psicológico de estabilidade no emprego em troca de dedicação aos objetivos da organização; e o moderno, resultante destas mudanças, baseado em uma troca transacional de desempenho pela capacidade da organização propiciar ao empregado seu desenvolvimento. Sendo que, estas mudanças geram elementos a considerar, como:

- o gerenciamento da carreira passar a ser responsabilidade do trabalhador, o que ocasiona o crescimento dos valores individualistas, com a visão de carreira passando a ser mais associada às conquistas individuais do que às coletivas e/ou das instituições;
- a perda no poder coletivo de barganha e a necessidade de cada indivíduo se adaptar a novas condições produtivas, buscando o aprendizado constante e o desenvolvimento de suas habilidades.

2.3.2 Modelo propositivo de política pública de recursos humanos de carreira

Em seguida, levando em conta estes elementos apresentados como pressupostos condicionantes, bem como os apontamentos propositivos acerca das políticas de recursos humanos de carreira discutidos nas seções anteriores⁴¹; um modelo propositivo deste tipo de política, direcionado para a área pública brasileira, indica a necessidade de se contemplar os seguintes aspectos: estratégia para formatação das carreiras (sucédida do subsistema de organização do trabalho); estratégia de recrutamento (sucédida do subsistema de gestão do emprego); estrutura de incentivos (sucédida do subsistema de gestão da compensação); estratégia de capacitação (sucédida do subsistema de organização do trabalho); estrutura de

⁴¹ Para a elaboração do modelo propositivo utiliza-se, principalmente, do sugerido por Marconi (2012) como aspectos fundamentais de uma política de recursos humanos, encadeando a estes aspectos e ideias o conteúdo propositivo dos autores abordados nas seções anteriores.

desenvolvimento profissional (sucédida do subsistema de gestão do desenvolvimento); mecanismos de avaliação (sucédidos do subsistema de gestão do desempenho); estratégia de realocação e redistribuição (sucédida do subsistema de gestão do emprego); sistema integrado de recursos humanos (sucédido dos subsistemas de planejamento de recursos humanos e de relações humanas e sociais).

Abaixo segue detalhamento de cada um destes aspectos que formam o modelo propositivo de política de carreira desenvolvido por este estudo:

A – *Estratégia para formatação das carreiras*: A política de recursos humanos de carreira deve formatar as carreiras de modo a dar conta das necessidades da organização ao mesmo tempo em que crie um sistema atrativo que permita garantias de desenvolvimento aos seus integrantes. Para isso, a estratégia de formatação das carreiras deve:

- instituir carreiras horizontais e amplas, isto é, menos hierarquizadas, com um desenho de cargos largos e que leve em conta o papel de competências adequadas para o desenvolvimento das atribuições necessárias, as quais, ao serem menos específicas, geram maiores condições de aproveitamento dos servidores para diversas necessidades, assim como para maior mobilidade;

- estabelecer desenhos de cargos baseados em estudos e atualizações transparentes e constantes, absorvendo as modificações de tecnologia, métodos e processos;

- prever uma amplitude salarial considerável entre os salários iniciais e finais, com o intuito de gerar a expectativa de melhora financeira constante ao longo da progressão na carreira;

- proporcionar expectativas novas dentro da mesma carreira (sem ser preciso ingressar em uma nova carreira através da aprovação em um novo concurso público) através, por exemplo, da utilização da flexibilidade funcional, pela qual há uma valorização não só do conhecimento técnico formal, mas da capacidade de desenvolvimento das pessoas, com o incentivo formal aos servidores responderem a novas demandas através de suas capacidades e serem reconhecidos por isso;

- estabelecer critérios claros para a utilização de cargos de confiança como forma de promoção, considerando a necessidade de treinamentos sucessivos e avaliações de desempenho e primando pela indicação de servidores comprometidos com o serviço e o interesse público;

- levar em conta as singularidades do emprego público, formando um corpo permanente imune às alterações políticas, através da estabilidade (elemento essencial para garantir um sistema de carreira com funcionários profissionais), mas que seja passível de

readequações necessárias, como em possibilidades de rescisões da relação de emprego em determinadas situações graves, ou através da flexibilidade (elemento essencial para a obtenção de melhores resultados); considerando a proteção excessiva ao servidor como elemento que compromete o profissionalismo e o desempenho dos próprios servidores e instituições;

B - *Estratégia de recrutamento*: A política de recursos humanos de carreira deve promover um recrutamento que ofereça à organização, de forma rápida e contínua, servidores bem qualificados e comprometidos com o serviço público. Para isso, a estratégia de recrutamento deve:

- estabelecer um dimensionamento de servidores de acordo com a avaliação das necessidades da organização;
- utilizar um sistema de concursos que recrute servidores os quais possuam as qualificações, competências e características comportamentais necessárias e que, ao mesmo tempo em que seja valorizado o sistema de mérito, este não seja focado apenas no conhecimento formal;
- manter a continuidade na realização de concursos para as principais carreiras da organização, com correções nos salários para manter a atratividade dos cargos;
- estabelecer critérios explícitos tanto para o ingresso como para o alcance dos níveis salariais e das possibilidades de crescimento profissional.
- captar candidatos com formação de nível superior, valorizando a maior qualificação, bem como os de perfil adequado à prestação de serviços mais diretos à população;
- adotar a flexibilidade contratual e a numérica, adequando a força de trabalho aos tipos de atividades desempenhadas e dotando a organização de um quadro enxuto e eficiente, com cargos de servidores de carreira apenas para as áreas e funções estratégicas e passagem de outros serviços em níveis considerados como hierarquicamente baixos e fora do objetivo final do serviço público à terceirização; contudo, sempre com a preocupação de não permitir manipulações do serviço público, devido a interesses particulares;

C - *Estrutura de incentivos*: A política de recursos humanos de carreira deve promover incentivos para que os servidores mantenham-se motivados a direcionar suas ações ao alcance dos objetivos institucionais. Para isso, deve-se criar uma estrutura de incentivos que:

- remunerar de forma adequada, levando em conta o praticado no setor privado, mas também as restrições orçamentárias, e integrada às evoluções nas carreiras e às avaliações de desempenho;
- promova a flexibilidade salarial com formas de compensação e incentivo que

premiem não só a antiguidade, mas o mérito e o desenvolvimento, através do reconhecimento do excelente desempenho e das competências adquiridas; sempre se preocupando em não permitir diferenciações que suplantam o direito de igualdade mediante interesses alheios, através da análise de possibilidade de aplicação do sistema sendo baseada em estudos profundos, tendo em vista a dificuldade de se medir o desempenho na área pública;

- incida diretamente no comportamento das pessoas, gerando estímulos e ambiente favorável para sua motivação, ao lidar com a qualidade das pessoas, através da competência (ao desenvolver as pessoas através de competências adequadas) e da vontade (ao desenvolver as pessoas através da vontade de esforço);

- estabeleça um planejamento de carreira aos servidores como forma de incentivar a motivação e o desenvolvimento;

- promova condições de empregabilidade com o constante desenvolvimento de competências dos servidores;

- contemple, além das necessidades de segurança, através da carreira estável, as necessidades sociais, de estima e de autorrealização, através de processos contínuos de aprendizado, de ascensão profissional e de reconhecimento da autenticidade e do sentido do trabalho, para, além da subsistência, promover a realização dos servidores;

- compatibilize os interesses individuais aos organizacionais, através da mobilidade facilitada, do foco no autodesenvolvimento, da possibilidade de desenvolver competências importantes para a organização, mas também para os indivíduos, e do equilíbrio entre êxito profissional e qualidade de vida;

- promova a flexibilidade de jornada de trabalho, concedendo jornadas diferenciadas, melhorando a eficiência no trabalho e a qualidade de vida dos servidores.

- absorva formas de incentivo propostas pelos próprios servidores, contudo não respondendo a interesses corporativistas que primam apenas pela conquista de benefícios classistas que ao invés de melhorar os incentivos das carreiras os destroem, comprometendo o teor original de desenvolvimento proporcionado por uma carreira;

D - *Estratégia de capacitação*: A política de recursos humanos de carreira deve promover a capacitação dos servidores para que tanto estes como a organização sejam dotados de competências importantes. Para isso, há que se desenvolver uma estratégia de capacitação que:

- seja parte de um planejamento e atue de forma alinhada à estratégia organizacional, não sendo a capacitação administrada pelos interesses pessoais dos servidores, pois dessa forma corre-se o risco de se perder o sentido e a qualidade da capacitação;

- capacite individualmente e coletivamente os servidores para dotar a organização de capacidade de resposta aos problemas com trabalho eficaz;
- desenvolva a capacidade dos servidores de responder às demandas da sociedade e da melhoria dos processos de trabalho;
- utilize novos métodos de ensino, como a educação à distância;
- utilize de parcerias e articulações com escolas do governo e outras instituições de ensino;
- valorize a cooperação, o conhecimento e a informação.
- valorize os servidores capacitados, como ao aplicar a flexibilidade salarial baseada nas competências adquiridas;

E - *Estrutura de desenvolvimento profissional*: A política de recursos humanos de carreira deve ter uma estrutura de desenvolvimento que melhore o desempenho dos servidores e mantenha-os motivados ao promover seu crescimento pessoal e profissional. Para isso, a estrutura de desenvolvimento profissional deve:

- proporcionar progressões não atreladas à ascensão hierárquica, ou seja, não necessariamente aumentando a autoridade formal dos afetados;
- proporcionar progressões interfuncionais, com movimentações laterais em diversos segmentos organizacionais, o que é possível com a definição de cargos amplos não vinculados a ocupações e profissões;
- estabelecer procedimentos e estruturas suficientes para que os servidores se desenvolvam nas carreiras, levando em conta as necessidades organizacionais e os diversos perfis, expectativas e preferências individuais;
- garantir que os servidores progredam em suas contribuições para a organização bem como de que haja uma progressão do reconhecimento por esta contribuição, harmonizando as expectativas dos servidores às necessidades das organizações;
- fomentar o desenvolvimento não apenas financeiro, mas de êxito profissional e pessoal;
- realizar investimentos de longo prazo, como no financiamento de capacitações longas e onerosas, mas que proporcionem, além do desenvolvimento profissional do servidor, um ganho nas competências da organização;
- definir critérios e procedimentos objetivos, padronizados, atualizados e transparentes para as progressões e promoções, considerando não só a antiguidade, mas também o desempenho, o potencial, o desenvolvimento de capacidades, as competências adquiridas e a

excelência profissional; garantindo a não arbitrariedade e sempre levando em conta as peculiaridades de áreas, funções e de tipos de decisão;

F - *Mecanismos de avaliação*: A política de recursos humanos de carreira deve tanto avaliar o desempenho dos servidores, direcionando-os a melhorar sua colaboração para o alcance dos objetivos institucionais e corrigindo comportamentos e atuações inadequadas, como avaliar as políticas de recursos humanos empregadas, fornecendo meios para as readequações dos incentivos, das capacitações, das formas de desenvolvimento dos servidores, entre outros. Para tanto, é preciso contar com mecanismos de avaliação que:

- sejam baseados em estudos e técnicas reconhecidas, sendo constantemente renovados;

- utilizem de processos idôneos e critérios explícitos e objetivos, garantindo a igualdade no tratamento de seus servidores, sem privilégios;

- sejam considerados eficientes, eficazes e efetivos, tanto pela direção da organização quanto pelas chefias imediatas e seus servidores subordinados; proporcionando tanto o controle hierárquico como meios para *feed-back* administrativo, através do aproveitamento das percepções das chefias e dos servidores afetados;

- forneçam dados gerais tanto para as concessões de incentivos quanto para o diagnóstico das necessidades da instituição;

- informem as necessidades de capacitação e os resultados que esta gera diretamente no desempenho dos servidores e da organização; contribuindo para a formação e a eventual correção da política de capacitação;

- incentivem o melhor desempenho e desenvolvam uma cultura de busca de resultados na organização, como na aferição de possibilidade de conceder evoluções rápidas aos mais competentes; atentando-se às dificuldades do processo e a necessidade de garantir a isonomia no tratamento dos servidores, bem como a não apropriação;

- proporcionem a utilização da aferição de desempenho para conceder a progressão; contudo, articulando esta aferição diretamente às demais formas de desenvolvimento na carreira, para que as avaliações não sejam apenas formalidades de progressão;

- informem oportunidades de melhor aproveitamento de servidores, através de dados para a realocação de servidores para outras áreas e funções, bem como, para as promoções;

G - *Estratégia de realocação e redistribuição*: A política de recursos humanos de carreira deve fornecer meios para a readequação do aproveitamento dos servidores através de sua realocação ou redistribuição. Para tanto, é preciso haver uma estratégia de realocação e redistribuição que:

- utilize dos dados da avaliação de desempenho e os de um banco de talentos que funcione como instrumento de planejamento e mobilidade organizacional, aproveitando da melhor forma as competências existentes;
- proporcione a reorganização dos quadros de pessoal, com soluções setoriais e gerais;
- interaja com a gestão do desenvolvimento, no que tange à movimentação dos servidores na organização, considerando que a necessidade de responder a novas demandas contribui para o desenvolvimento de capacidades dos servidores;
- facilite a utilização de atribuições amplas que possibilitam uma maior atuação em diversas áreas e em número maior de atividades, atendendo a diversas necessidades.

H – *Sistema integrado de recursos humanos*: Por fim, a política de recursos humanos de carreira deve fazer parte de um sistema integrado e coerente de políticas de recursos humanos, através do qual exista uma linha condutora entre as políticas mais gerais (tanto as recebidas por orientações de órgãos superiores, como as criadas pela própria organização) até às políticas e ações mais específicas (como as percorridas de formatação de carreiras, recrutamento, incentivo, capacitação, desenvolvimento, avaliação e realocação), as quais devem estar interligadas por este sistema integrado.

3. A POLÍTICA DE CARREIRA DOS TÉCNICOS-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NA UFABC

Desenvolve-se uma pesquisa documental acerca da política pública de recursos humanos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) aplicado à UFABC. Esta pesquisa trata das descrições do cenário, do público receptor da política, da política de plano de carreira e da implementação desta política, levando em conta elementos apresentados pela UFABC acerca de sua gestão de recursos humanos ⁴².

⁴² Cabe salientar que, além da pesquisa documental, constitui também o estudo de caso as entrevistas com servidores, servidores gestores de equipe e gestores de recursos humanos da UFABC (disponíveis nos apêndices D, E e F), bem como seus resultados, analisados no capítulo 4 desta dissertação.

3.1 A UFABC e os servidores técnico-administrativos em educação (TAs)

Recorre-se a dados constantes em sites governamentais, inclusive o da instituição sede do estudo, sobre a criação da instituição em questão, a UFABC, bem como sobre os seus servidores técnico-administrativos em educação, além de uma visão geral sobre ambos. Assim, o método de recolhimento de informações para alcançar este objetivo de apresentação tem caráter descritivo.

Contudo, antes de discorrer sobre a UFABC, é preciso considerar o contexto em que esta universidade se insere. A UFABC é uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) que teve a discussão de sua criação ocorrendo no congresso em 2004 e a lei que a instituiu promulgada em 2005. Assim, inseriu-se em uma plataforma de governo que buscava modificar políticas de educação no país através de um novo Plano de Desenvolvimento da Educação e programas como o PROUNI, que teve considerável aumento de participação na entrada de alunos em universidades, e o REUNI de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o qual pretende dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliar o acesso e a permanência na educação superior. Assim, a UFABC insere-se em um contexto de grandes mudanças estruturais e pedagógicas nas IFES.

Instituída pela lei nº 11.145, de 26 de julho de 2005, a Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC) é uma fundação pública criada para atender a demanda da região do ABC paulista (formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) por uma instituição de ensino superior que crie um ambiente favorável ao desenvolvimento social, já que, segundo a referida lei, a UFABC “terá por objetivo ministrar educação superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional mediante atuação multicampi na região do ABC paulista”.

Neste sentido, a UFABC tem em seu projeto pedagógico características interdisciplinares e inovadoras que pretendem guiá-la para atender à sociedade com ensino, pesquisa e extensão de excelência, buscando o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação. Tendo em vista, ainda, que sua criação visou atender a uma demanda de ensino que antes era atendida apenas por instituições privadas.

Para isso, de acordo com seu estatuto e regimento, a UFABC é regida pela legislação federal pertinente e conta com autonomia administrativa, didático-científica, gestão financeira

e disciplinar e uma estrutura de dois campi (Santo André e São Bernardo), órgãos superiores da administração, órgãos setoriais e de apoio acadêmico e complementar.

As diversas áreas e setores da UFABC executam e dão suporte às atividades da Universidade com seu quadro de servidores. Dentre estas áreas e setores fazem parte a Reitoria, três Centros Interdisciplinares, sete Pró-Reitorias, Secretaria Geral, Prefeitura Universitária, Núcleo de Tecnologia da Informação, Assessoria de Comunicação e Imprensa, entre outros.

Ainda, é importante destacar mais algumas particularidades da UFABC, como sua estrutura não departamentalizada que visa permitir uma maior maleabilidade, interação e adequação a mudanças, através do formato de centros multidisciplinares voltados para as engenharias, ciências sociais, ciências naturais e humanas, matemática, computação e cognição.

Outro ponto importante a se considerar é que a UFABC, por ser uma universidade nova, encontra-se em regime especial de consolidação, recebendo, assim, parte de seu orçamento da matriz de alocação de recursos das universidades federais (Matriz Andifes), mas outra parte diretamente do Ministério da Educação, fazendo jus a este regime diferencial. Dessa forma, o orçamento da UFABC tem um incremento que outras IFES não têm.

Já quanto aos servidores da UFABC, é possível afirmar que eles estão divididos da seguinte forma: 500 docentes, lotados pelos três Centros, responsáveis pelo ensino, pesquisa e extensão desenvolvidos pela instituição, além de ocuparem, eventualmente, cargos administrativos de direção (como diretores e pró-reitores); e 571 técnicos-administrativos distribuídos pelos diversos setores e áreas da universidade, sendo 373 de cargos de nível médio (classe D) e 198 de cargos de nível superior (classe E)⁴³.

Contudo, o foco desta pesquisa centra-se apenas nos servidores técnico-administrativos. Estes servidores ingressam na instituição através de concurso público, enquadrando-se em cargos de classe D ou classe E⁴⁴. Isto porque todos servidores técnico-administrativos em educação, no âmbito das IFES vinculadas ao Ministério da Educação, que se integram ao sistema federal de ensino, pertencem ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-

⁴³ Além dos servidores que ingressam na instituição através de concurso público, prestam serviço para a universidade 357 funcionários terceirizados, responsáveis por vigilância, limpeza, serviços gerais, etc.

⁴⁴ Na UFABC optou-se pela contratação apenas de servidores das classes D ou E do PCCTAE, não havendo concursos nesta instituição para cargos das classes A, B ou C e, dessa forma, ficando o serviço referente a estes cargos terceirizado. O que vai ao encontro do decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, o qual dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Administrativos em Educação (PCCTAE), estabelecido com a publicação da lei federal 11.091/2005.

Segundo o estatuto e o regimento da UFABC, cabem aos técnicos-administrativos as atividades “relacionadas com a permanente manutenção e adequação do apoio técnico, administrativo e operacional necessário ao cumprimento dos objetivos institucionais”, bem como “as inerentes ao exercício de direção, chefia, coordenação, assessoramento e assistência, na própria instituição”. E ainda, faz-se referência ao fato destes servidores terem “sua situação funcional regida pelo Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e Fundações Públicas Federais e pela legislação específica em vigor”.

Antes de prosseguir, há que se apresentar um breve histórico sobre a carreira de técnico-administrativo em educação. Segundo o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE da UFABC⁴⁵, a instituição de uma carreira formal de técnico-administrativo própria de universidades se dá somente em 1987, com a implantação do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, o PUCRCE. Antes disso, os servidores da área de educação eram considerados meros apoio a atividades burocráticas (até a década de 1960) e vinculados apenas a atividades-meio (até a década de 1980). Com o PUCRCE estabelece-se a carreira de técnico-administrativo, mas esta não é articulada ao planejamento e desenvolvimento das universidades.

Já com o PCCTAE de 2005, ainda segundo o disposto no plano citado, cria-se uma nova carreira para os cargos que executam atividades administrativas em IFES, a carreira de técnico-administrativo em educação. Para esta nova carreira se vislumbra uma posição de sujeito nas universidades, com uma orientação para a política de desenvolvimento do servidor ser inserida no desenvolvimento institucional, com presença no cumprimento das metas, objetivos e função social das universidades.

Por fim, segundo histórico de um dos sindicatos da categoria, a FASUBRA, os técnicos-administrativos em educação conquistaram seu plano de carreira, o PCCTAE, após negociações com o governo em uma greve que durou em torno de 90 dias em 2004, para ser, além de uma conquista econômica e política, um plano de carreira determinante para a definição da identidade da categoria, enquanto trabalhadores em educação.

⁴⁵ O Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE da UFABC vigente data de 2007 e foi elaborado e cedido ao pesquisador pela Coordenação Geral de Recursos Humanos (CGRH).

3.2 O contexto jurídico do plano de carreira dos TAs

Faz-se essencial para alcançar os objetivos desse trabalho, antes de descrever o objeto principal deste estudo, ou seja, o Plano de Carreira dos Cargos Técnicos-Administrativos em Educação (PCCTAE), visualizar seu contexto jurídico, ou seja, a legislação em vigor na qual a lei que institui este plano se baseia. Para tanto, é realizado um levantamento em sites governamentais de caráter exploratório sobre a legislação relacionada ao tema.

Primeiramente, recorre-se à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual, através de seu capítulo VII trata da administração pública. Na seção I deste capítulo, a qual trata das disposições gerais, destaque para a condição de investidura aos cargos públicos somente através da aprovação em concursos públicos de provas ou de provas e títulos, com exceção para as nomeações em cargos de comissão.

Já na seção II deste capítulo, a qual trata dos servidores públicos, fica instituído através do artigo nº 39 que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”.

Assim, através da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, foi instituído o “Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais”. Este regime jurídico único é, portanto, o marco legal para a função pública federal brasileira. Desse modo, a lei citada institui as formas de provimento, nomeação, posse, exercício, vacância, entre outros, dos cargos públicos, bem como trata de especificidades como a estabilidade, os direitos e as vantagens (remuneração, licenças, regime de férias, etc.), o regime disciplinar (deveres, proibições, penalidades, responsabilidades, processo administrativo etc.) e também da seguridade social dos servidores públicos.

O Regime Jurídico Único (RJU) abre a possibilidade dos poderes instituírem incentivos como prêmios por apresentação de ideias, medalhas, diplomas de honra ao mérito, etc., além do que for previsto nos respectivos planos de carreiras. Assim, os incentivos funcionais não fazem parte deste regime jurídico, mas sim, devem constar nos planos de carreiras, como o descrito na seção seguinte, o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE).

Porém, antes de tratar da lei datada de 2005 que instituiu este plano de carreira, é preciso fazer referência ao fato de existir legislação anterior que tratava dos servidores inclusos neste novo plano. Ocorre que os servidores submetidos ao PCCTAE fizeram parte de

planos de cargos anteriores, mas a partir da estruturação do PCCTAE, passam a ocupar cargos de mesma complexidade, com o enquadramento no novo plano de carreira⁴⁶.

Como visto, antes de serem enquadrados no PCCTAE os servidores técnico-administrativos em educação faziam parte do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE) descrito na Lei nº 7.596 de 10 de abril de 1987, a qual, por sua vez, modificou decretos-leis anteriores da década de 1960, enquadrando todos os servidores (professores e técnicos-administrativos) de universidades e demais instituições federais de ensino superior neste plano único. Dessa forma, ainda com o PUCRCE, fora instituída a carreira de técnico-administrativo próprio das instituições federais de ensino superior e o caráter das atividades destes servidores, que era meramente de apoio às atividades fins, passava a ter uma relação mais direta com o ensino.

Portanto, o PCCTAE insere-se em um contexto desenhado a partir da Constituição Federal de 1988 e do Regime Jurídico único de 1990, a partir do qual houve uma racionalização dos planos de cargos e carreiras, simplificando as diversas carreiras que existiam na esfera federal de educação para enquadrá-las aos princípios constitucionais, como o do concurso público, e ao marco jurídico do Regime Jurídico Único (RJU). Além do que, há uma evolução na valorização destes servidores, pois, estes que faziam parte de um plano de classificação de cargos passam, em tese, a ter maiores possibilidades de desenvolvimento profissional com a instituição de um plano de carreira próprio.

3.3 O Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE)

Tendo em vista o contexto jurídico apresentado, concentra-se, nessa seção, na descrição do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), através de sua lei de criação e legislação relacionada.

Fruto de um processo de racionalização de cargos do governo federal e também de um processo de negociação com a categoria que reivindicava valorização e identidade⁴⁷, o PCCTAE é estruturado pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, no âmbito das

⁴⁶ O enquadramento é a opção pela troca do cargo que o servidor ocupava no plano antigo por um cargo de mesma complexidade e requisitos no novo plano de carreira. A forma como o enquadramento é feito é descrita no próprio PCCTAE e em leis posteriores, como a Lei 11.233 de 22 de dezembro de 2005.

⁴⁷ Conforme citado, no ano anterior à instituição do PCCTAE, 2004, houve uma greve de 90 dias da categoria (FASUBRA, 2012).

Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação. Segundo esta lei a gestão dos cargos deste plano de carreira observará os seguintes princípios e diretrizes, constantes no artigo 3º:

- I - natureza do processo educativo, função social e objetivos do Sistema Federal de Ensino;
- II - dinâmica dos processos de pesquisa, de ensino, de extensão e de administração, e as competências específicas decorrentes;
- III - qualidade do processo de trabalho;
- IV - reconhecimento do saber não instituído resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, de pesquisa e de extensão;
- V - vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições;
- VI - investidura em cada cargo condicionada à aprovação em concurso público;
- VII - desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais;
- VIII - garantia de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal;
- IX - avaliação do desempenho funcional dos servidores, como processo pedagógico, realizada mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários; e
- X - oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência, respeitadas as normas específicas.

A Lei 11.091 transfere às Instituições Federais de Ensino a responsabilidade de avaliar o quadro de pessoal de acordo com as suas necessidades e propor ao Ministério da Educação seu redimensionamento, considerando variáveis de demandas institucionais, proporção entre os quantitativos da força de trabalho do Plano de Carreira e usuários, inovações tecnológicas e modernização dos processos de trabalho no âmbito da Instituição.

Os seguintes conceitos, fundamentais ao entendimento do plano de carreira em questão, são aplicados pela Lei 11.091 em seu artigo 5º:

- I - plano de carreira: conjunto de princípios, diretrizes e normas que regulam o desenvolvimento profissional dos servidores titulares de cargos que integram determinada carreira, constituindo-se em instrumento de gestão do órgão ou entidade;
- II - nível de classificação: conjunto de cargos de mesma hierarquia, classificados a partir do requisito de escolaridade, nível de responsabilidade, conhecimentos, habilidades específicas, formação especializada, experiência, risco e esforço físico para o desempenho de suas atribuições;
- III - padrão de vencimento: posição do servidor na escala de vencimento da carreira em função do nível de capacitação, cargo e nível de classificação;
- IV - cargo: conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que são cometidas a um servidor;
- V - nível de capacitação: posição do servidor na Matriz Hierárquica dos Padrões de Vencimento em decorrência da capacitação profissional para o exercício das atividades do cargo ocupado, realizada após o ingresso;
- VI - ambiente organizacional: área específica de atuação do servidor, integrada por atividades afins ou complementares, organizada a partir das necessidades institucionais e que orienta a política de desenvolvimento de pessoal; e
- VII - usuários: pessoas ou coletividades internas ou externas à Instituição Federal de Ensino que usufruem direta ou indiretamente dos serviços por ela prestados.

O PCCTAE estrutura seus servidores em cargos, os quais estão divididos em cinco níveis de classificação (A, B, C, D e E), de acordo com a formação necessária para exercê-los e a complexidade de suas atribuições. Assim, cargos com a necessidade de formação de ensino superior completo entram no nível “E”, cargos com a necessidade de formação de ensino de nível médio completo entram no nível “D”, enquanto para os outros níveis há necessidade de ensino fundamental completo, incompleto e até de apenas alfabetização do servidor. É importante destacar, também, que não existe a possibilidade de um servidor migrar de um destes níveis de classificação para outro, ou seja, a única forma de um servidor de classificação “D” passar para a classe “E” é ser aprovado em um novo concurso público, sendo considerado um servidor novo, o qual deverá passar novamente pelos trâmites de estágio probatório e progressões na nova carreira.

Ainda, para cada nível de classificação, existem quatro níveis de capacitação (I, II, III e IV). O servidor inicia obrigatoriamente no nível I, independentemente de seu nível de classificação, e através da realização de capacitações passa pelos níveis até alcançar o último nível, o nível IV⁴⁸.

A Lei 11.091 elenca atribuições gerais dos cargos que integram o PCCTAE, além das específicas que devem ser definidas em regulamentos. Estas atribuições gerais devem respeitar as competências e qualificações específicas dos cargos e serem exercidas de acordo com o ambiente organizacional de cada servidor. São as seguintes, de acordo com o artigo 8º:

- I - planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades inerentes ao apoio técnico-administrativo ao ensino;
- II - planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades técnico-administrativas inerentes à pesquisa e à extensão nas Instituições Federais de Ensino;
- III - executar tarefas específicas, utilizando-se de recursos materiais, financeiros e outros de que a Instituição Federal de Ensino disponha, a fim de assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade das atividades de ensino, pesquisa e extensão das Instituições Federais de Ensino.

O PCCTAE define o ingresso apenas no primeiro nível de capacitação e no padrão inicial de vencimento do plano, através da realização de concursos públicos que aferirão os requisitos de escolaridade, a formação especializada e experiência profissional, necessários a cada cargo. Portanto, reitera-se não existir a possibilidade de entradas laterais em níveis mais altos de capacitação e padrão de vencimento.

⁴⁸ Após negociações da greve de 2012 ficou acordado entre sindicatos e governo que a interpretação mudaria, sendo possível passar do nível um para o nível quatro ao apresentar cursos com a carga horária necessária, sendo possível ainda, para isso, somar as cargas horárias de cursos diferentes.

Quanto às formas de desenvolvimento do servidor na carreira, a lei permite apenas a Progressão por Capacitação Profissional, com a mudança de nível de capacitação, e a Progressão por Mérito Profissional, com a mudança de padrão de vencimentos, sendo que: a “Progressão por Capacitação Profissional é a mudança de nível de capacitação, no mesmo cargo e nível de classificação, decorrente da obtenção pelo servidor de certificação em Programa de capacitação, compatível com o cargo ocupado, o ambiente organizacional e a carga horária mínima exigida, respeitado o interstício de 18 (dezoito) meses” e a “Progressão por Mérito Profissional é a mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente (...) desde que o servidor apresente resultado fixado em programa de avaliação de desempenho, observado o respectivo nível de capacitação”, a cada 18 (dezoito) meses de efetivo exercício⁴⁹.

Além das progressões por capacitação e mérito, o PCCTAE instituiu o “Incentivo à Qualificação ao servidor que possuir educação formal superior ao exigido para o cargo de que é titular”, através de percentuais calculados sobre o padrão de vencimento do servidor, considerando valores maiores para a aquisição de títulos com relação direta à área organizacional de trabalho do servidor do que títulos que tenham apenas uma relação indireta.

Quanto à remuneração dos integrantes do plano de carreira, é definido que esta será composta de “vencimento básico, correspondente ao valor estabelecido para o padrão de vencimento do nível de classificação e nível de capacitação ocupados pelo servidor”, além dos incentivos previstos por esta e demais leis.

Outro ponto importante da Lei 11.091 foi o enquadramento dos servidores, isto é, como visto na seção anterior, os servidores submetidos ao PCCTAE eram ocupantes de outros cargos da administração pública federal e, com a estruturação do novo plano de carreira, foi preciso que estes servidores tivessem seus cargos enquadrados em novos cargos, seguindo a intenção expressa na lei de realizar uma racionalização dos cargos integrantes do plano de carreira, seguindo os seguintes critérios e requisitos constantes no artigo 18º:

- I - unificação, em cargos de mesma denominação e nível de escolaridade, dos cargos de denominações distintas, oriundos do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, do Plano de Classificação de Cargos - PCC e de planos correlatos, cujas atribuições, requisitos de qualificação, escolaridade, habilitação profissional ou especialização exigidos para ingresso sejam idênticos ou essencialmente iguais aos cargos de destino;
- II - transposição aos respectivos cargos, e inclusão dos servidores na nova situação, obedecida a correspondência, identidade e similaridade de atribuições entre o cargo de origem e o cargo em que for enquadrado; e

⁴⁹ O prazo original para a progressão por mérito era de 2 anos, mas foi alterada pela Lei nº 11.784, de 2008, para 18 meses.

III - posicionamento do servidor ocupante dos cargos unificados em nível de classificação e nível de capacitação e padrão de vencimento básico do cargo de destino, observados os critérios de enquadramento estabelecidos por esta Lei.

Por fim, em suas disposições gerais e transitórias, a Lei 11.091 determina: a criação de uma “Comissão Nacional de Supervisão do Plano de Carreira, vinculada ao Ministério da Educação, com a finalidade de acompanhar, assessorar e avaliar a implementação do Plano de Carreira”; a criação de planos de desenvolvimento dos integrantes do plano de carreira, pelas Instituições de Ensino; a criação de programas de capacitação e aperfeiçoamento e de avaliação de desempenho, pelas Instituições de Ensino, bem como a definição dos modelos de alocação de vagas por estas; os prazos para as incorporações de gratificações e implantações dos vencimentos e incentivos; entre outras ações que visam proporcionar a implantação do PCCTAE e das políticas de recursos humanos a ele atreladas. Ainda, os anexos da Lei 11.091 tratam da estrutura do plano de carreira com seus vencimentos.

Considerando os desdobramentos da Lei 11.091, é preciso atentar-se ainda à existência de algumas leis e decretos relacionados, os quais modificam esta lei ou agem na forma de implementação da política pública de recursos humanos gerada pela lei.

A Lei 11.233, de 22 de dezembro de 2005, dentre outras ações, altera alguns dispositivos da Lei 11.091, como a reabertura do prazo de opção para integrar o PCCTAE, a mudança na correlação de alguns cargos para a nova situação, e uma mudança na tabela para progressão por capacitação profissional.

O 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” PCCTAE, definindo os percentuais iniciais deste incentivo, bem como as áreas organizacionais, através das quais um diploma será classificado como diretamente ou indiretamente relacionado.

Com o Decreto nº 5.825, de 20 de junho de 2006, foram estabelecidas as diretrizes para a criação dos planos de desenvolvimento dos integrantes do PCCTAE, previstos na lei de criação do plano de carreira. É lembrado que as criações destes planos são de responsabilidade das Instituições Federais de Ensino e devem seguir, além dos princípios e diretrizes da Lei 11.091, as constantes deste decreto e uma série de outros elementos⁵⁰.

A Lei 11.784, de 22 de setembro de 2008, reestrutura uma série de planos de cargos e carreiras, dentre eles o PCCTAE. Da mesma forma que a Lei 11.233, reabre o prazo de opção

⁵⁰ Tais princípios, diretrizes e elementos são detalhados adiante ao se descrever o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE da UFABC.

pelo PCCTAE (enquadramento), mas, vai além disso, em reestruturações mais impactantes, como a já citada na mudança de 2 anos para 18 meses no interstício da progressão por mérito e o número de níveis de classificação e de capacitação, bem como no incremento de percentuais do incentivo à qualificação.

Já a Lei Nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, elaborada após longa greve de técnicos-administrativos, docentes e discentes em IFES do Brasil inteiro, além de estruturar as novas carreiras de magistério federal, altera remunerações do PCCTAE. Além dos aumentos nos vencimentos básicos e das alterações já citadas na interpretação da progressão por capacitação, a lei modifica os percentuais do incentivo à qualificação para apresentação de títulos de área de conhecimento com relação direta. Se antes, até 2012, para servidores de nível de classificação D os percentuais eram de 10%, 27% e 52%, para título de graduação, especialização e mestrado, respectivamente, a partir de 2013 estes percentuais passam a ser de 25%, 30% e 52%, sendo que foi aberta a possibilidade de um servidor desta classe ter o percentual de 75%, se apresentar um título de doutorado. Já para a classe E a única mudança foi a de que um servidor com especialização antes recebia o percentual adicional de 27% e a partir de 2013 passa a receber 30%.

Enfim, como visto, a Lei nº 11.091, bem como outras leis que reestruturam alguns pontos dela e decretos posteriores que visam regulamentar outros destes pontos, instituem o PCCTAE e uma série de políticas públicas de recursos humanos. Estas políticas se traduzem nas diretrizes para a implementação desta política de carreira pelos órgãos competentes. Isto é, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão responsável pela gestão do orçamento consequente da implantação do plano de carreira e seus benefícios, bem como da gestão de recursos humanos do governo federal. Pelo Ministério da Educação, o qual estabelece as políticas de educação e fornece os direcionamentos para a gestão do plano de carreira e seus recursos humanos. Bem como, pelas IFES, vinculadas ao Ministério da Educação, as quais devem implementar a parte que lhes cabe da política de carreira instituída com o PCCTAE, como a consecução de planos de desenvolvimento dos integrantes do plano de carreira vinculados a estas instituições.

3.4 A Gestão de RH da UFABC e a implementação do PCCTAE

Esta seção contextualiza a gestão de recursos humanos da UFABC afeita aos técnicos-administrativos em educação e descreve como é feita a implementação do PCCTAE, de acordo com a instituição, através do levantamento de documentação interna a respeito do

tema, bem como com contato com o setor de recursos humanos da universidade, colhendo informações diversas, com o intuito de obter dados para a análise da política de recursos humanos empregada.

Nesse sentido, a investigação em sites institucionais delinea a estrutura da gestão de recursos humanos da UFABC, o que é exposto em um primeiro momento para dar conta da contextualização citada. Em seguida, o levantamento de documentações resgata conteúdos relevantes para a descrição da política de recursos humanos empregada, o que é exposto em um segundo momento.

3.4.1 A estrutura da gestão de recursos humanos da UFABC

A gestão de recursos humanos da UFABC é resultado de políticas que seguem uma hierarquia institucional, a saber: os direcionamentos sobre gestão de recursos humanos do governo federal⁵¹ são recebidos pela UFABC que em sua estrutura interna tem uma linha de decisão no que tange à gestão que passa primeiramente pelo Conselho Universitário (ConsUni), Reitoria e ao final pela Pró-Reitoria de Administração (PROAD) através de sua Coordenação Geral de Recursos Humanos (CGRH).

O ConsUni é o órgão deliberativo máximo da UFABC ao qual competem as decisões para execução da política geral. De acordo com o artigo 4º do Regimento da UFABC, no que tange à política de recursos humanos, cabe ao ConsUni:

- IX - estabelecer políticas de admissão, regime de trabalho, promoção e progressão funcional, acesso e dispensa do pessoal docente e técnico-administrativo, em conformidade com a legislação pertinente em vigor e organizar o respectivo quadro;
- X - definir política de capacitação do pessoal técnico-administrativo;
- XII - aprovar normas para afastamento do pessoal técnico-administrativo.

A Reitoria é o órgão executivo de nível superior da UFABC, cabendo-lhe coordenar, fiscalizar e superintender todas as atividades universitárias, inclusive a gestão de recursos humanos, de acordo com o regimento da instituição.

A PROAD é responsável pelo apoio administrativo às demais instâncias da UFABC, ao estabelecer os procedimentos, rotinas e controles necessários à execução das políticas

⁵¹ Estes direcionamentos vêm de dois Ministérios, já que a gestão dos recursos humanos do governo federal é responsabilidade do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), pensando principalmente na esfera orçamentária; contudo, a UFABC é vinculada ao Ministério da Educação (MEC) que dá direcionamentos às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) ao tocante da política de educação do governo, o que não pode deixar de englobar a gestão de seu pessoal.

estabelecidas pela UFABC, através de suas coordenações de Recursos Humanos, Finanças e Contabilidade, e Suprimentos e Aquisições.

Desse modo, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos (CGRH) é “responsável pela análise, diagnóstico e operacionalização das medidas de suprimento, manutenção, capacitação, desenvolvimento e controle de pessoas que, por sua vez, consolidam a política de recursos humanos institucional. Visa promover a qualificação e a valorização dos servidores, procurando uma capacitação que incorpore um novo perfil profissional, voltado para a busca contínua da qualidade dos serviços prestados na utilização racional e criativa dos recursos da UFABC. Suas principais atribuições e competências são: coordenar as ações relativas ao recrutamento, seleção e aperfeiçoamento de pessoal; gerenciar a vida funcional do quadro técnico-administrativo e docente, promovendo o desenvolvimento de competências, habilidades e interação das pessoas, e gerir ações voltadas ao desenvolvimento estrutural da universidade, e de saúde ocupacional, contribuindo para a construção de um padrão de excelência da UFABC”⁵².

Assim, a CGRH é o setor de recursos humanos da universidade, considerado como principal responsável pela gestão de recursos humanos no que tange aos técnicos administrativos da UFABC.

Para isso, a CGRH conta atualmente com uma estrutura de coordenador-geral, secretária-executiva, estagiária, quatro divisões (Divisão de Acompanhamento Funcional; Divisão de Ingresso e Treinamento de Pessoal; Divisão de Pagamentos e Benefícios; e Divisão de Estruturação e Desenvolvimento Institucional) e um núcleo (Núcleo de Atenção em Saúde).

Como a CGRH localiza-se fora dos *campi* (Santo André e São Bernardo) em um prédio de rotina apenas administrativa, o atendimento aos servidores alocados fora deste local é feito, em sua maioria, através de canais de comunicação virtuais, como o telefone e a internet. Com este intuito, existe o site institucional da CGRH, nomeado Portal do Servidor, o qual disponibiliza diversas informações aos servidores, como legislação, documentos internos, formulários e endereços de e-mail institucionais da Coordenação e de cada servidor da CGRH. Já o blog da CGRH, intitulado Blog do Servidor, é um canal de comunicação em formato participativo e dinâmico, que visa um contato mais direto da Coordenação com o servidor através da troca de informações acerca da gestão de pessoas.

⁵² De acordo com Relatório de Gestão da UFABC de 2011

Ainda, discorrendo sobre a estrutura de gestão de recursos humanos da UFABC é importante considerar os direcionamentos que a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLADI) presta à CGRH, como parte de suas funções de promover o planejamento institucional, econômico e organizacional da UFABC. Destaca-se, também, a criação de órgãos (comitês e comissões) que visam contribuir para a gestão de recursos humanos da instituição. Nesse sentido, citam-se a Comissão Interna de Supervisão (CIS) e o Comitê de Capacitação e Qualificação de Pessoal (CCQP).

A criação das Comissões Internas de Supervisão (CIS) em cada Instituição Federal de Ensino para supervisionar a aplicação do PCCTAE é determinada pela lei que institui este plano de carreira (Lei nº 11.091 de 2005). A CIS da UFABC foi criada em 2007 tendo o papel de acompanhar, orientar, fiscalizar e avaliar a implantação do PCCTAE além de propor seu aprimoramento. Os membros da CIS são técnicos-administrativos eleitos por representatividade. A CIS da UFABC teve seu regimento aprovado em 2009 e no momento tem seu desempenho ainda em fase inicial, com o segundo mandato de representantes.

Já o CCQP da UFABC foi instituído como um comitê representativo pela Portaria da Reitoria nº 592 de 25 de novembro de 2009, teve seu regimento publicado em julho de 2011 e, após eleições dos representantes técnico-administrativos, teve seus membros designados pela Portaria da Pró-Reitoria de Administração nº 22 de 18 de janeiro de 2013. Os servidores que compõem o comitê são dois técnicos-administrativos eleitos por seus pares, um representante da CIS, um representante da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional e um representante da CGRH, o qual fará a coordenação do comitê. O comitê terá o papel de, juntamente com a CGRH, aprimorar a Política de Desenvolvimento de Pessoal da UFABC, com participação no planejamento, desenvolvimento e implementação dos planos de capacitação e qualificação direcionados aos técnicos-administrativos da UFABC⁵³. Ainda, o comitê é considerado pela UFABC como um instrumento inovador de gestão de recursos humanos devido ao seu caráter representativo.

⁵³ A princípio o comitê trataria das políticas de recursos humanos de técnicos-administrativos e docentes da UFABC, contudo houve uma modificação solicitada pela classe docente que passou a ter uma comissão própria. Desse modo, o CCQP tem o papel apenas de tratar das políticas referentes aos técnicos-administrativos.

3.4.2 Implementação do PCCTAE na UFABC

Frisa-se que não existe um documento ou relatório apenas que trate da implementação do PCCTAE, mas sim, é possível levantar dados desta implementação de forma, por vezes, indireta, através da descrição de informações contidas em uma série de documentos que tratam de aspectos da gestão de recursos humanos da UFABC. Desse modo, buscam-se indícios desta implementação em materiais diversos. Nesse sentido, a descrição que se segue tenta ir do mais amplo e geral ao mais específico e concreto.

Assim, para dar conta de descrever a implementação da política de carreira na UFABC, o levantamento selecionou os seguintes documentos: Lei de criação da UFABC e legislação complementar; Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE; Programa de Capacitação dos Servidores Técnico-administrativos; Programa de Avaliação de Desempenho dos Servidores Técnico-administrativos, Relatórios de Gestão da UFABC; e outros documentos internos relevantes. Estes documentos são descritos nos itens que seguem no que tange à implementação da política de carreira na instituição.

3.4.2.1 Lei de criação da UFABC

Como já exposto na seção que trata especificamente da UFABC, esta universidade foi instituída pela Lei nº 11,145 de 26 de julho de 2005, a qual, no que tange ao público estudado, os técnicos-administrativos em educação, cria cargos desta categoria para compor sua estrutura regimental, além de cargos de direção e de professor de terceiro grau.

A lei que cria a UFABC é do mesmo ano da lei que institui o PCCTAE, contudo, como esta última é de data anterior (janeiro), os cargos de técnicos-administrativos desta instituição já são vinculados ao plano de carreira citado⁵⁴. Sendo que, através desta lei de criação, são instituídos 300 cargos de nível intermediário (nível de classificação D) e 156 cargos de nível superior (nível de classificação E), somando um total de 456 cargos de técnicos-administrativos a terem seu provimento através de concursos públicos realizados pela própria instituição. Posteriormente este número de cargos é ampliado através de decretos

⁵⁴ Segundo informação da CGRH da UFABC, apenas três servidores da UFABC que vieram redistribuídos de outras IFES pertenciam ao plano de cargos anterior ao PCCTAE, contudo ao terem sua lotação na UFABC já haviam sido enquadrados no novo plano em suas instituições de origem. Portanto, todos os servidores técnico-administrativos da UFABC sempre estiverem vinculados ao PCCTAE.

posteriores (como o Decreto nº 7.232 de 2010) que instituem o quantitativo de cargos dos integrantes do PCCTAE das universidades federais. Nota-se que a UFABC, bem como outras universidades novas⁵⁵, só apresentam cargos dos níveis de classificação D e E do PCCTAE.

3.4.2.2 Plano de desenvolvimento institucional (PDI) da UFABC

Mais do que um documento, o PDI é entendido pela UFABC como um processo contínuo de planejamento, acompanhamento, avaliação e realimentação resultante de diversos trabalhos e contribuições da comunidade UFABC, sendo de suma importância ao ditar os rumos que a instituição deve seguir nos próximos anos. Ou seja, o PDI dá o direcionamento para as políticas da instituição e, conseqüentemente, a análise deste plano traz elementos da política de recursos humanos. Deste processo resultou um primeiro documento de referência do PDI com vigência de 2008 a 2012.

Neste documento consta na parte de política de gestão que é objetivo da UFABC ter uma gestão inovadora estabelecendo “por meio do uso de ferramentas gerenciais, a comunicação entre as diversas áreas da instituição, conhecer suas demandas e seus objetivos específicos, a fim de que a administração central tenha condições de uma gestão que atenda aos princípios da administração pública com eficiência, eficácia e efetividade, e ao mesmo tempo promova a melhoria contínua em seus processos e procedimentos internos, adequando e adaptando à dinâmica impressa pela comunidade acadêmica”.

Nesse sentido o PDI indica que a política de gestão deve “ressaltar as competências existentes, e estimular as boas práticas de gestão, sem a necessidade de seguir os padrões gerenciais pré-existentes. A política de gestão integrada permite que esta seja uma instituição que tenha como foco gerencial o constante aprendizado e aprimoramento, assim como é sua proposta acadêmica”.

Ainda, o documento resume o programa de capacitação da UFABC para os técnicos-administrativos⁵⁶ e declara a postura que a instituição deve ter em relação as suas políticas de recursos humanos direcionadas aos servidores técnico-administrativos, como sendo a de garantir a satisfação e o bem-estar do trabalhador no desenvolvimento de suas atividades profissionais, entre outros.

⁵⁵ São os casos da Universidade Federal do Pampa, da Universidade Federal da Fronteira Sul e da Universidade Federal da Integração Latino Americana, todas criadas na segunda metade da década de 2000.

⁵⁶ O programa de capacitação vigente é descrito posteriormente.

Por fim, cabe ressaltar que a elaboração do próximo PDI está em execução sendo direcionado aos anos de 2012 a 2022. Um dos temas do novo PDI é novamente a gestão, havendo um direcionamento para que seja tratado o desenvolvimento dos servidores, sua progressão, a política de capacitação, gestão participativa, desburocratização, eficiência na gestão, entre outros.

3.4.2.3 Plano de desenvolvimento dos integrantes do PCCTAE da UFABC

A elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE pelas IFES é uma exigência contida no próprio PCCTAE, sendo que o Decreto 5.825 de 2006 indica as diretrizes para estes planos. Na UFABC, o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE vigente (datado de 2007) foi elaborado e cedido ao pesquisador pela Coordenação Geral de Recursos Humanos (CGRH).

Este plano segue as orientações e diretrizes das leis citadas, da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Educação e da Comissão Nacional de Supervisão da implementação do PCCTAE (CNS), visando implementar ações para o desenvolvimento dos técnicos-administrativos da UFABC.

Nesse sentido, o plano contempla três áreas: o dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal, com definição de modelos de alocação de vagas; a avaliação de desempenho; e a capacitação.

O plano elenca os princípios do PCCTAE e do Decreto 5.825 de 2006. E também, alguns princípios e diretrizes como a inserção dos servidores no planejamento institucional, a construção coletiva, a melhoria da qualidade na prestação de serviços, a integração inter-ambientes e a co-gestão de pessoas.

São elencados, também, todos os conceitos constantes no artigo 3º do Decreto 5.825 de 2006, como os acerca de desenvolvimento, capacitação, qualificação, desempenho, entre outros.

Após as seções de proposições, o plano descreve as três frentes de trabalho que a gestão de pessoas da UFABC deverá atuar no sentido de atender o determinado pelo PCCTAE e inserir esta gestão em posição estratégica para a instituição, as já citadas do dimensionamento, da capacitação e da avaliação de desempenho.

O Dimensionamento das Necessidades Institucionais de Pessoal, presente no plano de desenvolvimento em questão, é justificado pela sua previsão legal e pela relevância que este

processo tem para o planejamento da gestão de pessoas da UFABC. Seu objetivo geral é apresentado como o de “realizar a análise da força de trabalho que exerce atividade técnico-administrativa na UFABC, visando estabelecer uma Matriz de Alocação de Cargos e definir critérios de alocação de vagas na Universidade Federal do ABC”.

Destaca-se o fato de serem incluídos neste dimensionamento, além dos servidores técnico-administrativos, também os prestadores de serviço, estagiários, bolsistas e gestores da UFABC.

O plano indica que o dimensionamento cabe à CGRH⁵⁷, que poderá contar com parcerias com as áreas da UFABC para executar um estudo quantitativo e qualitativo que determine o perfil da força de trabalho. É também indicada a execução de uma análise situacional que verificará o quantitativo por unidade, bem como o perfil, a localização, as atribuições e o grau de satisfação dos servidores.

Quanto ao Programa de Capacitação, o plano utiliza na íntegra o que consta no artigo 7º do Decreto 5.825 de 2006 em relação aos seus objetivos e linhas de desenvolvimento (iniciação ao serviço público; formação geral; educação formal; gestão; inter-relação entre ambientes; específica). Mas, adiciona como objetivo geral “o desenvolvimento, o aperfeiçoamento e a qualificação dos trabalhadores da Universidade Federal do ABC” e ainda, justifica a execução do programa devido às especificidades do servidor da educação da área pública, para o qual deve ser oferecido o desenvolvimento de habilidades, valores e atitudes que contribuam para que atue de forma condizente com o papel social da UFABC.

As linhas de ação do Programa de Capacitação indicadas pelo plano são a de Capacitação para o Desenvolvimento e Aperfeiçoamento, pela qual os servidores se capacitam através do ensino não formal, e a de Capacitação para a Qualificação, pela qual existe incentivo para a capacitação através da educação formal.

A linha de Capacitação para o Desenvolvimento e Aperfeiçoamento consiste no aprofundamento do conhecimento e complementação da formação profissional através da participação em cursos e/ou eventos que contribuam para tal. Estas capacitações podem ser oferecidas pela própria UFABC, por outras instituições, ou ainda, através de convênios e parcerias. É previsto que algumas destas capacitações possam ser utilizadas para progressão por capacitação do servidor.

⁵⁷ A CGRH informou que atualmente a questão do dimensionamento está sendo desenvolvida com o processo de mapeamento de competências, ainda em curso na UFABC.

Já a linha de Capacitação para a Qualificação consiste no incentivo da instituição para que o servidor se desenvolva através da educação formal, o que é garantido pelo reconhecimento do curso para o incentivo à qualificação, previsto no PCCTAE, além da possibilidade da própria UFABC oferecer cursos nesse sentido, especificamente para estes servidores ou com possibilidade de sua participação, ou ainda com parcerias com outras instituições⁵⁸.

Quanto ao Programa de Avaliação de Desempenho⁵⁹, o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE justifica sua adoção baseando-se na premissa de que se trata de “um processo dinâmico, facilitador da consecução dos objetivos organizacionais, em consonância com os objetivos individuais do servidor e se destaca como uma ação que contribuirá para o diagnóstico das necessidades da Instituição propensa a mudanças e para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social existentes na Instituição”. Dessa forma, o plano indica a adequação à transparência e à continuidade na forma de um processo de caráter pedagógico, a ser realizado de forma descentralizado e em corresponsabilidade com as demais áreas da UFABC. Ainda, salienta o fato de ser um processo inerente à progressão por mérito do servidor, de acordo com as obrigações legais.

Baseando-se no indicado pelo Decreto nº 5.825 de 2006 em seu artigo 8º, o plano determina como objetivo geral deste programa “promover o desenvolvimento institucional, a política de gestão de pessoas e a qualidade dos serviços prestados à comunidade”, além de alguns objetivos específicos como subsidiar a implementação do Programa de Capacitação, aferir o mérito para progressão dos servidores e gerar informações visando subsidiar o planejamento institucional quanto à gestão de pessoas.

Por fim, segundo a lei de instituição do PCCTAE, o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI de cada IFE deve contemplar o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE. Como visto, o PDI da UFABC, que data de 2008 a 2012, não faz menção ao Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE, mas apenas a um de seus programas, o Programa de Capacitação dos Servidores Técnico-Administrativos.

⁵⁸ O Programa de Capacitação da UFABC é detalhado adiante com a utilização de um documento específico que deve seguir as orientações do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE.

⁵⁹ O Programa de Avaliação de Desempenho da UFABC é detalhado adiante através da descrição de uma resolução específica da UFABC que o regulamenta.

3.4.2.4 Programa de capacitação dos servidores técnico-administrativos da UFABC

A elaboração do Programa de Capacitação dos Servidores Técnico-Administrativos pelas IFES é uma exigência contida na lei de instituição do próprio PCCTAE e no Decreto 5.825 de 2006. Na UFABC, o Programa de Capacitação dos Servidores Técnico-Administrativos vigente (datado de 2012) foi elaborado e cedido ao pesquisador pela Coordenação Geral de Recursos Humanos (CGRH). Ainda, este programa é previsto no Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE da UFABC e é citado no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da universidade.

A implementação do Programa de Capacitação dos Servidores Técnico-Administrativos vigente é de responsabilidade da CGRH em conjunto com as demais áreas da UFABC e tem o objetivo geral de “promover o desenvolvimento de competências profissionais e humanas do servidor técnico-administrativo, visando à sustentação das competências organizacionais necessárias à consecução dos objetivos estratégicos”.

São destacados alguns objetivos específicos como contribuir para o desenvolvimento das pessoas; identificar necessidades de capacitação e demandas específicas de desenvolvimento; subsidiar necessidades de pessoal, entre outros.

São elencados princípios o caráter de promoção do desenvolvimento dos técnico-administrativos, enquanto ser de transformação social, além de favorecer o seu crescimento pessoal; a integração das ações de capacitação e aperfeiçoamento às de saúde e qualidade de vida, entre outros. Além de diretrizes, como assegurar o acesso do servidor aos eventos de aprendizagem e incentivar e apoiar o servidor em suas iniciativas de capacitação e aperfeiçoamento voltadas ao desenvolvimento das competências institucionais e individuais.

Já os resultados esperados são:

- Melhoria e aperfeiçoamento dos procedimentos técnicos e administrativos;
- Aumento de qualidade e produtividade dos serviços;
- Realização pessoal e profissional do servidor;
- Melhoria dos resultados institucionais;
- Ampliação dos conhecimentos, habilidades e atitudes dos técnico-administrativos.

O programa segue algumas linhas de desenvolvimento e linhas de ação nas quais os eventos de aprendizagem são baseados. As linhas de desenvolvimento são:

- Iniciação ao Serviço Público: visa ao conhecimento da função do Estado, das especificidades do serviço público, da missão da UFABC e da conduta do servidor público e sua integração no ambiente institucional.
- Gerencial: visa à preparação do servidor para o desenvolvimento da atividade de gestor.

- Transversal: visa à capacitação do servidor para o desenvolvimento de atividades relacionadas e desenvolvidas em mais de um ambiente organizacional.
- Formação Específica: visa à capacitação do servidor para o desempenho de atividades vinculadas ao ambiente organizacional em que atua e ao cargo que ocupa.
- Saúde e Qualidade de Vida: visa à execução de ações que promovam a saúde, segurança e qualidade de vida do servidor, assim como desenvolver projetos voltados à responsabilidade social.

Já as linhas de ação são:

- Ações de Integração Institucional (ambientação, treinamento introdutório);
- Ações Transversais (gerais, comuns a vários setores);
- Ações Específicas (de acordo com a especificidade de cada setor);
- Ações Gerenciais (voltadas para gestores).

Segundo o Decreto nº 5.825 e o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE da UFABC seriam linhas de desenvolvimento a considerar para a implementação do programa as de “Formação Geral” e de “Inter-relação entre os Ambientes”, as quais, ao que parece, foram fundidas na linha “Transversal”. Já o nome da linha de “Gestão” foi substituída por “Gerencial”. E ainda, a linha que consta no decreto, mas que não consta no programa, é a de “Educação Formal”, que visa ações que contemplem os diversos níveis de educação formal.

Quanto às duas linhas de ações previstas no plano e no decreto, tem-se no Programa de Capacitação a linha “Capacitação para o Desenvolvimento e Aperfeiçoamento” desmembrada, ao que parece, em suas quatro linhas de ação, enquanto a linha “Capacitação para a Qualificação”, através da qual capacitações de educação formal são realizadas, não é mencionada.

Os eventos de aprendizagem previstos se enquadram na forma de ações não formais, voltadas à capacitação e ao aprendizado do servidor, contribuindo para seu desenvolvimento. Dessa forma, neste programa, não está incluída a previsão de eventos de capacitação por meio da educação formal, mas apenas por eventos de curta duração.

A primeira parte do programa descrita, entendida como mais geral, na qual são apresentados os objetivos, diretrizes, linhas, etc., segundo informação da CGRH, não sofre grandes modificações de ano para ano. Já o apresentado em seguida, a programação dos eventos de aprendizagem, é situacional, sendo modificado de ano em ano para a adequação às necessidades institucionais.

O Programa de Capacitação descrito, de 2012, apresenta os seguintes eventos de aprendizagem, totalizando oito; Ambientação de Novos Servidores; Informática; Administração Orçamento e Licitações; Ferramentas Administrativas; Gestão de Projetos e

Processos; Capacitação em Gestão de Pessoas; Desenvolvimento de Competências Gerenciais; Liderança e Gerência; e Inglês.

Cada descrição de evento de aprendizagem conta com as linhas de desenvolvimento e de ação abarcadas pelo evento, além do objetivo, público-alvo e carga horária do evento, bem como o número de servidores que poderão ser contemplados. Os eventos são divididos em módulos que têm sua própria carga horária indicada, além do que, é possível para o servidor realizar estes de forma independente, não sendo preciso cursar todos os módulos do evento.

Nota-se que, como para fins de progressão por capacitação não era possível somar a carga horária de vários cursos, apenas uma das atividades propostas pelo Programa de Capacitação de 2012 pôde ser utilizada para este fim, os cursos de Informática. Já que seria preciso cursar 90 horas de um mesmo curso para a progressão de carga horária mais baixa da classe D, sendo que a progressão inicial para classe E é de 120 horas⁶⁰.

Outro ponto a se considerar é que a linha de desenvolvimento “Saúde e Qualidade de Vida” não é contemplada em nenhum dos eventos de aprendizagem descritos no programa, enquanto as outras linhas são contempladas pelo menos em um evento, sendo que a linha “Transversal” aparece em quatro dos oito eventos.

Quanto às linhas de ação, todas são contempladas pelo menos uma vez, sendo que a linha “Transversal” (ou geral, comum a vários setores) é a que mais é utilizada na montagem dos eventos de aprendizagem.

Além da conceituação geral do programa e do detalhamento dos eventos de aprendizagem, o Programa de Capacitação conta com três anexos. Enquanto os últimos dois anexos apenas reproduzem as tabelas do PCCTAE (Anexo B: Tabela para Progressão por Capacitação Profissional e Anexo C: Tabela de Percentuais de Incentivo à Qualificação), o primeiro anexo (Anexo A) apresenta os ambientes organizacionais propostos pelo PCCTAE e as áreas da UFABC, para em seguida enquadrar estas áreas nos ambientes organizacionais.

Este enquadramento tem pelo menos dois pontos de relevâncias a considerar: o primeiro é o de propiciar o direcionamento das ações de capacitação de acordo com os ambientes às áreas de destino, em eventuais capacitações de linhas específicas. Contudo os ambientes não são utilizados nos eventos de aprendizagem apresentados pelo programa de 2012. O outro ponto de relevância do enquadramento das áreas dos ambientes organizacionais é que através dele é possível determinar se um curso de educação formal realizado por um

⁶⁰ Em 2013 já é possível somar as cargas horárias de cursos diferentes. A modificação é um dos resultados da negociação entre sindicatos e governo após longa greve da categoria em 2012.

servidor é diretamente ou indiretamente relacionado com sua área de trabalho, para fins de incentivo à qualificação.

3.4.2.5 Programa de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos da UFABC

A implantação de um Programa de Avaliação de Desempenho dos Servidores Técnico-Administrativos pelas IFES é uma exigência contida no próprio PCCTAE, no Decreto nº 5.825 e tem previsão no Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE da UFABC. Na UFABC, o Programa de Avaliação de Desempenho dos Servidores Técnico-Administrativos é regulamentado pela Resolução nº 13 do Conselho Universitário (ConsUNI) e é gerido pela CGRH. Esta resolução regulamenta instrumentos que se adequam aos objetivos e métodos expostos no referido decreto, respeitando a objetividade, legitimidade e publicidade. Também segue o indicado pelo Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE da UFABC e adiciona o que se segue abaixo.

Em sua apresentação a resolução enfatiza que o Programa de Avaliação de Desempenho dos Servidores Técnico-Administrativos da UFABC deverá estar inserido no Programa de Autoavaliação da instituição, fazendo parte de um processo transparente, descentralizado e com metas e prioridades da área definidas previamente entre chefia e equipes de trabalho.

Dessa maneira, sua implementação deve ser feita levando em conta aspectos qualitativos e processuais para melhorar o desempenho dos trabalhadores, das condições de trabalho e dos serviços prestados, sendo garantido o respeito às individualidades dos setores e de cada servidor. Ressalta-se, ainda, ser processo obrigatório para a progressão por mérito dos técnicos-administrativos e necessário para a adequação do Programa de Capacitação.

A resolução dispõe em seu texto um referencial teórico importante, do qual se destacam as seguintes afirmações sobre a avaliação de desempenho, apresentadas abaixo de forma resumida:

- deve ser utilizada como ferramenta gerencial para avaliar o servidor quanto às competências a desenvolver, mediar a evolução de seu desempenho, permitir a elaboração de um plano individual de desenvolvimento e estabelecer sistemas de feedback;
- é oportunidade para o servidor corrigir suas deficiências e para que a instituição tenha um melhor aproveitamento de suas capacidades, ao possibilitar deslocá-lo para outras funções;

- tem utilidade para a gestão de recursos humanos da instituição com a adequação dos interesses comuns entre indivíduo e instituição;
- deve ser feita de acordo com metas traçadas anteriormente e de acordo com o que se espera do cargo do servidor avaliado;
- deve ser realizada de forma a evitar disfunções causadas pela percepção individual do avaliador, como: subjetivismo, unilateralidade, efeito de halo, supervalorização ou desvalorização da avaliação e força do hábito, entre outros. Para isso o avaliador deverá estar preparado para avaliar individualmente;
- deve ter um objetivo não punitivo, mas sim de aprendizado, o que deve estar claro em todos os níveis da instituição.

Adiante, elenca objetivos do programa, além dos contidos no Decreto nº 5.825, a saber: definir contribuição de cada servidor para os objetivos institucionais; detectar talentos e potencialidades, oferecendo oportunidades para se desenvolver; subsidiar ações de capacitação e desenvolvimento; facilitar o planejamento e o aperfeiçoamento; subsidiar processos de progressão e promoção, propiciar o autodesenvolvimento.

A resolução indica a metodologia e a forma de pontuação a ser utilizada. A avaliação será aplicada durante o mês de agosto, através da utilização de diversos formulários a serem preenchidos⁶¹, como os de: autoavaliação do servidor; avaliação do servidor; autoavaliação do servidor com cargo de chefia; avaliação do servidor com cargo de chefia; avaliação da equipe de trabalho; e avaliação do serviço pelo usuário e avaliação institucional das condições de trabalho⁶². Indica-se, também, a necessidade de o servidor ter duas avaliações de desempenho finalizadas para a progressão por mérito, bem como, a de treinamento das chefias para a implantação do programa. Por fim, é regulamentada a possibilidade de interpor recurso em até trinta dias da divulgação da avaliação, a partir do qual será montado um processo para analisar a solicitação de revisão.

⁶¹ Segundo informações da CGRH (através do Blog do Servidor), a avaliação de desempenho passa a ser feita a partir de 2011 de forma eletrônica, o que facilita a consolidação de dados e a elaboração dos indicadores relativos ao desempenho.

⁶² Esta metodologia, segundo a CGRH (através do Blog do Servidor), é conhecida como avaliação 360º, por proporcionar uma visão sistêmica da atuação do servidor em função de fatores aplicáveis ao seu desempenho, como a interface com superiores, pares, subordinados e ambientes internos e externos.

3.4.2.6 Relatórios de gestão da UFABC

Os Relatórios de Gestão da UFABC são documentos anuais (elaborados pela Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional - PROPLADI com as contribuições das áreas) que reúnem as principais informações acerca das atividades administrativas, acadêmicas e socioculturais realizadas pela UFABC ao longo do ano anterior. Sua apresentação é feita aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual a que esta instituição está obrigada nos termos do artigo nº 70 da Constituição Federal, e atendendo a portarias da Controladoria Geral da União (CGU) e normas deste órgão e do Tribunal de Contas da União (TCU) relativas ao ano de cada relatório, ou seja, sua elaboração é fruto de exigências legais. De qualquer forma, são documentos relevantes para este trabalho, pois tratam também da gestão de recursos humanos da instituição, mesmo que de forma ampla e muita mais quantitativa.

A seguir, são apresentadas informações referentes aos Relatórios de Gestão de 2006 a 2011, os quais retratam um histórico de ações da UFABC em busca da implementação de sua gestão, inclusive a de recursos humanos, e de sua própria implantação como instituição de formação recente. De uma forma geral, estes relatórios indicam diversas ações desenvolvidas na universidade ligadas a programas do governo. Dois destes programas estão sob responsabilidade da CGRH e, conseqüentemente, são diretamente relacionados à gestão de recursos humanos da UFABC.

Primeiramente, destaca-se o programa intitulado “Apoio Administrativo”, cujo objetivo é prover os órgãos da União dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas finalísticos. A UFABC vincula-se ao Programa de Apoio Administrativo por meio de cinco ações voltadas para garantir o bem-estar dos seus servidores, empregados e familiares: a ação Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados; a ação Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados; a ação Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados; a ação Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, empregados e seus Dependentes⁶³; e a ação Assistência Médica aos Servidores e Empregados – Exames Periódicos⁶⁴.

O outro programa é o “Gestão da Política de Educação”, desenvolvido através da ação Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação,

⁶³ Esta ação passou a ser desenvolvida somente a partir de 2008.

⁶⁴ Esta ação passou a ser desenvolvida somente a partir de 2010.

cujas finalidades são promover a qualificação e a requalificação de pessoal com vistas à melhoria continuada dos processos de trabalho, dos índices de satisfação pelos serviços prestados à sociedade e do crescimento profissional. O parâmetro utilizado para avaliar esta ação é a quantidade de servidores capacitados.

Esta ação teve como consequência a capacitação dos servidores da UFABC ao longo dos anos através do oferecimento de cursos de capacitação, treinamentos locais, eventos de aprendizagem promovidos pela UFABC, eventos de aprendizagem em parceria com outras instituições públicas ou custeados pela UFABC, eventos de aprendizagem gratuitos, apoio para viagens e treinamentos. Como resultado, foi constatado um número crescente de capacitações realizadas ao longo dos anos (mesmo que o número de servidores fosse também crescente), sempre superando as metas colocadas pelo programa do governo. Destacam-se também as parcerias realizadas com escolas do governo (a ENAP e a ESAF), as quais possibilitaram o acesso de um maior número de servidores à capacitação, além de possibilitar uma abordagem básica aos servidores sobre temas de interesse da Administração.

Já considerando algumas descrições de relatórios específicos é possível notar que em 2010 são apontadas as dificuldades da instituição contar com um quadro reduzido de servidores e de gratificações de função, diante dos desafios que enfrentava para sua implantação. Assim, a instituição considera haver um número insuficiente de servidores técnico-administrativos para a execução das tarefas que a gestão da Universidade exige, bem como de gratificações de função que permitem diferenciar a remuneração dos servidores que assumem cargos com maior responsabilidade administrativa, o que como consequência não permite que se implante um organograma ideal. Nesse sentido, houve solicitação ao MEC de autorização para a ampliação do quadro de técnico-administrativos, bem como de aumento do número de gratificações de função.

Em relação à Auditoria Interna, em 2010 é constatado e acatado pela instituição a não existência de mecanismos que garantam ou incentivam a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UFABC na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta. Contudo, no ano seguinte, em 2011, consta uma melhora no processo, sendo aplicado parcialmente no contexto da UFABC.

Em 2011 as limitações geradas devido ao número reduzido de servidores técnico-administrativos ainda são citadas. Já o destaque positivo na área de recursos humanos dá-se com os projetos de Mapeamento de Competências e Mapeamento de Processos. Enquanto o Mapeamento de Processos visa apontar quais são os procedimentos a serem realizados para a execução das tarefas e rotinas mais importantes da UFABC; o Mapeamento de Competências

visa alinhar as necessidades apontadas no mapeamento de processos com as competências necessárias para o melhor desempenho do quadro funcional da instituição na busca por esses resultados.

Além da “Instituição da Gestão por Competências, através da qual está sendo realizado o mapeamento de competências de cargos e funções, que deverá, através das técnicas desta ferramenta, servir como norte para um plano de capacitação institucional”; destaca-se o aprimoramento da política de desenvolvimento de pessoal com a “Viabilização da Comissão de Capacitação e Qualificação de Pessoal Técnico-Administrativo da UFABC, que junto com outras ferramentas, deverá atuar diretamente no aprimoramento do desenvolvimento desta categoria”.

Por fim, algumas iniciativas relevantes citadas são:

- Criação do Blog do servidor, e dos “Encontros com a CGRH”, canais de comunicação com a Coordenação;
- Conclusão e encaminhamento ao MEC do mapeamento de Processos e Fluxos da CGRH;
- Abertura de concurso para provimento de 60 novos cargos Técnico-administrativos;
- Implantação do Sistema Informatizado de Avaliações de Desempenho e Estágio Probatório;
- Implantação do sistema de exames periódicos para todos servidores.

3.4.2.7 Outros documentos internos relevantes

Finalizando a apresentação da implementação do PCCTAE na UFABC através da descrição de material contido em documentos, considera-se também a existência de alguns destes que guardam relação direta com a implementação estudada, os quais estão disponíveis na página da internet oficial da UFABC, no Portal do Servidor, especificamente na parte discriminada como “Documentos Internos”.

A Comunicação Interna nº 288 de 2009 da CGRH, direcionada aos técnicos-administrativos da UFABC, informa a mudança de critério em relação à concessão de Progressão por Capacitação destes servidores. Segundo a comunicação o servidor que apresentar certificado em programa de capacitação com carga horária correspondente poderá passar do nível I de capacitação diretamente para o nível IV (último nível), ou para o nível III, sem necessariamente passar pelo nível II.

Isto porque a interpretação utilizada é que, de acordo com a lei, diferentemente da Progressão por Mérito em que a cada dezoito meses o servidor poderá passar (mediante aprovação em avaliação de desempenho) para o nível “imediatamente subsequente”, na

Progressão por Capacitação a terminologia utilizada na lei é somente “subsequente”, assim, abre-se a possibilidade de progredir diretamente para o último nível de capacitação⁶⁵.

A Comunicação Interna nº 580 de 2009 da CGRH, direcionada aos técnicos-administrativos da UFABC, faz esclarecimentos quanto à solicitação de progressão por capacitação e a concessão do adicional de incentivo à qualificação, no tocante aos procedimentos internos para estas solicitações, não havendo nenhuma novidade de interpretação à lei. Destaca-se na comunicação o esclarecimento sobre o fato do curso de capacitação ter de ser realizado necessariamente após o ingresso na instituição e da concessão de sua progressão ter de respeitar o interstício de 18 meses. Ainda, para fins de enquadramento do curso no ambiente organizacional do servidor, a comunicação cita a Portaria nº 9 de 2006 do Ministério da Educação.

A referida portaria, disponível juntamente com os documentos internos da UFABC, define os cursos de educação não formal que guardam relação direta com a área de atuação dos servidores, os ambientes organizacionais.

Já em relação à obrigatoriedade de cumprir o interstício de 18 meses para a Progressão por Capacitação, é disponibilizada uma resposta do Ministério da Educação (através da Coordenação de Legislação de Pessoal e Orientação Técnica) datada de 12 de março de 2010 à UFABC que, através de sua CIS, questionava tal obrigatoriedade. A resposta enfatiza a obrigatoriedade baseada na Lei nº 11.091 de 2005 (a lei que institui o PCCTAE) e faz referência a outros pontos que considera importante, como a mudança do interstício da Progressão por Mérito que havia passado de dois anos para os mesmos dezoito meses da Progressão por Capacitação e também a natureza da capacitação, que deve ser a de um processo permanente e deliberado de aprendizado.

Por fim, cabe salientar alguns resultados de uma pesquisa de avaliação do plano de carreira e desenvolvimento realizada com servidores técnico-administrativos em 2011 pela CGRH⁶⁶. De acordo com os resultados, considerando 1 a nota mais baixa (péssimo) e 10 a nota mais alta (excelente): a nota média da avaliação sobre as orientações que recebeu da CGRH quando ingressou na UFABC foi de 7,1 (Bom); a nota média do conhecimento sobre o plano de carreira foi de 7,1 (Bom); e a nota média dada ao plano de carreira foi 6,4 (Regular). Alguns comentários foram: 37% disseram que o PCCTAE deve ser melhorado; 28% tinham

⁶⁵ Em 2013 tal interpretação passou a ser utilizada pelo Governo, já que isto foi firmado em acordo, após negociação com os sindicatos da categoria resultantes da greve de 2012.

⁶⁶ Os resultados desta pesquisa foram cedidos ao pesquisador pela CGRH da UFABC.

dúvidas sobre o PCCTAE; 19% consideram o PCCTAE limitado; 18% consideram os baixos valores das progressões e incentivos; 12% consideram que o crescimento da carreira é lento; 12% acham que muitos servidores só procuram cursos para ter aumento; 11% gostariam que houvesse a progressão de nível (D para E) sem concurso; 11% consideram que o PCCTAE motiva o servidor a se desenvolver.

4. ANÁLISE DA POLÍTICA DE CARREIRA

Este capítulo analisa a política de carreira afeita aos técnicos-administrativos em educação através dos resultados apontados pelo estudo de caso de sua implementação na UFABC, buscando propiciar uma discussão inicial acerca da relação entre elementos indicados pelo referencial teórico e presentes na realidade estudada. Desse modo, pois, enseja a discussão sobre o tema das políticas públicas de recursos humanos da administração pública brasileira e abre caminhos para novas pesquisas.

A análise é trabalhada de acordo com o modelo propositivo de política pública de recursos humanos de carreira e elementos presentes neste tipo de política (apresentados na seção 2.3 desta dissertação) confrontando-os aos resultados do estudo de caso, quais sejam os dados da pesquisa documental (apresentados no capítulo 3 desta dissertação) e os das entrevistas com servidores, servidores gestores de equipe e gestores de recursos humanos (apresentadas nos apêndices D, E e F).

Nesse sentido, a análise constata indícios de elementos que atuam como condicionantes positivos ou negativos à eficácia da política de carreira instaurada com a implementação do PCCTAE na UFABC. Ou seja, são identificados fatores que ao longo da implementação facilitam ou impedem o bom desempenho da política pública e, assim, dota-se a discussão proposta de diversos componentes e conclusões úteis à produção de recomendações.

Dessa forma, para se analisar a política de carreira através dos resultados do estudo de caso, parte-se dos seguintes aspectos indicados como necessários pelo modelo propositivo de política pública de recursos humanos de carreira apresentado neste trabalho: a estratégia para formatação das carreiras; a estratégia de recrutamento; a estrutura de incentivos; a estratégia de capacitação; a estrutura de desenvolvimento profissional; os mecanismos de avaliação; a estratégia de realocação e redistribuição; e o sistema integrado de recursos humanos.

Assim, o texto a seguir está estruturado da seguinte forma: cada seção é balizada pela análise de um destes aspectos indicados pelo modelo propositivo de política de carreira,

seguida de conclusões acerca do aspecto tratado em relação à eficácia da política de carreira estudada e, por fim, são feitas recomendações baseadas no modelo propositivo, no contexto da política, bem como, nas análises e conclusões desenvolvidas.

4.1 Estratégia para formação das carreiras

Considerando a formação da carreira de técnico-administrativo em educação pelo PCCTAE, o plano de carreira institui cinco níveis de classificação, que são conjuntos de cargos de mesma hierarquia. De acordo com tal formação de carreira, é possível analisar que existem muitos níveis hierárquicos, o que pode ser encarado como um fator negativo à eficácia da política de carreira instaurada com o PCCTAE, tendo em vista que a utilização de um sistema com diversos níveis hierárquicos prejudica a estrutura organizacional, ao criar níveis de mandos desnecessários e, por vezes, artificiais.

Por outro lado, é preciso considerar que a UFABC só conta com servidores dos níveis D e E, ou seja, servidores das classes mais altas da escala hierárquica do plano que conta com as classes A, B, C, D e E (ordem crescente de hierarquia). Assim, mesmo com a definição de cinco níveis de classificação, a política de carreira permite a formação de uma estrutura organizacional mais achatada, em relação a seus técnicos-administrativos, ao possibilitar a formação dos quadros da universidade com servidores apenas dos últimos níveis hierárquicos. Tal possibilidade pode ser encarada como um fator positivo à eficácia da política de carreira em sua implementação, tendo em vista que este elemento da formação da carreira de técnico-administrativo na UFABC sugere um maior aproveitamento destes servidores para diversas necessidades.

Contudo, esta formação que tenderia para uma utilização de carreiras mais horizontais e amplas, devido à hierarquização dos cargos em apenas dois níveis, em boa parte não condiz com o caso estudado. Isto porque, analisando o caso por outra ótica, percebe-se que as atribuições dos cargos de nível E são baseadas na exigência de formações específicas de nível superior (administrador, arquiteto, jornalista, etc), o que restringe a atuação destes servidores a algumas funções, atividades ou áreas. O mesmo ocorre com cargos de servidores de nível D com exigência de formação técnica (técnico de informática, técnico de química, etc). Somente os cargos de nível D de servidores assistentes em administração atendem a necessidade de carreiras horizontais e amplas, pois são cargos com uma formação geral (ensino médio) que podem utilizar das competências adequadas de cada servidor para o

desenvolvimento de diversas atribuições necessárias à organização, além de facilitar a mobilidade destes que, a princípio, podem atuar em qualquer função, atividade e área. Desse modo, a utilização de carreiras horizontais e amplas somente seria atendida ao se utilizar, também, da exigência de nível superior em qualquer área para os ingressantes no nível E, o que não ocorre.

A respeito destes níveis de classificação, que separam os servidores em cargos de nível médio e de ensino superior, é possível notar outro fator que contribui negativamente para a eficácia da política de carreira, trata-se do fato de não existir a possibilidade de um servidor migrar do nível de classificação D para o E. Esta impossibilidade de evolução deixa de valorizar a capacidade de desenvolvimento dos servidores ao não possibilitar novas expectativas ao servidor sem que seja preciso o ingresso por novo concurso público. Tal situação parece ocorrer no caso estudado, já que há percepções de servidores de que para crescer profissionalmente é preciso prestar um novo concurso, e ainda, de que há limites para os servidores de nível médio.

Seguindo a análise da formatação da carreira de técnico-administrativo, é preciso considerar que, além do nível de classificação e do cargo, a carreira posiciona os servidores através de um nível de capacitação que vai do nível 1 ao 4. Tal formatação estabelecida pela política de carreira deveria conceder um incentivo aos servidores responderem a novas demandas através de novas capacidades e serem reconhecidos por isso, o que tenderia a ser um condicionante positivo à eficácia da política. Contudo, através das entrevistas com os servidores, destacam-se percepções de que o incentivo é apenas financeiro, não sendo muito significativo, e de que a passagem entre os níveis não tem relevância e muito menos implica em algum reconhecimento.

Outro elemento de formatação do plano de carreira instituído pela política é a utilização de ambientes organizacionais para que as atribuições dos servidores sejam desenvolvidas de acordo com uma área específica. Entretanto, somente o fato de que vários servidores não conhecem ou não sabem em qual ambiente organizacional se enquadram na UFABC sugere que, para vários servidores, este elemento da formatação não incide no reconhecimento das necessidades da organização, por parte dos servidores, e, por consequência, tem sua contribuição para a eficácia da política comprometida.

Indo adiante, tratando das necessidades da organização, para as quais devem ser estabelecidos mecanismos que consigam supri-las, a política de carreira indica a necessidade de criação de uma matriz de alocação de cargos que deve contar com critérios de dimensionamento objetivos e previamente definidos. O aspecto da criação desta matriz é

elemento positivo à eficácia da política e é previsto no plano de desenvolvimento dos integrantes do PCCTAE da instituição. Porém, não foram encontrados dados de que tal aspecto tenha sido aplicado, havendo somente indícios de que com o processo de gestão por competências da instituição possa se definir este tipo de matriz.

E ainda, há indícios de que, mesmo com uma matriz desta natureza definida, talvez não seja possível seu atendimento, haja vista a alegação do setor de recursos humanos da UFABC⁶⁷ de que vagas de servidores são racionadas pelo governo e há muita incerteza dos momentos em que haverá contemplação neste sentido. O que suscita o questionamento de que até que ponto a definição de uma matriz de alocação de cargos pode ser eficaz, já que o governo exige a matriz, mas, em contrapartida, não permite as contratações de acordo com seu planejamento. Assim, trata-se de um elemento condicionante negativo à eficácia da política de carreira, considerando que tal formação incide na falta de autonomia da universidade para a implementação da política.

Passando a considerar outro mecanismo de formação da carreira, o nível na progressão por mérito, através da qual o servidor passa de nível a cada um ano e meio mediante avaliação de desempenho, é possível depreender a tentativa de garantia de desenvolvimento do servidor ao longo do tempo. Mas, há indícios de que o mecanismo não funciona desta maneira, pois, os servidores demonstram que, em vários casos, desconhecem seu nível através deste tipo de progressão. Ainda, destaca-se um caso de servidor com mais tempo de serviço no plano de carreira que considera ter chegado ao limite na progressão, o que foi verificado não ter ocorrido. Tais incidências demonstram a existência de casos em que o mecanismo não consegue dar a impressão de desenvolvimento constante.

Também, é preciso levar em conta o fato de uma progressão, dita por mérito, ser percebida por vários servidores como uma progressão que se dá com o tempo de forma quase que automática. Ora, considerando que o mérito independe da questão temporal, a tentativa de estabelecer sua aferição por um processo de avaliações de desempenho que incidem na progressão a cada 18 meses tende a descaracterizar a intenção de se premiar o mérito do servidor, ainda mais quando tal avaliação é encarada por muitos servidores como uma formalidade (conforme será verificado adiante na análise dos mecanismos de avaliação, item 4.6).

⁶⁷ A CGRH (Coordenação Geral de Recursos Humanos), através de informações cedidas em entrevistas de seus gestores de recursos humanos.

Tais ocorrências incidem negativamente na eficácia da política em sua implementação, ainda mais considerando outro elemento intimamente ligado ao mecanismo de progressão por mérito, a amplitude salarial. A amplitude salarial é fator determinante para a eficácia de uma política deste tipo, haja vista que seu objetivo é gerar a expectativa de melhora financeira constante ao longo da carreira. Mas, para que isso ocorra, a diferença entre os salários iniciais e finais deve ser considerável.

Entretanto, apura-se que para vários dos servidores, o aumento é irrelevante, não havendo expectativa de melhora financeira constante. Mesmo que para alguns servidores a amplitude é encarada como considerável, o fato de haver várias posições contrárias indica que não há unanimidade. Portanto, a amplitude estabelecida é questionável, ainda mais levando em conta percepções de que o aumento não leva em conta a inflação. Assim, a amplitude, que deveria dar a impressão de aumento continuado, acaba se tornando apenas um ajuste, descaracterizando sua intenção inicial de incentivar o servidor ao constante aprimoramento profissional e dedicação à instituição e a seu serviço público prestado à sociedade.

Ao se discutir a amplitude salarial, uma entrevista de servidor chama atenção ao destacar que os valores praticados através do plano de carreira (salários e incentivos) são os mesmos para servidores de todas as regiões do país, mesmo havendo muita disparidade entre estas.

O fato de que a formação da carreira de técnico-administrativo em educação é a mesma para IFES de todo o Brasil suscita uma discussão importante acerca de outros elementos que incidem na eficácia de uma política de carreira como a estudada, por esta ser desenvolvida na administração pública federal.

De um lado, como apontado pelo servidor, existe a disparidade entre regiões e a condição de haver uma mesma formação acaba por desfavorecer servidores que trabalham em regiões que detém de um custo de vida maior, em relação àqueles que trabalham em regiões de custo de vida menor. Esta comparação incide, em tese, em que seja possível uma maior eficácia da política em IFES localizadas em regiões de custo de vida menor, bem como, uma menor eficácia em IFES localizadas nas regiões em que o custo de vida é maior, como o caso estudado da UFABC⁶⁸.

Isto porque o custo de vida incide na valoração que se dá à retribuição financeira. Em regiões de custo de vida maior o poder aquisitivo e a qualidade de vida são limitados pela

⁶⁸ Considerando a região do ABC paulista como parte da região metropolitana de São Paulo, reconhecida como de um custo de vida elevado em comparação a outras regiões do país.

diferença entre o que se recebe e o que de fato é possível obter através da retribuição. Tal constatação pode ser sustentada pelo fato de vários servidores indicarem os limites financeiros de sua carreira como impactantes negativos, ou seja, com um custo de vida alto a impressão é que a retribuição financeira é baixa, não em seu valor numérico, mas no que se consegue aproveitar dela. Já, em regiões de custo de vida menor, espera-se que a impressão acerca da retribuição financeira seja de que esta atenda melhor às necessidades do servidor.

De outro lado, tal formatação igualitária para os servidores de IFES de todo o país permite a redistribuição de servidores a qualquer momento, sem maiores problemas. O que se torna um elemento interessante ao permitir tanto para a instituição contar com servidores de perfis e experiências diversos⁶⁹, tanto para os servidores que têm uma possibilidade de continuar na carreira mesmo que tenham de se mudar de cidade ou estado, mediante sua redistribuição dentro do interesse da administração.

Em contrapartida, tal possibilidade de redistribuição pode prejudicar IFES localizadas em regiões com maior custo de vida, pois estas podem vir a perder servidores que busquem melhores condições de vida, tendo de renovar constantemente seus quadros. Já, do lado do servidor, não há garantias de que este consiga a redistribuição. Portanto, trata-se de tema complexo que implica em uma discussão mais minuciosa de como lidar com carreiras a nível nacional sendo que existem disparidades entre as regiões de um país de grande extensão como o Brasil, o que não é o foco principal desta pesquisa.

Assim sendo, seguindo com a análise pretendida, um elemento de formatação da carreira apontado pelos servidores como positivo é o incentivo à qualificação (o qual reconhece financeiramente a titulação acima do exigido para o cargo) devido à vinculação a cursos de maior complexidade e ao retorno financeiro e pessoal ser considerado relevante. Assim, tal elemento pode ser considerado como positivo à eficácia da política de carreira, ao considerar seu papel atrativo na estratégia de formatação de carreira discutida, de acordo com as percepções de vários servidores.

Verifica-se, também, através de entrevistas de vários servidores, que não existem critérios claros para a utilização de cargos de confiança como forma de promoção, sendo ainda o critério político utilizado como principal balizador na ocupação destes cargos. Diante disso, a análise apura uma falha, pois a utilização destes cargos através de critérios claros como forma de promoção seria importante para a eficácia da política de carreira em sua formatação ao propiciar, de certa forma, uma possibilidade mais clara de desenvolvimento.

⁶⁹ O que ocorre no caso da UFABC que conta com servidores que vieram de outras IFES mais antigas.

De acordo com percepções de servidores que valorizam mais a oportunidade de se desenvolver propiciada pela UFABC do que a estabilidade no emprego, como mediante a possibilidade de tempo e flexibilidade para o estudo, depreende-se que a formatação da carreira permite à UFABC a criação de um ambiente favorável ao servidor. O que pode ser encarado como um fator positivo à eficácia da política de carreira instaurada com o PCCTAE, tendo em vista que a possibilidade de propiciar ambiente adequado para o desenvolvimento de servidores é elemento necessário para a carreira ser, ou continuar sendo, atrativa de alguma maneira.

Por outro lado, existem servidores que demonstram que a estabilidade é o fator mais valorizado na carreira. Destes, há muitos que apontam para a importância que a estabilidade tem diante da falta de oportunidades para o desenvolvimento, sendo que, nestes casos, o desenvolvimento dependeria do servidor ou da instituição, e não do plano de carreira. Portanto, trata-se de um fator negativo à eficácia da política de carreira instaurada com o PCCTAE, tendo em vista que o indicativo de vários servidores de que não há esta oportunidade pode demonstrar que os mecanismos formatados pelo plano de carreira, além de não garantirem o desenvolvimento, têm surtido pouco efeito neste sentido. Ainda mais porque a estabilidade não é mecanismo do plano, mas sim formatação das carreiras da área pública em geral, de acordo com seu marco legal.

Dessa forma, depreende-se que não existe consenso entre os servidores entrevistados de que há garantias de desenvolvimento, mediante oportunidades. Ainda mais considerando que em vários casos a oportunidade é vinculada apenas a possibilidade de tempo e flexibilidade para o estudo. O que se relaciona com a existência de dois tipos de carreira, a carreira dita tradicional, na qual se busca a estabilidade, e a carreira dita moderna, na qual se busca oportunidade para o desenvolvimento.

Tais análises ensejam a discussão de que se a carreira na área pública de técnico administrativo em educação, ao oferecer a estabilidade, estaria baseando-se em elementos de uma carreira no sentido tradicional, com a estabilidade sendo oferecida em troca da lealdade dos servidores para contribuir com a organização. Contudo, parece haver uma mistura deste paradigma, dito de carreira tradicional, com o paradigma de carreira moderna, ao se oferecer estabilidade, mas existir pelos servidores a busca por oportunidades de desenvolvimento, não necessariamente na organização.

Isto é, a análise das entrevistas permite verificar a existência de uma posição individualista dos servidores, os quais buscam uma carreira no sentido moderno, transacional. Isto porque, é perceptível que os servidores buscam oportunidades de se desenvolver em suas

capacidades e qualificações, mediante o estudo, e com isso, garantir sua empregabilidade. Logo, existem elementos no caso estudado de uma carreira dita moderna baseada em novas concepções, como a empregabilidade, a qual seria concedida mediante resultados positivos para a organização, sendo mais próxima a uma relação de transação econômica, e não pela estabilidade que é concedido, e que seria mais próxima a uma relação de lealdade entre as partes. Assim, como não há vulnerabilidade do emprego devido à estabilidade, esta lealdade é reduzida e a instituição estudada tem poucos meios de cobrar o retorno do servidor para com a instituição, diante de sua posição individualista.

Portanto, a análise constata que há um choque no caso estudado entre a perspectiva de uma carreira planejada pelo Estado, tradicional, e a de uma carreira individualizada, moderna, buscada pelo servidor. Isto pode ser relacionado ao fato da formatação da carreira ter seu embasamento em uma visão tradicional baseada na estabilidade, mas ser inserida em um contexto moderno em que a gestão da carreira passa a ser responsabilidade do trabalhador, o qual se direciona a valores individualistas, tendo em vista suas necessidades de se adaptar às novas condições produtivas, mais do que de se adaptar ao que a instituição necessita.

Através das entrevistas dos servidores há indícios desta constatação, já que, para vários servidores, a gestão de sua carreira é feita por eles próprios, sendo que em poucos casos a instituição é citada como responsável única ou, em parte, dividindo esta responsabilidade com os servidores. Assim, pode-se depreender que o plano de carreira que deveria ser uma diretriz para conduzir o desenvolvimento do servidor não consegue atender a esta expectativa, ainda mais considerando posicionamento do setor de recursos humanos da UFABC de que a manutenção dos servidores na carreira extrapola sua possibilidade de atuação, devido às limitações do plano de carreira.

Outros indícios importantes que sustentam esta constatação de que a gestão da carreira é responsabilidade única do servidor são os presentes em percepções de servidores de que a UFABC é trampolim ou ambiente adequado para a aprovação em outros concursos, bem como a identificação do próprio setor de recursos humanos da UFABC deste fato, o que é atribuído à carreira identificada como de concurseiro.

Tal hipótese vai ao encontro de uma das particularidades da gestão de recursos humanos na área pública, a da extrema vinculação legal de todas as ações desenvolvidas, pois, conforme indicado pelo setor de recursos humanos da UFABC e por alguns servidores, o plano de carreira falha em seu papel de indutor do desenvolvimento ao limitar várias possibilidades que a organização poderia entender ser necessário desenvolver para incentivar os servidores a permanecer na instituição e ter suas carreiras geridas por esta. Cita-se a de

possibilitar a evolução na carreira de servidores que entram com nível médio e com o tempo adquirem a qualificação superior e não podem ser reconhecidos por isso institucionalmente, mas apenas com o incentivo financeiro do incentivo à qualificação. Citam-se, também, os limites do cargo, os dos tetos rápidos de se alcançar e os de poucas opções de crescimento, como o incentivo à qualificação, o qual também passa a ser limitado depois de certo tempo.

Assim, é possível que o servidor encare os limites existentes deste tipo de formatação de carreira da área pública como fator que não permite a compatibilização de interesses e invista em seu desenvolvimento profissional no sentido de buscar sua empregabilidade, e não no sentido de evoluir na própria instituição. Haja vista a falta de critérios explícitos para isso e a limitação natural de posições hierárquicas superiores para todos.

Esta empregabilidade pode ser buscada seja ao adquirir e desenvolver competências diversas aplicáveis à área privada, seja ao se preparar para o ingresso em outros cargos da área pública, através de outros concursos que, via de regra, é a forma de entrada em outras instituições. Isto porque, mesmo havendo possibilidades de nomeações em cargos de comissão, estes vínculos são passageiros e, se o servidor desejar a estabilidade em um cargo em que receba mais e desenvolva atividades mais complexas ou com nível de responsabilidade maior, é preciso ingressar através de um novo concurso público.

Tais constatações podem ser indícios de elementos que incidem negativamente para a eficácia da política de carreira. Mas, considerando uma entrevista de servidor que indica a necessidade de se ter estabilidade para se desenvolver, se houver oportunidade, tem-se um indício de que a carreira da área pública, conquanto apresente limitações que restringem sua atuação, por outro lado, tem na estabilidade um elemento que pode contribuir na eficácia da política de carreira, se esta for utilizada conjuntamente a concessões de oportunidades de desenvolvimento aos servidores. Para isso a política da carreira deve ir além da estabilidade e procurar formatar elementos de flexibilidade para que, assim, seja possível oferecer oportunidades de desenvolvimento ao servidor com, por exemplo, a existência de progressões e promoções sem aumento de hierarquia, reconhecendo a capacidade de desenvolvimento das pessoas através da flexibilidade funcional.

Nesse sentido, é preciso considerar que há necessidade de formatar carreiras que permitam a progressão funcional sem, necessariamente, incidir em aumento formal de hierarquia, já que, como sugerido, há limites naturais para oferecer posições hierárquicas superiores a todos, o que incidiria em uma estrutura organizacional inchada, com postos de mando desnecessários e artificiais.

A necessidade por este tipo de progressão seria suprida, em tese, pela formatação do plano de carreira, já que existem mecanismos de progressão por mérito e progressão por capacitação que não são atrelados ao aumento formal de hierárquica, sendo, assim, um elemento positivo à eficácia da política de carreira. Contudo, o setor de recursos humanos da UFABC avalia, em geral, estes mecanismos de progressão como fracos. Bem como, ao analisar as entrevistas dos servidores, são citados, em vários casos, que os valores que expressam o nível de reconhecimento destas progressões são muito baixos. Além do que, existem servidores que consideram que a progressão por mérito é uma formalidade e de que a progressão por capacitação é muito limitada por ter apenas quatro níveis e por não incidir na utilização das capacidades adquiridas pela instituição.

Portanto, os mecanismos de progressões são utilizados, muitas vezes, apenas como para fazer jus a um pequeno ganho financeiro e cumprir as formalidades do plano de carreira. Desta forma, há indícios de que estes mecanismos, os quais, em tese, atenderiam a certa necessidade de flexibilização, ao complementar os ganhos da estabilidade da carreira, não atuam como condicionantes positivos à eficácia da política de carreira em sua implementação, por atuarem de acordo com as limitações estabelecidas.

Assim, a flexibilidade desejável é comprometida por limitações dos mecanismos de progressão que se relacionam com a presença do caráter burocrático da administração de recursos humanos da área pública. Pois, tal caráter ainda influencia a política de carreira na forma de gerir seu pessoal ao limitar sua possibilidade de ação, restringindo, por exemplo, estas progressões à necessidade de se cumprir formalidades e, assim, não contribuindo realmente para conduzir os servidores ao melhor desempenho.

E, indo além, é possível afirmar que a flexibilidade é prejudicada também por uma proteção excessiva ao servidor, condizente com o cenário da área pública consequente do corporativismo. Isto porque, analisando a progressão por mérito através de entrevistas de servidores que indicam se tratar de mera formalidade, existem indícios de que a avaliação de desempenho não evita que servidores mal avaliados progridam na carreira. Tal incidência contribui para a percepção de que se trata de um processo artificial que, além de não conceder a valorização financeira desejada, não diferencia desempenhos bons dos ruins. Portanto, trata-se de um condicionante negativo à eficácia da política em sua implementação, já que não são aproveitados os artifícios possíveis para promover a flexibilidade, mas sim, posiciona-se a proteção excessiva ao servidor como mais importante.

Estas constatações ensejam, ainda, a discussão sobre as consequências de tal proteção excessiva na formatação da carreira estudada. Através do histórico de criação do PCCTAE

apresentado é possível alegar que as modificações na política de recursos humanos tendem a ser mais resultantes de negociações entre sindicatos e governo do que de apontamentos vindos dos setores de recursos humanos da IFES. Assim, depreende-se que, como as IFES não buscam a melhora da política de carreira, ou não conseguem obter resultados nesta tentativa, é a categoria de técnicos-administrativos quem busca esta melhora através dos sindicatos e, por consequência, no que se consegue negociar com o governo, a lógica corporativista impera, conseguindo benefícios para o servidor que não são ligados diretamente ao que os setores de recursos humanos das IFES necessitam e gostariam para realizar uma melhor gestão. Ensejando, assim, uma discussão sobre o papel da burocracia na implementação de políticas públicas e o que de fato é possível realizar.

Desse modo, estabelece-se um condicionante negativo à eficácia da política de carreira a partir do momento em que esta política não é atrativa para as IFES, como indicado pelo setor de recursos humanos da UFABC. Isto porque a política não contaria com as ferramentas gerenciais desejadas, já que não é construída na lógica da gestão, mas sim, na do corporativismo e de concepções do governo. Portanto, as IFES têm de buscar, através de outros mecanismos, aproveitar melhor os servidores e os incentivos do plano de carreira, no sentido de aprimorar o serviço público oferecido.

Em conclusão, de acordo com a análise da estratégia de formação da carreira da política estudada, depreende-se que existem tanto fatores os quais podem ser encarados como positivos à eficácia da política de carreira, quanto fatores que podem ser encarados como negativos.

Em relação aos fatores positivos, destacam-se o reconhecimento e a oportunidade consequentes do incentivo à qualificação e do ambiente gerado considerado favorável ao desenvolvimento pessoal pela flexibilidade e possibilidades para investir no estudo. Tais fatores podem ser encarados como positivos à eficácia da política de carreira, tendo em vista que são atrativos da carreira ao possibilitar e incentivar que o servidor insira-se na empregabilidade, mesmo que dependa de sua motivação pessoal, sendo, portanto, elementos que facilitam o bom desempenho da política de carreira.

Em relação aos fatores negativos, destacam-se as limitações da política de carreira de restringir o desenvolvimento dos servidores às poucas e limitadas opções do plano de carreira. Tais limitações podem ser encaradas como elementos negativos à eficácia da política de carreira, tendo em vista que a formação da carreira gera poucas expectativas de crescimento, não conseguindo suscitar a impressão de constante desenvolvimento e aumento continuado, impedindo, assim, o bom desempenho da política.

Diante destes fatores positivos e negativos, portanto, é perceptível que, se de um lado, a formatação da carreira contribui para a gestão do desenvolvimento no crescimento individual do servidor, de outro, não contribui no aspecto coletivo, organizacional. Assim, levando em conta o papel da política na conduta das pessoas, é possível depreender que se estimula o comportamento de busca de qualificações, mas não se evita que esta busca seja movida por interesses individualistas, ao invés de serem compatibilizadas aos interesses institucionais.

Dessa forma, é possível concluir, por fim, que, enquanto plano de carreira, o PCCTAE tem limitações claras que não ensejam a criação de um sistema atrativo que permita garantias de desenvolvimento aos seus integrantes e ao mesmo tempo atenda às necessidades da organização. E, ainda, não consegue instituir elementos na formatação da carreira que de fato direcionem os servidores a não só buscar melhora profissional para o mercado, mas que esta melhora possa ser também utilizada em prol da instituição. Assim, é possível considerar que estas limitações são indícios de elementos que impedem o bom desempenho da política de carreira e, conseqüentemente, de sua eficácia, ao não se ter resultados positivos suficientes em sua implementação, no sentido de inserir esta política de carreira em uma política maior de aprimoramento do serviço público.

Portanto, é recomendável que a política de carreira passe a adotar uma estratégia de formatação de carreira que não baseie suas principais expectativas na estabilidade da área pública, para se esperar, com isso, que o servidor retribua adequadamente às instituições. Assim, é recomendável que a política evolua, adaptando-se aos novos paradigmas de carreira, e passe a contemplar elementos flexíveis que de fato direcionem os servidores ao que as instituições necessitam. Isto, ao instituir uma formatação que contemple formas de reconhecimento que direcionem os servidores a buscarem seu crescimento, não só para sua empregabilidade, mas também para contribuir para a instituição. Para isso, é recomendável instituir oportunidades claras de evolução na carreira, tanto com oportunidades de crescimento não necessariamente ligadas ao crescimento de hierarquia, mas, também, com oportunidades com crescimento hierárquico, que não sejam direcionadas apenas a concessões políticas. Também, é recomendável buscar avaliações que possam diferenciar servidores no sentido de destacar àqueles com desempenho mais elevado e maior potencial, mas, garantindo-se a não arbitrariedade no processo. Por fim, é recomendável buscar a melhora da formatação da carreira pelo viés da gestão e não, somente, pelo viés político, haja vista que é preciso garantir ao servidor sua proteção, mas essa não pode comprometer o resultado final do serviço público, pois, assim, perde-se seu sentido.

4.2 Estratégia de recrutamento

Em relação à estratégia de recrutamento, um indício de condicionante positivo à eficácia da política de carreira em sua implementação é o fato da UFABC ter a possibilidade de direcionar suas contratações apenas a servidores dos níveis D e E, não havendo concursos nesta instituição para cargos das classes A, B ou C. Com isso, opta-se pela flexibilidade contratual e numérica ao adequar a força de trabalho através da terceirização em atividades que seriam exercidas por servidores destas classes, mas que estariam em níveis hierarquicamente baixos e fora do objetivo final do serviço público prestado pela instituição. Assim, a política de carreira permite a adoção de uma estratégia de recrutamento com cargos de servidores de carreira sendo utilizados apenas para as áreas e funções estratégicas da instituição.

É possível analisar tal fato como ocorrido devido à UFABC ser uma universidade nova e não contar com servidores que migraram do plano de cargos anterior⁷⁰. Assim, a UFABC não tem a necessidade de contar com servidores dos níveis mais inferiores do plano de carreira, enquanto universidades mais antigas ainda têm de manter tal composição de servidores em seus quadros. Trata-se de um indício de que a política de recursos humanos pode ser direcionada a um modelo mais gerencial de recursos humanos, pelo menos neste quesito de recrutamento da força de trabalho.

A constatação de existir um modelo mais compacto de gestão de recursos humanos na instituição pode ser comprovada através da informação do setor de recursos humanos da UFABC de que a proposta de criação desta universidade contou com a promessa de adoção de um modelo mais enxuto de recursos humanos, com menos servidores e que estes trabalhem de forma mais eficiente.

Sobre a questão, é preciso analisar qual a forma de dimensionamento da estratégia de recrutamento instituída pela política de carreira. O PCCTAE indica a obrigatoriedade das IFES estabelecerem um dimensionamento de servidores de acordo com a avaliação das necessidades da organização e propor ao MEC seu dimensionamento. Contudo, tal elemento que seria um condicionante positivo à eficácia da política de carreira esbarra em dois fatos que prejudicam tal interpretação.

⁷⁰ Com exceção de alguns servidores que vieram redistribuídos de outras IFES, mas em cargos de nível D ou E.

Em primeiro lugar, a UFABC em seu plano de desenvolvimento dos integrantes do PCCTAE teoriza uma série de ações que se colocadas em prática poderiam contribuir para a eficácia da estratégia de recrutamento. Como o estabelecimento de uma matriz de alocação de cargos, mas ocorre que, até o momento, não foi possível definir tal matriz, o que foi condicionado ao processo de gestão por competências que ainda encontra-se em fase preliminar. Assim, atualmente, o dimensionamento das vagas necessárias é estabelecido através das demandas apresentadas pelas áreas e critérios quantitativos como a relação com os números de docentes e discentes atendidos pela instituição.

Em segundo lugar, mesmo que o dimensionamento ainda não seja o ideal, a UFABC aponta enfrentar dificuldades por contar com quadros reduzidos de servidores e de gratificações de função. Nesse sentido, a UFABC solicitou ao MEC autorização para a ampliação do quadro de técnico-administrativos, bem como de aumento do número de gratificações de função. Em seguida, a UFABC recebeu promessa de incremento do quadro de servidores, mas este incremento não foi recebido até o momento. Tal fato ocorre, segundo a percepção do setor de recursos humanos da UFABC, porque o governo quando necessita reduzir gastos passa a não fornecer mais vagas de servidores para o incremento dos quadros. Assim, de acordo com a relação do MEC, a UFABC tem o menor número de técnicos administrativos por docente e por aluno dentre as IFES. Desse modo, é possível depreender que este aspecto da estratégia de recrutamento de falta de autonomia para a contratação de servidores e para concessão de funções gratificadas compromete a eficácia da política de carreira.

Outro aspecto a se analisar da estratégia de recrutamento é o sistema de concursos. Haja vista as limitações para contratação de servidores citadas, a UFABC não consegue dar conta da necessidade de manter a continuidade na realização de concursos para as principais carreiras da organização. Já a necessidade de correções nos salários para manter a atratividade dos cargos também é muito limitada, ficando condicionada ao orçamento do governo e ao sucesso de negociações de sindicatos da categoria.

Ainda sobre o sistema de concursos, mesmo que o PCCTAE atribua a cada IFES a responsabilidade de realização dos concursos, a condição constitucional de limitar o recrutamento dos servidores a concursos públicos de provas ou de provas e títulos limita a possibilidade de se recrutar servidores com as qualificações, competências e características comportamentais necessárias. Isto porque, o concurso público é focado em conhecimento formal com o intuito de evitar diferenciações dos concorrentes o que, se por um lado é utilizado para se evitar manipulações clientelistas no recrutamento, por outro limita os tipos

de aferições possíveis dos candidatos. Dessa forma, é possível concluir que o sistema de concursos vigente pode impedir a não apropriação das vagas por interesses particulares, mas, em contraponto, não chega a contribuir para que a estratégia de recrutamento realmente seja um condicionante positivo à eficácia da política.

Seguindo a análise, salienta-se ser ideal que a estratégia de recrutamento capte candidatos com formação de nível superior, valorizando a maior qualificação, bem como os de perfil adequado à prestação de serviços mais diretos à população. Conquanto o sistema de concursos não permita a segunda indicação, pela dificuldade de se selecionar determinado perfil pelo concurso, em contrapartida, o PCCTAE tem um mecanismo que consegue valorizar a maior qualificação do ingressante em seu recrutamento, o incentivo à qualificação. Isto porque o incentivo à qualificação permite que um ingressante que conte com formação acima do necessário para seu cargo tenha um padrão de vencimentos superior ao que teria tendo apenas a qualificação mínima exigida.

Enquanto os cargos de nível superior já se enquadram no requisito da qualificação superior, os cargos de nível médio têm o atrativo de incremento dos salários para ingressantes que já tenham o nível superior. Assim, conforme edital de concurso divulgado pela UFABC, a instituição explicita que a remuneração de servidor com a qualificação acima do exigido para o cargo receberá um acréscimo, o que é um atrativo aos candidatos. Desta forma, o incentivo à qualificação, entendido como parte da estratégia de recrutamento, passa a ser um fator positivo à política de carreira. Portanto, estabelecem-se critérios explícitos tanto para o ingresso, através do concurso, como para algumas das possibilidades de alcance dos níveis salariais.

Em conclusão, é possível depreender que a estratégia de recrutamento conta tanto com fatores positivos como negativos à implementação da política de carreira.

Considerando os aspectos positivos, citam-se a possibilidade de recrutar somente servidores de níveis superiores na escala hierárquica do plano de carreira (níveis D e E), bem como, a de atrair candidatos com formações superiores ao exigido pelos cargos através do incentivo à qualificação, conquanto o nível de formação não garanta a qualidade do candidato, mas apenas contribui para isso. Assim, há algumas possibilidades, mesmo que limitadas, de trabalhar com a estratégia de recrutamento e facilitar o bom desempenho da política.

Considerando os aspectos negativos, de acordo com as limitações que a estratégia de recrutamento apresenta devido à opção obrigatória pelo concurso público para o recrutamento e ao modelo de gestão compacto, o qual incide na baixa expectativa de receber servidores, é possível depreender que o recrutamento fica prejudicado tanto qualitativamente como

quantitativamente. Pois, a estratégia de recrutamento não tem como garantir à organização, de forma rápida e contínua, servidores bem qualificados e comprometidos com o serviço público. Ainda, é importante frisar que, mesmo que a política de carreira determine que as IFES devam realizar o dimensionamento das necessidades de pessoal, existem tanto limites internos para a determinação deste dimensionamento, como externos, que restringem a autonomia das IFES de instituir um planejamento passível de execução em sua estratégia de recrutamento. Portanto, trata-se de elementos que impedem o bom desempenho da política de carreira.

Dessa forma, é possível concluir que a estratégia de recrutamento consequente do plano de carreira agrega pouco à estratégia de recrutamento das IFES em seu papel promover a composição de um quadro de servidores adequado às necessidades institucionais. Assim, tais elementos são indícios da não eficácia da política, tanto ao não se garantir a qualidade da estratégia de recrutamento em sua implementação como em seus resultados, que seriam o de dotar a máquina pública dos melhores candidatos, com perfis adequados e mais bem preparados.

Portanto, é recomendável que a política de carreira se adeque para que a definição do dimensionamento das necessidades institucionais tenha respaldo para ser cumprida. Para tanto, esta adequação deveria conceder mais autonomia às IFES em suas necessidades de contratação, sendo estas devidamente aferidas, bem como, estabelecer controles os quais induziriam as IFES a executar a definição de seu dimensionamento de acordo com critérios baseados mais em estudos de gestão do que nas questões políticas. É recomendável, também, que a estratégia de recrutamento seja focada em formas renovadas de atração de pessoal que afirmam não apenas o conhecimento formal, mas também as competências dos candidatos, contudo, garantindo-se a obediência aos princípios constitucionais para a não apropriação da máquina pública.

4.3 Estrutura de incentivos

A estrutura de incentivos criada é fundamental para o sucesso da política de carreira, já que através de seus mecanismos é que será possível manter os servidores motivados a direcionar suas ações ao alcance dos objetivos institucionais.

Neste sentido, é possível analisar que o PCCTAE institui alguns mecanismos como as progressões por mérito e por capacitação e o incentivo à qualificação que, em tese, seriam condicionantes positivos à eficácia da política de carreira. Contudo, ao se analisar como estes

incentivos são encarados pelos seus receptores, através das percepções dos servidores e do setor de recursos humanos da UFABC, é possível indicar elementos que atuam de forma negativa ao sucesso destes mecanismos, e, por consequência, comprometem a estrutura de incentivos e a eficácia da política.

Considerando a progressão por mérito, de acordo com as percepções dos servidores, mesmo que em alguns casos o mecanismo ajude na melhora do servidor como profissional ou em seu trabalho, não há indícios de que o mecanismo seja utilizado como um incentivo ao mérito do servidor. Isto porque, é perceptível que para vários servidores o mecanismo é uma formalidade, pois não diferencia desempenhos ruins e bons. E ainda, tem-se mais um indício de que o incentivo da progressão por mérito mediante avaliação de desempenho não incide positivamente à eficácia da política de carreira ao atrelar o fato de não haver treinamento para a aplicação da avaliação de desempenho a uma percepção de servidor gestor de equipe, que considera que a progressão por mérito pode desestimular o servidor se sua avaliação for realizada por um gestor de equipe que não esteja preparado ou não tenha perfil de liderança.

Tratando da progressão por capacitação, o setor de recursos humanos da UFABC considera ser um incentivo baixo, pois a progressão é buscada pelos servidores mais para ter um aumento do que para ter uma capacitação interessante. E ainda, como o percentual de aumento é baixo e o último nível da progressão é alcançado rapidamente, o reconhecimento das competências adquiridas com as capacitações não incide em uma flexibilidade salarial considerável. Assim, tem-se um indício da baixa eficiência do mecanismo.

Por outro lado, para o setor de recursos humanos da universidade, com a nova possibilidade de somar as cargas horárias de vários cursos⁷¹ os servidores poderão se focar nos cursos que a UFABC oferece e, assim, fazendo capacitações focadas no trabalho poderá haver uma melhora que impactará positivamente na instituição. Assim, tem-se um indício de que o mecanismo pode vir a contribuir para o incentivo de desenvolver competências importantes para a organização.

Já, considerando percepções de servidores, é possível depreender que o mecanismo da progressão por capacitação não incide na eficácia da política de carreira, pois tanto o servidor não considera esta progressão como um incentivo, como a UFABC não tem um retorno adequado com as capacitações.

Apesar de haver uma percepção de servidor de que a baixa eficácia do mecanismo de progressão por capacitação não compromete as atividades da UFABC, porque o programa de

⁷¹ Tal possibilidade é resultante da última greve da categoria, como visto.

capacitação da instituição supre suas necessidades de capacitação, existem indícios de que o mecanismo não fornece o retorno adequado à UFABC e de que não incentiva de forma ideal os servidores.

Nesse sentido, citam-se as seguintes percepções de servidores em relação à progressão por capacitação: chega-se ao topo da progressão muito rápido, sendo um incentivo apenas em curto prazo; a qualidade dos cursos utilizados para a progressão de capacitação é ruim; foca-se somente no retorno financeiro, havendo, inclusive, compra de cursos para receber o incentivo; há desperdício de recurso financeiro ao retribuir a conclusões de cursos que não retornam resultados à instituição; não há retorno direto para a UFABC; há ganho apenas quantitativo e não qualitativo; a UFABC não cobra resultados e perde oportunidades de capacitar os servidores visando atender suas necessidades.

E ainda, há percepções de servidores gestores de equipe que confirmam estes fatos ao indicarem que a progressão por capacitação é ineficaz, pois os cursos apresentados não têm boa qualidade e relação com a área de trabalho.

Passando a considerar o incentivo à qualificação, parece haver uma influência positiva do mercado de trabalho privado na concepção deste mecanismo de compensação, já que há um elemento moderno de valorização do capital intelectual na concessão deste incentivo. Isto porque o incentivo à qualificação recompensa a formação acima do exigido para o cargo do servidor, o que pode ser comparado às práticas da área privada de valorizar a evolução na qualificação do trabalhador como aumento de seu capital intelectual.

Já, pela análise das entrevistas de servidores, o incentivo à qualificação é o mecanismo mais citado como indutor de desenvolvimento e encarado como positivo pelos servidores, ou em muitos casos é o único encarado desta forma. Isto devido a percepções de que seu incentivo financeiro é o mais considerável e o entendimento de que os cursos de educação formal são mais extensos, complexos e, em tese, para vários servidores, agregam mais em conhecimento, com ganhos profissionais e pessoais, sendo, também, um incentivo à motivação.

Tais percepções parecem coincidir com o alvo da política de carreira de que a qualificação seja um processo de aprendizagem baseado em ações de educação formal, por meio do qual o servidor adquire conhecimentos e habilidades e se desenvolva na carreira. Salienta-se, também, que o desenvolvimento na carreira através do incentivo à qualificação é direcionado pela política de carreira a fazer parte do planejamento institucional.

Neste sentido, parece haver um hiato entre o direcionamento da política de carreira e percepções de vários servidores, como as de que: os cursos apresentados para o incentivo à

qualificação não têm relação com a área, ou não são aplicados ao trabalho, e podem ser de qualidade ruim; as competências adquiridas não possibilitam assumir chefias, pois não são utilizadas como critério para concurso interno de cargos de confiança; há desestímulo por qualificações não serem aproveitadas pela UFABC, não havendo política para tanto; o servidor pode não estar disposto a aplicar o conhecimento adquirido; a UFABC não cobra resultados.

Há mais indícios de que o incentivo à qualificação não está atrelado ao planejamento institucional, o que é um condicionante negativo à eficácia da política, a partir do apresentado pelo próprio setor de recursos humanos da UFABC de que não há um direcionamento para o servidor buscar cursos de qualidade nem relacionados ao trabalho, ficando livre para buscar em termos de qualificação o que melhor lhe convier. Desse modo, como não há controle das qualificações dos servidores e estas não estão incluídas no planejamento institucional, a consequência é que os cursos não são realizados de forma direcionada ao trabalho e, por consequência, a qualificação não é valorizada institucionalmente, mas apenas financeiramente, pelo incentivo.

Assim, como o direcionamento da realização da qualificação pelo servidor de acordo com um planejamento institucional é falho, o incentivo incide apenas na motivação pessoal do servidor, não garantindo que esta motivação seja direcionada ao alcance dos objetivos institucionais e do aprimoramento do serviço público prestado.

Isto porque, tanto o mecanismo que deveria incentivar que os cursos tivessem ligação com as áreas de trabalho, a adoção de ambientes organizacionais, quanto o direcionamento para a adoção do mecanismo pelo planejamento institucional, não se mostraram eficazes no caso estudado. O que pode ser relacionado a elementos da cultura da instituição e da área pública, os quais incidem negativamente no subsistema de organização do trabalho.

Um destes elementos é o indício da pouca valorização dos servidores técnico-administrativos em detrimento da outra categoria presente na universidade, a de docentes, o que pode ser consequência de uma segregação entre setores da burocracia. Outros elementos são a tendência corporativista de conceder benefícios para a satisfação dos servidores de forma rápida e a lógica individualista de uma nova concepção de carreira, a qual direciona os servidores a contemplar apenas seus interesses pessoais.

Indo adiante, é possível afirmar que as qualificações adquiridas, não indo ao encontro do que a instituição necessita, tendem a não ser aplicadas ao trabalho, correndo-se o risco de ou se ter um servidor desmotivado que não aplica suas competências ou de se perder um servidor mais qualificado do que ele o era no ingresso na instituição.

O setor de recursos humanos da UFABC apresenta que buscará de alguma forma lidar com a situação ao promover através da própria universidade qualificações para seus servidores. Mas, além disto, o incentivo de financiar cursos de educação formal não está nos planos da instituição, devido a um entendimento de que na administração pública deve-se capacitar continuamente, mas não financiar educação formal, o que acaba sendo empecilhos para o direcionamento das qualificações e da promoção da qualificação dos servidores de acordo com um planejamento institucional. Ainda, o setor de recursos humanos considera que se a instituição financiasse a qualificação o servidor teria o compromisso de trazer resultados para a UFABC, podendo crescer profissionalmente na universidade, mas como isto não é possível e o incentivo não é atrelado à qualidade, questiona-se como se fazer uma restrição nesta situação.

Dessa forma, o setor de recursos humanos da UFABC não considera o mecanismo do incentivo à qualificação estrategicamente útil para a estrutura de incentivos, pois não consegue utilizá-lo para trazer qualificações acima do necessário para os cargos as quais sejam, obrigatoriamente, utilizadas com o foco no trabalho. Somente com o mapeamento das competências dos servidores é que o setor de recursos humanos da UFABC entende que poderá utilizar melhor as qualificações dos servidores ao apresentá-las aos dirigentes juntamente com as necessidades da universidade mapeadas.

Portanto, é possível afirmar que o incentivo à qualificação é utilizado mais para atender as necessidades particulares do servidor do que como uma ferramenta gerencial que compatibilize estas necessidades às institucionais. E, mesmo havendo dificuldade pela formalidade excessiva da gestão de recursos humanos da área pública, é preciso buscar alternativas para corrigir a situação, pois, desta forma, o mecanismo fica passível de ser deturpado em seu sentido original.

Como exemplo, é possível citar algumas percepções de servidores de que o que se busca com o incentivo é apenas o retorno financeiro, em um entendimento de estabilidade e comodismo na área pública. Um indício de que este entendimento que deturpa um incentivo tornando-o um mero benefício existe é uma modificação conquistada após a última greve da categoria nos percentuais do incentivo à qualificação. Enquanto o percentual de aumento no salário para servidor de nível D que apresente diploma de graduação subiu de 10% para 25%, o reconhecimento da especialização (pós-graduação) subiu somente de 27% para 30%, enquanto que o reconhecimento do mestrado não se alterou, ficando em 52%. Tais modificações atendem a um grande número de servidores de nível D que tem graduação, mas

encurta a diferença para a especialização, o que desestimula, pelo valor da retribuição, a obtenção de títulos maiores.

Finalizando a análise do incentivo à qualificação, há que se apresentar alguns dados e considerações. De acordo com os números apresentados no estudo de caso a maioria dos servidores da UFABC faz jus ao incentivo à qualificação (69%), o que se adequa às considerações e expectativas em torno deste incentivo, sendo que passando das faixas de servidores com menos tempo no plano de carreira às faixas de servidores com mais tempo há um leve aumento deste percentual, o que sugere que há ainda vários servidores que buscam este incentivo. A especialização é o título mais apresentado (41%, considerando 31% que não faz jus ao incentivo), seguida pela graduação (19%), do mestrado (7%) e do doutorado (2%), o que pode ser um indício de que vários servidores buscam o caminho mais rápido para o incentivo, considerado que a especialização é um curso de finalização mais rápida do que o mestrado. Ainda, proporcionalmente há mais servidores de nível E (83% de seu total) que recebem o incentivo em comparação com servidores de nível D (62% de seu total), e na classe E a especialização significa ainda mais (64%) como o título mais apresentado, o que pode ser interpretado como resultado de servidores de nível D ainda cursarem a graduação, o que leva mais tempo que uma especialização.

Ademais, além da análise específica destes mecanismos, a estrutura de incentivos criada pela política de carreira estudada traz outros elementos a se analisar. A remuneração é um destes elementos, já que, é uma condição essencial para o trabalhador e, se feita de forma adequada, torna-se um incentivo importante.

De acordo com o apresentado, vários servidores entendem que a remuneração recebida não é adequada, principalmente por não haver uma correção de acordo com a inflação. Mesmo que seja questionável a percepção do servidor sobre este aspecto, considera-se que o próprio setor de recursos humanos da UFABC aponta tal análise como correta, através de dados de que os principais motivos de saída de servidores são relacionados à questão salarial e de que os incentivos do plano são atrativos apenas para compensar uma carreira muito mal remunerada em relação aos mesmos cargos no mercado.

Inclusive, há um apontamento do setor de recursos humanos da UFABC de que o servidor se qualifica para ter um retorno financeiro e não um retorno em seu desempenho, para, então, ter um retorno profissional adequado e, desta forma, por consequência, ter um retorno financeiro. Este apontamento sugere que os incentivos são distorcidos por uma lógica que os transformam em benefícios, ou seja, complemento de salário, e não mecanismo de uma política de carreira.

Esta distorção de elementos importantes do plano de carreira descaracterizando o teor de desenvolvimento de uma política de carreira em detrimento de políticas, por exemplo, de concessão de benefícios, enseja a discussão de que, se de um lado esta distorção é feita para atender reivindicações corporativistas, do outro, questiona-se se tal fato ocorreria se os salários praticados fossem adequados. De qualquer forma, ambos são elementos condicionantes negativos à eficácia da política de carreira, as distorções com viés corporativista e a remuneração inadequada.

Outro fato que incide negativamente na eficácia da política de carreira é a percepção de falta de um planejamento de carreira, o que seria fundamental para a estrutura de incentivos. Tal percepção é ensejada pela falta de expectativas de carreira na instituição, tanto pelos servidores como pelo setor de recursos humanos da UFABC que visualizam o desenvolvimento na carreira de técnico-administrativo em educação limitado pelas progressões e níveis do PCCTAE, não havendo integração desses mecanismos com as possibilidades de crescimento dentro da universidade.

Por outro lado, a partir de percepções de servidores, é possível depreender que existem condições de empregabilidade na UFABC com o constante desenvolvimento de competências, o que pode ser um elemento positivo à eficácia da política de carreira. Tais percepções são de que é possível adquirir conhecimentos estando na universidade, pelo ambiente favorável encontrado, mesmo que dependa do servidor buscar este ganho de competências.

Mas, enquanto que, para vários servidores, as necessidades sociais, de estima e de autorrealização são satisfeitas, pelo menos em parte, como através de processos contínuos de aprendizado, para outros, isto não ocorre, e algo importante que é apontado como limitador é a dificuldade de ascensão profissional e de reconhecimento das competências. Tais constatações são baseadas em percepções de servidores de que a UFABC não aproveita as qualificações dos servidores e não reconhece o potencial dos técnicos-administrativos, o que os desestimula. Consideram-se, também, percepções de que as qualificações exigidas para o cargo e as acima do exigido para o cargo não são utilizadas, assim como as de que os incentivos do plano de carreira não possibilitam assumir chefias, pois as competências não são utilizadas como critério. E ainda, há percepções de que a UFABC não reconhece as capacidades dos servidores técnico-administrativos, ao não conceder oportunidades e não valorizar talentos.

É possível estabelecer um raciocínio de que existem elementos que atuam de forma negativa à eficácia da política de carreira ao se analisar tais considerações somadas às

percepções de vários servidores de que o servidor que desejar pode se preparar para outros desafios fora da UFABC e de que os conhecimentos adquiridos preparam o servidor para sua saída da UFABC, a qual não tem atrativos para reter as pessoas. Isto porque a estrutura de incentivos criada com a implementação dos incentivos do plano de carreira acaba surtindo efeito apenas a curto ou médio prazo, e o servidor que se desenvolve a partir desta estrutura ao final de um período curto acaba tendo mais incentivos para sair da instituição do que para permanecer.

É possível depreender que tais circunstâncias levam a uma utilização dos incentivos da política de carreira, por parte do servidor, sem levar em conta os interesses da instituição, não havendo uma compatibilização dos interesses individuais aos organizacionais.

Pode-se citar como condicionante para que isto ocorra a falta de possibilidade de desenvolver competências importantes para a instituição. Desse modo, as competências desenvolvidas são mais importantes para os interesses individuais e só se tornam importantes para a universidade de forma indireta ou acidental, não fazendo parte de um planejamento. O que dificulta, em última instância, a inserção destes servidores como sujeitos no planejamento institucional.

Em conclusão, de acordo com o analisado a respeito da estrutura de incentivos propiciada pela política de carreira, depreende-se que existem elementos que podem ser encarados como fatores positivos e elementos que podem ser encarados como negativos à eficácia da política de carreira instaurada com o PCCTAE em sua implementação.

Quanto aos fatores positivos, considera-se o incentivo à qualificação, pois este estimula o alcance de níveis superiores na formação dos servidores e, em consequência, proporciona um ganho financeiro considerável e possibilita o ganho pessoal e profissional que a conclusão de um curso de educação formal pode propiciar.

Quanto aos fatores negativos, a partir do momento que o incentivo à qualificação não faz parte do planejamento institucional o incentivo incide apenas na motivação pessoal do servidor, mas não garante que esta motivação seja direcionada ao alcance dos objetivos institucionais. Também, a análise mostra que as progressões do plano de carreira não são consideradas incentivos, por terem um retorno financeiro baixo, terem limites curtos e serem encaradas mais como uma formalidade. Quanto à remuneração, que é um incentivo básico, a amplitude do plano não atende a maioria das expectativas e os incentivos do plano acabam sendo utilizados como um complemento de remuneração, descaracterizando seu sentido original e tornando-se benefícios. Assim, tais elementos podem ser encarados como fatores negativos à eficácia da política de carreira, ao impedir o bom desempenho da política.

Dessa forma, é possível concluir que a estrutura de incentivos impulsiona os servidores apenas em parte e, em geral, em curto prazo, o que é resultado da não articulação destes mecanismos com o planejamento institucional. O fato influencia a política de carreira de tal maneira que, ao não se utilizar de tais incentivos para o alcance dos objetivos da instituição, através da motivação de seus servidores, os servidores passam a ter, além de uma carreira curta, o desestímulo por não aplicar suas competências, o que pode levá-los a se motivarem a sair da instituição. Assim, pode-se considerar tais fatores como indícios da não eficácia da política, ao não se ter qualidade na implementação da estrutura de incentivos e não se poder creditar o alcance ou não dos objetivos institucionais aos resultados desta estrutura.

Portanto, é recomendável que a política de carreira estabeleça uma estrutura de incentivos que faça parte de um planejamento de carreira em longo prazo, ao estabelecer incentivos ao desenvolvimento constante e tetos altos, mesmo que se aumentem os prazos para se alcançar as progressões, mas que, em compensação, a retribuição seja maior. Considerando, ainda, a possibilidade de conceder avanços mais rápidos, em determinadas situações, para os que alcancem resultados excelentes, garantida a idoneidade do processo e a impossibilidade de extensão a todos servidores desta possibilidade, pois, caso contrário, descaracteriza-se tal mecanismo.

É recomendável, também, que o direcionamento para que os incentivos proporcionem, não só a satisfação do servidor, mas também a busca pelo alcance dos objetivos institucionais, não dependam apenas da vontade do servidor, sendo preciso estabelecer formas de controle que possibilitem que sejam cobrados resultados. Mas, para isso, é preciso haver uma mudança de cultura, pois, caso contrário, corre-se o risco de se estabelecer incentivos melhores e estes continuarem a serem deturpados pela lógica corporativista. Neste sentido, é necessário que a estrutura de incentivos faça parte, forçosamente, do planejamento institucional, para que se institua uma cultura na qual as qualificações sejam mais valorizadas, mas também sejam cobrados resultados.

Por fim, mesmo com as dificuldades de se assegurar controles para que a motivação seja direcionada ao alcance dos objetivos institucionais, é recomendável que a estrutura de incentivos garanta não só o retorno financeiro, mas, também, a possibilidade de realização profissional do servidor. Uma alternativa para tanto é a articulação das políticas de concessão de cargos de comissão e de realocação do servidor à estrutura de incentivos, isto através de avaliações que abram possibilidades de servidores serem recompensados pelos resultados em suas capacitações e qualificações, ao instituir critérios claros que levem o servidor a buscar seu desenvolvimento para alcançar tais possibilidades. Assim, tal articulação pode contribuir

para que os incentivos mantenham os servidores motivados a direcionar suas ações ao alcance dos objetivos institucionais, ao criar possibilidades claras, não só de progressões, mas, também, de promoções, tanto as hierárquicas, como as não hierárquicas, as quais podem se dar de forma interfuncional.

4.4 Estratégia de capacitação

A estratégia de capacitação consequente da política de carreira instituída com o PCCTAE conta com elementos como a criação do nível de capacitação, para a progressão do servidor em decorrência da capacitação profissional, e a obrigatoriedade da criação de programas de capacitação e aperfeiçoamento pelas IFES para seus servidores. Tais elementos parecem visar à valorização dos servidores capacitados, como ao aplicar a flexibilidade salarial baseada nas competências adquiridas, bem como, à capacidade de resposta das IFES às suas demandas.

Contudo, é preciso considerar que, para tais mecanismos funcionarem corretamente, a estratégia de capacitação deve fazer parte de um planejamento e atuar de forma alinhada à estratégia organizacional, não sendo a capacitação administrada pelos interesses particulares dos servidores, pois, dessa forma, corre-se o risco de se perder o sentido e a qualidade da capacitação. Tendo isto em vista, há indícios que levam a crer na existência de elementos que atuam de forma negativa a estes mecanismos e, por consequência, à estratégia de capacitação.

Analisando a progressão por capacitação, é possível verificar um destes indícios captado nas entrevistas de servidores de que não houve a necessidade de fazer um curso relacionado à área de atuação ou de que se o fizeram foi por opção pessoal, e não uma condição do sistema. Esta constatação indica que o ambiente organizacional, que seria o mecanismo de controle da relação do curso com a área de atuação, parece não ser eficaz nas percepções de vários servidores.

Outro indício negativo em relação à progressão por capacitação é obtido através de citações de vários servidores de que a capacitação para progressão é utilizada apenas para o retorno financeiro. Dessa forma, o ganho tende a ser mais quantitativo do que qualitativo, não havendo retorno direto para a instituição com este tipo de capacitação.

Além destes indícios, um fato que agrava a situação é o do estabelecimento de uma interpretação pela UFABC de que o servidor pode apresentar certificado em programa de capacitação com carga horária correspondente e passar diretamente do nível 1 de capacitação

para o nível 4, que é o último nível. Assim, abre-se a possibilidade de progredir diretamente para o último nível de capacitação (o que ocorre com vários servidores entrevistados) e agrava-se a situação de ter poucos níveis nesta progressão, descaracterizando totalmente o sentido de uma progressão ao longo do tempo, que deveria incentivar a continuidade da capacitação do servidor, para atender apenas a necessidade de retorno financeiro. Ainda, a partir de 2013 tal interpretação passou a ser utilizada pelo governo, como resultado de negociações com os sindicatos da categoria resultantes da greve de 2012. Ou seja, evidencia-se a ocorrência de uma descaracterização do mecanismo de progressão na carreira em virtude da concessão de benefícios por uma perspectiva corporativista.

Considerando as mudanças do plano ocasionadas pela greve citada, há mais uma mudança relacionada à progressão por capacitação, a da possibilidade nova de acumular cursos para atingir a carga horária determinada. Segundo tal possibilidade, se de um lado a mudança favorece o acúmulo de mais cursos e possibilita a utilização dos cursos oferecidos pela universidade, os quais em geral tem carga horária menor, o que é benéfico, de outro lado nada impede o acúmulo de cursos para passar diretamente ao último nível. Assim, corrigiu-se a questão da carga horária que impossibilitava o aproveitamento de cursos oferecidos pela instituição, que, em tese, teriam um melhor aproveitamento para o trabalho, mas, ao se utilizar da interpretação de passagem direta para o último nível, o mecanismo de progressão é descaracterizado tendo utilidade apenas em curto prazo.

É preciso enfatizar que mesmo com a interpretação citada acima, a quantidade de níveis estabelecida pelo plano de carreira em sua origem é muito limitada e permite ao servidor interromper a continuidade de sua capacitação de forma muito rápida. Como o próprio setor de recursos humanos da UFABC indica, seria preciso haver mais níveis de capacitação, percentuais maiores e talvez um interstício maior entre as possibilidades de progressão. Outra questão é que os cursos utilizados para progressão, em sua maioria, conforme verificado, não eram financiados pela universidade, o que enseja a reflexão de que se o curso é aceito para a progressão deveria ser financiado, e, então, a progressão por capacitação deveria ser atrelada ao programa de capacitação das instituições.

Diante destas questões, faz-se importante verificar como o mecanismo criado pela lei de se estabelecer obrigatoriamente um programa de capacitação da instituição para os servidores técnico-administrativos é desenvolvido.

Logo, analisando a obrigatoriedade imposta pelo PCCTAE de criação de um programa de capacitação pela UFABC, verifica-se que este programa segue o determinado em sua regulamentação, é previsto no Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE da

UFABC e é citado no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade. Portanto, há indícios de que o programa de capacitação faz parte de um planejamento institucional, o que contribuiria para a eficácia de tal programa e, por consequência, da estratégia de capacitação estudada.

Porém, são muitos os elementos a se considerar ao se analisar este programa. Por exemplo, verifica-se que a linha de desenvolvimento “Saúde e Qualidade de Vida” não foi contemplada no último ano. Verifica-se, também, que o programa contém algumas linhas de desenvolvimento e linhas de ação, as quais, em parte, não representam exatamente o que se estabelece na regulamentação do assunto. Contudo, em alguns casos, estas linhas parecem ter sido fundidas ou apenas terem sua nomeação alterada, mantendo-se o sentido inicial do estabelecimento destas linhas.

Somente um caso em que há divergência é mais preocupante, o de não haver um programa de capacitação em educação formal, o que seria garantido pelo PCCTAE. Tal fato inclusive é destacado em entrevistas de servidores que sentem falta deste apoio em educação formal e fazem sugestões do que poderia ser feito pela UFABC, como o oferecimento de especializações direcionadas a estes servidores e possibilidades de afastamentos para se dedicarem a cursos longos, com os de mestrado e doutorado, o que não ocorre no momento. O setor de recursos humanos da UFABC admite não haver planejamento neste sentido, mas garante que a necessidade será incluída no próximo PDI da universidade e será tratado em breve pelo Comitê de Capacitação e Qualificação de Pessoal (CCQP)⁷².

De acordo com o relatório de gestão da UFABC o programa de capacitação vincula-se também a um programa do governo federal através do qual as capacitações oferecidas têm a finalidade de promover a qualificação e a requalificação de pessoal com vistas à melhoria continuada dos processos de trabalho, dos índices de satisfação pelos serviços prestados à sociedade e do crescimento profissional. Como para este programa o parâmetro de avaliação é a quantidade de servidores capacitados, a UFABC sempre atingiu as metas do governo.

Mas, há que se ponderar também sobre a qualidade das capacitações deste programa. De acordo com o setor de recursos humanos da UFABC, os cursos do programa de capacitação da UFABC trazem retornos diretos, mesmo que, por hora, a capacitação seja feita de acordo com as necessidades das áreas, não havendo articulação com a estratégia

⁷² Sobre o CCQP, há que se considerar como uma alternativa inovadora e fundamental para o sucesso da estratégia de capacitação, pelo menos em tese, pois visa incluir os servidores no planejamento de seu desenvolvimento, caracterizando uma forma participativa de gestão. Contudo, o comitê iniciou seus trabalhos há muito pouco tempo para que possa se fazer uma análise.

organizacional. Assim, a contribuição de tal programa incidir na eficácia da política de carreira é comprometida, pois é indispensável a integração da estratégia de capacitação à estratégia organizacional.

Já, de acordo com entrevistas de servidores, verifica-se que em vários casos as capacitações oferecidas pela UFABC são consideradas muito importantes, mas há também informações de que não é possível aplicar ou implantar o aprendido no trabalho, muitas vezes por não haver ferramentas para tanto. Tais fatos demonstram que a não integração da estratégia de capacitação à estratégia organizacional pode fazer com que capacitações que, em princípio, seriam de boa qualidade, tornam-se inadequadas, o que pode ser analisado como um elemento negativo à eficácia da política de carreira. Outro ponto indicado em entrevistas de servidores é o de que não há cobrança de resultados pela capacitação. Ora, mais uma vez trata-se de um indício do que a não articulação das estratégias ocasiona, ou seja, uma instituição que não tem definidas suas necessidades de capacitações não tem como cobrar resultados destas capacitações.

Ainda, é preciso destacar que a estratégia de capacitação desenvolvida atende aos aspectos de utilizar novos métodos de ensino, como a educação à distância e utilizar de parcerias e articulações com escolas do governo e outras instituições de ensino. Isto porque há parcerias realizadas com escolas do governo (a ENAP e a ESAF), as quais possibilitaram o acesso de um maior número de servidores à capacitação através do oferecimento de cursos online. Portanto, tais parcerias e método de ensino contribuem para a eficácia da política de carreira, permitindo a realização de capacitações importantes para seus servidores.

Em conclusão, é possível afirmar que a estratégia de capacitação consequente do PCCTAE conta com fatores positivos e negativos à eficácia da política de carreira estudada em sua implementação.

Dos fatores que incidem positivamente, é possível citar elementos como: o indicativo para se instituir um programa de capacitação institucional atrelado ao planejamento institucional; as diretrizes que visam parcerias, articulações, novas forma de aprendizado e o direcionamento da capacitação em seu papel de promover o desenvolvimento; bem como a flexibilidade salarial, de acordo com a progressão por capacitação, mesmo que esta se dê de forma muito limitada.

Por outro lado, dos fatores que incidem negativamente, é possível afirmar que o incentivo da progressão por capacitação tem limites muito curtos, ainda mais quando se abdica da obrigatoriedade de se passar por níveis. Também, o foco de utilização desta progressão tende a ser apenas o retorno financeiro, sem que seja garantida a qualidade e o

direcionamento das capacitações às necessidades organizacionais. Além do que, apesar de o planejamento institucional ter incorporado a capacitação formalmente, os mecanismos da política de carreira não impedem que esta capacitação ainda seja realizada sob demanda e não como fruto de um planejamento institucional, deixando a desejar em alguns aspectos, como o não desenvolvimento da linha de capacitação em educação formal e o não atendimento a demandas apresentadas de forma clara pela instituição.

Dessa forma, é possível concluir que a estratégia de capacitação e estratégia organizacional não se articulam na implementação, haja vista que não faz parte do mesmo planejamento a busca de que, tanto servidor, como organização, sejam dotados de competências. Assim, é possível depreender que existem indícios mais fortes da não eficácia da política em sua estratégia de capacitação do que do contrário.

Portanto, é recomendável que a política de carreira determine incentivos para a capacitação que funcionem em longo prazo, instituindo vários níveis para a progressão por capacitação, os quais não sejam passíveis de avanços rápidos, pois, neste caso, é interesse da administração que a capacitação contínua do servidor seja incentivada. Contudo, recomenda-se que este incentivo não seja somente financeiro, mas que, ao estar articulado às necessidades da organização, propicie desenvolvimento profissional ao servidor e aprimoramento do serviço público prestado. Ou seja, a capacitação do servidor deve implicar em utilização da competência adquirida na instituição e esta deve ser reconhecida, mediante avaliação de resultados. Para tanto, as estratégias de capacitação e organizacional devem estar bem articuladas, para que as capacidades adquiridas sejam aproveitadas pela instituição. Também, recomenda-se que a progressão por capacitação esteja obrigatoriamente atrelada ao programa de capacitação institucional, para que tais capacitações não sejam administradas pelos interesses pessoais dos servidores, mas sim, que possam ser úteis tanto para os servidores como para a organização. Nesse sentido, por fim, é recomendável que a política de carreira garanta a participação do servidor na consecução do programa de capacitação institucional, para atuar juntamente com a gestão do órgão, visando à compatibilização dos interesses.

4.5 Estrutura de desenvolvimento profissional

A partir da lei que instaura o PCCTAE os servidores técnico-administrativos em educação passam, em tese, a ter maiores possibilidades de desenvolvimento profissional com

a instituição de um plano de carreira próprio. Haja vista que este plano de carreira indica a necessidade de desenvolvimento destes servidores de forma vinculada aos objetivos institucionais, considerando estes servidores estratégicos às IFES, e garantindo a oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência, respeitadas as normas específicas.

Pode-se depreender que o objetivo da política de carreira instituída com o PCCTAE é constituir-se de um instrumento de gestão que regule o desenvolvimento profissional dos servidores através de suas normas e diretrizes, permitindo as progressões por capacitação profissional e por mérito profissional. Também, o incentivo à qualificação, apesar de não ser um instrumento formal de progressão e de não garantir a utilização das qualificações pela instituição, ainda sim, pode ser considerado um elemento importante da estrutura de desenvolvimento profissional instituída pela política de carreira, já que o estímulo à obtenção de um título acima do necessário para o exercício do cargo pode contribuir para o desenvolvimento profissional dos servidores.

Outra determinação do plano de carreira é a obrigatoriedade das IFES instituírem planos de desenvolvimento dos integrantes do PCCTAE, contemplando o dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal, a avaliação de desempenho e a capacitação. E ainda, considerando o desenvolvimento como um processo continuado que visa ampliar os conhecimentos, as capacidades e habilidades dos servidores, a fim de aprimorar seu desempenho funcional no cumprimento dos objetivos institucionais.

Portanto, de uma breve análise da estrutura de desenvolvimento profissional em sua proposição é possível esperar que existam elementos positivos à eficácia de uma política de carreira baseada no reconhecimento da capacidade de desenvolvimento e importância estratégica de seus servidores. No entanto, faz-se necessária uma análise mais aprofundada desta estrutura de desenvolvimento na implementação da política de carreira para, então, poder ter indícios mais adequados desta eficácia.

A partir da análise de alguns dados da pesquisa documental acerca do desenvolvimento dos servidores, pode-se inferir que existem servidores que ingressaram pela segunda vez na instituição deixando de ser servidores de nível D para ser servidores de nível E, o que indica a necessidade de servidores de nível médio terem de ingressar em um cargo diferente, por um novo concurso, para conseguirem um tipo de desenvolvimento profissional. Assim, a estrutura de desenvolvimento profissional não permite a progressão entre cargos o que se, por um lado, limita o desenvolvimento de servidores de nível médio, por outro, segue o princípio constitucional vigente.

Outro dado é que existem servidores da UFABC em todos os níveis de formação, ou seja, médio, superior, especialização, mestrado e doutorado. Sendo que a maioria (70%) dos servidores tem um título acima do que é exigido para seu cargo, o que pode indicar um bom desenvolvimento acadêmico do corpo de funcionários. Embora, seja questionável o quanto o nível acadêmico garante o desenvolvimento profissional, assim sendo, a terminologia mais adequada seria a de que este nível contribui para o desenvolvimento profissional.

É possível inferir, também, que os servidores técnico-administrativos da UFABC encontram-se no nível máximo na progressão por mérito permitido pelo tempo no cargo de cada um, com raras exceções. O que implica no desenvolvimento do servidor neste tipo de progressão, mas, não necessariamente, no desenvolvimento profissional, já que, é preciso analisar o quanto o mecanismo é conectado a este desenvolvimento. Também, dos servidores que já contam com o tempo no cargo suficiente para progredir por capacitação, a maioria (86%) já o fez até o nível máximo. O que sugere, dentre outras coisas, que o teto deste tipo de progressão é baixo e há uma consequente falta de importância de tal progressão para o servidor, que não vislumbra um caminho a se percorrer para alcançar algo. Ou seja, não se trata de desenvolvimento profissional, mas de uma obtenção de resultado.

E, como a análise visa verificar indícios de fatores positivos e negativos à eficácia da política de carreira, é importante verificar também como as determinações e mecanismos da estrutura de desenvolvimento profissional são percebidas em sua implementação. Nesse sentido, é possível fazer uma análise como a que se segue a partir de entendimentos dos servidores e do setor de recursos humanos da universidade.

O incentivo à qualificação é o mecanismo mais citado pelos servidores como indutor do desenvolvimento profissional, tanto pelo seu retorno financeiro considerável, como pelos cursos extensos e complexos que agregam para o desenvolvimento. Contudo, o fato dos cursos, em geral, não terem relação ou não serem aplicados ao trabalho, bem como, a impossibilidade de restringir cursos pela sua qualidade, ensejam a existência de um ganho que não se relaciona com o desenvolvimento profissional na instituição. Isso pode ser ilustrado por percepções de servidores de que há desestímulo por qualificações não serem aproveitadas na UFABC. Contudo, há servidores que consideram que, mesmo sem intenção, os resultados da qualificação acabam sendo aproveitados pela UFABC, o que, nestes casos, pode acarretar no desenvolvimento do servidor, bem como no da instituição.

Sobre as progressões, os resultados permitem aferir que não há um consenso entre os servidores sobre quais critérios são utilizados para este tipo de desenvolvimento na carreira. Inclusive, há servidores que consideram não haver critério, que as progressões são

formalidade e que ocorrem de forma automática. Também, é apontado como ruim por alguns servidores o fato de não haver parâmetro e diferenciação entre desempenhos mínimos e máximos. Ainda, a progressão por capacitação é citada como ineficaz por um servidor gestor de equipe. Assim, para vários servidores, as progressões do plano de carreira não parecem ser percebidas e, se não o são, acabam não sendo muito significativas para os servidores que não as reconhecem como instâncias importantes de seu desenvolvimento profissional.

Além disso, existem vários servidores que consideram que os incentivos são bons somente em curto prazo, havendo limites salariais, de cargo de nível médio e de limitações para cargos de chefia que impedem o desenvolvimento profissional. Há alguns casos de servidores que consideram que as competências adquiridas através dos mecanismos do PCCTAE deveriam ser atreladas a estes cargos, como critério de seleções ou concursos internos, mas, nestes casos, a questão política é citada como limitante para tal.

A estrutura de incentivos deveria ampliar os conhecimentos, as capacidades e habilidades dos servidores, a fim de aprimorar seu desempenho funcional no cumprimento dos objetivos institucionais. Mas é perceptível que como o desenvolvimento dos servidores não é vinculado aos objetivos institucionais, fica difícil disto ocorrer plenamente.

Para alguns servidores, seja de forma direta ou indireta, a UFABC é beneficiada devido ao fato da utilização dos mecanismos da política de carreira ter como consequência um crescimento de conhecimento dos servidores. Enquanto, para outros, a UFABC não é favorecida, pois, a partir da não vinculação destes mecanismos a um planejamento organizacional, os servidores podem optar em realizar cursos de qualidade duvidosa ou que não tenham relação com a área de trabalho. Havendo até casos em que o servidor só busca o retorno financeiro, não havendo desenvolvimento profissional e institucional a partir da estrutura de incentivos criada. Assim, o servidor pode ser direcionado a levar em conta apenas o lado financeiro ou seus objetivos particulares a partir do momento em que UFABC não cobra resultados, não direciona, não apresenta atrativos ou não utiliza as qualificações dos servidores.

O direcionamento para a utilização dos mecanismos de acordo com as necessidades institucionais é apontado como existente por alguns servidores, que consideram que a relação direta exigida pelo plano de carreira consegue exercer este papel através dos ambientes organizacionais. Mas, há percepções de que a determinação destes ambientes não funciona. O que parece ocorrer, tendo em vista várias percepções de servidores e o fato de que os ambientes são muito amplos e uma gama de cursos que não necessariamente tem a ver com o

trabalho específico do servidor pode ser aproveitada com relação direta. Desse modo, o ganho para a instituição passa a ser muito mais quantitativo do que qualitativo.

Além do que, os mecanismos do plano passam a ser encarados, em vários casos, como apenas uma forma de se aumentar os vencimentos, em uma concepção corporativista, e não pelo seu teor de desenvolvimento, o qual, não deve se dar somente no aspecto financeiro. Isto é agravado por posturas clientelistas como a de se conceder a passagem direta entre os níveis da progressão por capacitação. Assim, descaracteriza-se a estrutura de desenvolvimento profissional instituída e, conseqüentemente, a política de carreira.

Prosseguindo, é preciso considerar que o desenvolvimento profissional se faz, também, a partir das oportunidades que são concedidas, mas para vários servidores não há oportunidade de desenvolvimento e diretriz para tanto. Embora, a estabilidade e a possibilidade de tempo e flexibilidade para o estudo sejam encaradas por vários servidores como oportunidades de desenvolvimento. Dessa forma, os servidores, em vários casos, indicam que conseguem se desenvolver, mas dependendo de sua iniciativa, o que é comprovado por percepção de gestor de equipe de que os mecanismos de desenvolvimento só funcionam com parte de sua equipe. Ora, o que ocorre por apenas parte da equipe responder com iniciativa diante das opções oferecidas.

Em várias entrevistas os servidores reconhecem o ambiente bom, a oportunidade de se desenvolver ou, ainda, a responsabilidade ou liberdade de execução. Mas, em quase nenhum momento parece haver um reconhecimento pela oportunidade de desenvolvimento profissional na própria instituição.

Em outro aspecto, verifica-se em várias entrevistas que os servidores se sentem reconhecidos pelas chefias imediatas, mas, em alguns casos, há o indicativo de falta de reconhecimento e oportunidade de dirigentes e instâncias superiores da UFABC.

Todos os servidores indicam haver, de alguma forma, crescimento pessoal e financeiro com os incentivos do plano, mas, quanto ao crescimento profissional, não há consenso. Para alguns servidores há oportunidade e ambiente adequado para se desenvolver profissionalmente. Em outros casos, é indicada a existência da possibilidade de crescimento na UFABC com cargos de confiança ou pela mobilidade. Contudo, em outras entrevistas, são apontados limites como a questão política, os limites do cargo, os tetos rápidos de se alcançar da carreira e na parte financeira, e a existência de poucas opções relevantes como o incentivo à qualificação.

Destaca-se uma percepção de servidor de que enquanto alguns servidores optam pelo serviço público e buscam conhecimento através dos mecanismos do plano, sendo que nestes

casos os incentivos levam ao desenvolvimento profissional, há outros servidores que buscam os incentivos apenas pelo lado financeiro, querendo estabilidade e comodismo, e assim o incentivo não leva ao desenvolvimento profissional.

Assim, parece ficar a critério do servidor optar por algumas possibilidades como a da busca de um desenvolvimento profissional através dos mecanismos do plano, mesmo que este desenvolvimento não se dê na própria instituição, mas sim ao se agregar conhecimentos. Ou a de optar por não direcionar seus esforços neste sentido, não focando na qualidade das qualificações, o que compromete seu desenvolvimento e acaba favorecendo o desestímulo.

E, se o servidor que opta em utilizar os mecanismos do plano para seu desenvolvimento profissional não visualiza em sua instituição oportunidades para aplicar seus conhecimentos, há uma grande possibilidade deste servidor passar a não desejar mais permanecer na instituição. É o que parece ocorrer em alguns casos, de acordo com percepções de que a UFABC não retém as pessoas por não ter atrativo, por não dar oportunidade ou por não reconhecer as competências dos servidores.

Tais constatações parecem coincidir, ainda, com percepções de servidores de que os mecanismos da política de carreira preparam o servidor para sair da UFABC e esta é utilizada como trampolim para outros concursos. Ou seja, através desta relação é possível analisar que a UFABC, ao permitir que o servidor tenha estabilidade e oportunidades de adquirir conhecimentos, torna-se ambiente propício para o servidor que deseja alcançar cargos de escalão mais elevado na área pública possa se preparar para tanto.

Este tipo de situação em que o servidor deseja utilizar da instituição como trampolim para alcançar outros cargos públicos pode acontecer pelo fato de o servidor já ingressar na universidade com este pensamento, o que é apontado pelo setor de recursos humanos da UFABC como um caso de concurseiro, o qual ocorre na instituição.

Mas, também, a situação pode ocorrer com servidores não enquadrados neste estereótipo. Isto porque pode ocorrer que alguns servidores, os quais não ingressam, necessariamente, com esta linha de raciocínio, tentam, em algum momento, se desenvolver profissionalmente na instituição, mas acabam sendo direcionados, por opção ou por falta de direcionamento da instituição, a se desenvolver em conhecimentos que não são aproveitados pela universidade. Assim, dotados de novas competências, passam a visualizar que, para obter um desenvolvimento profissional condizente com sua nova condição, terão de buscar alternativas fora de seu cargo e instituição.

Estes servidores, que atingem certos limites em suas carreiras de técnicos-administrativos, podem sair para a área privada. Mas, dependendo de sua formação ou por ter

se acostumado com as prerrogativas da área pública, podem passar a entender como melhor caminho o ingresso em outro cargo através de outro concurso público. Cabe salientar que tais constatações vão ao encontro de percepções de servidores que indicam a necessidade de ser aprovado em outro concurso público como condição para obter crescimento profissional.

Assim, é possível deduzir que a estrutura de desenvolvimento instituída a partir dos mecanismos da política de carreira estudada pode estabelecer um caminho curto de carreira, no qual servidores se desenvolvem em suas capacidades, competências, qualificações e conhecimentos, para, depois, buscarem o desenvolvimento profissional por ingresso em outro cargo público, através do concurso. O que enseja a discussão de que a carreira profissional do servidor público se dá através do caminho de concursos públicos, ou seja, passando de órgão em órgão, até que atinja seu limite ou não consiga mais evoluir. Portanto, os mecanismos contribuiriam para que parte dos servidores continuasse ou ingressasse em uma carreira de concurseiro.

Tal ocorrência é sentida pelo setor de recursos humanos da UFABC, o qual considera existir casos de que o servidor é capacitado, utiliza dos recursos públicos e quando está em um nível interessante pede a exoneração. Sendo que, para o setor, o papel da administração seria o de detectar servidores com este perfil e convencê-los de que a UFABC é uma boa opção para permanecer, fazendo-os desistir da transição contínua de órgão a órgão.

Contudo, o setor de recursos humanos da UFABC considera a estrutura de desenvolvimento estabelecida pelo PCCTAE limitada, pois, mesmo que traga alguns resultados pelo incentivo que dá aos servidores para buscarem capacitações e qualificações, não garante expectativas suficientes para incentivar os servidores a permanecerem na instituição, não sendo um instrumento de desenvolvimento considerado ideal para este setor. A partir disso, é reconhecido que a estrutura de desenvolvimento profissional é incipiente, tendo sempre trabalhado a partir de demandas de áreas e servidores, e não de acordo com um planejamento institucional.

Desse modo, é possível afirmar, por fim, que a estrutura de desenvolvimento fornece algumas oportunidades para o servidor adquirir conhecimentos, o que, aliado à estabilidade proporcionada por um órgão público, desencadeia em um ambiente propício para o servidor se desenvolver profissionalmente não no sentido de se desenvolver na instituição, mas no de se preparar para galgar postos mais elevados fora da instituição, seja na área privada, seja na área pública. O que se relaciona com a influência do mercado de trabalho externo e dos paradigmas modernos de carreira que primam pela empregabilidade, já que passa a depender do servidor buscar seu desenvolvimento pessoal, financeiro e profissional. Assim, este

desenvolvimento pode ser direcionado à instituição em que atua, ou não, e, neste último caso, como a carreira de técnico-administrativo em educação parece dar a impressão de ser curta, aos seus ocupantes, os servidores que conseguem atingir um bom patamar de desenvolvimento tendem a enxergar que, em muitos casos, para continuar se desenvolvendo, têm de deixar a instituição, por haver poucas possibilidades de reconhecimento e utilização das competências adquiridas.

Em conclusão, de acordo com a análise da estrutura de desenvolvimento consequente do PCCTAE, depreende-se que existem tanto fatores os quais podem ser encarados como positivos à eficácia da política de carreira, quanto fatores que podem ser encarados como negativos.

Em relação aos fatores positivos, destaca-se a utilização do incentivo à qualificação como um mecanismo indutor do desenvolvimento dos servidores. Haja vista que tal incentivo pode ser considerado como um estímulo ao propor desenvolvimento acadêmico e maior retorno financeiro, sendo elementos que facilitam o bom desempenho da política.

Em relação aos fatores negativos, por outro lado, é possível depreender que o desenvolvimento proporcionado pelo incentivo à qualificação não garante seu aproveitamento para a instituição. É possível depreender, também, que aspectos os quais, em tese, seriam indutores do desenvolvimento, na realidade, não o conseguem ser de forma significativa, como as progressões as quais são percebidas pelos servidores como automáticas, formalidade e de tetos baixos, não incidindo em uma percepção de a carreira ser um caminho a se percorrer, no qual é preciso buscar o desenvolvimento. Não obstante, o que parece ser o atenuante negativo mais forte é o fato do desenvolvimento profissional dos servidores não estar atrelado ao desenvolvimento institucional, não havendo direcionamento efetivo para a consecução dos objetivos do órgão.

Dessa forma, é possível concluir que, mesmo havendo alguma possibilidade de desenvolvimento profissional, este não é direcionado adequadamente para ser compatibilizado ao desenvolvimento da instituição, o que impede o bom desempenho da política. Indo além, é preciso considerar que a estrutura de desenvolvimento deve promover o crescimento profissional dos servidores para que isso possa, também, melhorar seu desempenho na instituição e, com isso, promover o desenvolvimento institucional e o aprimoramento do serviço público. Logo, existem fortes indícios da eficácia da política ser limitada apenas a algum desenvolvimento do servidor, ao ter-se alguma qualidade na implementação da estrutura de desenvolvimento, mas seus resultados não serem direcionados para o desenvolvimento da instituição.

Portanto, é recomendável que a política de carreira, através de sua articulação obrigatória à estratégia organizacional, estabeleça uma estrutura de desenvolvimento que garanta a não apropriação de seus mecanismos por interesses corporativistas que descaracterizam o teor de desenvolvimento devido. Proporcionando, assim, oportunidades de desenvolvimento profissional na instituição, através de formas de reconhecimento do desenvolvimento pelas instâncias superiores. Para tanto, é preciso que este reconhecimento não seja apropriado por políticas clientelistas, mas sim, seja focado no desenvolvimento profissional. Cita-se a utilização de promoções e progressões, hierárquicas e não hierárquicas, como as interfuncionais, baseadas na aferição do desempenho e das competências consequentes do desenvolvimento. E, para tanto, algumas formas recomendáveis seriam a utilização do desenvolvimento acadêmico atrelado ao reconhecimento profissional, e não só financeiro, bem como a valorização das competências ao se transferir ao servidor responsabilidades importantes da instituição, com elevação do reconhecimento de sucesso profissional. Ou seja, é recomendável que, para que a política tenha êxito em sua implementação no que foi formulado a respeito da determinação de se atrelar o desenvolvimento profissional ao institucional, seus mecanismos de desenvolvimento profissional evoluam e permitam, realmente, que o sentido original de valorização destes servidores como atores estratégicos da IFES seja incorporado pelas instituições.

4.6 Mecanismos de avaliação

O PCCTAE estabelece mecanismos de avaliação em dois aspectos, tanto do desempenho do servidor, quanto da própria política de carreira. Para fins de análise, cabe fazer esta separação.

Em relação ao primeiro aspecto, a avaliação do servidor, a política de carreira direciona para que esta seja feita a partir do desempenho funcional do servidor, através de critérios objetivos que verifiquem a adequação deste desempenho às metas institucionais e às expectativas dos usuários, tratando-se de um processo pedagógico, o qual proporciona, também, a progressão por mérito ao servidor. Ainda, são indicadas a necessidade da avaliação de desempenho constar no plano de desenvolvimento do servidor, bem como, a obrigatoriedade de se instituir um programa de avaliação de desempenho pelas IFES.

E, a regulamentação do plano de carreira orienta que o desempenho deve estar direcionado ao alcance dos objetivos institucionais, ao se cumprir metas previamente

pactuadas entre o servidor e a IFES. Também, incita que a avaliação de desempenho seja utilizada como instrumento gerencial para se mensurar resultados obtidos com vistas a propiciar o desenvolvimento, não só do servidor, mas também o institucional. Portanto, a política de carreira vincula estes mecanismos de avaliação à estratégia organizacional.

Neste sentido, a implantação do programa de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos na UFABC é regulamentada pela instância deliberativa máxima da universidade, o Conselho Universitário. A regulamentação respeita as prerrogativas legais, como em determinar a integração desta avaliação à avaliação institucional, a necessidade de pactuação das metas entre chefias e equipes e o objetivo de melhorar os serviços prestados através do processo de avaliação. Ainda, a regulamentação, ao determinar uma metodologia de avaliação 360 graus, utiliza-se de uma técnica reconhecida e renovada.

Contudo, parece haver uma lacuna entre os objetivos das determinações legais e estratégias incorporadas e os resultados obtidos com estes mecanismos de avaliação, haja vista algumas conclusões a que se pode chegar de acordo com percepções de servidores acerca do processo de avaliação de desempenho, a serem exploradas adiante.

Em princípio, ao se analisar os dados de nível de progressão por mérito dos servidores, constata-se que estes vêm progredindo de acordo com seu tempo de serviço, com apenas algumas exceções. Não é possível inferir ainda a partir deste dado, mas o fato pode significar, tanto que os servidores estão atendendo às expectativas normalmente, como que estas expectativas são irrelevantes, pois todos progridem.

Indo além, destaca-se o fato da amostra de servidores ter se dividido entre saber, não saber e estar em dúvida a respeito de seu nível nesta progressão. E ainda, existe um servidor que considera já ter atingido o limite do plano de carreira, sendo que nenhum servidor da UFABC chegou ao limite ainda, segundo os dados recebidos. Tais fatos podem sugerir que existem servidores para os quais o mecanismo de avaliação e sua progressão não são perceptíveis.

Existem percepções de servidores que corroboram com esta hipótese. Cita-se que servidores com o mesmo tempo de casa, portanto que passaram pelo mesmo número de avaliações de desempenho, fornecem respostas diferentes sobre o número de avaliações passadas. Vários servidores confundem-se a respeito da avaliação de desempenho e da avaliação do estágio probatório, que são processos diferentes, o que pode ser uma explicação para as respostas serem diferentes, e também um indício do grau de compreensão baixo acerca do processo de avaliação. O baixo grau de conhecimento aferido acerca da avaliação de

desempenho pode ser um fator que complica o sucesso do mecanismo, sendo, portanto, um fator negativo à eficácia da política de carreira.

Para além do grau de conhecimento acerca do mecanismo de avaliação, é preciso analisar se, de fato, os critérios de avaliação conseguem ser percebidos como explícitos, objetivos e impessoais. Através das entrevistas com os servidores, constata-se que não há consenso sobre este aspecto, com percepções de que os critérios padronizam por demais a avaliação, que acaba sendo limitada, e outras de que os critérios não garantem a impessoalidade, podendo haver manipulações na avaliação, tanto pelo avaliador como pelo avaliado. O que sugere a não efetividade neste quesito, já que, se para vários servidores os critérios não atendem às necessidades, sua eficácia é questionável.

Não há consenso, também, sobre a eficácia da avaliação de desempenho entre servidores, com diversas percepções, tanto positivas como negativas, que variam de caso a caso. E, entre vários gestores de equipe a avaliação de desempenho é considerada importante como ferramenta de avaliação mínima, sendo que os gestores com mais tempo na função creditam pouca importância ao mecanismo, preferindo seus meios próprios de avaliar e, ainda, havendo percepção de que o mecanismo é ineficaz. Já a percepção do setor de recursos humanos da UFABC é que o mecanismo vem melhorando sua eficácia ao longo do tempo, sendo falho em apenas conceder a progressão ao servidor, mas não promover a melhoria da gestão, o que, afirma-se, estar sendo buscado através da interligação do mecanismo da avaliação de desempenho a outro mecanismo externo ao PCCTAE, a gestão por competências. Assim, o mecanismo não é reconhecido como eficaz por todos os atores envolvidos, o que enseja existirem falhas em sua proposição e em sua implementação, portanto, sendo um elemento negativo à eficácia da política de carreira.

Se não há um consenso geral, poder-se-ia buscar verificar a eficácia do mecanismo através da análise de alguns aspectos como o controle hierárquico possível a partir deste mecanismo e o feedback resultante dele. Mas, tais aspectos também oscilam muito nas percepções, havendo extremos. Exemplificando, há servidores que consideram não haver controle, pelo não conhecimento da chefia da situação real de trabalho. Já, há servidores, também, que consideram que este controle é realizado de forma arbitrária, pela manipulação do avaliador e falta de feedback ao avaliado.

Tal ocorrência incita a se ponderar sobre o feedback, pois tal processo parece ser a essência da avaliação de desempenho. Isto porque, de um lado, verifica-se que em casos em que há feedback os servidores passam a considerar a importância da avaliação de desempenho não só para seu trabalho mas como para seu crescimento como profissional, creditando à

avaliação a possibilidade de reflexão e melhora no desempenho. Já, de outro lado, em casos em que este feedback não existe, os servidores tendem a creditar pouca ou nenhuma importância ao processo.

A ocorrência destes últimos casos é um indício de que não existe um padrão para a aplicação da avaliação de desempenho por parte dos avaliadores, ficando o sucesso do processo dependente muito mais da preparação pessoal de cada gestor de equipe, ou dirigente, do que de um direcionamento da instituição. Assim, é possível refletir sobre o fato de que mesmo se o mecanismo for adequado, esta falta de orientação pode comprometer seus resultados. Tal indício de não haver orientação é confirmado por informações de gestores de equipe e do próprio setor de recursos humanos da UFABC de que não há treinamentos para os avaliadores, mas apenas uma instrução, o que, entende-se, não garante a efetividade da avaliação. E, indo além, o fato do entendimento dos servidores acerca da avaliação não ser o ideal, sugere a necessidade de haver, também, um treinamento adequado aos servidores acerca da avaliação de desempenho.

Seguindo a análise por outro elemento, a verificação de quanto o mecanismo de avaliação de desempenho corrige comportamentos inadequados e incentiva o melhor desempenho, da perspectiva do servidor tem-se que apenas em alguns casos existem efetivamente correções desta natureza e incentivo ao melhor desempenho. Destaca-se neste aspecto a maleabilidade do processo que não parece ter uma linha condutora que garanta, de fato, um entendimento comum acerca deste processo de avaliação pelos servidores, dependendo-se muito de como os avaliados e avaliadores lidam com este processo. Já, em vários casos, principalmente nos de servidores com mais tempo de casa, é apontado que, como o mecanismo de avaliação não atua na correção do servidor e no seu incentivo, o processo é entendido como uma formalidade.

Ainda, mais grave é haver percepção de que existem irregularidades que não são apontadas na avaliação, o que indica haver uma proteção excessiva ao servidor que compromete não só o desempenho, mas também a impressão que se tem do mecanismo de avaliação que, desacreditado, perde sua importância.

Tais fatos, de que o mecanismo de avaliação não incide em correções e incentivos, sendo mera formalidade, e de que passa a ser desacreditado com o tempo pelos servidores, são atenuantes negativos à eficácia da política de carreira.

Todavia, os mecanismos de avaliação devem ir além da avaliação do servidor e atuar como uma ferramenta de gestão ao atender necessidades institucionais. Dentre estas necessidades, a avaliação pode contribuir para a estratégia de capacitação, para a estrutura de

desenvolvimento profissional do servidor na instituição, bem como para a estratégia de realocação de servidores.

Ao verificar se o mecanismo de avaliação indicado pelo plano de carreira consegue tais direcionamentos, tem-se que os resultados das avaliações ainda não informam as necessidades de capacitação e nem os resultados destas para a instituição. Igualmente, é possível afirmar que os resultados das avaliações ainda não informam oportunidades de melhor aproveitamento de servidores, através de dados para a realocação destes. Nos dois casos, deduzem-se tais conclusões a partir do que é colocado pelo próprio setor de recursos humanos da UFABC, para o qual estes *gaps* serão resolvidos com a gestão por competências.

Mais, tem-se também que, considerando a estrutura de desenvolvimento profissional, os resultados das avaliações de desempenho são utilizados de forma diferente para a progressão e para a promoção. Enquanto que para a progressão os resultados ditos quantitativos da avaliação são utilizados para a progressão por mérito, nada é aproveitado para as promoções na instituição, como ao considerar a concessão de cargos comissionados como uma forma de promoção.

Indo mais a fundo em relação à utilização da avaliação de desempenho para a progressão do servidor, como é possível afirmar que não há articulação dos resultados da avaliação com outras formas de desenvolvimento, contribui-se para que a avaliação seja entendida como mero mecanismo de progressão e, portanto, uma formalidade. E ainda, há servidores que consideram que a vinculação da avaliação à progressão é meramente formal e de que, mesmo com avaliações passíveis de serem consideradas ruins, se progride automaticamente. Tais considerações levam ao entendimento de que, para estes servidores, o mecanismo de avaliação de desempenho perdeu completamente seu caráter de incentivo ao desempenho, não contribuindo para a formação de uma cultura de busca de resultados na organização.

Indo mais a fundo em relação às promoções, é possível afirmar que os resultados da avaliação de desempenho não são utilizados para determinar os servidores que poderão ocupar posições superiores na instituição. Salienta-se que tal utilização, se bem executada, poderia ser uma forma de valorizar o mecanismo de avaliação, ao conceder evoluções rápidas aos mais competentes. E ainda, poderia atender à demanda apresentada por alguns servidores de que se estabeleçam critérios objetivos, como o desempenho, para determinar os ocupantes de parte dos cargos comissionados, e não se atenha somente às percepções de dirigentes, passíveis de direcionamentos políticos.

Salienta-se, ainda, que são fatores que se relacionam a diversos elementos presentes na área pública a não valorização e o não reconhecimento do mecanismo de avaliação em seu teor de propiciar o desenvolvimento do servidor e da instituição, por parte, tanto dos servidores, como da instituição.

Dentre estes elementos presentes na área pública, destaca-se a proteção excessiva ao servidor, que garante avaliações positivas através de omissões ou manipulações, mesmo em casos de mau desempenho e irregularidades, contribuindo para que a avaliação de desempenho perca seu prestígio, fique desacreditada e não seja reconhecida em sua importância. Outro elemento presente na área pública de destaque para a questão é a utilização de cargos de comissão, os quais podem ser utilizados como uma forma de promoção, sempre por uma lógica muito mais política, deixando-se de aproveitar a possibilidade de sua utilização para incentivar o desempenho excelente.

Portanto, estes elementos presentes na área pública que influenciam o modo como a UFABC lida com o mecanismo de avaliação do servidor são fatores negativos à eficácia da política de carreira instaurada com o PCCTAE em sua implementação, ao impedirem o bom desempenho da política em direcionar a colaboração dos servidores para o alcance dos objetivos institucionais.

Já, tratando do segundo aspecto indicado no início da seção, a avaliação da política de carreira, passa-se à análise direcionada aos mecanismos de avaliação do plano de carreira.

O PCCTAE estabelece a criação da Comissão Nacional de Supervisão do Plano de Carreira (CNS) para acompanhar, assessorar e avaliar a implementação do plano de carreira. Além disso, impõe às IFES a criação de comissões internas de supervisão do plano de carreira, as CIs. Tais mecanismos de avaliação criados seriam importantes no sentido de fornecer meios para as readequações dos incentivos, das capacitações, das formas de desenvolvimento dos servidores, entre outros aspectos relacionados à implementação do plano de carreira.

Mas, tanto os dados obtidos na pesquisa, como a dificuldade de se obter dados a respeito da atuação efetiva destas comissões, levam o pesquisador a crer que tais comissões, como mecanismo de avaliação do plano de carreira, deixam a desejar, ao não incidirem em uma avaliação da implementação do plano no sentido de fazer a política de carreira ser mais eficaz. Tal constatação vai ao encontro do que é apresentado pelo setor de recursos humanos da UFABC, o qual indica não haver contatos com a CNS e muito pouco ter havido em relação à CIS da UFABC, não sendo necessária para o setor, no caso da UFABC, a articulação entre a gestão e tais comissões.

Para o setor de recursos humanos da UFABC, esta não articulação é um indicativo de que a coordenação da política de carreira ocorre naturalmente, sem grandes problemas, pelo fato da universidade ter iniciado seus trabalhos com servidores já inclusos no PCCTAE e, por isso, não haver problemas de transição, como conflitos e divergências entre servidores e a administração.

Contudo, é preciso ajuizar, também, que as comissões, CNS e CIS, não deveriam apenas supervisionar os casos de transição e ver se os benefícios dos incentivos são aplicados corretamente. A análise mostra que seria preciso verificar a adequação dos mecanismos previstos pelo PCCTAE às realidades encontradas, o que poderia levar a mudanças construídas de forma a se beneficiar servidores e instituição, ao invés do que vem ocorrendo. Ou seja, ocorre que para se modificar o plano de carreira, visando sua melhora, são necessários movimentos como os de greve que, por serem baseados, muitas vezes, em uma lógica corporativista, travam uma disputa política com o governo e tanto servidores como instituição não têm seus anseios atendidos.

Importante também, mas não determinado pela lei que instaura o PCCTAE, é a IFES realizar algum tipo de avaliação acerca da eficácia da política de carreira. Nesse sentido, o setor de recursos humanos da UFABC realizou uma pesquisa de opinião com os servidores para verificar possíveis correções, dentro de seu limite de atuação. Contudo, os resultados fornecem impressões diversas, como as desta pesquisa, e sugestões de melhora do plano que somente seriam possíveis se levados a instâncias superiores e acatados de alguma forma. Mesmo assim, tal tipo de avaliação deveria ser valorizada e utilizada por instâncias estratégicas da universidade. Mas não foram encontrados dados de que avaliação do plano de carreira interfira, de alguma forma, no planejamento institucional, o que deveria ocorrer, já que todos os mecanismo de avaliação deveriam ser interligados a este planejamento.

Em conclusão, a análise dos mecanismos de avaliação, tanto do desempenho do servidor como da política de carreira, demonstram o prevalecimento de fatores os quais podem ser encarados como negativos à eficácia da política de carreira em sua implementação.

Em relação aos fatores negativos dos mecanismos de avaliação do servidor consequentes da política de carreira, depreende-se que, apesar da avaliação do servidor estar vinculada formalmente à estratégia organizacional, esta parece não valorizar os servidores e sua avaliação ao determinar metas mínimas, esperando pouco do servidor e não tendo como consequência direta a melhora da gestão e do serviço público prestado. Logo, não garante a eficácia do mecanismo. Isto porque, conforme analisado, o mecanismo de avaliação parece não ser reconhecido como tal, tendo em vista que: o mecanismo de progressão atrelado a esta

avaliação parece ser imperceptível, ser encarado muito mais como uma formalidade e não estar articulado ao desenvolvimento, perdendo o caráter de incentivo à cultura de busca por desempenho e resultados; as expectativas em torno da avaliação parecem ser irrelevantes, não sendo cobrado o suficiente com poucas chances de existir avaliações ruins que interfiram na rotina e vida funcional do servidor; o mecanismo parece não incidir em uma melhor capacitação e no melhor aproveitamento dos servidores pela realocação; o mecanismo não é utilizado como critério para direcionar promoções mais objetivas; e não são garantidos treinamentos e feedbacks adequados para a utilização do mecanismo de avaliação do servidor.

Em relação aos fatores negativos da avaliação da própria política de carreira é possível concluir que os mecanismos de avaliação determinados pelo PCCTAE para tanto, ou seja, as comissões supervisoras, não são direcionadas a avaliar a política de carreira no sentido de buscar sua eficácia através de sua correção, mas, sim, apenas de supervisionar a transição entre planos de carreira e a concessão dos incentivos determinados. Assim, não há mecanismos eficazes para buscar as correções necessárias da política, ficando esta incumbência para o governo e sindicatos. O que não incide, obrigatoriamente, em uma correção que busque a eficácia da política através de readequações dos incentivos, das capacitações e das formas de desenvolvimento dos servidores, visando o alcance dos objetivos institucionais, mas sim, em muitos casos, em embates de poder.

Portanto, é recomendável que a política de carreira proponha, através de seus mecanismos de avaliação, tanto uma avaliação própria como a dos servidores que levem em conta elementos do contexto da área pública, como a proteção excessiva ao servidor e as gramáticas políticas do clientelismo e corporativismo, para, assim, direcionar as avaliações a não serem descaracterizadas em sua implementação através de garantias maiores no processo. Nesse sentido, para que a intenção original das avaliações não seja comprometida, recomenda-se buscar garantias de que haja, obrigatoriamente, articulação entre as avaliações dos servidores, as da política de carreira, e as institucionais, e ainda, com meios claros para a inclusão dos usuários do serviço público no processo avaliativo. Recomenda-se que, para tanto, estipulem-se alternativas aos mecanismos de avaliação, como na participação ou responsabilização do processo a instâncias externas às IFES, as quais não avaliem somente aspectos quantitativos, mas, prioritariamente, aspectos qualitativos a partir da ótica dos usuários do serviço público, e que, também, possam atuar de forma técnica e imparcial nas avaliações necessárias citadas e em sua articulação. Dessa forma, por fim, é recomendável que a política trabalhe com mecanismos de avaliação mais voltados para a *accountability*.

4.7 Estratégia de realocação e redistribuição.

Em se tratando da estratégia de realocação e redistribuição, a política de carreira instituída com o PCCTAE não acrescenta muito além do que já é direcionado ao dimensionamento de servidores. Ou seja, como visto, ao se tratar da estratégia de recrutamento, o PCCTAE indica a obrigatoriedade das IFES estabelecerem um dimensionamento de servidores de acordo com a avaliação das necessidades da organização, com, por exemplo, o estabelecimento de uma matriz de alocação de cargos. Mas, como tal matriz ficou condicionada ao processo de gestão por competências, atualmente, a estratégia de realocação e redistribuição é estabelecida pelas demandas apresentadas pelas áreas e pelos servidores.

Fica também condicionado ao sucesso da gestão por competências o aproveitamento dos dados da avaliação de desempenho para a melhor realocação dos servidores, já que no momento, conforme indicado pelo setor de recursos humanos da UFABC e percebido por servidores, os resultados da avaliação de desempenho ainda não geram dados suficientes para seu aproveitamento pela estratégia de realocação e redistribuição.

De acordo com estes fatos, depreende-se que a estratégia de realocação e redistribuição ainda é muito incipiente e atua por demanda na UFABC, o que pode ser encarado como um fator negativo à eficácia da política de carreira instaurada com o PCCTAE em sua implementação. Também, porque tal estratégia deixa de incentivar vários servidores ao não interagir com a gestão do desenvolvimento, no que tange à movimentação dos servidores na organização para desenvolver as capacidades destes servidores.

Outro indício de que a estratégia analisada é incipiente pode ser percebido em alegações de servidores de falta de oportunidade para desenvolver competências. Ora, uma estratégia de realocação e redistribuição efetiva utilizaria da mobilidade para reaproveitar das competências não utilizadas dos servidores em outras áreas, o que pode ser utilizado como uma possibilidade de crescimento profissional. Assim, seria preciso desenvolver as possibilidades de crescimento de forma mais adequada, para aproveitar melhor a competência dos servidores através de uma estratégia de realocação que favoreça a mobilidade, atendendo aos anseios dos servidores ao mesmo tempo em que favoreça a organização. Mas não existem mecanismos da política de carreira que induzam a tal rito.

Em contrapartida, o setor de recursos humanos da UFABC indica que a partir do momento em que sejam mapeadas as atribuições de cargos e competências dos servidores,

será possível aplicar a mobilidade de forma estratégica, melhorar a administração e satisfazer o servidor. Isto de acordo com a gestão por competências, elemento sugerido pela Política Nacional de Desenvolvimento.

Ainda, conforme já abordado, é preciso salientar que a UFABC utiliza do cargo de assistente em administração, o qual, por contar com uma formação e atribuições amplas, favorece a mobilidade. O que pode ser encarado como um fator positivo à eficácia da política de carreira em sua estratégia de realocação, tendo em vista que a utilização de cargos como este possibilita uma maior atuação em diversas áreas e em número maior de atividades destes servidores, atendendo a diversas necessidades da organização.

Em conclusão, de acordo com o analisado acerca da estratégia de realocação e redistribuição, depreende-se que a política de carreira não fornecesse meios suficientes para que tal estratégia colabore na eficácia da política de carreira em sua implementação. Isto porque apenas as possibilidades positivas de mobilidade de um de seus cargos, como citado no parágrafo anterior, não podem ser consideradas determinantes. Indo além, é preciso considerar que mais forte são os fatos de que tal estratégia não é atrelada a estratégia organizacional e não é garantida a articulação com capacitação, desempenho e desenvolvimento. Dessa forma, não há indícios de que a estratégia de realocação e redistribuição colabore para a eficácia da política de carreira instaurada com o PCCTAE.

Portanto, é recomendável que a política de carreira forneça alternativas para a readequação do aproveitamento dos servidores estabelecendo garantias de articulação da estratégia de realocação e redistribuição às demais estratégias da instituição e da política de carreira. Para tanto, recomenda-se que a política de carreira institua a obrigatoriedade de cada IFES contar com um banco de talentos que funcione como instrumento de planejamento e mobilidade organizacional, aproveitando da melhor forma as competências existentes através de realocações. E ainda, que estes bancos de talentos sejam integrados e formem um banco de dados nacional que possibilite sua utilização como forma de promoção através de redistribuições consensuais entre IFES e servidores, aumentando, assim, as possibilidades de desenvolvimento profissional e o atendimento de demandas específicas das universidades.

4.8 Sistema integrado de recursos humanos

Ao se analisar como a política de recursos humanos de carreira estabelecida com o PCCTAE integra-se em sua implementação na UFABC ao sistema de políticas de recursos

humanos vigente, vislumbra-se o sistema mais amplo do governo federal e o sistema mais específico da UFABC, os quais se inter-relacionam.

Levando em conta o sistema mais amplo, é preciso considerar que datam do mesmo ano (2005) a criação da UFABC, uma IFES inserida em uma nova plataforma de governo que buscava modificar políticas de educação no país, bem como o plano de carreira estudado, o PCCTAE. Assim, espera-se que o plano de carreira faça parte de uma política mais ampla de recursos humanos do governo (desenvolvida através de seu Ministério da Educação, o MEC) que tenha uma linha condutora para se valorizar mais a educação e, por consequência, os trabalhadores de educação. Tratando-se, portanto, de um condicionante positivo à eficácia da política de carreira a se considerar.

Por outro lado, é preciso considerar, também, que a gestão de recursos humanos praticada na UFABC segue uma hierarquia institucional através da qual o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), por ser responsável pela unificação dos recursos humanos da administração pública federal, tem a palavra final em termos de recursos humanos, principalmente no que tange aos limites orçamentários possíveis para o gasto com pessoal. Assim, depreende-se que o MEC, responsável pelo direcionamento da política de educação e de seus recursos humanos, bem como as IFES, têm de trabalhar com limites em sua gestão de recursos humanos, como a falta de autonomia na implementação de suas políticas de educação e de recursos humanos. Estes limites podem incidir no não atendimento das necessidades advindas das políticas voltadas à educação, podendo, desta forma, influenciar os direcionamentos para a política de carreira de uma forma negativa à eficácia desta, considerando que a limitação restringe possibilidades de se recompensar e incentivar os servidores da forma ideal.

Portanto, o sistema de recursos humanos mais amplo, referente ao governo, do qual é gerada a política de carreira estudada, tem em seu direcionamento a busca por valorizar a educação como um fator que pode influenciar positivamente à eficácia da política de carreira instaurada com o PCCTAE em sua implementação, ao proporcionar uma linha condutora de integração da política pública a um propósito do governo. Contudo, a hierarquia que centraliza a decisão da política de recursos humanos geral do governo em um ministério que tende a impor limites ao desenvolvimento da gestão de recursos humanos da área, pode ser encarada como um fator negativo a esta eficácia, tendo em vista a possibilidade de desarticulação da linha condutora que integraria de forma positiva o sistema de recursos humanos em que a política de carreira se desenvolve. Um indício de tal fato é indicado pelo setor de recursos humanos da UFABC que alega ter de lidar com a falta de recursos para o

incentivo aos servidores e o não fornecimento de mais vagas de servidores para o incremento dos quadros.

Já, partindo para a análise de como o plano de carreira se integra ao sistema de recursos humanos da UFABC, o mais específico, é preciso considerar que as IFES devem implementar a parte que lhes cabe da política de carreira instituída com o PCCTAE, como na obrigação de vincular o desenvolvimento do servidor ao planejamento estratégico, ao desenvolvimento organizacional e aos objetivos institucionais. Tal obrigação estabelecida pelo PCCTAE seria um elemento condicionante positivo à eficácia da política de carreira, já que prima pela inserção da política específica de recursos humanos do servidor nas políticas mais gerais da instituição, o que incide na formação de um sistema integrado de recursos humanos.

Contudo, mesmo que o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFABC indique a necessidade de existir uma política de gestão integrada com foco gerencial que vise conceder a oportunidade de perspectiva de carreira a seus servidores, o documento que é o balizador da política mais geral da universidade não cumpre a obrigação de atrelar o desenvolvimento do servidor ao institucional. O PCCTAE é claro na indicação de que o PDI de cada IFES deve contemplar o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE. Mas, o PDI da UFABC faz menção apenas a um dos programas deste plano, o Programa de Capacitação, e não ao plano de desenvolvimento por completo. Tal fato é um indício da existência de um fator que atua de forma negativa à eficácia da política de carreira em sua implementação.

É preciso enfatizar que, para se estabelecer um sistema integrado de recursos humanos, as políticas específicas devem estar ligadas às políticas mais gerais. E, no caso, a indicação do PCCTAE de que o desenvolvimento dos servidores deve estar atrelado ao desenvolvimento institucional, com o PDI das IFES contemplando o plano de desenvolvimento dos servidores, não ocorre na implementação do PCCTAE na UFABC.

Problematizando a situação, um dos fatos que pode atuar negativamente nesse sentido é que, conforme apontado por alguns servidores, o corpo de dirigentes da instituição, formado em sua maior parte por docentes, não valorizaria os servidores técnico-administrativos ao não reconhecer suas capacidades e não conceder oportunidades. É possível depreender que, por esta razão, em seu PDI, a UFABC não considerou a relevância de se atrelar o desenvolvimento destes servidores, como o PCCTAE indica, ao desenvolvimento da UFABC. Portanto, tal ocorrência pode comprometer a inserção destes servidores como sujeitos no

planejamento institucional e, como consequência, desestimulá-los por não se sentirem servidores de grande relevância para a universidade.

Ainda, a existência de docentes e técnicos-administrativos na mesma instituição incide na necessidade de se estabelecer políticas de recursos humanos que se integrem de alguma forma, mas, não foi obtido nenhum dado que indique a existência de tal articulação.

Da mesma forma, a existência de servidores técnico-administrativos com função gratificada e sem esta função gera a necessidade de se estabelecer políticas que integrem as duas forças de trabalho na medida em que o trânsito entre as duas posições esteja claro através de critérios pré-estabelecidos. Contudo, muitos servidores têm a percepção de que a questão política impede tal direcionamento.

Cabe salientar que em uma instituição pública como a UFABC os cargos comissionados tendem a ter um direcionamento político, no entanto, espera-se que os cargos de menor poder de decisão, como as funções gratificadas destinadas aos técnicos-administrativos, diferentemente dos cargos de direção, possam ser concedidas através de critérios técnicos. Tal opção contribuiria para a integração das políticas de recursos humanos mais internas da instituição, como as de capacitação, avaliação de desempenho e desenvolvimento. Isto, imaginando, que os servidores para terem acesso às funções gratificadas teriam de desenvolver determinadas capacidades e apresentar determinado desempenho, por exemplo.

A questão dos cargos de confiança evoca a necessidade de se ponderar sobre a coerência do sistema de recursos humanos da UFABC. De tal modo, é discutível o quanto o setor de recursos humanos da universidade consegue desempenhar seu papel estratégico na medida em que tem duas instâncias administrativas superiores, a Pró-Reitoria de Administração e a Reitoria, e ainda uma instância deliberativa, o Conselho Universitário.

Desse modo, o sistema de recursos humanos pode ser integrado em níveis mais operacionais, nos quais o setor de recursos humanos só depende de si. Entretanto, na esfera mais estratégica, que fornece resultados em longo prazo, esta atuação pode ser comprometida, ao não se instituir uma linha condutora entre as políticas mais amplas e as mais específicas. Haja vista o exemplo citado pelo próprio setor de que a troca constante de reitores até a eleição do atual dirigente atrapalhou o desenvolvimento de ações que estabelecessem estruturas suficientes para gerar tais resultados.

Nesse sentido, ao se analisar a articulação entre as demais estruturas, estratégias e mecanismos, ora analisados nas seções anteriores, verifica-se a inexistência de uma linha condutora entre as políticas mais gerais da instituição até às políticas e ações mais específicas

de recrutamento, incentivo, capacitação, desenvolvimento, avaliação de desempenho e realocação. Assim, como estas políticas não estão interligadas através de um planejamento a nível estratégico e institucional, têm-se elementos negativos à eficácia da política de carreira.

Ainda, é possível inferir que esta falta de interligação se dê devido à falta de articulação adequada da política de carreira às outras políticas inerentes à instituição. Citam-se as políticas relacionadas à educação e à gestão de pessoas, incluindo-se as políticas relacionadas à outra categoria presente na instituição, os docentes, já que todas estas políticas se influenciam.

Outro indício de fatores negativos à eficácia da política de carreira, ao se considerar a necessidade de sua inclusão em um sistema de recursos humanos integrado, é demonstrado pela válida preocupação do setor de recursos humanos da UFABC de que com a troca de dirigentes os novos comandantes da universidade estejam comprometidos com a continuidade de projetos longos. Haja vista que estes projetos necessitam estar incorporados a nível estratégico para surtir efeitos e favorecer a aplicação do plano de carreira, já que, se não houver este comprometimento, corre-se o risco de se perder trabalhos encaminhados.

E, ao se analisar a integração da política de recursos humanos da UFABC à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, é possível indicar elementos que podem ser condicionantes positivos à eficácia da política de carreira estudada, isso, se houver êxito nas ações que estão ainda em fase de implantação. Cita-se a instituição da gestão por competências com que é possível adequar as competências dos servidores às competências da universidade e ainda desenvolve-las de forma integrada e com maior êxito.

Assim, a incorporação da linha condutora existente na política mais ampla existente a respeito da gestão de recursos humanos na esfera federal, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, é um fator que contribui para a integração da política de carreira a um sistema de recursos humanos promissor, o que tende a gerar resultados positivos para a política de carreira em longo prazo.

Também, é importante haver a cogestão de pessoas entre o setor de recursos humanos e as demais unidades da administração. Nesse sentido, o setor de recursos humanos indica haver esta articulação na coordenação do PCCTAE, ao se tratar do assunto com outras instâncias da universidade, como pró-reitorias e corpo de dirigentes.

E a articulação também deve se estender aos servidores, o que parece não ter havido com efetividade pela atuação da CIS, mas tem no sindicato formado pelos servidores da UFABC e no CCQP um movimento inicial neste sentido. Isso porque a política de carreira depende também dos servidores para que seja implementada de forma articulada. Tal

constatação, em parte, vai ao encontro do indicado por servidores de que acreditam que a gestão de sua carreira é feita por eles mesmos. Contudo, somente um servidor citou existir a parceria entre instituição e servidor na gestão da carreira, o que indicaria um sistema integrado de recursos humanos entre administração e servidor.

Ainda, destaca-se que há percepções de servidores de que os mecanismos do plano de carreira dependem dos próprios servidores para surtirem efeito e, ainda, de que existem servidores que utilizam dos incentivos sem considerar as demandas da instituição. Assim, pode-se inferir, com mais um argumento, que o sistema integrado desejado depende, também, do servidor, e não só da instituição, para que, de fato, exista uma compatibilização dos interesses.

Em conclusão, de acordo com a análise do sistema integrado de recursos humanos consequente do PCCTAE, tanto em seu aspecto mais amplo relacionado à integração da política às políticas governamentais, como em seu aspecto mais específico relacionado às políticas da instituição sede do estudo, depreende-se que existem tanto aspectos positivos como negativos à eficácia da política de carreira em sua implementação.

Considerando o nível mais amplo a que esta política se articula, o ligado às orientações de órgãos superiores, há dificuldade de se precisar a eficácia do sistema se integrar a um sistema mais amplo para promover o bom desempenho da política. Haja vista que a política do governo não é o alvo principal desta pesquisa e foram encontrados indícios que apontam nas duas direções. Ou seja, em uma direção há indícios de fatores positivos que facilitam o desempenho da política através da articulação a uma linha condutora de valorização da educação, porém, em outra direção, há indícios de fatores negativos que impedem a eficácia da política de carreira ao limitá-la e não conceder ampla autonomia para sua implementação.

Já, considerando a articulação das políticas mais amplas da instituição com as políticas mais específicas para a formatação de um sistema integrado de recursos humanos, é possível depreender como aspecto positivo à eficácia da política de carreira a intenção original do PCCTAE de tornar os servidores técnico-administrativos atores estratégicos da instituição na consecução de seus objetivos. Porém, como vislumbrado, existe dificuldade no caso estudado em se cumprir tal intenção e, na realidade, não há integração do desenvolvimento destes servidores ao desenvolvimento institucional. Sendo esta não integração um dos principais fatores negativos à eficácia da política de carreira instaurada com o PCCTAE, em sua implementação.

Assim, é possível concluir que existem indícios mais fortes da não eficácia na existência de um sistema integrado de recursos humanos consequente da política de carreira na UFABC. Ainda mais considerando que, conforme analisado, verifica-se a inexistência de uma articulação entre as políticas mais gerais da instituição até às políticas e ações mais específicas consequentes da política de carreira.

Portanto, é recomendável que a política de carreira seja articulada a outras políticas públicas para se estabelecer mecanismos realmente eficazes que componham um sistema integrado de recursos humanos, através do qual, sejam garantidas as suas diretrizes de vinculação da gestão do plano de carreira ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições, bem como, a de desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais. Assim, a partir do momento em que haja tal articulação, criam-se meios mais concretos para se cobrar o cumprimento das diretrizes. Isto porque, somente através destas diretrizes é possível garantir a existência de um sistema integrado de recursos humanos planejado e reconhecido institucionalmente que permite com que todas as outras políticas específicas colaborem para o bom desempenho da política de carreira como um todo e, consequentemente, para sua eficácia em promover conjuntamente o desenvolvimento do servidor e da instituição, visando, enfim, a inserção da política de carreira em uma política maior de aprimoramento do serviço público considerando a relevância da burocracia na implementação das políticas públicas.

5. CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo encerra o trabalho, primeiramente, em sua seção inicial, com uma síntese conclusiva acerca da política de carreira instituída com o PCCTAE em sua implementação na UFABC, formulada a partir das conclusões de cada seção analítica do capítulo 4. Segue-se a estas conclusões finais uma síntese das recomendações consequentes das análises e discussões desenvolvidas, formulada, também, a partir do que é disposto ao final de cada seção analítica do capítulo 4.

Em seguida, em sua segunda seção, o capítulo apresenta considerações finais sobre os resultados do trabalho, tendo em vista seus objetivos iniciais, sobre algumas questões relevantes suscitadas, bem como, sobre a abertura de possibilidades de aprofundamentos do estudo, consequentes deste trabalho.

5.1 Sínteses das conclusões e recomendações

Através da análise da política de carreira estudada com base em aspectos necessários a uma política pública de recursos humanos de carreira, de acordo com o modelo propositivo apresentado, utilizando-se dos resultados do estudo de caso desenvolvido, é possível concluir, por fim, o que se segue.

A política de carreira instaurada pelo PCCTAE tem em seu mecanismo de incentivo à qualificação um fator condicionante positivo que facilita o bom desempenho da política de carreira, haja vista as possibilidades geradas em relação ao incentivo dos servidores. Isto porque o mecanismo incide no aumento das qualificações dos servidores para além do exigido para o ingresso no cargo, mediante considerável reconhecimento financeiro. Além do que, o mecanismo tem consequências positivas tanto para o desenvolvimento do servidor, considerando que os cursos de educação formal tendem a acarretar novas possibilidades para este desenvolvimento, como para a motivação do servidor, considerando esta percepção de que uma formação superior tende a agregar ao servidor.

Contudo, em geral, o PCCTAE pode ser considerado um plano de carreira limitado, o qual, ao estabelecer mecanismos de desenvolvimento os quais se tornam, em parte, imperceptíveis e de pouco efeito aos servidores, contribui para que a carreira de técnico-administrativo em educação tenha um caminho curto de desenvolvimento a se seguir. Haja vista que enquanto a progressão por capacitação concede o incentivo ao servidor que se capacita apenas em um número muito limitado de vezes, a progressão por mérito é baseada em uma avaliação de desempenho ao longo do tempo entendida muito mais como uma formalidade do que aferição real do servidor. Portanto, são apresentados elementos que se tornam fatores condicionantes negativos, os quais impedem o bom desempenho da política de carreira em relação ao seu papel de induzir o desenvolvimento.

Ainda, a política de carreira tem em suas diretrizes características que primam pela articulação do desenvolvimento do servidor ao desenvolvimento institucional, o que seria um fator condicionante positivo. Mas, em contrapartida, a política de carreira parece não contar com meios suficientes que garantam tal articulação, já que, conforme analisado, os mecanismos da política de carreira são utilizados pelos servidores levando-se em conta muito mais seus interesses particulares do que no sentido de atender às necessidades institucionais. O que, na prática, torna-se um fator condicionante negativo que impede o bom desempenho da política de carreira. Haja vista não ser possível a eficácia de uma política de carreira em

uma instituição que, ao não considerar esta política e seus servidores como estratégicos, impossibilita a compatibilização dos interesses dos servidores aos institucionais, ficando, assim, os resultados da política aquém de suas possibilidades de realização.

Portanto, verifica-se a existência de indícios mais fortes de que a política de carreira voltada aos técnicos-administrativos em educação não é eficaz em sua implementação no caso da UFABC, ao propiciar pouca qualidade a este processo e resultados satisfatórios apenas para o alcance dos objetivos de parte dos servidores. Faltando, dessa forma, indícios de que a política de carreira seja eficaz em garantir tanto o desenvolvimento do servidor como o desenvolvimento institucional.

Assim, é possível concluir que não são satisfeitos os objetivos mais imediatos da política pública, como o de compatibilização dos interesses do servidor aos interesses institucionais e o de incentivo ao desenvolvimento dos servidores.

Dessa forma, é possível concluir que a tendência é que a política de carreira não conta com elementos suficientes, até o momento, para que, em sua implementação, consiga contribuir diretamente para o aprimoramento do serviço público prestado pelos servidores. Tal tendência leva a crer que dificilmente há uma inserção da política de carreira a uma política maior de oferecimento de serviço público de qualidade.

A análise desenvolvida demonstra que tais conclusões são consequência tanto de falhas da política em sua concepção e em sua implementação como da existência de elementos presentes no contexto em que as políticas públicas de recursos humanos de carreira se desenvolvem, a área pública.

Em relação às falhas da política em sua concepção, é possível afirmar acerca do destaque de dois fatores externos às IFES. Em primeiro lugar, a pouca efetividade da articulação da política de carreira com as políticas de educação e as de gestão de pessoas do governo federal. Em segundo lugar, o viés de construção da política de carreira, baseado muito mais em embates políticos de governo e sindicatos do que em uma lógica de gestão.

E, em relação às falhas da política em sua implementação, é possível afirmar acerca do destaque de dois fatores. Em primeiro lugar, a falta de autonomia da UFABC para implementar a política de carreira. Em segundo lugar, a prática adotada pela UFABC de não posicionar a política de carreira e seus servidores técnico-administrativos de forma estratégica para a instituição, não articulando de forma efetiva esta política às demais políticas da instituição.

Já, em relação aos elementos presentes no contexto da área pública, é possível afirmar acerca do destaque de três destes elementos que incidem negativamente na eficácia da política de carreira em sua implementação, atenuando limites e particularidades da área pública.

Em primeiro lugar, destacam-se as influências negativas das gramáticas políticas. O clientelismo ao incidir na redução das possibilidades de ocupação de cargos em comissão como forma de promoção que incentivaria o desenvolvimento profissional dos servidores, devido à utilização política de tais cargos. O corporativismo ao incidir na deturpação de mecanismos da política de carreira que descaracterizam seu teor de desenvolvimento para priorizar a concessão de incentivos. E, o universalismo de procedimentos em formas de sua interpretação que impossibilitam diferenciações de servidores e desempenhos, reduzindo as possibilidades de incentivar o desenvolvimento.

Em segundo lugar, destaca-se a influência da administração de formação híbrida. O caráter patrimonialista ao promover a proteção excessiva do servidor, impossibilitando uma gestão mais profissional ao mesmo tempo em que desprestigia as políticas e instituições. O caráter burocrático ao impossibilitar mudanças de concepção, limitando as possibilidades e reduzindo elementos à formalidade. O caráter gerencial na priorização da redução de custos em detrimento da concessão de incentivos aos servidores.

Em terceiro lugar, destacam-se as influências da tensão entre dois paradigmas de carreira, o tradicional e o moderno. Desta tensão sobressai-se o modo como os servidores passam a lidar com o emprego na área pública, ao utilizar de seu ambiente de estabilidade, consequente de uma carreira tradicional, para inserir-se na empregabilidade, consequente de uma carreira moderna, o que incide na busca proeminentemente dos interesses individuais em detrimento de sua compatibilização aos interesses institucionais, sem que haja meios eficazes de cobrança pela administração para tanto. Haja vista que com a estabilidade concedida não há vulnerabilidade do emprego, havendo, pois, em contrapartida, a redução da lealdade do servidor para com a instituição diante do cenário em que o trabalho torna-se meramente uma transação econômica.

Diante destas conclusões finais, e sem deixar de considerar os elementos apontados pelo modelo propositivo de política de carreira desenvolvido neste trabalho, este capítulo encerra-se com recomendações finais para que uma política de carreira desta espécie possa ser desenvolvida com o intuito de obter maior eficácia em sua implementação na área pública. Isto, considerando a lógica de serem políticas que devem, em última instância, incidir na adequação do serviço público, através do incentivo à motivação e ao alinhamento dos servidores aos objetivos institucionais por meio da compatibilização de interesses, e, assim,

contribuir para o atendimento das demandas da sociedade por um serviço público de boa qualidade. Portanto, enfim, recomenda-se:

- a utilização de mecanismos que atenuem as influências políticas do clientelismo e do corporativismo, como a adoção de critérios objetivos para a realização de seleções internas com o intuito de conceder as promoções (citam-se o desempenho e as competências e qualificações adquiridas), bem como, com um controle das concessões de incentivos que garantam sua articulação ao desenvolvimento institucional e não permitam a apropriação que transforma estes incentivos em meros benefícios, os descaracterizando;

- a utilização de estratégias de flexibilidade que ajudem a superar os limites de uma administração burocrática, mas que garantam a não arbitrariedade do processo, como a adoção de avaliações de desempenho desenvolvidas por instâncias externas ao órgão e o reconhecimento da capacidade de desenvolvimento através da flexibilidade funcional;

- a adaptação aos novos paradigmas de carreira e do mercado de trabalho, ao se fornecer condições de empregabilidade, mas que estas sejam direcionadas, também, às necessidades organizacionais, mediante avaliação de resultados;

- a realização de um trabalho para promover a reciclagem da cultura da área pública, visando reduzir a proteção excessiva do servidor e incentivar a busca pelo bom desempenho;

- a incorporação de formas de integração dos servidores no desenvolvimento dos objetivos e estratégias institucionais;

- a elaboração das formatações da carreira, e suas correções, através de elementos de gestão, evitando-se a apropriação política;

- a concessão de maior autonomia na possibilidade de contratação de pessoal de acordo com as necessidades institucionais devidamente aferidas;

- a adoção de estratégias de recrutamento baseadas em competências;

- a adoção de incentivos que premiem tanto o melhor desempenho, com evoluções rápidas, como o desenvolvimento em longo prazo, com garantias de progressões significativas continuadas;

- a garantia de desenvolvimento não só financeiro, mas profissional, proporcionando também a realização no trabalho;

- a capacitação continuada através de incentivos sucessivos, não só financeiros, mas de reconhecimento das capacidades adquiridas, ao vincular sua utilização à busca de resultados institucionais;

- a oportunidade de desenvolvimento profissional real na instituição, ao garantir a integração do desenvolvimento do servidor ao desenvolvimento institucional;

- a avaliação efetiva do servidor, integrada à avaliação da instituição e à avaliação da política de carreira, garantida a participação dos usuários do serviço público no processo, bem como, o caráter qualitativo e a viabilização de responsabilização do processo a instâncias externas ao órgão;
- a criação de um banco de talentos nacional que articule as possibilidades de realocação e de redistribuição a outras políticas da instituição e, também, a políticas de outras instituições da mesma esfera de governo;
- e, a integração efetiva das políticas que compõem a política de carreira, bem como, a integração destas políticas às políticas institucionais e a outras que são inerentes ao cenário de desenvolvimento da política de carreira.

5.2 Considerações finais

Considerando tanto os resultados do estudo de caso como sua análise e discussão e consequentes conclusões e recomendações, é possível afirmar que a pesquisa contribui para a discussão acerca da administração pública brasileira, tendo em vista que se abre margem para o aprofundamento do estudo das políticas públicas de recursos humanos de carreira, através de resultados satisfatórios na utilização de uma metodologia de trabalho desenvolvida.

Dessa forma, a metodologia adotada desenvolve, através de elementos teóricos, um modelo propositivo de política de carreira, o qual, somado a uma síntese de aspectos que influenciam este tipo de política, são utilizados para analisar e discutir os resultados de um estudo de caso. Assim, possibilitando, ao final, que sejam feitas algumas conclusões e recomendações relevantes para se responder, em parte, as questões de pesquisa. Isto é possível com a verificação de indícios da eficácia da política de carreira em sua implementação, através da análise de fatores condicionantes positivos e negativos ao seu bom desempenho, a qual permite se chegar a conclusões e recomendações de como a política de carreira pode ser desenvolvida para ser eficaz.

Contudo, ficam algumas reflexões a se fazer, pois o cenário do estudo de caso o qual, imaginava-se, proporcionaria um ambiente adequado à eficácia da política de carreira tendo em vista sua condição de instituição nova, mostrou-se, em parte, repleto de condições próprias da área pública e, principalmente, similares a órgãos com culturas mais enraizadas, as quais parecem influenciar negativamente tal eficácia.

Reflete-se, também, sobre como garantir que as diretrizes de uma política desta natureza sejam incorporadas plenamente, tendo em vista desenvolverem-se em um cenário repleto de outras políticas públicas que se influenciam e tornam o processo por demais complexo. Assim, destaca-se que a política de carreira atua com vários limites, como sua inserção na política de recursos humanos da administração pública federal, na política de educação do governo, além das influências da autonomia universitária e de entidades diversas, como sindicatos.

Outra reflexão é sobre o fato da UFABC estar em fase de implantação e ter muitos desafios a se superar, o que incide em suas culturas e políticas, como a de recursos humanos, se encontrarem ainda em fase de formação. Nesse sentido, é possível considerar que de 2005 a 2013 a instituição evoluiu em sua política de recursos humanos, mas esta ainda é muito incipiente e, por consequência, uma análise como a proposta, que incide em diversos elementos que devem se articular, acaba sendo dificultada.

Pondera-se acerca das carreiras da área pública, pois, considerando a limitação da carreira estudada em proporcionar o desenvolvimento em longo prazo ao servidor, reflete-se até que ponto as carreiras da administração pública brasileira, de forma isolada, podem ser consideradas carreiras verdadeiras, bem como, até que ponto conseguem inserir-se em uma política maior de qualidade na prestação do serviço público à sociedade.

Por fim, a necessidade de se aprofundar no entendimento de aspectos das políticas de recursos humanos da área pública, os quais devem ser melhor compreendidos para que se evolua nas discussões sobre a administração pública brasileira, enseja a realização de novas pesquisas acerca: dos efeitos das novas tendências de gestão de recursos humanos na área pública; da política de recursos humanos da administração pública brasileira, em suas esferas federal, estadual e municipal; da inserção das políticas de recursos humanos em políticas mais amplas de prestação de serviço público de qualidade; de como realizar seleções e concursos internos que valorizem as competências dos servidores, mas que não firam os princípios constitucionais; de como lidar com carreiras a nível nacional sendo que existem disparidades grandes entre as regiões de um país como o Brasil; das carreiras da área pública, considerando fatores como a mistura de paradigmas de carreiras, a possibilidade de carreira de concurseiro, órgãos públicos que são considerados trampolins para outros, e as formas que a empregabilidade tem se manifestado nesta área.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Clóvis Bueno de; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 54, n. 1, p. 47-61, jan./mar. 2003.

BALASSIANO, Moisés; COSTA, Isabel de Sá Affonso da. Introdução. In: BALASSIANO, Moisés; COSTA, Isabel de Sá Affonso da. **Gestão de carreiras: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Nova política de recursos humanos**. Brasília: MARE, 1997.

_____. Ministério da Educação. **SESU - Apresentação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=287&Itemid=819>. Acesso em: 03 janeiro 2013.

_____. Ministério da Educação. **SESU – Quem é quem**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17653&Itemid=1163>. Acesso em: 03 janeiro 2013.

_____. Ministério da Educação. **SAA - Competências**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13545&Itemid=952&msg=1>. Acesso em: 03 janeiro 2013.

_____. Ministério da Educação. **SESU - Apresentação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=287&Itemid=819>. Acesso em: 03 janeiro 2013.

_____. Ministério da Educação. **SESU – Quem é quem**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17653&Itemid=1163>. Acesso em: 03 janeiro 2013.

_____. Ministério da Educação. **Diretrizes REUNI**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 23 fevereiro 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **A Política de Recursos Humanos na Gestão FHC**. Brasília: MP, SEGUES, 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estrutura e competências**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=227&sec=24>>. Acesso em: 23 agosto 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Apresentação (SEGEF)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=162&sec=6>>. Acesso em: 23 agosto 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público – SRT**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=459&cat=227&sec=24&sub=>>. Acesso em: 23 agosto 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Organograma**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Imagens/institucional/120125_organograma_MP_2012.pdf>. Acesso em: 23 agosto 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Secretarias**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=232&sec=24>>. Acesso em: 23 agosto 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sistema de gestão de pessoas outubro 2010**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/srh/palestras_apre/101026_NS GPv3.pdf>. Acesso em: 23 agosto 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Peer Review na Área de Recursos Humanos na Administração Pública**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/srh/palestras_apre/090600_peer_review.pdf>. Acesso em: 23 agosto 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Política de Gestão de Pessoas do Governo Federal**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/srh/palestras_apre/090600_politica_gestao.pdf>. Acesso em: 23 agosto 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público. **Boletim Estatístico de pessoal de maio 2012**. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_12/Bol193_Mai2012_2.pdf>. Acesso em: 23 agosto 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público. **Histórico da Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.servidor.gov.br/institucional/historico.htm>>. Acesso em: 23 agosto 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público. **Planejamento altera estrutura para aperfeiçoar a gestão**. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/noticias/noticias12/120123_plan_altera_estrutura.html>. Acesso em: 23 agosto 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987**. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7596.htm. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. Presidência da República. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5824.htm. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006**. Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11091.htm. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005**. Institui o Plano Especial de Cargos da Cultura e a Gratificação Específica de Atividade Cultural - GEAC; cria cargos de provimento efetivo; altera dispositivos das Leis nºs 10.862, de 20 de abril de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.094, de 13 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, e 11.091, de 12 de janeiro de 2005; revoga dispositivos da Lei nº 10.862, de 20 de abril de 2004... e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11233.htm. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11784.htm. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.145, de 26 de julho de 2005**. Institui a Fundação Universidade Federal do ABC – UFABC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11145.htm>. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.232, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7232.htm>. Acesso em: 22 setembro 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012**. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal ... e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm>. Acesso em: 02 outubro 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: 20 novembro 2012.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; ... altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação ... e dá outras providências. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm>. Acesso em: 28 março 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1999a.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1999b.

_____. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**: 1937-2007 Edição Especial de 70 anos, Brasília, p.29-48, 2007a.

_____. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 3, n. 28, p. 9-30, jun. 2007b.

_____. Prefácio. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

COELHO, Joyce Ajuz. Organizações e Carreiras sem Fronteiras. In: BALASSIANO, Moisés; COSTA, Isabel de Sá Affonso da. **Gestão de carreiras: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2012.

COSTA, Isabel de Sá Affonso e CAMPOS, Anna Maria de Souza Monteiro. Carreira, Vivência e Construção de Si. In: BALASSIANO, Moisés; COSTA, Isabel de Sá Affonso da. **Gestão de carreiras: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2012.

COSTIN, Cláudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DIAS, Ronaldo. As carreiras no serviço público federal brasileiro: breve retrospecto e perspectivas. **Texto para discussão**, Brasília, n. 1482, abr. 2010.

DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PU-SP, 2001.

EBAPE. **Quem somos**. Disponível em: <<http://ebape.fgv.br/quem-somos/historia>>. Acesso em: 29 setembro 2012.

FASUBRA. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.fasubra.org.br/documentos/fasubra.pdf>>. Acesso em: 02 outubro 2012.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão. **Psicologia: Teoria e Pesquisa** [online], v. 22, n. 2, p. 201-210, mai./ago. 2006

LONGO, Francisco. **Mérito e Flexibilidade**. A gestão de pessoas no setor público. São Paulo: Edições Fundap, 2007.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. Introdução. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Nelson. Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.1, n.1, p.126-146, 1997.

_____. A Gestão de Recursos Humanos no Governo Federal: Diagnóstico e Proposta. **Digesto Econômico** [online], v. 457, p. 80-98, 2010a.

_____. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010b.

_____. **Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público**. Gestón Pública. Disponível em: <<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MARCONI%20Nelson%20-%20Políticas%20integradas%20de%20recursos%20humanos.pdf>>. Acesso em: 24/04/2012.

MARTINS, Hélio Tadeu. Gerenciamento da Carreira Proteana: Contribuições para Práticas Contemporâneas de Gestão de Pessoas. In: BALASSIANO, Moisés; COSTA, Isabel de Sá Affonso da. **Gestão de carreiras: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2012.

MAXIMINIANO, Antonio Cezar Amaru. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria Geral da Administração**. 3. Ed. Rev. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

MOTTA, Paulo Roberto. Reflexões sobre a Customização das Carreiras Gerenciais: a Individualidade e a Competitividade Contemporâneas. In: BALASSIANO, Moisés; COSTA, Isabel de Sá Affonso da. **Gestão de carreiras: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2012.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: ENAP, 1997.

PACHECO, Regina Silvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n.4, out./dez. 2002.

_____. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

RAMOS, Marcelo de Matos. Fundamentos para uma política de carreiras no contexto da reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 3, p. 29-57, jul./set. 1998.

RIPLEY, R. B. (1985). Stages of the policy process. In: McCOOL D.C. **Public Policy Theories, Models, and Concepts: as anthology**. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.

SALLES, Denise Medeiros Ribeiro e NOGUEIRA, Mirian Garcia. Carreiras no Serviço Público Federal: Antigos Dogmas, Novas Perspectivas. In: BALASSIANO, Moisés; COSTA, Isabel de Sá Affonso da. **Gestão de carreiras: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2012.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: Coletânea (v. 1). Brasília: ENAP, 2007

_____. O Sistema de Carreira no Setor Público: Descrição, Análise Comparativa e Perspectivas. In: BALASSIANO, Moisés; COSTA, Isabel de Sá Affonso da. **Gestão de carreiras**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, Paulo Bernardo e AMARAL, Helena Kerr do. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público**: 1937-2007 Edição Especial de 70 anos, Brasília, p. 7-18, 2007.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Individualismo e Carreira: o Duplo Constrangimento. In: BALASSIANO, Moisés; COSTA, Isabel de Sá Affonso da. **Gestão de carreiras**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2012.

UFABC (Universidade Federal do ABC). **Institucional**. Disponível em: <http://www.UFABC.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=3>. Acesso em: 18 março 2011.

_____. **Projeto Pedagógico**. Disponível em: <http://www.UFABC.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21&Itemid=74>. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. **Regimento**. Disponível em: <http://www.UFABC.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=398&Itemid=73>. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. **Estatuto**. Disponível em: <http://www.UFABC.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=397&Itemid=73>. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. **Legislação**. Disponível em: <http://www.UFABC.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2579&Itemid=260>. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. **UFABC em números**. Disponível em: <propladi.ufabc.edu.br/informacoes/ufabc-em-numeros>. Acesso em: 28 fevereiro 2012.

_____. **PCCTAE**. Disponível em: <http://www.UFABC.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6097&Itemid=260>. Acesso em: 16 agosto 2012.

_____. **Relatório de Gestão**. Disponível em: <http://www.UFABC.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1726>. Acesso em: 07 setembro 2012.

_____. **Documentos Internos**. Disponível em: <http://www.UFABC.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2580&Itemid=260>. Acesso em: 07 setembro 2012.

_____. **Resolução ConsUni 13.** Disponível em: <http://www.UFABC.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1086&Itemid=260>. Acesso em: 07 setembro 2012.

_____. **Coordenação Geral de Recursos Humanos.** Disponível em: <http://www.UFABC.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2598&Itemid=260>. Acesso em: 07 setembro 2012.

_____. **PDI - Histórico.** Disponível em: <<http://pdi.UFABC.edu.br/historico/>>. Acesso em: 07 setembro 2012.

_____. **PDI - Resultado da Consulta à Comunidade.** Disponível em: <<http://pdi.UFABC.edu.br/220-2/>>. Acesso em: 07 setembro 2012.

_____. **Blog do servidor.** Disponível em <<http://blogdoservidor.UFABC.edu.br/>>. Acesso em: 07 setembro 2012.

_____. **Blog do servidor – A CGRH.** Disponível em: <<http://blogdoservidor.UFABC.edu.br/a-cgrh/>>. Acesso em: 25 fevereiro 2013.

_____. **Blog do servidor – Avaliação de Desempenho.** Disponível em: <<http://blogdoservidor.UFABC.edu.br/2011/08/25/avaliacao-de-desempenho/>>. Acesso em: 07 setembro 2012.

_____. **Conselho Universitário.** Disponível em: <http://www.UFABC.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4344&Itemid=280>. Acesso em: 07 setembro 2012.

_____. **PROPLADI.** Disponível em: <http://www.UFABC.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1653&Itemid=218>. Acesso em: 22 setembro 2012.

_____. **CIS – Comissão Interna de Supervisão.** Disponível em: <<https://cis.UFABC.edu.br/>>. Acesso em: 23 setembro 2012.

_____. **Concursos: Edital UFABC 161-2011.** Disponível em: <http://www.ufabc.edu.br/images/stories/pdfs/concursos/TecAdministrativos/edital-ufabc-161-2011_tecnicos-administrativos.pdf>. Acesso em: 03 março 2013.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade:** Fundamentos de Sociologia Compreensiva. v. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

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

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista: O PCCTAE e sua implementação na UFABC – Servidores

ROTEIRO DE ENTREVISTA: O PCCTAE e sua implementação na UFABC - SERVIDORES

LER A APRESENTAÇÃO ABAIXO

Prezado servidor,

Esta entrevista trata do **seu plano de carreira**, o PCCTAE (Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação), e sua implementação na UFABC. Como as questões verificam apenas **SUA OPINIÃO**, não há resposta correta ou errada e não é preciso ter nenhum conhecimento sobre o tema. Esta pesquisa tem **caráter apenas acadêmico**, fazendo parte de minhas pesquisas no mestrado em Ciências Humanas e Sociais da UFABC. **Sua participação é confidencial**, não haverá identificação. Os resultados da pesquisa serão divulgados após a defesa da dissertação.

Captar a percepção do que lhes afeta diretamente.

Verificar indícios da eficácia da política de recursos humanos de plano de carreira em sua implementação pela UFABC, indicando quais são os fatores que operam como condicionantes positivos e negativos ao desempenho da política no sentido de permitir que os mecanismos incentivem o desenvolvimento dos servidores e da instituição.

Verificar se entendem o plano de carreira, seus mecanismos e se estes são encarados como incentivos para seu desenvolvimento.

Verificar se há manipulação dos mecanismos de incentivo, descaracterizando o caráter de desenvolvimento.

Verificar fatores positivos e negativos do PCCTAE, da implementação deste pela UFABC e da postura dos servidores.

QUESTÕES PARA ENQUADRAMENTO EM UM PERFIL

Data:

Horário de início:

Sexo: ()M ()F

Idade:

Formação: ()médio ()superior ()especialização ()mestrado ()doutorado

Tempo como servidor da UFABC:

Tempo como servidor público federal:

Tempo como servidor público:

Nível de classificação: ()D-ensino médio ()E-nível superior

Nível de capacitação: ()I ()II ()III ()IV

Padrão de vencimento (1 a 16 – progressão por mérito):

Cargo comissionado (CD ou FG): ()S ()N

Ambiente Organizacional:

Área de trabalho na UFABC:

QUESTÕES DE OPINIÃO

São 4 temas: Carreira e Desenvolvimento, Capacitação, Avaliação de Desempenho, Avaliação do Plano de Carreira e sua Implementação na UFABC.

Carreira e Desenvolvimento

Verificar se visualizam sua carreira como sendo uma carreira no sentido tradicional ou na nova concepção.

Verificar se a implementação da política de carreira permite/incentiva o desenvolvimento dos servidores.

Verificar indícios da hipótese de carreira de concurseiro.

Você considera que a gestão de sua carreira é feita por você ou pela UFABC?

Ao trabalhar na UFABC, o que para você conta mais:

() a estabilidade no emprego

ou

() a oportunidade para você se desenvolver

Você consegue se autodesenvolver na UFABC? (adquirir competências, desenvolver habilidades)

Você considera que ao passar do tempo vem aumentando suas contribuições para a UFABC?
se SIM: e a UFABC reconhece isso? Como? (financeiramente ou com promoções e outros incentivos)

Você acha que a UFABC permite que você cresça profissionalmente ou para isso seria preciso prestar um novo concurso? (evolução na carreira profissional)

Capacitação

Verificar se a capacitação utilizada para progressão na carreira e as dos programas de capacitação da UFABC são utilizadas para a melhora do trabalho.

Verificar o conhecimento dos servidores sobre a relação entre capacitação e progressão e como esta vem funcionando.

Você já fez quantas capacitações para fins de progressão em sua carreira?

E esta capacitação para progressão tem relação direta com seu trabalho na UFABC?
Se sim, você optou por isso ou era uma pré-condição? (para conseguir a progressão)

Quantas capacitações ofertadas pela UFABC você já fez? (ou financiadas pela UFABC)

Como você avalia a importância destas capacitações para seu trabalho na UFABC? (Elas contribuem para que você realize um trabalho eficaz e responda às demandas dos usuários de seu serviço prestado?)

E como você avalia a importância destas capacitações para a sua carreira? (Elas contribuem para que você desenvolva capacidades profissionais importantes para você?)

Na sua opinião, a UFABC valoriza os servidores capacitados? (reconhece as competências adquiridas?)

Avaliação de desempenho

Verificar qual é a percepção sobre a avaliação de desempenho, como o processo é conduzido, bem como o entendimento da relação desta avaliação com a progressão e com a melhora do trabalho.

Por quantas avaliações de desempenho você já passou?

Como avalia a importância destas avaliações para seu trabalho na UFABC? (Elas contribuem para que você realize um trabalho eficaz e responda às demandas dos usuários de seu serviço prestado?)

E como avalia a importância destas avaliações para a sua carreira? (Elas contribuem para que você melhore como profissional?)

Você acha que a avaliação de desempenho tem relação com sua progressão na carreira?

Para você, a avaliação de desempenho na UFABC utiliza critérios explícitos e objetivos? (é impessoal?)

Para você, a avaliação de desempenho na UFABC corrige comportamentos inadequados e incentiva o melhor desempenho ou é uma formalidade?

Avaliação do Plano de Carreira e sua Implementação na UFABC

Verificar a percepção sobre os mecanismos do plano de carreira, se estes incentivam o desenvolvimento e se há manipulação destes. Sendo que os principais mecanismos do plano são: a amplitude de salário, as progressões por capacitação e por mérito (que é feita pela avaliação de desempenho), o incentivo à qualificação (remuneração por formação superior ao exigido pelo cargo), plano de desenvolvimento dos servidores que deve contemplar capacitação e avaliação de desempenho.

Na sua opinião, a amplitude salarial (diferença do salário inicial no ingresso e do final da carreira) de seu plano de carreira é adequada e atende suas expectativas de melhora financeira?

Na sua opinião, as progressões de sua carreira levam em conta:

() sua antiguidade? (tempo de serviço)

() o seu desempenho?

() as competências adquiridas por você?

Para você, os incentivos do seu plano de carreira, como as progressões por capacitação e por mérito e o incentivo à qualificação (de uma forma geral e/ou destacando cada um de forma separada) (se não citar o incentivo à qualificação, incitar a falar a respeito):

contribuem para o seu desenvolvimento profissional? Em que sentido?

contribuem para o seu desenvolvimento pessoal e financeiro? Em que sentido?

ajudam a UFABC a ter servidores qualificados para suas necessidades de trabalho? Por quê?

Você acha que os servidores podem utilizar estes incentivos do plano de carreira apenas com o objetivo de atender a seus interesses pessoais sem levar em conta as necessidades da UFABC?

se SIM: e você acha que isso compromete o desenvolvimento dos próprios servidores? (o servidor que não leva em conta as necessidades da UFABC na utilização dos incentivos do plano de carreira acaba sendo prejudicado em seu desenvolvimento?)

se SIM: e você acha que isso prejudica a UFABC? (o fato dos servidores não levarem em conta as necessidades da UFABC na utilização dos incentivos do plano de carreira)

Horário de término:

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista: O PCCTAE e sua implementação na UFABC – Servidores gestores de equipe

ROTEIRO DE ENTREVISTA: O PCCTAE e sua implementação na UFABC – SERVIDORES GESTORES DE EQUIPE (QGE - questões gestores de equipe)

LER A APRESENTAÇÃO ABAIXO

Prezado servidor,

Esta entrevista trata do **seu plano de carreira**, o PCCTAE (Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação), e sua implementação na UFABC. Como as questões verificam apenas **SUA OPINIÃO**, não há resposta correta ou errada e não é preciso ter nenhum conhecimento sobre o tema. Esta pesquisa tem **caráter apenas acadêmico**, fazendo parte de minhas pesquisas no mestrado em Ciências Humanas e Sociais da UFABC. **Sua participação é confidencial**, não haverá identificação. Os resultados da pesquisa serão divulgados após a defesa da dissertação.

Captar a percepção do que lhes afeta diretamente.

Verificar indícios da eficácia da política de recursos humanos de plano de carreira em sua implementação pela UFABC, indicando quais são os fatores que operam como condicionantes positivos e negativos ao desempenho da política no sentido de permitir que os mecanismos incentivem o desenvolvimento dos servidores e da instituição.

Verificar se entendem o plano de carreira, seus mecanismos e se estes são encarados como incentivos para seu desenvolvimento.

Verificar se há manipulação dos mecanismos de incentivo, descaracterizando o caráter de desenvolvimento.

Verificar fatores positivos e negativos do PCCTAE, da implementação deste pela UFABC e da postura dos servidores.

Verificar os mesmos aspectos como servidor, mas também pela ótica de quem tem uma função de chefia, além da visão sobre a equipe gerida e seu desenvolvimento.

QUESTÕES PARA ENQUADRAMENTO EM UM PERFIL

Data:

Horário de início:

Sexo: ()M ()F

Idade:

Formação: ()médio ()superior ()especialização ()mestrado ()doutorado

Tempo como servidor da UFABC:

Tempo como servidor público federal:

Tempo como servidor público:

Nível de classificação: ()D-ensino médio ()E-nível superior

Nível de capacitação: ()I ()II ()III ()IV

Padrão de vencimento (1 a 16 – progressão por mérito):

Cargo comissionado (CD ou FG): ()S ()N

QGE - É gestor de equipe?

QGE - De quantas pessoas?

QGE - Há quanto tempo?

Ambiente Organizacional:

Área de trabalho na UFABC:

QUESTÕES DE OPINIÃO

São 4 temas: Carreira e Desenvolvimento, Capacitação, Avaliação de Desempenho, Avaliação do Plano de Carreira e sua Implementação na UFABC.

A cada tema, primeiro responda em relação a você, como servidor da UFABC, para depois, quando for solicitado, responder em relação à sua equipe, como gestor de equipe.

Carreira e Desenvolvimento

Verificar se visualizam sua carreira como sendo uma carreira no sentido tradicional ou na nova concepção.

Verificar se a implementação da política de carreira permite/incentiva o desenvolvimento dos servidores.

Verificar indícios da hipótese de carreira de concurseiro.

Você considera que a gestão de sua carreira é feita por você ou pela UFABC?

--

Ao trabalhar na UFABC, o que para você conta mais:

() a estabilidade no emprego

ou

() a oportunidade para você se desenvolver

Você consegue se autodesenvolver na UFABC? (adquirir competências, desenvolver habilidades)

Você considera que ao passar do tempo vem aumentando suas contribuições para a UFABC?

se SIM: e a UFABC reconhece isso? Como? (financeiramente ou com promoções e outros incentivos)

Você acha que a UFABC permite que você cresça profissionalmente ou para isso seria preciso prestar um novo concurso? (evolução na carreira profissional)

Agora, pensando em sua equipe (QGE)

QGE - Na sua opinião, seus subordinados conseguem se autodesenvolver na UFABC? (adquirir competências, desenvolver habilidades)

QGE - Você considera que ao passar do tempo seus subordinados vêm aumentando suas contribuições para a UFABC? *se SIM: e a UFABC reconhece isso? Como?* (financeiramente ou com promoções e outros incentivos)

QGE - Você acha que a UFABC permite que seus subordinados cresçam profissionalmente ou para isso seria preciso prestar um novo concurso? (evolução na carreira profissional)

Capacitação

Verificar se a capacitação utilizada para progressão na carreira e as dos programas de capacitação da UFABC são utilizadas para a melhora do trabalho.

Verificar o conhecimento dos servidores sobre a relação entre capacitação e progressão e como esta vem funcionando.

Você já fez quantas capacitações para fins de progressão em sua carreira?

E esta capacitação para progressão tem relação direta com seu trabalho na UFABC?

Se sim, você optou por isso ou era uma pré-condição? (para conseguir a progressão)

Quantas capacitações ofertadas pela UFABC você já fez? (ou financiadas pela UFABC)

Como você avalia a importância destas capacitações para seu trabalho na UFABC? (Elas contribuem para que você realize um trabalho eficaz e responda às demandas dos usuários de seu serviço prestado?)

E como você avalia a importância destas capacitações para a sua carreira? (Elas contribuem para que você desenvolva capacidades profissionais importantes para você?)

Agora, pensando em sua equipe (QGE)

QGE - Na sua opinião, a UFABC valoriza os servidores capacitados? (reconhece as competências adquiridas?)

QGE - Como você avalia a importância para sua equipe das capacitações que os seus subordinados fazem? Tanto as realizadas para progressão como as ofertadas pela UFABC.

Avaliação de desempenho

Verificar qual é a percepção sobre a avaliação de desempenho, como o processo é conduzido, bem como o entendimento da relação desta avaliação com a progressão e com a melhora do trabalho.

Por quantas avaliações de desempenho você já passou?

Como avalia a importância destas avaliações para seu trabalho na UFABC? (Elas contribuem para que você realize um trabalho eficaz e responda às demandas dos usuários de seu serviço prestado?)

E como avalia a importância destas avaliações para a sua carreira? (Elas contribuem para que você melhore como profissional?)

Você acha que a avaliação de desempenho tem relação com sua progressão na carreira?

Agora, pensando em sua equipe (*QGE*)

QGE - Para você, a avaliação de desempenho na UFABC utiliza critérios explícitos e objetivos? (é impessoal?)

QGE - Para você, a avaliação de desempenho na UFABC corrige comportamentos inadequados e incentiva o melhor desempenho ou é uma formalidade?

QGE - Você recebe treinamento para aplicar a avaliação de desempenho? (para avaliar seus subordinados)

QGE - Como você avalia a importância da avaliação de desempenho para a sua equipe?

Avaliação do Plano de Carreira e sua Implementação na UFABC

Verificar a percepção sobre os mecanismos do plano de carreira, se estes incentivam o desenvolvimento e se há manipulação destes. Sendo que os principais mecanismos do plano são: a amplitude de salário, as progressões por capacitação e por mérito (que é feita pela avaliação de desempenho), o incentivo à qualificação (remuneração por formação superior ao exigido pelo cargo), plano de desenvolvimento dos servidores que deve contemplar capacitação e avaliação de desempenho.

Na sua opinião, a amplitude salarial (diferença do salário inicial no ingresso e do final da carreira) de seu plano de carreira é adequada e atende suas expectativas de melhora financeira?

Na sua opinião, as progressões de sua carreira levam em conta:

() sua antiguidade? (tempo de serviço)

() o seu desempenho?

() as competências adquiridas por você?

Para você, os incentivos do seu plano de carreira, como as progressões por capacitação e por mérito e o incentivo à qualificação (de uma forma geral e/ou destacando cada um de forma separada) (se não citar o incentivo à qualificação, incitar a falar a respeito):

contribuem para o seu desenvolvimento profissional? Em que sentido?

contribuem para o seu desenvolvimento pessoal e financeiro? Em que sentido?

Agora, pensando em sua equipe (QGE)

QGE - contribuem para o desenvolvimento profissional de seus subordinados? Em que sentido?

QGE - contribuem para o desenvolvimento pessoal e financeiro de seus subordinados? Em que sentido?

QGE – ajudam a UFABC a ter servidores qualificados para suas necessidades de trabalho? Por quê?

QGE - Você acha que os servidores podem utilizar estes incentivos do plano de carreira apenas com o objetivo de atender a seus interesses pessoais sem levar em conta as necessidades da UFABC?

QGE - se SIM: e você acha que isso compromete o desenvolvimento dos próprios servidores? (o servidor que não leva em conta as necessidades da UFABC na utilização dos incentivos do plano de carreira acaba sendo prejudicado em seu desenvolvimento?)

QGE - se SIM: e você acha que isso prejudica a UFABC? (o fato dos servidores não levarem em conta as necessidades da UFABC na utilização dos incentivos do plano de carreira)

Horário de término:

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista: O PCCTAE e sua implementação na UFABC – Gestores de recursos humanos da UFABC

ROTEIRO DE ENTREVISTA: O PCCTAE e sua implementação na UFABC GESTORES DE RECURSOS HUMANOS DA UFABC

Prezado GESTOR,

Esta entrevista trata do PCCTAE (Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação) e sua implementação na UFABC. Esta pesquisa tem **caráter apenas acadêmico**, fazendo parte de minhas pesquisas no mestrado em Ciências Humanas e Sociais da UFABC. Os resultados da pesquisa serão divulgados após a defesa da dissertação. Temos alguns temas que guiarão a entrevista: Política de RH da UFABC, Carreira e Desenvolvimento, Mecanismos de Incentivo e Outras questões relativas ao PCCTAE.

POLÍTICA DE RH DA UFABC:

Qual é o principal objetivo da política de RH da UFABC?

Como é o planejamento da política de RH na UFABC?

Como é feita a coordenação da implementação do PCCTAE na UFABC?

Como é o trabalho e a articulação com a CIS, a CNS e o CCQP?

Como se dá a relação entre a implementação do PCCTAE na UFABC e a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal de 2006?

CARREIRA E DESENVOLVIMENTO

Qual é a política para o desenvolvimento dos servidores?

O que é mais focado nas progressões: a antiguidade, o desempenho ou as competências adquiridas?

Como são compatibilizados os objetivos da UFABC e os objetivos dos servidores?

Como a UFABC faz a gestão das carreiras de seus servidores?

Quais são as expectativas novas oferecidas dentro da carreira?

MECANISMOS DE INCETIVO

Como é o planejamento das capacitações e sua articulação com a estratégia organizacional?

Como avalia o retorno das capacitações?

Os programas de capacitação da UFABC contemplam capacitações com carga horária necessária para a progressão?

A possibilidade de se passar do nível de capacitação 1 diretamente para o nível 4 não descaracteriza a intenção do mecanismo?

Qual o principal objetivo da avaliação de desempenho e como este é apresentado aos servidores?

Como a avaliação é planejada e executada?

Quais são as ações e resultados mais eficientes da avaliação de desempenho?

Como avalia os mecanismos de incentivo do PCCTAE?

Como os incentivos do PCCTAE contribuem para o desenvolvimento dos servidores?

Como os incentivos do PCCTAE contribuem para as necessidades da UFABC?

Considerando o incentivo à qualificação, como a formação do servidor em nível acima do que o cargo pede é aproveitada pela UFABC?

É possível a utilização dos incentivos pelos servidores apenas para fins pessoais sem levar em conta as necessidades da UFABC? Como/ Por que isso ocorre? Isso prejudica os servidores? Isso prejudica a UFABC? Como?

OUTRAS QUESTÕES RELATIVAS AO PCCTAE

Como são utilizados os Ambientes Organizacionais definidos pelo PCCTAE?

Como é feita a avaliação da política de RH do PCCTAE?

Os incentivos advindos deste plano atuam como uma forma de inserção da política de recursos humanos empregada na UFABC a uma política mais abrangente de oferecimento de serviço público de boa qualidade?

Como é a relação entre UFABC, IFES, MEC, MPOG e Governo, no que tange à GRH?

Como as particularidades da UFABC interferem na GRH?

Como as questões políticas interferem na GRH?

APÊNDICE D – Entrevistas com servidores e servidores gestores de equipe:

Enquadramento em um perfil:

A amostra conta com 12 entrevistados do sexo masculino e 23 do sexo feminino. A idade média é de 31,6 anos, com a faixa 1 (F1) tendo a menor média, as faixas 2, 3 e 4 (F2, F3 e F4) tendo médias intermediárias e similares e a faixa 5 (F5) tendo a maior média. A amostra conta com servidores de todos os níveis de formação: médio, superior, especialização, mestrado e doutorado. A partir da F2 a especialização é a formação com maior incidência. A amostra conta com 18 servidores de classe D (ensino médio) e 17 de classe E (nível superior). São 7 Gestores de Equipe (GE) que são da classe E, com exceção de um caso que é da classe D. Cada GE gere em média uma equipe com 5,7 pessoas, há 2,7 anos. A amostra atinge servidores com e sem função gratificada (FG). Não há servidores com cargo de direção (CD) na amostra. Destacam-se servidores com FG que não são gestores de equipe entre as faixas F3 a F5.

A amostra atinge todas as faixas de tempo como servidor da UFABC, considerando sete anos do PCCTAE. Destaca-se caso de servidor nível E que teve experiência como servidor de nível D na instituição. Destacam-se casos de servidores que ingressaram na UFABC através da redistribuição de outras IFES, nestes casos considera-se o tempo no cargo do PCCTAE. Em vários casos os servidores estão em seu primeiro emprego na esfera federal. Alguns casos servidores vieram de outros órgãos federais, com destaque para redistribuições de outras IFES. Em vários casos os servidores estão em seu primeiro emprego público na UFABC. Em vários casos servidores migraram da esfera estadual ou municipal.

Quanto ao nível de capacitação (1, 2, 3 ou 4), na F1 todos os entrevistados respondem corretamente (nível 1). Nas faixas de F2 a F5 muitos casos de servidores que estão no nível 4, alguns casos ainda no nível 1 e alguns casos de servidores que não sabem em qual nível estão.

Sobre o padrão de vencimento de 1 a 16 (progressão por mérito), a amostra está dividida entre saber, não saber e estar em dúvida. Destaca-se servidor que considera já ter atingido o limite do plano de carreira, sendo que nenhum servidor da UFABC chegou ao limite ainda, segundo os dados fornecidos pela CGRH.

Quanto à vinculação a um ambiente organizacional, vários entrevistados não sabem a qual ambiente estão vinculados, enquanto alguns sabem ou creem saber.

A amostra abrange servidores de 11 grandes áreas da UFABC, sendo a PROGRAD a área com mais entrevistas, ao todo 7 das 35. Sendo que a UFABC conta com 23 grandes áreas e a PROGRAD é a área com mais servidores, ao todo 157.

Carreira e desenvolvimento:

A amostra, questionada se considera que a gestão de sua carreira é feita por ela (servidor) ou pela UFABC, responde em vários casos considerar pelo servidor. Um caso cita a UFABC como responsável. Alguns casos consideram ambos. Destaque para citação de existência de parceria entre servidor e UFABC. Destaque para UFABC fazer sua parte, mas depender do servidor. Destaque para UFABC ser trampolim para outros concursos. Destaque para UFABC não ter gerenciamento de carreiras. F4 e F5 consideram somente pelo servidor.

A amostra, questionada se ao trabalhar na UFABC o que conta mais é a estabilidade no emprego ou a oportunidade para se desenvolver, fica dividida entre estabilidade, oportunidade e ambos. Em estabilidade, destaque em não haver oportunidade de desenvolvimento e diretriz para isso. Em ambos, destaque para precisar ter estabilidade para se desenvolver, com oportunidade. Em oportunidade, destaque para a possibilidade de tempo e flexibilidade para estudo.

A amostra, questionada se consegue se autodesenvolver na UFABC, responde em vários casos que sim e em alguns casos de forma limitada ou não. Destaques: necessidade de iniciativa; ambiente para prestar outros concursos; limite financeiro; limite de carreira curta.

A amostra, questionada se considera que ao passar do tempo vem aumentando suas contribuições para a UFABC e, caso sim, se a UFABC reconhece isso e como, se divide em diversos casos: de não haver aumento das contribuições devido à postura do próprio servidor ou limites da UFABC; de haver aumento e não haver reconhecimento; de haver aumento e haver reconhecimento total, ou em parte. Destaques: vários casos há reconhecimento somente das chefias imediatas; alguns casos de falta de reconhecimento/oportunidade de dirigentes e instâncias superiores da

UFABC; alguns casos de reconhecimento pelo ambiente bom ou de oportunidade de se desenvolver; alguns casos em que a questão política é citada como limitante; alguns casos consideram haver retorno financeiro, outros não; alguns casos consideram possibilidade de exercer funções de confiança, outros não.

A amostra, questionada se acha que a UFABC permite que cresça profissionalmente ou para isso seria preciso prestar um novo concurso, responde em vários casos a necessidade de aprovação em outro concurso. Alguns casos indicam que permite, estando divididos em casos: de existir oportunidade e ambiente adequado (estabilidade e flexibilidade) para se desenvolver; e de existir possibilidade de crescimento na UFABC com cargos de confiança ou pela mobilidade. Destaque para casos que apontam como limites: a questão política; e o plano de carreira (que limita ao cargo, conta com tetos rápidos de se alcançar e poucas opções, como o incentivo à qualificação). Destaque para a questão financeira que tem posições divididas entre: não atender; ser limitada; ou atender.

A amostra de Gestores de Equipe (GEs), questionada se seus subordinados conseguem se autodesenvolver na UFABC, responde em vários casos que sim, em alguns casos não ou em parte, devido à atuação fora da área de conhecimento ou à falta de iniciativa do próprio servidor, mesmo a UFABC oferecendo capacitações. As respostas são as mesmas de quando a pergunta foi direcionada aos GEs como servidores e não pensando em sua equipe, com exceção de um caso em que considerou que a equipe consegue e ele somente em parte.

A amostra de Gestores de Equipe (GEs), questionada se seus subordinados vêm aumentando suas contribuições para a UFABC e, caso sim, se a UFABC reconhece isso, responde em vários casos que há aumento e em alguns que não há, por acomodação e/ou falta de iniciativa. As respostas acerca do reconhecimento da UFABC estão divididas entre não haver e haver, pela área/chefia ou pela atribuição de responsabilidades e liberdade de execução. As respostas são as mesmas de quando a pergunta foi direcionada aos GEs como servidores e não pensando em sua equipe, com duas exceções de um caso em que considerou que a equipe aumentou as contribuições e ele não e outro caso em que indica não haver reconhecimento para a equipe e para ele há com um cargo de confiança.

A amostra de Gestores de Equipe (GEs), questionada se a UFABC permite que seus subordinados cresçam profissionalmente ou para isso seria preciso prestar um novo concurso, responde em vários casos que é preciso o concurso e em alguns que a UFABC permite em parte, com limites de funções gratificadas, salarial e de cargo de nível médio. As respostas são as mesmas de quando a pergunta foi direcionada aos GEs como servidores e não pensando em sua equipe, em alguns casos em que se cita o concurso. Nas respostas diferentes há casos em que: para o GE é possível, mas para a equipe somente se tiverem as competências necessárias; para o GE é possível mas para a equipe é citado o limite financeiro e não é possível para os de nível D se quiserem exercer sua formação; para o GE somente concurso e para a equipe se conseguirem cargos de confiança.

Capacitação:

A amostra, questionada sobre quantas capacitações fez para fins de progressão em sua carreira, responde em vários casos que fizeram apenas um e em alguns casos que fizeram mais de um curso. Nas F1 e F2 há alguns casos que não fizeram e outros que estão fazendo. Nas F3, F4 e F5 todos fizeram. Destaque para servidor que não apresentou o curso por considerá-lo ruim. Destaque para servidor que já está acumulando cursos para apresentá-los de acordo com o mecanismo novo do plano de carreira.

A amostra, questionada se esta capacitação para progressão tem relação direta com seu trabalho na UFABC e, caso sim, se optou por isso ou era uma pré-condição, responde em vários casos que tem relação e foi apenas uma opção, em alguns casos que tem relação e era uma pré-condição, e em alguns casos que não tem relação. Destaque para dúvidas sobre a pré-condição. Destaque para caso de que como a relação tem de ser com a área de Administração todos os cursos são aceitos.

A amostra, questionada sobre quantas capacitações ofertadas pela UFABC já fez, responde de acordo com as seguintes médias por faixa: na F1: 1,25; na F2: 2; na F3: 2,3; na F4: 9; e na F5: 6,6. Há os seguintes destaques: caso em que não fez nenhuma porque não progride, caso em que fez porque conseguiu utilizar para progressão por módulos; caso de citar os cursos online de escolas do governo como capacitação.

A amostra, questionada sobre como você avalia a importância destas capacitações para seu trabalho na UFABC, responde em vários casos como consideram muito importante, em alguns casos

ou não consideram importante ou consideram algumas importantes e outras não. Destaques para a importância como atualização e das específicas para o trabalho. Destaque para a possibilidade de sempre haver verba. Destaque para a sugestão de a própria instituição oferecer cursos, como através de seus docentes. Destaques negativos para: a não possibilidade de aplicação do aprendido no trabalho; não implantação do sugerido; não haver ferramentas para implantar.

A amostra, questionada sobre como avalia a importância destas capacitações para a sua carreira, responde em vários casos que contribui para a carreira, principalmente a de servidor público, em alguns casos que não agrega, como para a área privada; para a área de formação específica; e devido a não se aplicar o aprendido no trabalho.

A amostra, questionada se a UFABC valoriza os servidores capacitados, responde em vários casos não, com destaques: para a valorização ser feita por questões políticas; e não haver retorno financeiro pela capacitação. A amostra responde em alguns casos sim, com destaques para: recebimento de cargos de confiança; e reconhecimento nas áreas e oportunidades. Destaque para alguns casos a aplicação das capacidades ocorrer e em alguns casos não ocorrer. Destaque para a questão da utilização das competências, em um caso é citada como necessidade e em outro caso há expectativa pelo processo de seu mapeamento. Destaque para a UFABC não cobrar resultados das capacitações.

A amostra de GEs, questionada sobre como avalia a importância para sua equipe das capacitações que os seus subordinados fazem, tanto as realizadas para progressão como as ofertadas pela UFABC, responde em vários casos citando que a capacitação para progressão é utilizada apenas para o retorno financeiro enquanto as ofertadas pela UFABC trazem retorno, tanto de trabalho como motivacional. Destaques negativos para o não aproveitamento das capacitações pela UFABC, demandas não supridas e demandas por capacitações comportamentais.

Avaliação de desempenho:

A amostra, questionada por quantas avaliações de desempenho já passou, responde em vários casos com respostas diferentes na mesma faixa, mas as respostas deveriam ser iguais. A amostra responde em alguns casos com confusão entre a avaliação de desempenho do plano de carreira e do estágio probatório, inclusive gerando respostas erradas. A F2 responde com mais precisão.

A amostra, questionada sobre como avalia a importância destas avaliações para seu trabalho na UFABC, se divide entre importante, pouco importante ou sem importância. Para os casos em que há feedback há também importância, para os casos em que não há feedback o processo é considerado com pouca ou sem importância. Destaque para não haver treinamentos para o avaliador e este ser considerado em vários casos não preparado. Destaque para o sistema ou suas ferramentas serem considerados inadequados. Destaque para caso de poder haver manipulação pelo avaliador. Destaques positivos são a oportunidade de reflexão e a melhora do trabalho quando há feedback.

A amostra, questionada sobre como avalia a importância destas avaliações para a sua carreira, se divide entre contribui, contribui pouco ou não contribui. Para os casos em que há feedback há também importância, para os casos em que não há feedback o processo é considerado com pouca ou sem importância. Destaque para alguns casos em que é considerada melhora como profissional, em um caso a melhora é como servidor público. Há correspondência com as respostas anteriores acerca da importância das avaliações para o trabalho, havendo vários casos de apontar que, se é importante, contribui para a melhora como profissional.

A amostra, questionada se a avaliação de desempenho tem relação com sua progressão na carreira, se divide entre sim e não e alguns casos que não sabe. Destaques: para a questão legal ser apontada como relação; para a vinculação ser só formal; para a questão do aumento salarial; para confusão com o estágio probatório; para indicação de que a progressão é automática; para a indicação de que mesmo com avaliação ruim se progride.

A amostra, questionada se a avaliação de desempenho na UFABC utiliza critérios explícitos e objetivos, se divide entre sim, não e em parte. A amostra aponta em vários casos ser um processo impessoal e em vários casos não ser impessoal. Destaque para vários casos que apontam ser padronizada, sendo um limitante. Destaque para a possibilidade do servidor não ser sincero e avaliador não conseguir identificar o fato.

A amostra, questionada se a avaliação de desempenho na UFABC corrige comportamentos inadequados e incentiva o melhor desempenho ou é uma formalidade, responde em vários casos como formalidade, em alguns casos corrige, em alguns casos incentiva, e em alguns casos aponta a

utilidade apenas para reflexão ou alerta. Destaque para: em vários casos depender do avaliado; em alguns casos depender do avaliador. Destaque para irregularidades que não são indicadas na avaliação. Nas F4 e F5 todas as respostas indicam formalidade.

A amostra de GEs, questionada se rebe treinamento para aplicar a avaliação de desempenho, responde em todos os casos com indicação de que não há treinamento, sendo que em alguns casos indica haver uma instrução.

A amostra de GEs, questionada sobre como avalia a importância da avaliação de desempenho para a sua equipe, responde nas F1, F2, F3 e F4 ser importante, com vários casos indicando como momento de feedback e um caso como ferramenta de avaliação mínima. Na F5 as respostas indicam ser de pouca importância, com a preferência dos gestores por sua forma de avaliação e feedback do que a avaliação que é formalidade. Destaque para não haver correções através do mecanismo.

Avaliação do plano de carreira e sua implementação na UFABC:

A amostra, questionada se a amplitude salarial do plano de carreira é adequada e atende as expectativas de melhora financeira, responde em vários casos que não, em alguns casos que sim, e em alguns casos pouco. Destaque para a amplitude não acompanhar a inflação. Destaque para atender no momento, mas no futuro não. Destaque para atendeu no passado e agora não. Destaque para disparidades entre regiões do Brasil e salários serem iguais. Destaque para citação de que incorpora ao salário e valor ser quadruplicado.

A amostra, questionada se as progressões da carreira levam em conta a antiguidade, o desempenho e/ou as competências adquiridas, se divide entre respostas que indicam um dos três elementos, que admitem dois ou três destes, e que indicam não saber responder. Destaque para não haver critério. Destaque para ser formalidade. Destaque para ser automática. Destaque para não haver parâmetro e diferenciação entre desempenho mínimo e máximo.

A amostra, questionada se os incentivos do plano de carreira, como as progressões por capacitação e por mérito e o incentivo à qualificação contribuem para o desenvolvimento profissional e em que sentido, responde em vários casos que sim, sendo mais apontado o incentivo à qualificação, enquanto capacitação e mérito alguns sim e outros não ou de forma limitada, e em alguns casos não ou em parte ou pouco. Destaque ao incentivo financeiro aparecer como bom incentivo, mas também como condicionante e como não atrelado à qualidade dos cursos. Destaque à melhora na carreira e no trabalho mesmo que de forma indireta. Destaque ao incentivo à qualificação ser considerado melhor pelo retorno financeiro ser maior ou pelo curso ser mais extenso, complexo ou agregar mais. Destaque para a qualidade ser ruim dos cursos utilizados para a progressão de capacitação. Destaque para os cursos de incentivo à qualificação não terem relação com a área, ou não serem aplicados ao trabalho, ou poderem ser ruins, sugestão é ter restrição. Destaque mesmo com incentivos servidor nível D não poder mudar de classe. Destaque incentivos não possibilitarem assumir chefias, que deveriam utilizar competências como critério. Destaque para não haver incentivo a fazer mestrado porque a diferença de aumento da especialização é pequena. Destaque para incentivos serem bons somente a curto prazo. Destaque para haver desestímulo por qualificações não serem aproveitadas.

A amostra, questionada se os incentivos do plano de carreira contribuem para o seu desenvolvimento pessoal e financeiro e em que sentido, responde em todos os casos indicando que sim de alguma forma, com exceção de um caso que responde não, por especialização em qualquer curso não ajuda. A amostra aponta em vários casos a contribuição para o desenvolvimento financeiro, em vários casos o financeiro e pessoal, em alguns casos só o pessoal, e em alguns casos somente a curto prazo, pois se chega ao topo rápido. Destaque em vários casos o financeiro é atrelado somente ao incentivo à qualificação. Destaque para o pessoal por adquirir conhecimento e ser motivacional.

A amostra de GEs, questionada se os incentivos do plano de carreira contribuem para o desenvolvimento profissional de seus subordinados e em que sentido, responde em todos os casos que sim de alguma forma. Destaque para o incentivo à qualificação ser o mais citado. Destaque para em uma equipe incentivar a metade e a outra metade não. Destaque para a progressão por capacitação ser citada como ineficaz. Destaque para a progressão por mérito poder contribuir, mas dependendo da chefia poder desestimular se esta não for preparada e/ou se não tiver perfil de liderança. Respostas refletem o que o GE pensa para si como servidor, isto concluído através do confronto das respostas com as respostas da questão anterior.

A amostra de GEs, questionada se os incentivos do plano de carreira contribuem para o desenvolvimento pessoal e financeiro de seus subordinados e em que sentido, responde em todos os casos que sim. A amostra indica em todos os casos o desenvolvimento financeiro, mesmo que em alguns casos somente com o incentivo à qualificação. Em vários casos é indicado o desenvolvimento pessoal também, com conhecimento. Em vários casos é indicado que o desenvolvimento se dá somente com o incentivo à qualificação.

A amostra, questionada se os incentivos do plano de carreira ajudam a UFABC a ter servidores qualificados para suas necessidades de trabalho e por que, se divide entre sim, não e depende. As respostas sim indicam ser principalmente no crescimento de conhecimento que impacta direta ou indiretamente no trabalho. As respostas não indicam ser por cursos não serem bons ou não terem relação com a área de trabalho, e casos em que o servidor só busca o financeiro. É considerado mais o incentivo à qualificação. Condicionantes de respostas que indicam depender: servidor que pode não estar disposto a aplicar o conhecimento; ou a UFABC não aproveitar as qualificações, não ter política para tanto e/ou não cobrar resultados; ou depender da área ou demanda. Destaque para UFABC não reter pessoas por não ter atrativo, não dar oportunidade ou não reconhecer. Destaque para conhecimentos adquiridos preparam servidor para saída da UFABC. Destaque para competências adquiridas deveriam ser critério para concurso interno para cargos de confiança. Destaque para dois perfis: o que busca conhecimento, e optou pelo serviço público, assim o incentivo ajuda; e o que busca só pelo financeiro, e quer estabilidade e comodismo, assim o incentivo não ajuda.

A amostra, questionada se os servidores podem utilizar estes incentivos do plano de carreira apenas com o objetivo de atender a seus interesses pessoais sem levar em conta as necessidades da UFABC, responde em vários casos que sim: em que o servidor só vê lado financeiro ou seus objetivos; em que a UFABC não cobra, não direciona, não apresenta atrativos ou não utiliza qualificações dos servidores. A amostra responde em alguns casos que não: em que a UFABC sempre ganha; em que é direcionado para a área; em que a relação direta exigida pelo plano direciona. O incentivo à qualificação é o mais considerado. Destaque para duas citações para o ambiente organizacional, em uma funciona em outra não. Destaque para a necessidade da UFABC incentivar qualificação. Destaque para como UFABC não utiliza qualificações do nível do cargo, a qualificação acima pelo incentivo não o seria. Destaque para compra de cursos para receber incentivo. Destaque para mesmo sem intenção qualificação acabar sendo aproveitada pela UFABC.

A parte da amostra que respondeu afirmativamente a questão anterior, questionada se o fato compromete o desenvolvimento dos próprios servidores, se dividida entre sim, não, alguns casos em que não sabe e alguns casos que depende: da UFABC, para direcionar; ou do servidor, para saber lidar. Destaques nas respostas sim: comprometer ao não focar na qualidade, mas só no financeiro; ou pela UFABC não aproveitar qualificações do servidor e não reconhecer técnicos-administrativos, o que desestimula. Destaques nas respostas não: não comprometer porque qualifica no que o servidor deseja e pode preparar para outros desafios, como buscar algo fora da UFABC; não comprometer porque programa de capacitação da UFABC supre as necessidades.

Por fim, a parte da amostra que respondeu afirmativamente a questão de se os servidores podem utilizar estes incentivos apenas com o objetivo de atender a seus interesses pessoais sem levar em conta as necessidades da UFABC, questionada se o fato prejudica a UFABC, responde em vários casos que sim: como com desperdício de recurso financeiro; não ter retorno direto; ganho apenas quantitativo e não qualitativo; preparar o servidor para outra área que não a de atuação; UFABC perder oportunidades de capacitar visando atender suas necessidades; preparar o servidor para sair da UFABC. A parte da amostra responde em alguns casos que não: pois é possível utilizar de alguma forma; outros servidores compensam; servidor tem o mínimo ao entrar pelo concurso. Destaques para UFABC: não aproveitar as competências de seus servidores; não valorizar talentos; não cobrar resultados.

APÊNDICE E - Entrevista com o Coordenador-Geral de Recursos Humanos da UFABC

*Informações e opiniões expressas de forma resumida e ordenadas por tema.
Entrevista realizada em 22/02/2013*

POLÍTICA DE RH DA UFABC

Os objetivos da política de RH da UFABC:

O principal objetivo da política de RH da UFABC é conseguir fazer a gestão fluir de maneira eficiente e eficaz com os escassos recursos disponíveis na UFABC. Em sua concepção, a UFABC foi proposta como uma universidade de ponta, com recursos tecnológicos avançados, mas com um corpo de servidores reduzido, para se tornar um modelo tanto acadêmico como também de gestão. Nesse sentido, a política de RH da UFABC é aplicar a eficiência e eficácia na administração pública com o menor número de servidores, isso através do desenvolvimento destes servidores, ao capacitá-los da melhor forma possível para levar a UFABC para a excelência, inclusive no modelo de gestão. Como em toda organização, um dos objetivos da gestão de RH é manter servidores, mas este objetivo extrapola a capacidade de ação da gestão de RH da UFABC, pois há uma série de fatores, como o fato do PCCTAE limitar as ações possíveis e a situação da UFABC de estar ainda em implantação exigir um esforço maior dos servidores.

O planejamento da política de RH na UFABC: O planejamento da política de RH leva em conta diretrizes e legislações como a lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 (que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais) e a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (estabelecida com o decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006). Buscando atender os anseios da categoria, está se trabalhando com a gestão por competências, visando instituir uma política de RH da instituição que posicione os servidores no que são capacitados a executar, que melhore suas capacidades através de um plano de capacitação por competências, que estabeleça uma estrutura organizacional ordenada com critérios objetivos e claros para toda a comunidade, e também que desenvolva um plano de desenvolvimento dos servidores com participação da comunidade através da instituição do CCQP (Comitê de Capacitação e Qualificação de Pessoal) com a ideia de construir uma política de RH de forma participativa, permitindo à comunidade opinar sobre a política de RH, de acordo com os limites disponíveis.

A coordenação do PCCTAE na UFABC:

A UFABC surgiu no PCCTAE, não houve transição de outro plano de carreira. A partir das premissas do PCCATE a UFABC conduz sua rotina de RH. As políticas de RH não são definidas pelo PCCTAE, mas sim pela visão que a instituição tem de conduzir o plano de carreira. A CGRH faz a coordenação de aplicação do PCCTAE, pois o PCCTAE aboliu a comissão permanente TA que coordenaria esta aplicação e criou a CIS (Comissão Interna de Supervisão) apenas para supervisionar a implantação do PCCTAE na universidade, como nas transições dos planos de carreira, o que não ocorre na UFABC. Assim, a condução do PCCTAE na UFABC ocorre naturalmente, pois a UFABC surgiu neste plano. A CGRH é uma unidade estratégica e suas divisões são articuladas, não havendo separação física entre seus servidores que atuam de maneira integrada, como na avaliação de desempenho, a qual é realizada por uma divisão promovendo ferramentas e informações para que outra divisão possa atuar no desenvolvimento do servidor, mas ainda existem ações que dependem de articulação com outras áreas da UFABC, como a PROAP, o Sindicato e a alta administração.

Mais sobre a política de RH da UFABC:

A qualificação do servidor superior ao cargo é aproveitada totalmente, porque como a UFABC está em implantação o nível de complexidade que é exigido dos servidores é muito alto. A política de RH da UFABC não depende só da CGRH, ela é institucional e feita pelos próprios recursos humanos que deve ter uma postura adequada, pois o servidor também faz a política, ainda mais porque no setor público tendo a estabilidade o servidor é formador da política de RH, diferentemente da iniciativa privada onde há uma determinação. Quando da concepção do convencimento dos representantes no governo para a criação da UFABC, foi proposto um modelo de gestão com recursos humanos

restritos. Mas a comunidade desconhece este fator. Em comparação com outras universidades novas a UFABC é a com o menor número de servidores, mas com maior atendimento. Isso porque seu projeto surgiu de forma independente, enquanto as outras foram desmembramentos de outras IFES. Assim a UFABC deve ter recursos humanos restritos e recursos financeiros maiores. De acordo com a relação do MEC a UFABC tem o menor número de técnicos administrativos por aluno. E ainda, precisa de muito apoio acadêmico, pelo seu perfil, o que concorre com as necessidades administrativas. E para trabalhar da melhor forma possível com os recursos humanos disponíveis, a intenção antiga de aprimorar os recursos humanos da universidade sempre teve o empecilho de ter reitores pró-tempore, já que estes tinham limitações com projetos de longo prazo que demandam tempo para ter resultados. Assim, somente com o reitor eleito é que foi possível iniciar o trabalho em longo prazo. A capacitação não trata somente de se fazer o trabalho de maneira adequada, mas também de forma mais rápida e leve, para se lidar com a escassez melhorando a forma de o servidor atuar. A política da UFABC de ter um quadro reduzido se manteve desde o início e mesmo com a mudança de governo a gestão da educação permaneceu a mesma. A UFABC recebeu promessa de incremento do quadro de servidores, mas este não foi recebido até o momento e a UFABC duplicou o seu campus com o mesmo número de servidores. A política de RH é complexa, o que é documentado é somente parte dela.

CARREIRA E DESENVOLVIMENTO

A política de desenvolvimento para os servidores:

A política de desenvolvimento para os servidores é a estabelecida pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Na UFABC a política de desenvolvimento ainda é incipiente, pois sempre trabalhou baseada nas demandas das áreas e dos servidores por capacitação, mas agora vai passar a contar com a participação da comunidade através do CCQP. A política é volátil e dinâmica, e acompanha o modelo de gestão vigente, sendo que a partir de uma nova gestão pode mudar. A política visa sempre permitir o desenvolvimento das necessidades de trabalho. A política trabalha para atender os objetivos da administração pública, buscando entender também os objetivos dos servidores. A capacitação nunca foi unilateral, sempre houve espaço para proposição de alternativas. A capacitação para os servidores sempre foi planejada por demanda e através dos feedbacks das áreas, em três eixos: transversais, sendo oferecidos conhecimentos essenciais do serviço público a todos os servidores; específicos, para o aumento da capacidade técnica e consequente execução das ações; e gerenciais, voltados a servidores dirigentes. Era por demanda e a partir dos feedback que a CGRH tinha das áreas. Já com a criação do CCQP este cenário evoluirá, pois uma das atribuições do comitê é criar as políticas e diretrizes para capacitação, sendo, assim, uma iniciativa pioneira que vai garantir a participação dos servidores no planejamento de sua política de desenvolvimento. Nesse sentido, parte essencial está sendo feita e a operacional será aprimorada.

Compatibilização dos objetivos de servidores e UFABC:

Os objetivos dos servidores devem estar em consonância com os objetivos da UFABC. Se não estão, há duas situações que ocorrem: ou o servidor está de passagem, é um *concurseiro* ou está em treinamento para o mercado de trabalho, ou o servidor está no lugar errado. Nestes casos o servidor é capacitado, utiliza dos recursos públicos e quando está em um nível interessante pede a exoneração. Diante disso, o que deve ser pensado pela política de RH é: como manter o servidor na UFABC com a sua capacitação; como aproveitá-lo de forma favorável ao servidor e à UFABC; como exigir o retorno do servidor pela sua capacitação, sendo que, segundo a administração, deve-se exigir o retorno, mas isso deve ser feito com cautela para saber o que exigir e de acordo com as necessidades da instituição. Se não existe alinhamento entre servidor e órgão há algo errado, o alinhamento é fundamental, se tiver um interesse de capacitação que não é interessante para o setor ou para o órgão há uma falha ou da gestão ou do servidor, ou as duas situações. Este problema tem solução simples quando é feita uma gestão participativa, como com o CCQP, o qual capta a demanda de um lado da administração e a dos TAs, que muitas vezes são as mesmas, assim, ao se compilar as necessidades é possível formatar um plano de capacitação adequado. As necessidades muitas vezes são demandas de momento da instituição e o servidor às vezes não está a par de qual é a estratégia de sua área em longo prazo, pois, se tiver, poderá alinhar melhor seus interesses ao do órgão. Assim, enquanto no eixo de capacitação transversal o interesse é institucional, ou seja, a administração quer

desenvolver o conhecimento de servidor público, no eixo de capacitação específico o interesse é aderente ao anseio do próprio servidor, pois como a administração delega ao servidor atribuições, os servidores necessitam de capacitações para suprir estas necessidades e para a sua unidade organizacional atingir seus objetivos. Os objetivos devem estar sempre alinhados, se não estão algo está errado e esta política de articulação depende da administração como um todo. Através de mapeamento dos motivos de saída realizado com servidores que deixaram a UFABC, foi possível detectar perfis de servidores que são fortes candidatos a *concurseiros* e, mesmo que detectados, o papel da administração é convencê-los que a UFABC é um bom lugar para ficar e fazê-los desistir da transição continua de órgão a órgão.

Expectativas de carreira:

As expectativas novas para os servidores são as determinadas pelo PCCTAE. O que está sendo feito na readequação do plano de carreira (após a última greve) é um avanço, pois os servidores poderão somar cursos para a progressão, além do percentual do incentivo à qualificação ter sido elevado. Já na UFABC, é possível dizer que houve um amadurecimento da instituição bom para a carreira de TAs, que também amadureceram quanto ao seu potencial, pois, antes, cargos de alta direção eram ocupados apenas por docentes, e agora, os TAs estão ocupando também estes cargos. Antes, não se cogitava que TAs pudessem assumir pró-reitorias, e hoje, isso ocorre. Isso mostra que os TAs têm potencial e oportunidades de buscar na carreira posições de realização profissional e de reconhecimento de potencial. A partir do processo de implantação da gestão por competências na UFABC foram determinados critérios para detectar posicionamentos funcionais de varias funções. Antes os critérios não eram claros e os cargos comissionados eram recebidos por demanda. Agora isto é feito por grau de complexidade, por critérios claros determinados pelo mapeamento de funções. Já a segunda etapa que será realizada é detectar o potencial dos servidores através do mapeamento de pessoas, para saber se eles têm capacidades para a função que está e qual seu potencial. Após a consolidação e o feedback de dirigentes, isto servirá como ferramenta para otimizar a força de trabalho e trabalhar da melhor forma possível com o número mínimo de servidores. Isto porque hoje a UFABC é a IFES com o menor número de servidores TAs por aluno e docentes. A partir do mapeamento, será oferecido à próxima gestão o relatório com as informações de todos os servidores e suas competências para melhor utilizá-los. A intenção do RH é sugerir que o próximo dirigente utilize o mecanismo do mapa de competências para melhor utilizar os servidores de acordo com situações de nível técnico, comportamental e também político. Essas são algumas das possibilidades de expectativas, mas não dependem do plano de carreira, dependem da política interna da UFABC. Centralizar na área de RH da organização as demandas por capacitação é uma forma boa que produz resultados, haja vista que a qualidade da gestão de RH é medida pela quantidade de recursos destinados a ela, e a cada ano a UFABC recebe mais recursos para a capacitação que é constantemente aprimorada. Todavia, a gestão de RH da UFABC entende que a gestão deve ser mais participativa, por isso busca uma política de desenvolvimento do servidor através do CCQP, para ouvir as demandas de vários lados e compila-los, assim, tendo esta ferramenta o servidor pode se incentivar a ficar na instituição pela oportunidade de se desenvolver e ao se capacitar ter não só o aumento de seu trabalho e responsabilidades, mas também a possibilidade de absorver mais conhecimentos e de se desenvolver tecnicamente e também profissionalmente, podendo fazer uso de suas capacidades e, inclusive, em posições hierárquicas específicas. A política de RH é longa para se formar. Qualquer instituição precisa aprimorar as políticas de RH, mas uma política de RH se constrói aos poucos. E para isso é preciso contar com ambientes adequados e dirigentes que pensem nestas condições. Mas hoje a UFABC não consegue promover as condições de trabalho ideais ainda, porque está em implantação. Isto irá melhorar, mas a UFABC ainda está em uma fase de transição. A política de RH também é dinâmica, e o fato da universidade estar em expansão é uma circunstância a se levar em consideração. Diante disso, no momento, enquanto aspectos desta natureza não existem, a alternativa para melhorar é favorecer o lado profissional do servidor, para que ele esteja preparado para exercer suas atribuições, para que tenha oportunidade, para que esteja no lugar certo e para que existam alternativas e justificativas para que o servidor esteja no lugar certo. E, a partir do momento que sejam mapeadas as atribuições de cargos e competências dos servidores, será possível aplicar a mobilidade de forma estratégica, melhorar a administração e satisfazer o servidor. E, para poder por isto em prática, a UFABC está utilizando um dispositivo que a própria administração pública sugeriu, que é a gestão por competências. Mas a

gestão por competências é um processo longo, sendo que órgãos antigos têm dificuldade de implantar esta gestão pelo seu pessoal estar estacionado, já a UFABC não.

MECANISMOS DE INCENTIVO

Os mecanismos do PCCTAE:

A gestão de RH da UFABC avalia os mecanismos do PCCTAE como fraquíssimos, pois incentivam os servidores a buscarem capacitações e qualificações com a necessidade de cumprir horas, mas não garantem a qualidade do curso e nem o retorno que a UFABC precisa. Se um servidor precisa de uma especialização ele pode fazer na melhor instituição de ensino ou em qualquer uma para receber o benefício. Hoje os mecanismos de incentivo são atrativos porque o plano de carreira é muito mal remunerado em relação aos mesmos cargos no mercado. A intenção deveria ser a de incentivar o servidor a fazer uma especialização para melhorar o desempenho no cargo, para então ocupar uma função e ter um retorno profissional adequado e, por consequência, ter um retorno financeiro. Mas a atual situação é que para se receber mais é preciso fazer uma especialização para melhorar sua situação financeira, e não necessariamente melhorar sua qualificação e desempenho. Não há controle para fazer este direcionamento para cursos de qualidade. Somente existe um controle para verificar a incidência, mas o servidor é livre para buscar em termos de qualificação o que melhor lhe convém e em capacitação também, mesmo que em termos de capacitação seja possível utilizar dos recursos da universidade para tanto. Uma forma que poderia ser utilizada como controle da qualidade é a universidade proporcionar a qualificação, mas existe uma interpretação na administração pública de que a administração não pode pagar pela qualificação do servidor, e sim este servidor deve fazê-lo, sendo que a administração deve se preocupar somente com a capacitação contínua. Assim, torna-se difícil conseguir recursos para a qualificação do servidor. O que a gestão de RH irá tentar trabalhar é que a UFABC promova mais cursos de especialização com parcelas de vagas para servidores, porque não se pode criar cursos somente para servidores. E quanto a cotas para servidores em mestrados e doutorados a posição da administração é contrária, pois os TAs têm condições de serem selecionados para cursos destes níveis por sua própria competência. Já mestrados profissionais que possam trazer boas dissertações sobre administração pública com projetos que venham trazer benefícios para a UFABC são bem vindos. Mas sempre haverá servidores que não conseguirão ingressar em cursos bons pelo seu mérito e buscarão as qualificações pelas alternativas mais simples de se conseguir o incentivo. Isso prejudica o desenvolvimento dos servidores. Já a progressão por capacitação, com a nova possibilidade de se somar cargas horárias de diversos cursos, passa a ser interessante para se agregar diversos conhecimentos. Mas o servidor poderá ainda apresentar só um curso e ficar parado onde está e não se desenvolver, não apresentando um resultado para a administração. A possibilidade de se passar do nível um de capacitação para o nível quatro é péssima. Já com o novo mecanismo, com pequenos cursos o servidor pode se beneficiar passando de um nível para o outro, mas mesmo assim não é o ideal. É preciso capacitar bem a base, mas também os gestores. Servidores que param e não se capacitam se desmotivam com o tempo e se tornam improdutivos. Se a UFABC utilizar os mecanismos de uma forma melhor, os servidores vão se sentir mais capazes, confiantes e motivados, a UFABC vai ganhar em nível de qualificação e, assim, os gestores também vão se sentir na necessidade de evoluir. Os mecanismos devem ser bem interpretados pelo órgão. A UFABC tem o desafio de, como uma instituição nova, tentar mudar a cultura que existe em outras IFES, concedendo razões para o servidor se capacitar e se qualificar e não só mantendo os servidores, mas aprimorando seu desempenho com a intenção de motivá-los.

Avaliação de desempenho:

A avaliação de desempenho é interessante se for bem feita. Trata-se de um mecanismo de incentivo ao bom desempenho, mas, se o órgão o tratar como um mero mecanismo para progressão, este não faz sentido para o órgão e para o servidor, sendo uma mera formalidade. O que se fez na UFABC foi aprovar uma série de critérios para o servidor se interessar em melhorar o seu desempenho, como o mecanismo da avaliação 360 graus em que se provoca a atenção não só no servidor, mas nas condições de trabalho. Mas isso só não é o suficiente, se não forem utilizados os resultados das avaliações para a administração. É o que está começando a ser feito, tentando se aproveitar os resultados das avaliações de desempenho, entendendo os desempenhos das áreas e tendo

resultados para promover uma avaliação efetiva, que retrate as condições e forneça subsídios para tentar melhorar o desempenho do servidor. O mecanismo está melhorando a sua eficácia ao longo do tempo. Em 2008 e 2009 a avaliação era realizada via formulário, em 2010 iniciou-se a avaliação 360 graus e em 2011 foi realizada por via eletrônica, o que foi capaz de aumentar a gama de informações, trazendo feedbacks muito bons e conseguindo gerar uma análise que entrou no processo de mapeamento de competências e gerou uma reestruturação no final de 2012. Foi possível utilizar os resultados para várias finalidades, tanto no aspecto do servidor como no do órgão. Já em 2012 houve um problema de ordem operacional e não foi possível ainda gerar relatórios para a alta administração. Já a próxima avaliação de desempenho será melhorada, pois será uma avaliação de desempenho por competências, na qual não serão utilizadas somente perguntas básicas, pois sabendo o que cada servidor faz em sua área será possível avaliar de acordo com o que cada servidor deve desempenhar em sua área, tanto no aspecto técnico como comportamental. Serão perguntas específicas da função desempenhada, sendo uma avaliação de desempenho personalizada. O grande fator da avaliação de desempenho que não é adequado é o fato de que a avaliação de desempenho é uma coisa e a avaliação institucional é outra. A falha é que a avaliação de desempenho só promove a progressão do servidor, mas não promove a melhoria da gestão. A avaliação de desempenho é um bom mecanismo, se bem aproveitado. Antes eram duas avaliações, a de desempenho e a institucional, mas com o mecanismo da gestão por competências será possível fazer uma única avaliação. Existem dois tipos de resultados da avaliação de desempenho, os quantitativos, para definir a nota da progressão do servidor, e os qualitativos, para contribuir para o desempenho da administração como um todo. Já a avaliação de desempenho por competências terá resultados quantitativos, para progressão, e qualitativos para aprimorar o desempenho da instituição e dos servidores.

Incentivo à qualificação:

Se o órgão financiasse uma qualificação, sendo do interesse da administração, seria um verdadeiro incentivo à qualificação. Da forma como é, a administração incentiva o servidor a se incentivar a se qualificar com o retorno financeiro posterior. O correto seria financiar a qualificação. O incentivo à qualificação não é uma grande vantagem para a administração, pois vai contra uma lógica, já que quer que o servidor se qualifique para trazer resultados, mas não promove a qualificação, só estimulando parcialmente o servidor a se qualificar com o retorno financeiro posterior. Se a instituição financiasse a qualificação o servidor teria os compromissos de fazer a qualificação na melhor instituição, de se empenhar e de trazer resultados para a administração, sendo um servidor que, por mérito, se incentivaria a crescer profissionalmente na instituição. O PCCTAE direciona os servidores a buscarem os incentivos de acordo com sua necessidade pessoal e não a buscar um crescimento no órgão e na administração pública. Tendo qualificações acima do necessário para seu cargo que não foram focadas nas necessidades de seu órgão o servidor continua a desempenhar as mesmas funções e o retorno financeiro depois de um tempo não o motivará mais, chegando, este servidor, a um estágio de desmotivação que gera a busca por outra carreira, como a de docente, restando para o órgão iniciar o processo novamente com outro servidor novo. Uma alternativa seria possibilitar uma mudança de classe no próprio órgão por concurso interno, ou estabelecer uma norma que a cada qualificação nova o servidor poderia ocupar um posicionamento funcional diferente, com uma possibilidade de subir no plano funcional a partir de sua qualificação. Mas na administração pública foca-se muito no cargo do concurso. A qualificação não é buscada para progressão na carreira. O mecanismo do plano é remunerar mais pelo esforço da qualificação e a relação seria a de se buscar que um servidor mais qualificado teria um desempenho melhor e isso seria revertido para a instituição. Mas essa relação não ocorre, pois há servidores que entram na carreira, se qualificam e se capacitam, mas continuam a desenvolver as mesmas atribuições. A UFABC pode mapear cargos e funções e pessoas, mapear as pessoas para adequá-las ao que desenvolvem e para possíveis outras funções da universidade. O PCCTAE não é atrativo para um servidor buscar uma qualificação superior ao cargo, mas com o mapeamento por competências a administração pode indicar aos dirigentes como melhor aproveitar as competências dos servidores e não perdê-los, através de um descritivo de funções. A partir de um momento em que o incentivo à qualificação é usado pelo órgão ele passa a contribuir para a instituição e incentiva o servidor a permanecer na instituição e buscar uma progressão em sua carreira. A UFABC está mapeando as pessoas, para poder oferecer estas alternativas aos dirigentes, e fazendo capacitações de dirigentes, para aproveitar o que será oferecido pela gestão por competências. Isso está ocorrendo e a questão

está incluída no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFABC, assim, estas etapas estão garantidas. Mas com a mudança de dirigentes, através das eleições, é preciso realizar novas capacitações para os novos gestores. Assim, o mapeamento de competências vai fazendo parte da montagem da política de RH da UFABC, no sentido de ser um aprimoramento do PCCTAE.

OUTRAS QUESTÕES RELATIVAS AO PCCTAE

Relações com o MEC e o MPOG:

O MEC estipula legislações voltadas à educação que influenciam diretamente os recursos humanos da educação e o MPOG delinea a legislação que fala de pessoal. Assim, os dois ministérios influenciam as políticas de RH da instituição. O MEC, órgão setorial, recebe as demandas das IFES defendendo-as junto ao MPOG, que verificará se estas não confrontam com dispositivos legais e constitucionais e se poderão ser absorvidas pelo governo e, ainda, se este poderá assumir financeiramente o pretendido. O MEC determina normativas que influenciam a gestão de RH, determinou o PCCTAE, resolve as questões, recebe as demandas, responde dúvidas. O MEC influencia as políticas da universidade, mas há influências externas. Já o MPOG é a última instância para definir as questões de RH, pois é responsável pela unificação dos recursos humanos da administração pública federal. Mas há questões que extrapolam o MEC e o MPOG, como algumas questões de categoria, as quais, em última instância, são decididas judicialmente. Existe a autonomia universitária, que depende de como o órgão trabalha com a legislação, o MPOG dá a palavra final, se for referente ao órgão setorial qualquer demanda do PCCTAE deve ser enviada ao MEC que se não conseguir resolver envia ao MPOG. Quanto à autonomia, por exemplo, a UFABC irá fomentar o encargo de cursos e concursos em programa de multiplicadores do órgão, para incentivar o servidor a se aprofundar.

A questão política:

A questão política atrapalha bastante a gestão de RH. Na implementação do PCCTAE não tanto, houve apenas uma mudança superficial no PCCTAE devido à greve para acalmar a categoria, mas não contemplou suas demandas. Isto porque, na realidade, o funcionalismo público é fraco, pois representa parcela pequena da população não pesando tanto para a influência política. O governo quando precisa reduzir gastos congela os salários de servidores e não fornece mais vagas de servidores para o incremento dos quadros, o que influencia a gestão de RH a qual precisa estabelecer uma nova política de RH para conseguir lidar com o número restrito de servidores e gerar resultados. Nesse sentido, a gestão de RH terá de trabalhar com as políticas para capacitar bem os servidores, para progredir os servidores efetivamente, utilizando resultado das avaliações de desempenho, enfim, utilizando as ferramentas precárias que o PCCTAE fornece para incentivar os servidores a se motivarem para trabalhar mais. A questão política em âmbito interno é mais forte, há diversos mecanismos que podem favorecer melhores aplicações do plano de carreira, mas com a possibilidade de mudanças de dirigentes, se os novos dirigentes não concordarem com os mecanismos adotados, como a gestão por competências, corre-se o risco de se perder todo o trabalho que só terá resultados em longo prazo.

CONCLUSÃO:

Em conclusão, o PCCTAE trata das tabelas de progressões vertical e horizontal, do que se espera do servidor e de quais são seus cargos e possibilidades; mas não é um plano de carreira bom.

APÊNDICE F - Entrevistas com gestores de recursos humanos da Divisão de Ingresso e Treinamento de Pessoal e Divisão de Estruturação e Desenvolvimento Institucional

*Informações e opiniões expressas de forma resumida e ordenadas por tema.
Entrevistas realizadas em 22/02/2013*

POLÍTICA DE RH DA UFABC

Os objetivos da política de RH da UFABC:

Os principais objetivos da política de RH da UFABC seguem o determinado pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal de 2006, a qual indica a necessidade de aplicar planos de capacitação e a gestão por competências, assim, a gestão da capacitação será feita pelas competências. O objetivo é manter o quadro de pessoal capacitado para realizar os trabalhos da melhor forma possível. Atualmente manter o pessoal na instituição não depende da UFABC. É possível incentivar isso com o desenvolvimento e com a capacitação, mas o que é mais apontado pelos servidores da UFABC como motivo de saída é o limite financeiro.

A coordenação do PCCTAE na UFABC:

A UFABC já foi criada no PCCTAE, não houve transição, assim a implementação do plano é tranquila, não havendo muitas dúvidas. A CIS (Comissão Interna de Supervisão) atua para auxiliar na questão, mas não há muito contato da CIS com a CGRH, já que não existem conflitos e divergências entre servidores e CGRH na implementação dos incentivos do PCCTAE. Assim, a CIS da UFABC não tem muita atuação. O mesmo ocorre com o contato com a CNS (Comissão Nacional de Supervisão), já que em IFES em que houve a transição de planos estas comissões têm papel mais atuante, mas na UFABC não há articulação, pois não há conflitos, como progressões negadas em que as comissões teriam de atuar.

CARREIRA E DESENVOLVIMENTO

A política de desenvolvimento para os servidores:

O desenvolvimento é feito através das capacitações que são oferecidas de acordo com as demandas que são apresentadas pelas áreas. Procura-se o desenvolvimento constante, com o intuito de proporcionar uma ou duas capacitações no ano por servidor.

Compatibilização dos objetivos de servidores e UFABC:

A compatibilização dos objetivos da UFABC com os objetivos dos servidores não está muito clara, mas com a gestão por competências espera-se indicar ao servidor o que se espera de seu cargo e função, apresentando a importância de seu cargo para se atingir os objetivos da UFABC.

Expectativas de carreira:

A gestão das carreiras dos TAs não são feitas pela UFABC, elas estão limitadas ao PCCTAE que indica quais são as progressões e níveis. Sobre as expectativas novas oferecidas, com a gestão por competências estas ficarão claras. Mas há dificuldades de estabelecer este tipo de gestão no setor público, pois é uma ação em longo prazo que não pode ficar apenas na base e nas posições intermediárias da instituição, dependendo muito dos dirigentes em nível estratégico. A gestão por competências irá trazer um novo conceito, apresentando o que se deve fazer, quais são as missões dos cargos dos servidores e quais são os caminhos para se buscar melhoria e crescimento. Se a gestão por competências for atrelada a cargos de confiança e chefias é possível criar um caminho para a carreira do servidor, pois haveria um caminho mais claro que mostraria que através do desenvolvimento é possível chegar a um crescimento profissional dentro da UFABC, ocupando uma posição. O processo de implantação da gestão por competências iniciou-se no final de 2011. Em 2012 foi feito o mapeamento de competências e em 2013 será feita as avaliações das pessoas, a partir disso será possível desenvolver um novo plano de capacitação de acordo com as competências

necessárias para a UFABC em 2014. Até o momento as capacitações são planejadas por demanda. A atual gestão de dirigentes está comprometida com a implantação da gestão por competências e com a mudança de dirigentes é preciso haver continuidade, pois o processo só funciona se estiver incorporado também a nível estratégico de dirigentes.

MECANISMOS DE INCENTIVO

Os mecanismos do PCCTAE:

São dois os tipos de progressões, a por mérito, da avaliação de desempenho, e a por capacitação. Observa-se que a progressão por capacitação é buscada mais pelos servidores pela questão salarial, ou seja, mais para se ter um aumento do que para ter uma qualificação interessante. São quatro níveis de progressão que têm o incentivo financeiro para se buscar a capacitação, mas, com a possibilidade de passagem do primeiro ao último nível de capacitação de forma direta, há uma preocupação de que isso possa gerar um desestímulo, não havendo mais o incentivo financeiro. A CGRH oferece capacitações, mas outra preocupação é que o fato pode gerar uma acomodação ou desinteresse na capacitação. O entendimento foi que o servidor que optasse por fazer um curso com uma carga horária maior, deveria ser recompensado, no sentido de suprir uma carência, mas o que gera efeito adiante. Deveria haver mais níveis de capacitação, pois o prazo em que se chega ao limite da progressão é muito curto. Deveria haver percentuais maiores e talvez um interstício maior entre as possibilidades de progressão. Já a progressão por mérito ocorre a cada 18 meses e visa conceder o aumento salarial mediante avaliação do desempenho. Avaliando os mecanismos do PCCTAE, para os servidores que já estavam no serviço público foi um avanço, comparando com outros órgãos, o PCCTAE é uma melhora que incentiva muito os servidores buscarem qualificação. Os dados mostram que a maioria dos servidores têm cursos acima do que é necessário para seu cargo utilizando o incentivo à qualificação. E com a revisão dos percentuais o servidor de nível médio, por exemplo, teve aumento para buscar a graduação com relação direta. Isso reflete impactando nas tarefas que os servidores desenvolvem em sua rotina. Assim, com o incentivo o servidor busca uma melhor capacitação. Outro dado é que muitos servidores são alunos de graduação e mestrado da própria UFABC o que qualifica a força de trabalho. Na progressão por capacitação a maioria visa o financeiro, mas agora com a possibilidade de somar as cargas horárias os servidores poderão se focar nos cursos que a UFABC oferece. O servidor se qualificando vai ter desenvolvimento e se fizer capacitações focadas no trabalho poderá haver uma melhora no trabalho que impactará no serviço como um todo. Sobre a relação direta para progressão por capacitação, a maioria dos cursos têm relação direta e, na dúvida, o servidor questiona antes de fazer o curso. No incentivo à qualificação, a relação é indireta quando o servidor já tinha um curso antes do ingresso, os que não têm, em geral, buscam de acordo com a sua área de atuação, com o ambiente organizacional. Os ambientes organizacionais são determinados em decreto para estabelecer a relação direta e indireta do curso apresentado para incentivo e para o plano de capacitação, sendo que as unidades organizacionais da UFABC são enquadradas nestes ambientes para determinar em qual ambiente o servidor se enquadra.

Capacitação:

A capacitação é feita de acordo com as necessidades das áreas, não havendo articulação com a estratégia organizacional. Não há financiamento para capacitações longas para TAs com afastamentos, mas o Comitê de Capacitação e Qualificação de Pessoal (CCQP) poderá regulamentar e normatizar regras para este tipo de ação, como afastamentos para realizar mestrados e doutorados. Não há planejamento para um programa de capacitação formal dos servidores TAs. Foi criado um curso de especialização em gestão pública em uma ano para TAs, mas não houve continuidade. Está na pauta do CCQP a criação de especializações direcionadas aos TAs e a criação de um mestrado profissional pensando nos TAs, mas atualmente não existe nada neste sentido. A CGRH preside o CCQP, a PROPLADI participa para verificar questões de orçamento, e há um membro da CIS e dois TAs eleitos. A educação formal está no PDI na parte de desenvolvimento de pessoas, assim, até 2022 este programa de capacitação será desenvolvido, o que é uma das reivindicações do Sindicato. A capacitação além do que o cargo pede não é utilizada para o trabalho, pois não há direcionamento. O servidor faz o curso, recebe o incentivo à qualificação, os que têm relação com a área de trabalho acabam sendo aproveitados indiretamente, mas não há um trabalho específico para aproveitar isso nem nenhuma valorização a mais além da do incentivo à qualificação. A progressão por capacitação é

mais utilizada pelo retorno financeiro, não incidindo diretamente no trabalho. Já os cursos do programa de capacitação da UFABC trazem retornos diretos. Até então as capacitações do programa não tinham a carga horária para progressão, com exceção de cursos de informática dos quais era possível somar os módulos, mas agora com a nova possibilidade de acumular cursos, os cursos oferecidos pela UFABC poderão ser utilizados para isso, inclusive os oferecidos virtualmente por escolas de governo. Dessa forma, os cursos para progressão poderão ser melhor utilizados pela UFABC e trazer retornos.

Avaliação de desempenho:

A avaliação de desempenho do PCCTAE não se confunde com a avaliação de desempenho do estágio probatório, são processos diferentes. A avaliação do estágio probatório é mais simples sendo realizada em 90 graus, com critérios determinados pela lei 8.112, é realizada uma vez por ano para cada servidor respeitando 12, 24 e 36 meses de sua data de exercício, e visa unicamente atender o determinado pela lei para atingir a estabilidade. Já a avaliação de desempenho é um processo constante que visa o desenvolvimento do servidor. Cada IFES determina os critérios desta avaliação, na UFABC é utilizada a metodologia 360 graus. A avaliação é realizada uma vez por ano em data igual para todos os servidores. Para progredir por mérito é preciso ter o resultado de duas avaliações de desempenho, a do ano corrente e a do ano anterior. O processo gera dois tipos de resultado: o quantitativo que é utilizado para a progressão por mérito do servidor; e o qualitativo, utilizado para o desenvolvimento do servidor e a consequente melhora do trabalho, ao ser enviado para as chefias para que se realize o feedback. Até o momento não há treinamento efetivo para se realizar a avaliação de desempenho e seu feedback, mas o que se faz é o envio de instruções de como proceder. No momento os resultados não são atrelados às capacitações, mas a perspectiva é que estes gaps sejam resolvidos com a incorporação da gestão por competências ao processo.

OUTRAS QUESTÕES RELATIVAS AO PCCTAE

Relações com o MEC e o MPOG:

O contato da CGRH da UFABC sobre questões da gestão do PCCTAE, direcionamentos, políticas e estratégias, é feito com o MEC. O contato com o MPOG é feito apenas em questões operacionais sobre orçamento, operacionalização da folha de pagamento e questões técnicas.

Avaliações do PCCTAE:

Houve uma pesquisa de opinião para os servidores apresentarem opiniões e dúvidas para verificar o que seria possível da CGRH realizar dentro das possibilidades, pois não há autonomia. Foram promovidos encontros para tirar dúvidas e foi criado um blog para facilitar o acesso à informação sobre o plano. Os resultados da pesquisa de opinião mostram que o PCCTAE foi um avanço para os servidores que tinham tempo de serviço público federal, mas servidores novos enxergaram as limitações do plano de se chegar a um ponto e não poder evoluir mais, como no caso de existir somente quatro níveis de capacitação. Deveria haver mais níveis de progressão por capacitação. Deveria haver a possibilidade de passar de uma classe para outra, pois no momento só é possível ir de um cargo de nível médio para um cargo de nível superior através de concurso. Uma possibilidade seria criar uma progressão que o servidor não mudasse de cargo, mas que pudesse receber uma remuneração equivalente ao cargo de outro nível, já que o incentivo à qualificação não chega ao valor pretendido. Estas possibilidades aumentariam a chance de manter mais os servidores na universidade, pois um problema que existe na UFABC é a maior rotatividade de servidores de nível médio, comparando aos de nível superior, para os quais os problemas se dão apenas em cargos como engenheiros e médicos, para os quais o valor pago não se iguala ao mercado.

Conclusão: Em comparação com outros órgãos em que há muita acomodação, o PCCTAE é limitado, mas traz um resultado, pois há constante busca tanto pela qualificação formal como pela capacitação, o que vai impactar diretamente nos resultados da UFABC de como esta vai atender aos alunos e à sociedade.