



DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS DE ENSINO: ENTRE O LEGAL E O REAL

Márcio Alessandro Teles Fonseca
Rosilda Arruda Ferreira

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo compreender como uma instituição pública de ensino define sua política de capacitação profissional e como essa política se relaciona com as diretrizes apresentadas pelo governo federal. Para tanto, foi feito um estudo com base na análise de bibliografia que trata do contexto histórico relativo ao processo de qualificação dos trabalhadores do setor público, e análise documental em que foram tratados o Plano de Capacitação da Universidade Federal da Bahia, bem como documentos legais de regulamentação produzidos pelo governo federal. Os resultados obtidos levaram a conclusão de que o Plano de Capacitação Profissional da Universidade Federal da Bahia atende em parte o que recomenda as diretrizes, apresentando dificuldades na fundamentação em relação à articulação entre as demandas de pessoas na instituição, os programas de capacitação e os programas de avaliação de desempenho, conforme recomenda a legislação em vigor, situação que pode vir a comprometer os aspectos destacados no próprio Plano que enfatizam a necessidade de desenvolver programas voltados à melhoria da qualidade de vida no trabalho com impactos para a qualidade dos serviços prestados pela instituição.

Palavra-chave: Gestão de Pessoas; Capacitação; Instituições Públicas; Legislação de Gestão de Pessoas.

Introdução

Nos últimos vinte anos a capacitação de profissionais para atuarem em diversos postos de trabalho vem ganhando importância, chegando, inclusive, a ser noticiado insistentemente na mídia que no Brasil, atualmente, não faltam empregos, mas mão-de-obra qualificada.

Essa necessidade como dizem muitos especialistas na área, tem uma relação direta com a rapidez com que o conhecimento e a informação circulam na sociedade, bem como com as mudanças que se verificam nos postos de trabalho, com o surgimento de novas exigências para estes postos.

No setor público essa situação também se expressa. As mudanças constantes da legislação brasileira voltada à modernização do setor público, o desenvolvimento das tecnologias e do processo de informatização dos serviços públicos, entre outros aspectos, tem levado a criação de escolas de governo como o ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), a elaboração de plano de desenvolvimento da carreira em que a capacitação

permanente assume lugar de destaque, bem como a formulação de políticas voltadas à elaboração de planos de capacitação de servidores públicos, entre outros instrumentos tem se destacado.

Com o objetivo de compreender como historicamente essa questão vem sendo tratada no Brasil e como atualmente tem sido conduzida a capacitação dos profissionais que atuam nas instituições públicas é que pretendemos desenvolver um estudo que pretende conhecer como uma instituição pública de ensino define sua política de capacitação e como essa política se relaciona com as diretrizes apresentadas pelo governo federal para o setor, situando a questão a partir de seus antecedentes históricos. Sendo assim, a proposta tem como objetivos específicos:

- Compreender como ao longo do tempo a questão da qualificação dos profissionais que atuam no serviço público era tratado até a atualidade;
- Identificar as concepções sobre capacitação para o servidor público que atuam no âmbito da educação segundo o governo federal;
- Caracterizar como essa capacitação é definido em termos legais;
- Identificar como uma instituição federal de ensino define sua política de capacitação para os seus servidores;
- Estabelecer relações entre o que diz as recomendações do governo e o que afirma a instituição por meio do seu plano anual.

Para o desenvolvimento do estudo foi utilizada bibliografia que nos permite construir um contexto histórico acerca dos processos de qualificação de trabalhadores que atuam no setor público; além de documentos legais produzidos pelo governo federal, tal como o Decreto Nº 5.825, de 29 de junho de 2006 da Presidência da República que estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação; além do Plano de Capacitação da Universidade Federal da Bahia disponibilizado no site www.prodep.ufba.br.

A partir do exposto, o artigo a seguir está estruturado em três partes: uma primeira parte em que buscaremos apresentar uma contextualização histórica acerca da forma como era tratada no Brasil a questão da qualificação dos trabalhadores que atuam no setor público; uma segunda parte em que situaremos como essa questão é tratada atualmente pelo governo federal o que será feito a partir da análise de documentos legais que regulam esse aspecto da gestão de pessoas no serviço público; uma terceira parte em que traremos uma análise do documento produzido pela UFBA em que é apresentado o Plano de Desenvolvimento de Pessoas para o ano de 2011 e no qual consta o tratamento a ser dado para o aspecto da capacitação dos servidores; por fim serão apresentadas as considerações finais do trabalho.

Considerações sobre a qualificação dos servidores público no Brasil: breve contextualização histórica

No contexto dos setores públicos, a luta de forças se manifesta entre o “novo e o velho”, isto é, entre as transformações e inovações exigidas para as diversas organizações no mundo contemporâneo e a manutenção de uma dinâmica sustentada em sistemas burocráticos arraigados. Sendo assim, o setor público se depara com a necessidade do novo tanto em aspectos administrativos quanto em políticos. Mais que isso, necessita criativamente integrar aspectos políticos e técnicos, sendo essa junção inerente e fundamental para as ações nesse campo. Entretanto, essa busca de forças torna-se necessária para se conduzir a uma reflexão, onde se possam obter as melhores estratégias para descrever organizações públicas capazes de atingir seus objetivos, que consistem em serviços eficientes à sociedade.

As relações do mundo do trabalho nos setores públicos e privados, no Brasil, sempre foram objetos de discussão. Questões relativas à eficiência e produtividade dos mesmos têm

se constituído no centro desse debate. O mesmo se torna ainda mais enfático se considerarmos as mudanças que tem ocorrido no mundo do trabalho na contemporaneidade frente ao novo cenário de um mundo globalizado, em que a flexibilização e a competitividade têm sido uma das marcas principais do comportamento das empresas sejam elas públicas ou privadas.

Nesse cenário, identificado como da terceira Revolução Industrial, em que a informação e o conhecimento passam a se constituir na força produtiva mais importante para as empresas, o desenvolvimento das pessoas, anteriormente denominado de Recursos Humanos, passaram a assumir lugar de destaque quando se pensam em setores estratégicos para o crescimento, eficiência e produtividade.

Essas transformações, no entanto, são recentes, especialmente a partir dos anos de 1980 e 1990, e geraram um ambiente complexo com importantes mudanças de conceito e valores que indicam importantes quebras de paradigmas sobre como fazer a gestão de pessoas e sobre a importância da capacitação e treinamento das pessoas nas organizações.

Mas como esse processo era percebido nos anos anteriores? Como se enfrentam os velhos conceitos que ainda marcam a vida de muitas instituições públicas, caracterizadas como burocráticas e ineficientes, e a exigência de inovação constante que se impõem como consequência de um mundo altamente competitivo, com ênfase para a qualificação dos profissionais que nelas atuam.

Parece que se configura na atualidade, no contexto das instituições públicas, um embate entre o “novo e o velho”, isto é, as transformações e inovações das organizações no mundo contemporâneo enfrentam uma dinâmica marcada por uma burocracia marcada por posturas tradicionais construídas sob os fundamentos de uma sociedade patrimonialista.

As organizações públicas se vêem, portanto, desafiadas a enfrentar as relações entre os aspectos administrativos e políticos, que se caracterizam com um dos fundamentos que sustentam suas práticas cotidianas, num cenário marcado por forças cujos vetores principais são a inovação, de um lado, e a manutenção da tradição, de outro. O desafio no setor público é, assim, encontrar estratégias para integrar os aspectos políticos e técnicos, pois estes permeiam as decisões e ações nesse setor.

A partir da discussão feita anteriormente, interessa-nos saber como se situam as questões relativas aos processos de qualificação dos profissionais que atuam nesse setor? Tanto no passado quanto na atualidade, como passaremos a ver a seguir.

Essa discussão precisa ser feita considerando-se a própria forma como o setor público foi se constituindo no Brasil. Nesse sentido, segundo Pimenta (1998), até o século XIX o Estado brasileiro pode ser caracterizado como um Estado patrimonialista¹, e definido em função de sua pequena participação na economia e no ordenamento da sociedade como um todo. Portanto, com pouca projeção em termos de prestação de serviços públicos para a sociedade. Mesmo após a Proclamação da República, em 1889, quando se alterou o processo político de organização do poder, passando de um processo fortemente centralizado no Império, para ser disputado pelas oligarquias locais, ainda assim as ações do Estado continuaram com o mesmo enfoque patrimonialista e de pouca participação junto às diversas instituições sociais.

Esse foi o formato que marcou o comportamento do Estado brasileiro até a década de 1930, alterando-se essa perspectiva de forma mais significativa com o início da aceleração do processo de industrialização. Foi a partir desse período, que o Estado assumiu um papel de maior intervenção na ordem social brasileira. Segundo Ferreira (1999) o caráter intervencionista do Estado significa que as ações de governo passam a se constituir como

¹ Para Martins (1997), o Estado patrimonialista se sustenta na cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado.

advindas de um poder central que se destina a impor medidas necessárias para a manutenção da integridade da União.

Essa nova configuração assumida pelo Estado no Brasil implicou em transformações importantes que induziram o crescimento econômico do país, ao mesmo tempo em que fizeram surgir novas demandas de profissionalização para o funcionamento das organizações burocráticas públicas em função da expansão da ação do Estado. Nesse período foram criadas novas áreas de atuação governamental em decorrência da formulação de políticas e criação de novos órgãos, como por exemplo, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério da Educação e Saúde Pública.

Apesar dessas primeiras demandas que surgiram no período, segundo Martins (1997), ainda se percebia que

do ponto de vista das organizações públicas, que essa fase (década de 1930) não implicou uma maior demanda sobre a administração pública, nem registrou esforços sistemáticos de reforma administrativa, senão reestruturações ministeriais próprias da atividade governamental do Império e da implantação do federalismo desconcentrado da República Velha (MARTINS, 1997, pag. 174-175)

Foi só período entre 1930 e 1945 que, segundo Marcelino (2003), que se pode perceber o desenvolvimento de ações de renovação e inovação na estrutura do poder governamental. Dentre essas medidas, ainda segundo o mesmo autor, enfatizou-se a reforma do sistema de pessoal, a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, já em decorrência de uma concepção que afirmava a necessidade de promover a eficiência na administração pública (MARCELINO, 2003).

Ainda segundo Marcelino (2003), o movimento reformista que marcou o período de em 1930 a 1945 entrou em colapso após esta data em decorrência do modelo autoritário implantado por Getúlio Vargas em 1937, período que ficou conhecido como Estado Novo. A orientação autoritária e impositiva que caracterizou a reforma instituída no período ditatorial em referência colaborou para que a administração assumisse características de um sistema fechado e autoritário. Só a partir de 1945 e, mais especificamente, a partir de 1952, com o fim do Estado Novo, é que surge um novo ciclo na vida política brasileira durante os quais se realizaram estudos voltados a implantação de mudanças na administração do Estado brasileiro, com destaque para a importância do planejamento sem, no entanto, se concretizarem mudanças mais efetivas.

Com a ditadura militar que se instalou no Brasil a partir de 1964, ainda segundo Marcelino (2003), o modelo que entrou em vigor era definido a partir de uma concepção de que a administração pública deveria ser feita de forma profissional, com ênfase nos aspectos técnicos, acreditando-se que dessa forma se garantiria o desenvolvimento do país e a sua integração no mundo moderno. A ação estatal, nesse período, caracterizou-se pela ampliação da intervenção do Estado na vida econômica e social com base numa postura autoritária e centralizada, e pela substituição das atividades de trabalhadores estatutários por celetistas (Marcelino, 2003). Em termos da qualificação dos servidores públicos, com base em uma visão tecnicista, afirmava-se a necessidade de investimento na especialização técnica das chefias responsáveis pela administração dos órgãos que compunham a burocracia do Estado, com destaque para as funções de planejamento. Para tanto, o governo brasileiro buscou em acordos internacionais e, mais especificamente em acordos com o governo norte-americano, as parcerias necessárias para qualificar seus servidores. Um exemplo disso é o acordo MEC-USAID² que levou muitos servidores da área da educação, principalmente, professores, diretores e supervisores para se qualificarem tecnicamente nos Estados Unidos e trouxe

² Estamos nos referindo aos acordos feitos entre o Ministério da Educação do Brasil e a *Agency for International Development* (USAID), que ficou conhecido com acordo MEC-USAID

técnicos americanos para treinar diretores e supervisores que atuavam nas Instituições de Ensino.

Os acordos começaram a ser assinados em 1964, como nos diz Romanelli (2005), mas foi a partir de 1966 que se intensificaram. Destacamos aqui aqueles voltados à modernização da administração da educação superior que tem relação mais direta com nosso trabalho.

30 de junho de 1966 – Acordo MEC-USAID de Assessoria para a Modernização da Administração Universitária.

Acordo MEC-USAID de reformulação do primeiro acordo de assessoria à modernização das universidades, então substituído por Assessoria do Planejamento do Ensino Superior, vigente até 30 de junho de 1969 (ROMANELLI, 2005, p. 213).

Esse clima político teve importantes impactos sobre a vida institucional do país, gerando um modelo organizacional que se caracterizou pela criação de um complexo aparelho burocrático, centralizado para garantir o controle social conservador dentro do país. Apenas a partir do final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, com a abertura política e o fim da ditadura militar no Brasil, é que se buscou instalar sistemas administrativos em que a participação da sociedade no controle das políticas passou a ser um tema de destaque no debate político nacional com implicações importantes para o desempenho dos servidores e para as exigências de sua formação e aperfeiçoamento profissional.

No entanto, é importante destacar que a reforma que o país exigia e que apareceria como reivindicação, por exemplo, nos movimentos dos servidores que aconteciam em todos os setores dos serviços públicos e nesse momento já se apresentava como bastante amplo e complexo, não eram suficientes para produzir mudanças na prática das “repartições públicas”, uma vez que a reforma administrativa vincula-se ao contexto econômico, social, político e cultural do país, ainda marcado pelo patrimonialismo, pelo autoritarismo, não podendo, dessa forma, ser transformado em função de decisões legais e definições técnicas.

Os desafios e pressões enfrentados pelo Estado nos anos de 1980 impactaram na promulgação da Constituição de 1988, que, segundo Pimenta (1998), criou uma série de direitos e garantias aos trabalhadores de organizações públicas que mais recentemente vem sendo revistas em função das despesas que geraram para o Estado. Nesse sentido, podem ser citados: a estabilidade no emprego dos trabalhadores, a obrigatoriedade de implantação do regime jurídico na área de pessoal, o aumento de seus direitos e garantias, bem como a igualdade de vencimentos para cargos assemelhados, entre outros. Essas são garantias importantes para os trabalhadores que lutam para mantê-las, por um lado, enquanto o Estado, por outro, tem tentando a partir dos anos de 1990 e, principalmente, dos anos 2000, relativizá-las.

De acordo com Carbone (2000), a história da administração pública no Brasil numa perspectiva profissional ainda é muito recente, ou talvez ainda esteja sendo implementada e possui um modo de funcionamento muito próprio em que os trabalhadores continuam necessitando possuir habilidades para estabelecer relações de trabalho que não provoquem divergências com os responsáveis pela administração, que geralmente não possuem qualificação adequada para fazer a gestão. Geralmente, ainda se mantêm práticas gerenciais em que as relações de estima e os jogos de influência é que estão na base das decisões e, principalmente, do processo de gestão de pessoas nas organizações (CARBONE, 2000). Nas Instituições de Educação Superior esse quadro possui um dado a mais que é a eleição dos dirigentes que ocorre dentre o quadro dos docentes, que muitas vezes são excelentes pesquisadores, mas péssimos gestores.

Esse novo cenário que se configura principalmente a partir do final dos anos de 1990 e nos anos 2000, marcada por paradoxos em que se embatem posições tradicionais e inovadoras, trouxe muitas mudanças para o mundo do trabalho no âmbito das organizações

públicas com demandas importantes para a questão da qualificação dos trabalhadores que atuam nesse setor, inclusive com a criação de legislação específica para tratar da questão da progressão e de sua relação com a capacitação e o mérito do desempenho do trabalho, aspectos que trataremos de forma mais aprofundada no próximo item.

Qualificação dos servidores públicos de instituições de ensino na atualidade: uma análise a partir da legislação

Ainda como fundamento para apresentação dos resultados do estudo que realizamos sobre os processos de qualificação dos servidores que atuam em Instituições Públicas de Ensino, vale a pena trazer uma breve síntese da análise de Castor e José (1998) em que os autores afirmam que a história da administração brasileira foi, e ainda é, o resultado de uma luta entre duas forças: de um lado, uma burocracia formalista, ritualista, centralizadora, ineficaz e adversa às tentativas cíclicas de modernização do aparelho do Estado, posição que se encontra aliada aos interesses econômicos retrógrados e conservadores, porém ainda influentes; e de outro, correntes que desejam a modernização da burocracia que se aliam a determinados segmentos políticos e empresariais. A primeira luta para perpetuar seu controle social e privilégios, sustentando-se numa burocrática centralizada, conservadora e imobilista. As correntes modernizantes, por sua vez, exigem que o Estado assuma uma nova missão, principalmente na área de ampliação da infra-estrutura econômica e social, aproximando-se dos modelos internacionais sustentados no processo de globalização e do enfoque neoliberal, que defendem uma gestão profissional para o aparelho administrativo do Estado.

Ainda de acordo com Castor e José (1998), a autonomia operacional que é concedida às organizações públicas, o que ocorre também com as Instituições de Educação Superior (IES), tem produzido privilégios corporativistas, práticas de favorecimento e de clientelismo, quando não de exercício duvidoso do cargo. Destacamos ainda, como já indicamos anteriormente, nesse cenário os processos de gestão democrática que ocorre na IES, que apesar de enriquecedores para promover o envolvimento dos vários atores que constroem cotidianamente as instituições, tem gerado situações que precisam ser enfrentadas principalmente no que se refere à qualificação dos gestores.

Essa situação tem levado alguns autores a afirmar que a principal demanda para a inovação nas organizações públicas na atualidade é a necessidade de transformação da cultura organizacional imposta a elas desde o princípio da criação do serviço público, o que levou Guimarães (2000, p.127) afirma que “no setor público, o desafio que se coloca para a nova administração pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento em organizações flexíveis e empreendedoras”. E que só será possível transformar essa situação quando ocorrer, efetivamente, uma ruptura com os modelos tradicionais de administração dos recursos públicos e introduzir-se uma nova cultura de gestão.

É a partir desse cenário que iremos discutir o tratamento que o governo federal, por meio da legislação definida para o setor, tem dado para os problemas sinalizados acima e, mais especificamente, como tem focalizado o problema da capacitação dos servidores para atuarem no serviço público segundo essa nova mentalidade. Inicialmente tentaremos identificar que concepções de serviço público embasam as propostas de políticas, considerando o cenário indicado acima, para em seguida focar as políticas de capacitação de forma mais específica.

Este item do artigo que estamos apresentando foi construído a partir da análise da legislação que trata das políticas de gestão do serviço público, destacando no seu interior os aspectos relacionados ao desenvolvimento de pessoas como caminho para o alcance dos objetivos institucionais. Para tanto, analisamos os Decretos Leis nº 11.091, de 12 de janeiro

de 2005, que define o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação - PCCTAE (www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm), o Decreto 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNDP (www.planalto.gov.br/2006/2006/Decreto/D5707.htm), e o Decreto nº 5.825, de 29 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE (www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2006/5825.htm).

Para a análise dos documentos referidos iniciaremos com uma apresentação em linhas gerais do que o PCCTAE afirma com relação à carreira dos cargos técnico-administrativos em Educação que atuam no âmbito das Instituições Federais de Ensino (IFE), principalmente no que se refere à “estrutura do Plano de Carreira” (Cap. IV do PCCTAE) e às “formas de desenvolvimento” (Cap. V do PCCTAE), aspectos que deveriam ser considerados como uma referência importante para a elaboração pelas IFE de seus planos de desenvolvimento dos servidores; em seguida, analisaremos os principais aspectos do Decreto Nº 5.707 que institui a PNDP, especialmente no que se refere aos seus objetivos e diretrizes definidos com o intuito de regulamentar e incentivar o desenvolvimento das carreiras dos servidores. Por último, discutiremos as principais diretrizes definidas no Decreto Nº 5.825 para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Servidores, destacando os seguintes elementos: conceitos de referência, aspectos a serem contemplados no plano, formas de acompanhamento e avaliação, programas de capacitação e aperfeiçoamento, programa de avaliação de desempenho.

3.1 A CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO A PARTIR DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR

No Plano de Carreira (PCCTAE), instituído pelo Decreto Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, a carreira dos cargos técnico-administrativos em educação está estruturado em “cinco níveis de classificação, com quatro níveis de capacitação cada uma e trinta e nove padrões de vencimento básico, justapostos com intervalo de um padrão entre os níveis de capacitação e dois padrões entre os níveis de classificação” (PCCTAE, pág. 2).

Para progredir na carreira, o que implicará uma mudança de padrão de vencimento, o servidor terá duas formas: a progressão por capacitação profissional ou a progressão por mérito profissional, conforme prevê o Plano de Carreira (PCCTAE).

Segundo o Art. 10 do PCCTAE:

§1º 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 (...).

§ 2º Progressão por Mérito Profissional é a mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente, a cada 2 (dois) anos de efetivo exercício, desde que o servidor apresente resultado fixado em programa de avaliação de desempenho, observado o respectivo nível de capacitação

Esses dois aspectos que destacamos do PCCTAE são de grande importância, pois devem direcionar ações que as Instituições Federais de Ensino – IFE precisam desenvolver para atender o que está previsto no Plano de Carreira. Portanto, cabe as IFE organizar os Planos de Desenvolvimento dos Servidores que nela trabalham, visando garantir condições para que os mesmos possam se desenvolver e progredir em suas carreiras, o que pressupõe a implantação de Programas de Capacitação e de Avaliação de Desempenho que atendam as necessidades das Instituições e dos servidores.

Para regulamentar e orientar o cumprimento do que está expresso no Plano de Carreira (PCCTAE), documento construído a partir de muitas negociações entre o governo e os movimentos sociais organizados representativos dos servidores públicos das IFE, o Governo

Federal instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), por meio do Decreto Nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.

Conforme Art. 1º da PNDP são as seguintes as suas finalidades:

- I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- II - desenvolvimento permanente do servidor público;
- III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e
- V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação

Como se pode perceber no exposto anteriormente, um aspecto aparece em destaque dentre as finalidades da PNDP. Trata-se daquele relativo à capacitação dos servidores técnico-administrativos, tendo como foco principal a divulgação das ações e a racionalização dos gastos com capacitação, que aparecem nos itens IV e V.

No que se refere à efetividade das ações de capacitação, que se refere mais diretamente aos resultados alcançados pela capacitação em termos de melhoria dos processos de trabalho, esse é um dos aspectos que tem sido destacado por vários pesquisadores, como sinalizamos na discussão inicial deste trabalho, pois se trata de considerar como o investimento em capacitação dos servidores pode melhorar os serviços públicos.

Para dar conta do que define o Plano de Carreira (PCCTAE), a Política Nacional (PNDP) cria alguns instrumentos que devem ser implementados pelas IFE. Os instrumentos em questão são os seguintes: I - Plano anual de capacitação; II - Relatório de execução do plano anual de capacitação; e III - Sistema de gestão por competência.

Para garantir o acompanhamento e o monitoramento da PNDP, o governo federal criou um Comitê Gestor composto por representantes dos seguintes órgãos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): Secretaria de Recursos Humanos, que exerce a coordenação do comitê; Secretaria de Gestão da Presidência e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Dentre as atribuições do Comitê Gestor estão:

- I - avaliar os relatórios anuais dos órgãos e entidades, verificando se foram observadas as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal;
- II - orientar os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores;
- III - promover a disseminação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal entre os dirigentes dos órgãos e das entidades, os titulares das unidades de recursos humanos, os responsáveis pela capacitação, os servidores públicos federais e suas entidades representativas; e
- IV - zelar pela observância do disposto neste Decreto

Dentre as ações que vem sendo desenvolvida pelo Comitê Gestor para implementar a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), destacam-se as ações de orientação e monitoramento das IFE; e o criação de um Programa de Fomento a projetos de desenvolvimento de pessoas dos órgãos da administração pública.

Além dos documentos apresentados acima, vale destacar o Decreto nº 5.825, de 29 de julho de 2006, que estabelece de forma mais direta as diretrizes que devem ser observadas para a elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE por cada IFE.

Na análise inicial do documento em questão, é importante destacar os principais conceitos que são apresentados como as referências que devem nortear a elaboração dos

Planos de Desenvolvimento dos Servidores nas IFE. Dentre os catorze conceitos apresentados, enfatizamos os cinco primeiros por tratarem de aspectos mais diretamente relacionados aos aspectos do “desenvolvimento” dos servidores, conforme descrevemos a seguir:

I - desenvolvimento: 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;

II - capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, que utiliza ações de aperfeiçoamento e qualificação, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais, por meio do desenvolvimento de competências individuais;

III - educação formal: educação oferecida pelos sistemas formais de ensino, por meio de instituições públicas ou privadas, nos diferentes níveis da educação brasileira, entendidos como educação básica e educação superior;

IV - aperfeiçoamento: processo de aprendizagem, baseado em ações de ensino-aprendizagem, que atualiza, aprofunda conhecimentos e complementa a formação profissional do servidor, com o objetivo de torná-lo apto a desenvolver suas atividades, tendo em vista as inovações conceituais, metodológicas e tecnológicas;

V - qualificação: processo de aprendizagem baseado em ações de educação formal, por meio do qual o servidor adquire conhecimentos e habilidades, tendo em vista o planejamento institucional e o desenvolvimento do servidor na carreira;

Dentre os conceitos acima, o que mais nos chamou a atenção é o conceito de desenvolvimento que é visto de forma restritiva, referindo-se apenas ao processo de ampliação de conhecimentos, capacidades e habilidades voltadas a aprimorar o desempenho dos servidores para o cumprimento dos objetivos institucionais. Ao estudarmos questões do desenvolvimento humano nas organizações essas questões são tratadas de uma perspectiva bem mais ampla, envolvendo aspectos relacionados à qualidade de vida, à cultura organizacional, aos ambientes de trabalho, dentre outros, que são de grande relevância para o desempenho dos servidores e que, a nosso ver, deveriam estar incorporados ao conceito acima. Essa delimitação do conceito, pode inclusive levar as Instituições a traduzirem seus Planos de Desenvolvimento como planos de capacitação, aspecto que tentaremos ainda nesse trabalho ao analisarmos o Plano de Desenvolvimento dos Servidores da UFBA.

Outro aspecto importante contido no documento legal que estamos analisando, trata dos aspectos que devem ser contemplados no plano a ser elaborado e implementado por cada instituição. Nesse sentido, a legislação regulamenta que os Planos de Desenvolvimento de cada IFE deverão contemplar:

I - Dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal, com definição de modelos de alocação de vagas que contemple a realidade da instituição;

II - Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; e

III - Programa de Avaliação de Desempenho.

As formas de acompanhamento e avaliação do Plano, bem como a avaliação do desempenho dos servidores são aspectos que sempre aparecem em destaque nos documentos elaborados pelo governo analisados até aqui e, mais uma vez se destaca. Nesse ponto, aparece a exigência da criação de uma comissão específica para esse fim, que é denominada de Comissão Interna de Supervisão, que deve ser composta por servidores da IFE.

No que se refere mais especificamente à avaliação de desempenho, o documento afirma a necessidade de criação de um Programa de Avaliação de Desempenho entendido como “processo pedagógico, coletivo e participativo” (Art. 8º; § 2º). O mesmo deverá contemplar, de forma integrada, diversos aspectos, destacando-se dentre eles, a avaliação:

- I - das ações da IFE;
- II - das atividades das equipes de trabalho;
- III - das condições de trabalho; e
- IV - das atividades individuais, inclusive as das chefias.

O Programa de Avaliação de Desempenho deverá ser um elemento fundamental para o desenvolvimento institucional, oferecendo subsídios para a definição das diretrizes e políticas de gestão de pessoas e para a melhoria dos serviços prestados à população. Deve, portanto, estar diretamente articulado com os programas de capacitação e ser instrumento importante para a progressão dos servidores na carreira, conforme nos informa os documentos legais analisados.

Estas são, em linhas gerais, as regulamentações e intenções expressas na legislação para a gestão de pessoas a serem implementadas nas IFE. Como isso é feito, ou, pelo menos, como essas recomendações estão sendo incorporadas nos Planos de Desenvolvimento propostos pelas Instituições é um aspecto importante a ser considerado e se trata da questão central que será discutida no próximo item deste trabalho.

Plano de Desenvolvimento dos Servidores da UFBA-2011: uma análise a partir do que diz a legislação em vigor

O Plano de Desenvolvimento dos Servidores da UFBA para 2011 está estruturado em seis capítulos. No primeiro, apresenta os objetivos do Plano e dentre os objetivos, além dos aspectos relacionados à capacitação como estratégia para a melhoria dos processos de trabalho, destacam-se, na mesma proporção, a ênfase que é dada às questões sobre desenvolvimento de pessoas e sua relação com a cultura organizacional e a melhoria da qualidade de vida no trabalho, aspectos que não aparecem nos documentos legais analisados.

No item dois, denominado cenário, o Plano algumas informações sobre o total de servidores da Universidade, o nível de qualificação dos mesmos, bem como breves indicações sobre o alcance dos processos de capacitação que vêm sendo realizados pela UFBA. Conclui esse item, afirmando, mais uma vez, que a tentativa de definição de estratégias para enfrentar os desafios identificados deve se dá por meio de “a) ações de capacitação para o aperfeiçoamento; b) ações de capacitação para a qualificação; d) ações estratégicas voltadas à melhoria da qualidade de vida no trabalho” (Plano de Desenvolvimento dos Servidores da UFBA-2011, p.10).

Ações de capacitação para o aperfeiçoamento é o título do terceiro item. Nesse item, o Plano adota o conceito de capacitação para o aperfeiçoamento que aparece nos documentos legais que é definido como um “processo de aprendizagem, baseado em ações de ensino-aprendizagem, que atualiza, aprofunda conhecimentos e complementa a formação profissional do servidor, com o objetivo de torná-lo apto a desenvolver suas atividades, tendo em vista as inovações conceituais, metodológicas e tecnológicas” (Decreto Nº 5.825, de 29 de junho de 2006, p. 1).

Nesse item são propostos vários Programas de Capacitação relacionados às linhas de desenvolvimento recomendadas pelos documentos legais. São os seguintes os programas definidos: Capacitação em Gestão Acadêmica, Capacitação em Logística Pública, Capacitação em Gestão de Pessoas, Capacitação em Gestão Orçamentária e Financeira, Capacitação em Formação de Tutores para Educação a Distância, Capacitação em Habilidades Linguísticas (Inglês, Espanhol e Leitura e Produção de Textos em Português). Além desses programas, aparece ainda a indicação de diversos cursos, tais como: Iniciação ao Serviço Público, Atualização de Pessoal Administrativo de Bibliotecas, Recursos Audiovisuais, Atualização na área de Trânsito e Transportes e Qualidade no Atendimento.

Ainda neste item, é apresentado um quadro contendo os procedimentos administrativos para a implementação dos cursos, momento em que são tratados aspectos, tais como: divulgação, condições para participar dos cursos, formas de inscrição, seleção, acompanhamento e avaliação e certificação.

Além dos programas e cursos de capacitação, aparece um subitem que trata de “eventos de capacitação”, destacando-se como eventos a serem promovidos pela Instituição: a semana de Arte e Cultura dos Servidores, o Prêmio Idéias Inovadoras em Gestão Universitária, e o Seminário Técnico-Científico dos Servidores. Buscando avançar um pouco mais na coleta de dados, fizemos uma visita no site www.prodep.ufba.br, espaço virtual em que deveriam estar informados a realização dos eventos, uma vez que a Pró-Reitoria de Desenvolvimento de Pessoas da UFBA é o órgão responsável pela implementação do Plano de Desenvolvimento dos Servidores, e observamos que dois dos eventos previstos no Plano estão em andamento: a Semana de Arte e Cultura e o Prêmio Idéias Inovadoras. Os objetivos sinalizados para esses eventos é a “ampliação das possibilidades formativas”, nesse caso relacionados à melhoria da qualidade de vida no trabalho.

No item quatro, intitulado “ações de capacitação para a qualificação”, que segundo a legislação em vigor estão voltados para “processos de aprendizagem baseado em ações de educação formal” (Decreto Nº 5.825, de 29 de junho de 2006, p. 1), é informada a intenção de promover os seguintes programas: de Cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* nos cursos promovidos pela UFBA. Os dois primeiros estão previstos para 2012.

O item cinco, intitulado “ações para a melhoria da qualidade de vida no trabalho” trata da proposição de ações que visam criar espaços “de definição de estratégias que busquem intervir preventivamente nos ambientes de trabalho identificando desafios e inovações que possam reverter para a qualidade de vida dos seus servidores numa perspectiva ampla”. Esta proposição se afirma a partir de uma metodologia que propõe a descentralização das ações de gestão de pessoas na Instituição. Há que se destaca que este aspecto, pelo menos no nível do discurso, se releva como inovador com relação ao que propõe a legislação e avança para a discussão de aspectos importantes com relação ao desenvolvimento dos servidores, saindo de uma perspectiva em que desenvolvimento aparece apenas como capacitação.

Dentre os programas definidos aparecem três programas com os seguintes objetivos: a) Programa Conhecendo os Processos de Trabalho na UFBA. Objetivo - “conhecer de forma aprofundada e sistemática aspectos relacionados aos processos de trabalho da UFBA a partir de levantamento da produção científica sobre o tema” (Plano de Desenvolvimento dos Servidores da UFBA-2011, pág. 21). Este objetivo estaria relacionado ao Seminário Técnico-Científico dos Servidores que não está previsto para acontecer, segundo informe da própria instituição; b) Programa Bem Viver. Objetivo – “promover ações voltadas a melhoria da qualidade de vida no trabalho na UFBA, atuando por meio de ações descentralizadas” (Plano de Desenvolvimento dos Servidores da UFBA-2011, pág. 21); c) Programa Preparação para a Aposentadoria (PPA). Objetivo – “proporcionar aos pré e recém aposentados subsídios para o desligamento da Instituição na estruturação de um novo projeto de vida com novas formas de realização profissional e satisfação pessoal” (Plano de Desenvolvimento dos Servidores da UFBA-2011, pág. 22).

Por fim, no item 6, “intitulado monitoramento e avaliação do Plano”, é apresentada a proposta de avaliação que deverá ocorrer em dois níveis: quanto aos cursos de capacitação. Nesse caso, o documento afirma que a capacitação será avaliada em três momentos: avaliação da aprendizagem, avaliação do curso e avaliação de desempenho. Além disso, afirma que será criado um “sistema de avaliação de desempenho em que se buscará estabelecer relações entre as necessidades de capacitação dos servidores (...) e a relação com as suas atividades laborais” (Plano de Desenvolvimento dos Servidores da UFBA-2011, pág. 23).

Ainda com relação à avaliação, o Plano propõe a criação de um Grupo de Apoio que será formado por representantes das unidades e órgãos que formam a Universidade, com o objetivo de

promover o debate ampliado e descentralizado sobre as questões pertinentes à gestão de pessoas; garantir a circulação da informação de forma ágil; discutir as propostas e projetos para a área de desenvolvimento de pessoas na UFBA com o foco no aperfeiçoamento, qualificação, desempenho profissional, desempenho organizacional e qualidade de vida no trabalho (Plano de Desenvolvimento dos Servidores da UFBA-2011, pág. 23).

Para a análise do Plano proposto para o desenvolvimento dos servidores da UFBA relativa ao ano de 2011, além da sua relação com o que determina a legislação em vigor para o setor, utilizamos como referência uma análise do site da Pró-Reitoria responsável pela implementação do Plano, pois entendemos que este poderia ser um caminho importante para analisar em que medida o mesmo vem sendo executado e cumprindo o que está sendo proposto.

De princípio, pode-se observar que o documento utiliza adequadamente os conceitos expressos nos documentos legais, mas avança qualitativamente no que se refere ao conceito de desempenho, saindo de uma perspectiva mais instrumental, de formação para o trabalho que aparece na legislação, para uma concepção mais ampla de desenvolvimento, envolvendo as interações entre os interesses do servidor, suas condições de trabalho e os interesses da organização. Até que ponto, essa concepção é viabilizada na prática não temos elementos suficientes para afirmar, mas apenas alguns indicadores. Dentre esses indicadores destacamos a realização de duas atividades que foram propostas e que constam no site como em andamento: o Prêmio de Idéias Inovadoras em Gestão Universitária e a Semana de Arte e Cultura. No entanto, atividades mais objetivas de intervenção nos ambientes de trabalho que viabilizem essa intenção não foram possíveis de serem verificadas.

Outro aspecto a destacar e que pode vir a comprometer essa intenção humanista e a visão de desenvolvimento mais ampliada que aparece em diversos momentos do Plano é a falta de referências que expressem uma articulação clara com uma política de saúde ocupacional, pois esta é uma questão relevante quando se pensa em qualidade de vida no trabalho. A falta de ações de parceria com o setor que trata das questões voltadas ao desenvolvimento de propostas de vigilância e promoção à saúde ocupacional, considerando a Política de Atenção à saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS) e que envolve informações relevantes nesse aspecto, pode ser um fator que comprometa outras ações propostas que parecem estar mais voltadas para a realização de eventos festivos para o envolvimento do servidor.

Considerando os limites que tradicionalmente se impõe para a gestão de pessoas aplicada ao serviço público, como discutimos no item inicial, talvez essa estratégia que aparece no Plano possa vir a surtir algum efeito para o envolvimento dos servidores na vida universitária e quem sabe para uma discussão de outros aspectos relevantes para o seu desenvolvimento profissional. No entanto, esta questão não aparece como uma ação estratégica com esse fim, ficando, portanto, no nível da especulação ou da intenção dos gestores.

Ao ampliar a análise e observamos os três aspectos centrais que devem ser contemplados no Plano, conforme recomenda o Decreto 5.825, que são o dimensionamento das necessidades institucionais de pessoas; o programa de capacitação e aperfeiçoamento e o programa de avaliação de desempenho; podemos perceber que o primeiro e o último aspecto não são contemplados devidamente.

O dimensionamento de pessoal não é tratado em nenhum momento no Plano analisado; e o programa de avaliação de desempenho, apesar da referência da importância que

deve ter essa questão, aparece apenas no final do Plano, com meia página escrita, sem que se apresente o detalhamento do mesmo ou como será implementado.

No que se refere mais especificamente ao Programa de Capacitação, este é o único que aparece de forma mais detalhada, mesmo assim, chama a atenção a inexistência de um Programa de Qualificação mais consistente, relativo à oferta de educação formal para os servidores, principalmente se considerarmos que se trata de uma Instituição de Ensino que tem inúmeros cursos de graduação e pós-graduação (especializações, mestrados e doutorados). O que aparece no Plano é uma referência a discussão que deve ser feita em 2011 para que se possa avançar com a implantação dos cursos em 2012.

Apesar dos limites sinalizados acima, vale destacar um aspecto importante em que os objetivos expostos no Plano que aparece em destaque no seu início, mas também ao longo do texto, sinalizam para a inversão de forma precisa do Art. 2º do Decreto Nº 5.707, que destacam sempre os interesses institucionais, restringindo as ações para o desenvolvimento dos servidores sempre voltados para esse objetivo. Entendemos que o interesse da organização deve estar em primeiro lugar, mas é preciso cuidar dos sujeitos que viabilizaram os interesses da instituição, é preciso que os mesmos estejam motivados, que percebam a articulação entre seus projetos pessoais de desenvolvimento e o crescimento da Instituição, que sejam reconhecidos pelo seu trabalho, caso contrário, o alcance dos objetivos da instituição poderá ser comprometido.

Considerações Finais

O Plano de Desenvolvimento dos Servidores da Universidade Federal da Bahia atende, em parte, o que recomendam as diretrizes dos três decretos analisados.

A sua dificuldade encontra-se no fundamento que deve sustentar a elaboração dos Planos de Desenvolvimento de Servidores que trabalham nas IFE, segundo define a legislação em vigor, pois esta afirma a necessidade de articular as demandas de pessoas das Instituições, os programas de capacitação e os programas de avaliação de desempenho. Estes últimos devendo contemplar a relação entre os aspectos institucionais, as condições de trabalho, as competências das equipes e, por último, o desempenho individual dos colaboradores.

Se considerarmos que estes três aspectos não são contemplados de forma adequada no Plano analisado, os avanços destacados anteriormente quanto à concepção que o mesmo adota em relação às suas diretrizes quando cita a melhoria da qualidade de vida no trabalho como um importante foco de ação para o desenvolvimento do servidor visto como pessoa e não somente como servidor/trabalhador, pode ficar diluído no conjunto das ações cuja prioridade no plano ainda é a capacitação para o trabalho.

Nesse sentido, uma importante contribuição trazida pelo Plano pode perder sua importância e ficar apenas no nível do discurso ou das afirmações teóricas que não conseguem se afirmar no nível da prática, demandando, pois, a existência de esforços para incorporar essa concepção num projeto mais amplo de melhoria dos processos de trabalho e dos serviços prestados pela instituição.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 11.091 de 12 de janeiro de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jan. 2005.

BRASIL, **Decreto nº 5.707** de 23 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 fev. 2006.

BRASIL, **Decreto nº 5.825** de 29 de junho de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 2006.

BERGAMINI, M. C. (Org.). **Psicodinâmica da vida organizacional: motivação e liderança**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

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

CASTOR, B. V. J.; JOSÉ, H. A. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, p. 97-111, nov./dez. 1998.

CAVEDON, N. R.; FACHIN, R. C. Homogeneidade versus heterogeneidade cultural: um estudo em universidade pública. In: Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração, 24., 2000, Florianópolis. **Anais do Encontro** Florianópolis: Anpad, 2000.

CASTOR, B. V. J.; JOSÉ, H. A. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, p. 97-111, nov./dez. 1998.

CHANLAT, J. F. (Org.). **O indivíduo e a organização: dimensões esquecidas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996. v. 3.

DAVEL, E.; VASCONCELOS, J. (Orgs.). **Recursos humanos e subjetividade**. Petrópolis: Vozes, 1995.

DUSSAULT, G. A gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 8-19, abr./jun. 1992.

FLEURY, M. T.; FISCHER, R. M. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1989.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140, maio/jun. 2000.

HALL, R. H. **Organizações: estruturas e processos**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1978.

JOHNSON, B. B. **Serviços públicos no Brasil: mudanças e perspectivas**. São Paulo: Edgard Blucher, 1996.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, maio/jun. 2003.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MOTTA, F. C. P.; FREITAS, M. E. de. **Cultura organizacional: formação, tipologias e impactos**. São Paulo: Makron Books, 1991.

ORTSMAN, A. **Mudar o trabalho: as experiências, os modelos, as condições de experimentação social**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930-1973)**. 29ª Edição. Petrópolis: Vozes, 1986.

VAITSMAN, J. Gerencialismo, cultura e expectativas entre os servidores públicos de saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 29-47, jan./fev. 2001.