

FACULDADES EST
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TEOLOGIA

SAMARA TAUIL VITORINO

PROPOSTA DE UM CONJUNTO DE INDICADORES DE GESTÃO DE
PESSOAS NO INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ

São Leopoldo

2017

SAMARA TAUIL VITORINO

PROPOSTA DE UM CONJUNTO DE INDICADORES DE GESTÃO DE
PESSOAS NO INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ

Trabalho Final de
Mestrado Profissional
Para a obtenção do grau de
Mestra em Teologia
Faculdades EST
Programa de Pós-Graduação em Teologia
Área de Concentração: Teologia
Fundamental-Sistemática
Linha de Pesquisa: Ética e Gestão

Orientador: Dusan Schreiber

São Leopoldo

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

V845p Vitorino, Samara Tauil
Proposta de um conjunto de indicadores de gestão de
pessoas no Instituto Federal do Ceará/ Samara Tauil
Vitorino; orientador Dusan Schreiber. – São Leopoldo :
EST/PPG, 2018.
143 p. ; 31 cm

Dissertação (Mestrado) – Faculdades EST. Programa
de Pós-Graduação. Mestrado em Teologia. São Leopoldo,
2018.

1. Administração Pública. 2. Recursos humanos. 3.
Serviço público - Administração de pessoal. I. Schreiber,
Dusan. II. Título.

SAMARA TAUIL VITORINO

PROPOSTA DE UM CONJUNTO DE INDICADORES DE GESTÃO DE
PESSOAS NO INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ

Trabalho Final de
Mestrado Profissional
Para a obtenção do grau de
Mestra em Teologia
Faculdades EST
Programa de Pós-Graduação em Teologia
Área de Concentração: Teologia
Fundamental-Sistemática
Linha de Pesquisa: Ética e Gestão

Data de Aprovação:

Dusan Schreiber – Doutor em Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

José Caetano Zanella – Mestre em Desenvolvimento – Universidade Regional do Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul

“As palavras só têm sentido se nos ajudam a ver o mundo melhor. Aprendemos palavras para melhorar os olhos.”

Rubens Alves

RESUMO

No contexto atual da sociedade caracterizado por rápidas mudanças, revolução tecnológica e o exercício da democracia moderna, exige-se que o Estado, por meio de suas organizações e dos agentes públicos, ofereça serviços públicos de boa qualidade e que venham a atender as demandas da sociedade. Organizações públicas e privadas possuem diferença em diversos aspectos, contudo na área de gestão de pessoas apresentam muitas semelhanças. Em ambas é preciso ter pessoas preparadas e qualificadas, porque são elas que contribuem para o sucesso das organizações. No âmbito do setor público, que atua na oferta de bens e serviços à sociedade mediante a gestão dos recursos financeiros oriundos dos contribuintes, a gestão de pessoas é um campo de atuação que contribui decisivamente para o exercício da responsabilidade do poder público, suprindo, mantendo e desenvolvendo seu capital humano. Ademais, o posicionamento estratégico da área de gestão de pessoas, associado ao uso de ferramentas como o BSC, pode orientar e acompanhar as ações voltadas para a gestão de pessoas da organização, de forma a verificar em que medida contribui para o alcance da missão institucional. Assim, o objetivo desse trabalho é investigar quais indicadores de gestão de pessoas melhor se aplicam a um instituto federal de educação tecnológica a fim de impactar positivamente nos resultados da instituição, contribuindo para a geração de valor público aos serviços prestados à sociedade, por meio de uma gestão estratégica, eficiente, eficaz e efetiva do serviço público federal.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão de Pessoas. *Balance Scorecard*. Indicadores de Gestão de Pessoas.

ABSTRACT

In the current context of society characterized by rapid changes, technological revolution and the exercise of modern democracy, it is required that the State, through its organizations and public agents, offer public services of good quality which attend to the demands of society. Public and private organizations differ in diverse aspects, however, in the area of personnel management, they present many similarities. In both there is the need to have prepared and qualified people because it is these people who contribute to the success of the organizations. In the public-sector area, which works with offering goods and services to society through management of financial resources coming from the tax payers, the management of people is a work field which contributes decisively to exercising responsibility of the public power, supplying, maintaining and developing its human capital. Besides this, the strategic positioning of the people management area associated to the use of tools such as the BSC, can guide and accompany the actions directed toward the management of the people of the organization so as to verify to what measure it contributes toward reaching the institutional mission. Thus, the goal of this work is to investigate which indicators of people management are best applied to a federal institution of technological education in order to positively impact in the results of the institution, contributing to generating public value to the services offered to society through a strategic, efficient, efficacious and effective management of the federal public service.

Keywords: Public Administration. People Management. Balance Scorecard. Indicators of People Management.

LISTA DE ABREVIATURAS

BSC	<i>Balance Scorecard</i>
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e desburocratização
GP	Gestão de Pessoas
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFCE	Instituto Federal do Ceará
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MEC	Ministério da Educação
MEGP	Modelo de Excelência em Gestão Pública
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NOSS	Norma Operacional de Saúde do Servidor Público Federal
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PE DE GP	Planejamento Estratégico de Gestão de Pessoas
PE DE RH	Planejamento Estratégico de Recursos Humanos
PNDP	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PQGF	Prêmio Nacional da Gestão Pública
PROGEP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
RFEPCT	Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica
RH	Recursos Humanos
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SGP	Secretaria de Gestão de Pessoas
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIASS	Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Trajetória completa de evolução do estado moderno e sua estrutura programática.....	24
Figura 2 - Dimensionamento estratégico do GesPública	42
Figura 3 -Representação do Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEGP	45
Figura 4 - As mudanças e transformações na área de RH	59
Figura 5 - Áreas de responsabilidade da função de pessoal	60
Figura 6 - Organograma da PROGEP/IFCE	85
Figura 7 - Princípios da organização focalizada na estratégia.....	97
Figura 8 - Relação de causa e efeito entre as perspectivas	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Indicadores de gestão de pessoas definidos no PDI do IFCE.....	87
Quadro 2 - Práticas sugeridas pelo TCU	94
Quadro 3 - Principais Tipos de Indicadores de Desempenho	104
Quadro 4 - Exemplo de elementos constituintes de um indicador	106
Quadro 5 - Tipos de indicadores de RH mais recorrentes	112
Quadro 6 - Indicadores de gestão de pessoas presentes no PDI do IFCE.....	118
Quadro 7 - Indicadores estabelecidos pela SETEC/MEC.....	120
Quadro 8 - Indicadores Sugeridos.....	125

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	23
1.1 Conceito e aspectos históricos da Administração Pública	23
1.2 Aspectos históricos dos modelos de Administração Pública no Brasil	32
1.3 GesPública – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização	40
1.4 Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP)	43
1.5 Governança na Administração Pública	46
1.6 A ética na Gestão Pública.....	49
1.7 Instituto Federal do Ceará (IFCE) – uma instituição da administração pública federal	54
2 GESTÃO DE PESSOAS	57
2.1 Entendendo Gestão de Pessoas	57
2.2 A relevância de valores morais e éticos na gestão de pessoas	66
2.3 Sobre gestão de pessoas no serviço público.....	72
2.4 A área de gestão de pessoas do Instituto Federal do Ceará (IFCE)	83
3 INDICADORES DE GESTÃO DE PESSOAS	89
3.1 Modelos de sistema de medição de desempenho – a escolha do <i>Balance Scorecard</i> (BSC).....	89
3.2 Conhecendo indicadores de desempenho e sistema de medição da área de gestão de pessoas	102
3.3 Proposta de conjunto de indicadores de gestão de pessoas para o IFCE à luz do <i>Balance Scorecard</i> (BSC).....	114
3.3.1 <i>Os indicadores de gestão de pessoas constantes no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Instituto Federal do Ceará (IFCE)</i>	117
3.3.2 <i>Indicadores de desempenho da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)</i>	119
3.3.3 <i>Proposta de indicadores de gestão de pessoas para o IFCE</i>	120
CONCLUSÃO	129
REFERÊNCIAS	133
ANEXO 1 – MAPA ESTRATÉGICO DO INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ	143

INTRODUÇÃO

Historicamente, o Estado pode ser interpretado como o mediador das relações sociais, e, por meio de suas estruturas organizacionais e da ação dos agentes públicos, é responsável pela realização das ações que visando o alcance do bem comum de uma sociedade, observa, sempre, a normatização legal vigente.

No cenário atual, a sociedade demanda que o Estado, por meio de suas organizações, ofereça serviços públicos de boa qualidade em atendimento às necessidades dos cidadãos e desenvolva políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do país. No entanto, o Estado brasileiro ainda apresenta características que remontam aos modelos patrimonialista e burocrático de gestão, o que resulta no descompasso entre o que é ofertado à sociedade e o que realmente ela precisa para satisfazer o bem comum.

A área de gestão de pessoas, a partir da década de 1990, considerando seu papel nas estratégias de negócios da empresa, e devido à relevância da sua atuação para o alcance dos objetivos institucionais, ganha amplitude nas organizações e evoluiu da perspectiva de pessoal para a de alinhamento dos objetivos estratégicos e de alto desempenho dos executivos.¹

Tal questão também influenciou as organizações públicas, principalmente pela valorização do capital humano e pela demanda de uma gestão pública pautada na eficiência, eficácia e efetividade a fim de gerar valor público para a sociedade. A despeito da natureza das organizações, se públicas ou privadas, significa que há semelhanças na gestão de pessoas, pois “em todos os casos é preciso ter pessoas preparadas e qualificadas, porque são esses profissionais que contribuem para o sucesso das organizações”.²

No âmbito do setor público, que atua na oferta de bens e serviços à sociedade mediante a gestão dos recursos financeiros oriundos dos contribuintes, a gestão de pessoas é um campo de atuação que contribui decisivamente para o exercício da responsabilidade do poder público. Nas organizações públicas a área

¹ BECKER, Brian E.; HESELID, Mark A.; ULRICH, Dave. *Gestão Estratégica de Pessoas com scorecard: interligando pessoas, estratégia e performance*. 15. Impressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001. p. 17-18.

² CARVALHO, Patrícia Aparecida Silva et al. Análise da gestão de pessoas na administração pública: um estudo de caso. *XII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia*, Rio de Janeiro, 28 a 30 de outubro de 2015. p. 7.

de recursos humanos orienta-se por suprir, manter e desenvolver o corpo de servidores para, observadas as determinações constitucionais e legais, atender as necessidades e condições do ambiente em que se inserem.³

Nesse sentido, observa-se que a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPCT), em que se insere o Instituto Federal do Ceará (IFCE), tem experimentado um processo de acelerada expansão desde o ano de 2009, com a criação dos Institutos Federais de Educação em todo o Brasil, o que torna relevante investigar a atuação do setor de gestão de pessoas para o alcance dos objetivos organizacionais dessas instituições uma vez que, de acordo com o Manual de Indicadores elaborado pelo Ministério da Educação (MEC), é imprescindível monitorar as ações da educação profissional por meio de indicadores.

Atualmente, a gestão dos recursos humanos do IFCE é exercida pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) que está posicionada no nível estratégico e qualificada como órgão executivo de planejamento, coordenação, fomento, acompanhamento e de superintendência das atividades relacionadas à dimensão de pessoal, bem como de assessoramento na área de gestão de pessoas.⁴

Em que medida a gestão de pessoas do IFCE pode impactar nos resultados de uma instituição pública foi o que motivou a realização deste estudo. Nesse sentido, o presente trabalho partiu da premissa de que os indicadores de gestão de pessoas atualmente utilizados pela Administração Pública Federal não estão adequados para avaliar a contribuição da gestão de pessoas para o alcance dos objetivos organizacionais de uma instituição federal de ensino tecnológico.

Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), órgão central do Poder Executivo Federal, em decorrência da exigência de aperfeiçoar a gestão pública em relação aos esforços e resultados das organizações e ao fortalecimento de mecanismos de transparência e responsabilização, é relevante o uso dos indicadores de desempenho nas instituições públicas.⁵

Assim, o presente estudo objetivou conhecer as práticas de gestão e sua aplicação na Administração Pública para obtenção de resultados com vista a promover a prestação do serviço público que atenda às demandas da sociedade;

³ BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de pessoas em organizações públicas*. 3 ed. Caxias do Sul/RS: Educs, 2010. p. 18.

⁴ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ. Conselho Superior. *Resolução nº 040, de 14/09/2015*. Aprova as alterações do Estatuto do Instituto Federal do Ceará. art. 19.

⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores*. Brasília, 2009. p. 84.

identificar os papéis da área de gestão de pessoas, enquanto setor estratégico, na organização, para o atendimento dos objetivos institucionais; e, analisar os principais indicadores de gestão aplicados à área de recursos humanos para, considerando as especificidades de uma instituição federal de ensino, propor um conjunto de indicadores de gestão de pessoas para apoiar a gestão do IFCE na realização de sua missão.

Então, considerando os objetivos ora propostos, surgiram as seguintes questões que foram perquiridas e nortearam a pesquisa: quais são os desafios impostos pela nova ordem econômico-social do século XXI para a gestão de pessoas na Administração Pública? Quais são os impactos da consolidação do Estado democrático na atuação da Administração Pública em relação aos serviços prestados aos cidadãos? O modelo de gestão atual das organizações públicas compreende os conceitos de governança pública em matéria de gestão de pessoas? Qual o modelo de gestão de pessoas a ser utilizado pelas organizações públicas para o alcance dos resultados definidos em seu planejamento estratégico? Como a atuação da gestão de pessoas pode contribuir para o alcance dos objetivos da organização? Quais instrumentos podem ser utilizados para avaliar o gerenciamento dos recursos humanos, enquanto ativo estratégico que impacta nos resultados institucionais dos serviços e produtos ofertados aos cidadãos?

O presente trabalho está estruturado em três capítulos que abordam aspectos teóricos sobre a Administração Pública, gestão de pessoas e indicadores de gestão de pessoas. O primeiro capítulo apresenta um panorama sobre a Administração Pública, tratando dos tipos de Estado e de modelos de administração que influenciam a gestão pública no Brasil até os dias atuais. O propósito foi caracterizar o contexto da administração pública federal para situar a instituição objeto deste estudo, o IFCE. Nesse capítulo também são abordados os conceitos de excelência da gestão pública, ética e a governança pública, considerando sua relevância para a atuação da área de gestão de pessoas. Encerrando essa etapa, é apresentada a Instituição objeto de estudo, caracterizando sua estrutura e os aspectos relevantes de uma instituição federal de ensino.

O segundo capítulo traz a discussão sobre a área de gestão de pessoas, considerando sua evolução até a apresentação das principais teorias que amparam a atuação dos gestores nas organizações públicas e privadas. Também são abordados os desafios para a atuação estratégica da área de recursos humanos.

Merecem destaque ainda, as peculiaridades da gestão de pessoas no âmbito do serviço público e papel exercido pela Pró-reitoria de Gestão de Pessoas, órgão sistêmico do IFCE responsável pela administração de sua força de trabalho.

O terceiro capítulo discorre sobre os modelos de sistema de medição de desempenho e a escolha do *Balance Scorecard* (BSC), analisando ainda, sua aplicação nas instituições públicas e no IFCE. Em seguida, são abordados os indicadores de desempenho e o sistema de medição na área de gestão de pessoas, apresentando os indicadores mais utilizados conforme a literatura. Por fim, são analisados os indicadores de gestão constantes no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFCE e os indicadores de desempenho propostos pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). O subtópico final apresenta e discute o conjunto de indicadores de gestão de pessoas proposto para o IFCE, visando aferir o impacto da gestão de pessoas para o alcance dos objetivos institucionais.

No presente trabalho, optou-se por utilizar a pesquisa do tipo exploratória-descritiva. Essa combinação permitiu melhor aprofundamento teórico dos conceitos que permeiam as categorias do problema apresentado, por meio da pesquisa bibliográfica em livros, periódicos e demais publicações. A pesquisa documental possibilitou caracterizar a instituição analisada, evidenciando os dados, informações e documentos do IFCE facultando a sua análise à luz de revisão teórica sobre tema em estudo.

Ainda sobre dados secundários, quanto às fontes utilizadas, a pesquisa explorou as informações disponíveis na rede mundial de computadores acerca de instrumentos legais e normativos que tratam da administração pública federal, mediante consultas públicas nos *sítes* dos órgãos como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Educação e Tribunal de Contas da União.

Assim, acredita-se que a presente pesquisa contribuirá na discussão sobre a importância da utilização de indicadores de gestão de pessoas para o monitoramento das ações e tomadas de decisão que pretendam o envolvimento e comprometimento das pessoas, valorizando-as, bem como da adoção da gestão estratégica no âmbito das organizações públicas, como possibilidade de oferecer serviços e produtos com Valor Público para a sociedade, em cumprimento ao estabelecido na missão institucional.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Conceito e aspectos históricos da Administração Pública

A Administração Pública, seja no seu sentido amplo ou estrito, está diretamente vinculada ao surgimento da figura do Estado, notadamente do Estado Moderno.

De acordo com Sahid Maluf, são muitas as definições de Estado na doutrina que têm evoluído desde a antiguidade, não sendo possível afirmar a existência de consenso sobre o assunto. A partir de seus estudos, o autor entende o Estado como ente que possui atuação delimitada a uma região e se propõe à realização dos fins da respectiva comunidade. É, por conseguinte, resultado da criação da vontade humana, “[...] síntese dos ideais da comunhão que ele representa”. Desta forma, o Estado figuraria como “o órgão executor da soberania nacional”.⁶

No pensamento político verifica-se que a compreensão do Estado enquanto ordenamento político de uma comunidade,

[...] nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (sustento) e externas (a defesa).⁷

No estudo de Álvaro Bianchi, o conceito de Estado de acordo com Weber se fundamenta na concepção de associação política, cujos elementos básicos foram definidos da seguinte forma: delimitação de um território em dado momento; utilização permanente da força para manutenção da estabilidade necessária; domínio da ordem de forma a abarcar todas as esferas da vida humana e não somente a associação econômica; e, por fim, a ação efetiva para coerção física mediante a utilização de recursos humanos e materiais necessários.⁸

Na compreensão de José Matias-Pereira, o Estado é um fenômeno histórico, e nessa perspectiva é possível compreender sua evolução até o Estado moderno. O autor descreve quatro formas de Estado ao longo do tempo: sociedade nômade

⁶ MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 19-22.

⁷ BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: por uma teoria geral da política*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 73.

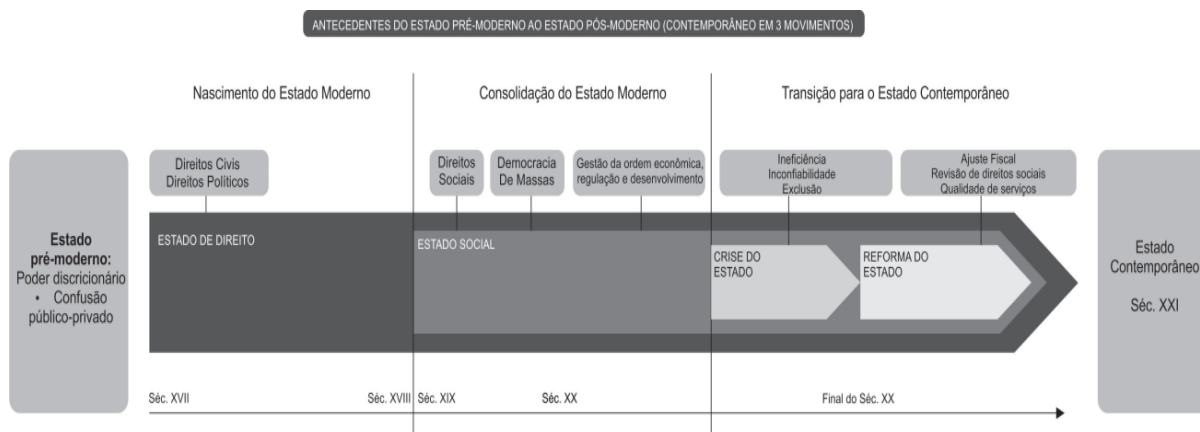
⁸ BIANCHI, Álvaro. O conceito de estado em Max Weber. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 92, p. 79-104, 2014. p. 89-91.

(organização primitiva); cidade-estado (Grécia antiga); império burocrático (sociedade chinesa) e Estado feudal. Destaca ainda que Maquiavel foi o primeiro a utilizar o termo Estado, definindo-o como “a sociedade política organizada, o que exige uma autoridade própria e de regras definidas para permitir a convivência de seus membros”.⁹

O surgimento do Estado moderno, segundo Matias-Pereira, ocorreu a partir da segunda metade do século XV, em que se iniciam as questões sobre dois elementos: autonomia e organização distinta da sociedade civil, que até então não foram considerados. O Estado moderno também inaugurou alguns instrumentos de controle do governante da época, como a burocracia administrativa, força militar, lei e justiça unificadas, sistema tributário e idioma nacional.¹⁰

Humberto Falcão Martins e Caio Marini definem o Estado moderno como uma criação humana capaz de promover a vida em sociedade, subjugando as pessoas a regras de conduta de sorte a suplantar os interesses individuais em razão da coletividade. Eles apresentam graficamente a evolução desse Estado até o que denomina Estado contemporâneo¹¹ (Figura 01):

Figura 1 - Trajetória completa de evolução do estado moderno e sua estrutura programática



Fonte: MARTINS; MARINI, 2010, p. 24.

Assim, conclui-se que a criação do Estado é resultado de um processo histórico e o seu surgimento corresponde com a estruturação da vida em sociedade,

⁹ MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 16.

¹⁰ MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 17-18, p. 31.

¹¹ MARTINS, Humberto Falcão et al. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília: Publix, 2010. p. 19-20.

estando sujeito a relação das forças sociais em determinado contexto, e sua atuação se propõe ao bem comum.

Para Fernando C. Prestes Mota e Luiz C. Bresser-Pereira, a sociedade do Estado moderno se caracteriza pela existência das organizações enquanto sistemas sociais, sejam elas de natureza econômica, política, cultural, religiosa, mas que estabelecem relações entre si, e além de contribuir para a formação da personalidade do homem moderno, são imprescindíveis para o desenvolvimento de qualquer nação. Esses autores classificam as organizações como sistemas sociais organizados, tais como o Estado, grandes empresas, partidos políticos, escola, dentre outros.¹²

A partir do surgimento do Estado moderno as organizações crescem e se desenvolvem, assumindo importante atuação na sociedade seja na esfera pública ou privada. Para a gestão dessas organizações, a administração se apresenta como ferramenta indispensável para o desenvolvimento das atividades de cada segmento de atuação.

Nesse sentido, a administração “é o processo de trabalhar com pessoas e recursos para realizar objetivos organizacionais”, caracterizando o bom administrador aquele que atua com eficácia e eficiência.¹³ As organizações são mais eficientes que os indivíduos atuando sozinhos, portanto, são constituídas por pessoas, com um propósito comum e possuem uma estrutura sistemática.¹⁴

Em se tratando da atividade administrativa do Estado, José Cretella Júnior afirma que, por meio dos atos concretos e executórios, as organizações estatais realizam os interesses públicos de forma direta, ininterrupta e imediata.¹⁵ Assim, a Administração Pública em sentido objetivo corresponde à atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve sob regime jurídico total ou parcialmente público, para o atendimento dos interesses coletivos; e em sentido subjetivo, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.¹⁶

¹² MOTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Introdução à organização burocrática*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 16-17, p. 24-25.

¹³ BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. *Administração: construindo vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas, 1998. p. 27.

¹⁴ ROBBINS, Stephen P. *Administração: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 31-32.

¹⁵ CRETELLA JUNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 17.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 50.

Dessa forma, o Estado é a figura que representa o bem comum de uma sociedade, e, por meio de suas estruturas organizacionais, é o responsável pela realização da vontade que lhe é atribuída por lei, visando sempre o interesse público.

Segundo Alice Alencastro, para a gerência dos negócios do Estado, definidos como o atendimento do interesse coletivo, é necessária a junção dos conceitos de atividade administrativa e gestão, resultando no que se entende por gestão pública.¹⁷ Assim, a gestão pública se fundamenta em princípios e técnicas dos modelos de administração influenciados pelo contexto político, econômico e social de cada tipo de Estado que, por sua vez, reflete as mudanças e transformações ocorridas na sociedade.

De acordo com José Matias-Pereira¹⁸ e Virgílio Oliveira¹⁹, com o surgimento do Estado Moderno registram-se três tipos de modelos de Administração Pública, a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

Pascarelli Filho²⁰ e Marcelo Torres²¹ traduzem o conceito de patrimonialismo de Weber como o modelo de gestão do Estado em que as esferas pública e privada se confundem, representando a forma tradicional de domínio político, na qual o governante tratava as questões da sociedade como se fossem extensão do seu domínio privado.

Nesse sentido, “o Estado era entendido como propriedade do rei”, em que as práticas comuns eram o nepotismo, empreguismo e a corrupção. Complementa, ainda, Bresser-Pereira, que esse modelo patrimonialista de gestão se tornou incompatível com o contexto do capitalismo industrial, cedendo lugar à administração burocrática para fins de separar a atuação do Estado e do mercado, condição imprescindível para a democracia.²²

¹⁷ ALENCASTRO, M. A. C. *Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência no poder executivo federal*. 2014. 310 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. p. 37.

¹⁸ MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 112.

¹⁹ OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. Modelos de administração pública. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Orgs.). *Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. p. 9-34. p. 14.

²⁰ PASCARELLI FILHO, Mario. *A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança*. São Paulo: DVS Editora, 2011. p. 24.

²¹ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 144.

²² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a. p. 237-270. p. 241.

Em nível mundial, o advento do sistema capitalista e da nova ordem social decorrente, com foco nas cidades e não mais no meio rural, bem como da democracia e do surgimento de novas classes sociais, caminharam para a superação da administração patrimonialista por um novo paradigma de gestão do Estado que viesse resolver os problemas causados pelo desenvolvimento do sistema produtivo baseado nos bens de capital, uma vez que o modelo patrimonialista não correspondia mais às exigências desse novo tempo.

A solução encontrada foi a adoção do modelo burocrático defendido por Weber, visto que este se contrapunha às práticas patrimonialistas, tais como a de misturar os bens públicos e privados, o nepotismo e a corrupção. Esse novo modelo atendia à expansão rápida do capitalismo, possibilitando aumento qualitativo e quantitativo das funções administrativas nas organizações públicas e privadas.²³

De acordo com Torres, a partir do fim da II Guerra Mundial, o Estado Social²⁴ amplia sua área de atuação, passando a incluir temas como saúde, educação, lazer, previdência social e relações de trabalho, fato que resultou em uma ampla regulação, intervenção e fiscalização estatal, e no conseqüente crescimento da Administração Pública para fazer face às novas e mais complexas demandas da sociedade, decorrente do processo de democratização.²⁵

No âmbito da administração pública, o modelo burocrático se destaca por características como impessoalidade, hierarquia, regras rígidas, especialização dos profissionais e controle.²⁶ Matias-Pereira compreende também que os princípios basilares da administração pública burocrática visavam combater os males do modelo anterior por meio de controle rígido dos processos e regras de admissão de funcionários, para evitar abusos, ineficiência e incapacidade. Estabelecia ainda a centralização da gestão, autoritarismo, racionalização, formalismo, rigidez e rigor técnico.²⁷

²³ PASCARELLI FILHO, 2011, p. 25-27.

²⁴ Estado Social representa a rede de proteção que envolve os direitos sociais por meio de “toda a estrutura legal e institucional concebida para proteger a população que mais precariamente se enquadra nas relações de mercado”. TORRES, 2007, p. 26.

²⁵ TORRES, 2007, p. 27-29.

²⁶ PASCARELLI FILHO, 2011, p. 25-27.

²⁷ MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113-114.

Para Mota e Bresser-Pereira, a organização burocrática é o sistema social cuja divisão do trabalho ocorre de forma sistemática e coerente na busca de economizar os meios para se atingir os objetivos, segundo critérios de eficiência.²⁸

Apesar da incorporação de novos princípios e práticas para a eficiência burocrática da ação estatal, esse modelo complexo com vistas a atender aos serviços prestados pelo Estado Social, resultou em uma administração onerosa para o erário. Some-se ainda, a crise da economia mundial da década de 1970²⁹, a crise de governabilidade caracterizada pela incapacidade de solucionar os problemas econômicos e sociais, e o surgimento da globalização e inovações tecnológicas, os quais, segundo Matias-Pereira, são fatores que implicaram a necessidade de corte de custos e do aumento da eficiência governamental, “tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas”.³⁰

No final da década de 1970, diante da crise fiscal, surgiu a tendência mundial de Reforma do Estado, visando modernizar a Administração Pública, tornando-a mais eficiente, e promover a redução dos custos do Estado Social, cujas atribuições da administração estatal tiveram crescimento vertiginoso por todo o século XX. A partir desse momento, ganha espaço o modelo de administração pública gerencial, inspirado nas práticas das empresas do setor privado.³¹

Os modelos gerenciais na administração pública são consequência da crise econômica mundial da década de 1970, que levou o capitalismo a uma profunda recessão e a um questionamento a respeito do papel do Estado como garantidor da prosperidade econômica e bem-estar social. A crise colocou à prova as três dimensões do Estado: econômica, social e administrativa. Como saída para a crise da dimensão administrativa e para

²⁸ MOTA; BRESSER-PEREIRA, 1983, p. 23.

²⁹ A onda ideológica neoliberal e globalista foi inicialmente um reflexo da crise que ocorre nos Estados Unidos nos anos 1970 devido ao estrangulamento dos lucros provocado pelo aumento da pressão dos trabalhadores por maiores salários, e da nova competição representada pelos NICs (*newly industrialized countries*) que passavam a exportar manufaturados usando sua mão-de-obra barata e ao grande aumento dos preços das *commodities* a partir do primeiro choque de petróleo; mas foi também uma reação ao aumento do poder da alta burocracia pública nos próprios países ricos em decorrência do grande crescimento do aparelho do Estado e do aumento da carga tributária que caracterizaram a transição do Estado Liberal, dominante no século XIX, para o Estado Democrático e Social do século XX. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e Estado no Brasil. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 11, p. 6-65, set/out/nov., 2007. p. 6.

³⁰ MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 99.

³¹ MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 100, p. 104-105.

a busca da superação do modelo burocrático weberiano foram introduzidos, em larga escala, padrões do gerencialismo.³²

O gerencialismo tem origem nas reformas empreendidas no serviço público do Reino Unido e dos Estados Unidos, países de governo neoliberal, no contexto de flexibilização do sistema capitalista, com o propósito de promover maior eficiência e eficácia das atividades do setor público. Posteriormente, os conceitos de flexibilidade da gestão, adoção de programas de qualidade total e satisfação de seus consumidores segundo uma lógica de racionalidade privada, prestação de contas, transparência e equidade na prestação dos serviços públicos foram incorporados ao modelo gerencial puro.³³

Analisando as principais características do modelo de administração pública gerencial, Bresser-Pereira ressalta sua orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, a ênfase em medidas descentralizadoras, delegação de autoridade, controle do desempenho por meio de indicadores, o incentivo à criatividade e à inovação.³⁴

Victor Claudio resume a administração pública gerencial como a importação do modelo de gestão empresarial que pretende maior racionalidade gerencial por meio do aumento da eficiência e da produtividade das organizações estatais.³⁵

O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas.³⁶

Não obstante o modelo gerencial ter possibilitado a reformulação das atribuições do Estado, promovendo a busca pela eficiência do setor público, as melhorias estruturais, gerenciais e orçamentárias, ainda foram mantidas algumas características do modelo burocrático como a impessoalidade, a meritocracia e a

³² OLIVEIRA, A.B.R.; SILVA, U.B.; BRUNI, A.L. Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil. *Revista de Estudos Contábeis*, Londrina, v. 3, n. 5, p. 63-82, jul./dez., 2012. p. 64.

³³ OLIVEIRA; SILVA; BRUNI, 2012, p. 67-69.

³⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b. p. 21-38. p. 28-29.

³⁵ FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. II Administração Pública Gerencial. In: SANABIO, Marcos Tanure, SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Orgs.). *Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013. p. 35-56, p. 39.

³⁶ BRESSER-PEREIRA, 2006b, p. 21-38, p. 36.

fidelidade às prescrições de cargos e regulamentos, pouco contribuindo para a efetiva participação popular e o controle social democrático.³⁷

Por outro lado, Martins e Marini compreendem que a nova gestão pública teve sua origem no modelo liberal de enxugamento do Estado, ocorrido por meio da aplicação de tecnologia da gestão privada, utilização de controle e eficiência, que possibilitou a ampliar a orientação para a democracia, direitos civis, sociais e republicanos, bem como o universalismo de procedimentos.³⁸

No entanto, considerando o contexto atual da transição para o Estado pós-moderno, que clama por reformas estruturais, alguns autores se arriscam sugerir caminhos a serem seguidos pela administração pública para mudanças efetivas no Estado brasileiro.

Fernando Luiz Abrucio³⁹ propõe a renovação da agenda de reformas a partir de eixos estratégicos que atuarão nas questões centrais da modernização do Estado brasileiro. São elas: profissionalização dos servidores e do alto escalão; busca pela eficiência mediante articulação do planejamento com a execução anual; efetividade das políticas públicas; aumento da transparência e da responsabilização do poder público.

Na visão de Martins e Marini⁴⁰, o modelo de administração pública deve buscar o estado-rede, que é consensual, relacional, contratual, por meio da governança social; promover reformas de segunda geração, que envolvam desenvolvimento e o fortalecimento institucional, bem como as de terceira geração, voltadas para reafirmar o papel do Estado em apoiar o mercado; e por fim, implementar a gestão para resultados.

O novo paradigma da gestão pública proposto por Matias-Pereira é uma estratégia empreendedora. Propõe a gestão orientada para resultados efetivos, qualificação profissional dos servidores, com estruturação de carreiras de Estado, formação de novas lideranças no setor público, direcionamento comum no sentido

³⁷ OLIVEIRA, 2013, p. 9-34, p. 25.

³⁸ MARTINS; MARINI, 2010, p. 22-24.

³⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *RAP*. Rio de Janeiro: Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007. p. 79-84.

⁴⁰ As reformas de primeira geração atendiam prioritariamente os aspectos econômicos e fiscais, sem contudo preocupar-se com a geração de resultados. MARTINS; MARINI, 2010, p. 25-29.

de servir ao público, e investimentos em infraestrutura, máquinas, equipamentos, capital humano e em seleção e formação de gestores públicos.⁴¹

Para Pascarelli Filho, a administração eficiente, eficaz e efetiva se realizará por meio da ampliação de oportunidades individuais, institucionais e regionais; modernização da máquina administrativas em todas as esferas de poder; prestação de serviços de qualidade; treinamento do gestor público para atuar como generalista e ter visão holística; planejamento como interativo que se desdobra em diferentes etapas que racionalizam o processo decisório; além do planejamento estratégico como mecanismo jurídico para avaliar a eficiência administrativa no atendimentos do desenvolvimento econômico e social.⁴²

Observa-se então a necessidade de promover mudanças na administração pública considerando o modelo de Estado que a sociedade necessita, portanto,

O bom governo não é o que mais idealiza obras, investimentos ou projetos quantitativos, mas sim aquele que adquire e desenvolve a habilidade gerencial e qualitativa de dotar-se das competências necessárias para realizar o que se propõe e atender às demandas da sociedade. O novo horizonte da administração pública aponta para a governabilidade e a governança, com responsabilidade fiscal e social e compromisso com o diálogo democrático. Tornar-se mais eficiente, eficaz e transparente, para avaliar, medir e focar a gestão de resultados, atuando com metodologias de planejamento participativo e potencializando o uso racional dos recursos tecnológicos, humanos e sociais, implica governar a serviço da sociedade. Melhorar a qualidade da gestão implica reconhecer, em última instância, que a política deve servir as pessoas.⁴³

Discutidas as questões de Estado e administração pública, entende-se pela relevância de apresentar aspectos da administração pública no Brasil para compreender a gestão das organizações públicas brasileiras, notadamente a realidade dos institutos federais de educação tecnológica (IFs) e a atuação da gestão de pessoas para consecução dos objetivos institucionais.

⁴¹ MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 247.

⁴² PASCARELLI FILHO, 2011, p. 48-50.

⁴³ RASSIER, José Carlos. Excelência e qualidade na gestão pública. *Revista Linha Direta*, Edição 142, Ano 13, Janeiro, 2010. p. 5. Disponível em: <<http://linhadireta.com.br/publico/images/revistas/arquivos/jtledbufcdo.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

1.2 Aspectos históricos dos modelos de Administração Pública no Brasil

À semelhança do que ocorreu em nível internacional, o Brasil experimentou a evolução do Estado moderno, nos contextos dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial, mesmo após anos de atrasos em relação à história mundial.

A estruturação da administração pública no Brasil sofreu influência do processo de colonização europeu, principalmente de Portugal e Espanha, tendo herdado práticas baseadas na distribuição de privilégios para a classe dominante à época, concentrando o poder e as benesses da riqueza, pouco preocupadas com a organização da sociedade. Dessa forma, o Estado representava vontades de uma elite denominada estamento burocrático e atendia aos seus interesses particulares, em detrimento das necessidades da maioria da população, caracterizando-se pela administração patrimonialista.⁴⁴

[...] podemos constatar que a sociedade brasileira foi criada e desenvolvida sob o controle atento de um Estado centralizador, onipotente e espoliado por uma elite patrimonial que persiste por séculos. Por essa herança ibérica forte e pesada, a administração pública brasileira é caracterizada por um viés patrimonial profundo, que tem resistido, com intensidade variável, até nossos dias.⁴⁵

As práticas patrimonialistas perduraram no Brasil desde o início da sua colonização até a Revolução de 1930, quando o país se inseriu definitivamente no processo de urbanização e industrialização, em que se estabeleceram novas relações entre Estado e sociedade.

Na era do governo de Getúlio Vargas, houve no Brasil o esforço do Estado para implantar mudanças na administração pública à luz do modelo burocrático de gestão. Pelo caráter ditatorial da reforma varguista, as estruturas da administração burocrática do sistema centralizado de governo, muito embora tenham concorrido para o desenvolvimento do capitalismo nacional por meio de profissionalismo e modernização, também foram utilizadas como instrumentos de sustentação política.⁴⁶

Foi o primeiro movimento brasileiro no sentido de modernizar a administração pública, porque era necessário um Estado mais racional e eficiente

⁴⁴ PASCARELLI FILHO, 2011, p. 21-24.

⁴⁵ TORRES, 2007, p. 145.

⁴⁶ TORRES, 2007, p. 149.

para promover “o desenvolvimento econômico e a incorporação político-social da burguesia nacional e de setores operários urbanos”.⁴⁷

Matias-Pereira registra que, apesar da visão clientelista e populista do Getúlio Vargas, nesse momento histórico, formaram-se as bases institucionais da democracia no Brasil, adotando medidas que caracterizaram a implantação do Estado do Bem-Estar Social por meio da instituição dos direitos trabalhistas, criação do sistema público de ensino, da criação das organizações paraestatais de serviços sociais e dos sindicatos.⁴⁸

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado.⁴⁹

Dadas as novas atribuições do Estado burocrático brasileiro, no contexto do Estado Social, surge a necessidade de modernas estruturas da administração pública tais como organização das finanças públicas, políticas sociais, arcabouço legal, sistemas de controle e fiscalização, bem como recursos humanos capacitados.

Para Bresser-Pereira, “a hora é de organizar o Estado, de lhe dar o pessoal e os instrumentos que lhe permitam desenvolver a política nacional de desenvolvimento econômico”.⁵⁰ Assim, foram criados vários órgãos públicos, dentre eles, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), Departamento Administrativo do Serviço Público e o Instituto Nacional de Estatística (1938), Companhia Siderúrgica Nacional (1941), Serviço Nacional da Indústria (1943), Superintendência da Moeda e do Crédito (1944).⁵¹

Segue-se então um período histórico sem mudanças efetivas na burocracia pública que compreendeu desde o segundo governo de Vargas, a partir de 1950 até o regime militar da década de 60. Registram-se ações como a criação de empresas estatais, comissões para estudos e projetos que nunca se

⁴⁷ PASCARELLI FILHO, 2011, p. 28.

⁴⁸ MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 92.

⁴⁹ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 42, n. 5, p. 829-874, set-out., Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2008. p. 846.

⁵⁰ BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 25-28.

⁵¹ BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 25-28.

implementaram, o plano de desenvolvimento de Juscelino Kubitschek, que, embora pautados em práticas clientelistas, negligenciando a burocracia existente, contribuíram para “inaugurar uma nova visão na administração pública com a introdução de conceitos, diretrizes e objetivos mais racionais, que serviriam de base para futuras reformas no aparato administrativo brasileiro”.⁵²

De acordo com Tania Keinert, em meados da década de 60, na vigência do Regime Militar, registrou-se o crescimento da máquina do Estado brasileiro com o intuito de ampliar sua capacidade de intervenção, centralização e controle. Em 1967, foi editado o Decreto-lei nº 200, nominado como estatuto básico da reforma administrativa do governo militar. Nesse período, a autora destaca que a administração pública estava sob a influência do tecnicismo e neutralidade, princípios da ciência administrativa, com forte marca de dicotomia entre política e administração.⁵³

A partir do Decreto nº 200/67 foram criadas várias instituições da administração indireta para ampliar o processo de descentralização administrativa; foram normatizados e padronizados os procedimentos nas áreas de pessoal, compras e execução orçamentária, além de estabelecidos os princípios fundamentais para estruturar a administração pública, com destaque para planejamento, descentralização, orçamento e controle.⁵⁴

Pascarelli Filho⁵⁵ e Bresser-Pereira⁵⁶ partilham da opinião de que a reforma buscada pelo Decreto nº 200/67 é a primeira tentativa de implantação da administração gerencial na administração pública brasileira. Seguidamente, verifica-se outra tentativa governamental de implantar novos métodos de gestão, registrando-se, nos anos 1970, a criação, em nível federal, da Secretaria de Modernização, e, no início da década de 1980, do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização.⁵⁷ Este Programa visava “reformular a burocracia e direcioná-la rumo à Administração Pública gerencial”⁵⁸, e também

⁵² COSTA, 2008, p. 847-850.

⁵³ KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, Mai./Jun., 1994. p. 44-45.

⁵⁴ TORRES, 2007, p. 151-154.

⁵⁵ PASCARELLI FILHO, 2011, p. 41.

⁵⁶ BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 38.

⁵⁷ PASCARELLI FILHO, 2011, p. 41.

⁵⁸ MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 94.

estava orientado pelo Programa Nacional de Desestatização, no intuito de conter a ampla expansão que ocorreu na administração indireta.

Nesse ínterim, o Brasil passou pelo processo de redemocratização com a eclosão de movimentos sociais, a falência do regime militar e a organização da sociedade civil. O Pacto Democrático Popular de 1977 que contou com a colaboração dos trabalhadores, burguesia e setores da classe de profissionais, deixou uma generosa contribuição: a Constituição Federal de 1988. Ela consignou os ideais democráticos, dentre eles a garantia dos direitos civis, políticos e sociais, “a democracia, a segurança, o desenvolvimento econômico, a justiça social e a proteção ao meio ambiente”.⁵⁹

Por outro lado, Bresser-Pereira, opina que a Constituição Federal de 1988, no plano político-administrativo, recuou quando resgatou a burocracia ao defender a centralização administrativa em detrimento da limitação da autonomia da administração indireta.⁶⁰ Dois pensamentos antagônicos sobre a Carta Magna, que contribuem consideravelmente para as reflexões da atuação da administração pública no contexto democrático da época.

Os anos de 1980 são marcados mundialmente pelo movimento para a reforma do setor público, no sentido de modernizar e agilizar a administração pública, incrementando serviços públicos eficazes e eficientes, que gerem menos custos para o Estado.⁶¹ O Brasil é influenciado por essas tendências transformadoras em virtude dos efeitos da globalização e da democracia que demandam ações políticas para fazer face às novas demandas da sociedade. Para tanto, as políticas públicas devem alcançar a diminuição da pobreza, o crescimento sustentável e a consolidação do Estado de Direito.⁶²

Somente a partir de 1980 tem origem a preocupação da administração pública para o cidadão-cliente, sob a influência dos métodos e técnicas das organizações privadas, vindo a ter espaço nas instituições públicas no Brasil somente na década de 1990. O foco no cliente implica a preocupação com a

⁵⁹ BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 41-43.

⁶⁰ BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 44.

⁶¹ KETTIL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7 ed. Trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 75-121. p. 75.

⁶² PASCARELLI FILHO, 2011, p. 16.

qualidade dos serviços prestados ao cidadão por meio de uma atuação mais eficiente.⁶³

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 classificou o Estado brasileiro como uma República Federativa, constituído de uma organização político-administrativa, formado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.⁶⁴ É caracterizado também como Estado Democrático de Direito que cria e se submete às suas leis, dirigindo e controlando suas ações por meio do exercício do poder com vista ao bem comum do povo.

No contexto brasileiro, a administração pública é a função administrativa tipicamente realizada pelo Poder Executivo cuja estrutura se compõe da administração direta (Presidência da República e Ministérios) e indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações).⁶⁵

Na análise de Torres, a Constituição Federal de 1988 contempla um número elevado de atribuições sociais que demandam do Estado uma administração moderna, eficiente, ágil e gerencial.⁶⁶

Nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram fatos econômicos e políticos que levaram o Brasil a uma grande crise fiscal: a falência do Pacto Popular-Democrático de 1977; o fim da política nacional-desenvolvimentista que foi suplantada pelo Pacto Liberal-Dependente; o insucesso dos planos econômicos; a assinatura de um Acordo entre Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI). De acordo com Bresser-Pereira, é nesse contexto que o país vai enfrentar mais uma reforma do Estado, desta feita, a reforma gerencial da gestão pública para atender ao Estado Democrático que se implementa. Tem início com o governo de Fernando Collor, mas somente a partir de 1995, na era governamental de Fernando Henrique Cardoso, ocorre o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Posteriormente, com a alteração da legislação infraconstitucional e a aprovação das emendas constitucionais em 1998, é que se observaram

⁶³ COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. *Revista do Serviço Público*, Ano 51, N. 3, p. 40-73, Jul-Set, 2000. p. 42-43.

⁶⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 01 mar. 2016.

⁶⁵ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 63-65.

⁶⁶ TORRES, 2007, p. 167.

efetivamente as mudanças na administração pública federal.⁶⁷ A pretensão era “reformular e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional”.⁶⁸ O propósito dessa Reforma era atingir a gestão e a questão estrutural na medida em que se necessitava de um Estado com atuação reguladora, corretora e estimuladora.⁶⁹

Esse Plano é o marco da administração gerencial no Brasil porque buscou suplantar os modelos patrimonialista e burocrático, redefinindo o papel do Estado como “menos executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes”.⁷⁰

Por outro lado, Abrucio aponta que embora diante dos bons resultados alcançados com as mudanças no âmbito da área econômica, estes não foram suficientes para que ocorresse o mesmo sucesso na área gerencial, devido ao pouco interesse do núcleo central do governo e da resistência da equipe econômica ao Plano Diretor de Bresser. Para esse autor, as reformas do Estado brasileiro partiram sempre do governo central e não experimentaram o exercício da democracia, causando empecilho para efetiva transformação da administração pública.⁷¹

Para Matias-Pereira, a reforma e a modernização do Estado brasileiro e da sua gestão se pautam em duas vertentes teóricas, uma de cunho neoliberal, que visa reduzir o tamanho do Estado e modernizar a gestão pública; e a outra, de natureza democrática que pretende a participação da sociedade na definição, implementação e controle das políticas públicas.⁷²

Torres destaca que, apesar das ações voltadas para a implementação do modelo gerencial, a Administração Pública brasileira sempre registrou traços patrimonialistas e burocráticos. Para o autor, a incidência de práticas administrativas que desrespeitam os princípios como a impessoalidade e a publicidade, por exemplo, é uma prova de que o próprio modelo burocrático não foi plenamente implantado.⁷³

⁶⁷ BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 46-50.

⁶⁸ BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 50.

⁶⁹ BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 51-52.

⁷⁰ COSTA, 2008, p. 863.

⁷¹ ABRUCIO, 2007, p. 72-74.

⁷² MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 117-119.

⁷³ TORRES, 2007, p. 141.

Pascarelli Filho compreende que foi importante passo para a modernização gerencial a inserção do princípio da eficiência na administração pública brasileira, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, pois entende que o traço marcante da burocracia no Brasil é empecilho para as ações governamentais com foco no cidadão.⁷⁴

Após 2003, sob o comando de novo Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública (Gespública), por meio do Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, com abrangência nos três níveis de Governo, federal, estadual e municipal. Coube ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a gestão desse programa que pressupunha a mudança de paradigma da gestão do Estado brasileiro, na medida em que pretende uma gestão com foco no cidadão e condução da administração pública pautada na ética, no exercício da cidadania, na descentralização, na promoção do controle social e orientada para resultados.⁷⁵

De acordo com Paulo Daniel Barreto Lima⁷⁶, as reformas da administração pública não alcançaram o desejo de Hélio Beltrão de transformar cada brasileiro em um cidadão. Essas reformas tinham natureza organizacionais-legais, basiladas nos mesmos valores e com as mesmas pessoas, cujas ações implicavam consumir tempo, recurso e energia do poder público para alcançar resultados desprezíveis como a manutenção dos problemas e a promoção pessoal dos reformadores.

Esse mesmo autor não afirma o fracasso total dessas reformas, contudo as caracteriza como efêmeras e que não resolveram a questão do cidadão como foco da gestão pública. Por isso defende uma reforma estável no tempo, a partir da mudança de paradigma da administração em que tenha como certo que a organização será cobrada pela sociedade e de que o cidadão receberá serviços de boa qualidade.⁷⁷

Keinert identifica outro fator limitante para a implementação de inovações gerenciais na administração pública brasileira: a forte influência do Direito

⁷⁴ PASCARELLI FILHO, 2011, p. 43.

⁷⁵ BRASIL. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Documento de Referência; Fórum Nacional 2008/2009/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão*. Brasília: MP, SEGES, 2009a. p. 8-9.

⁷⁶ LIMA, Paulo Daniel Barreto. *Excelência e gestão pública: trajetória e a estratégia do gespública*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2013. p. 15, p. 27.

⁷⁷ LIMA, 2013, p. 27.

Administrativo. Esse enfoque jurídico é necessário para as soluções administrativas, mas não deve ser o mais relevante.⁷⁸

Para Frederico Lustosa da Costa, apesar da questão democrática e dos propósitos das reformas não terem sido a vanguarda, o legado das reformas do Estado no Brasil é a transformação que se observa nos campos econômicos, sociais e políticos e a melhoria da administração pública, com destaque para o ganho da eficiência, a especialização dos profissionais, a moralidade, a publicidade e transparência. Conclui que não se deve avaliar tão somente se as reformas foram plenas, mas reconhecer os avanços e as deficiências.⁷⁹

Keinert sinaliza que o paradigma emergente permite a articulação entre política-administração, público-privado, concepção e execução, anteriormente desconexos, com o propósito de consolidar as mudanças, desde que assimile valores da cultura democrática, incrementalmente a gestão com fundamento em critérios éticos, acesso a informação e participação efetiva da sociedade.⁸⁰

Nesse sentido, entende-se que há necessidade de se implementar nas organizações públicas a gestão compatível com as exigências de que a sociedade atual brasileira precisa, respeitando o exercício da democracia moderna. O paradigma da gestão patrimonialista e burocrática já se exauriram e não alcançam os desafios a serem enfrentados pelo poder público no Brasil.

Ainda há um longo caminho a percorrer na mudança do paradigma centrado no Estado para outro centrado no cidadão. E, nesse caminho, a tarefa do Estado acaba sendo mais complexa que a das empresas, porque a condição de cidadão transcende a de cliente. Não basta oferecer serviços de qualidade, é preciso atentar para as mais variadas dimensões da cidadania: o exercício dos direitos sociais e individuais; a liberdade; a segurança; o bem-estar; o desenvolvimento; a igualdade e a justiça.⁸¹

Por se referir especificamente às instituições públicas brasileiras, a efetivação do Programa Nacional de Gestão Pública (Gespública) vislumbra contribuir para adotar novo paradigma gerencial da administração pública em busca de resultados voltados para atender as demandas do cidadão e o desenvolvimento do país.

⁷⁸ KEINERT, 1994, p. 43.

⁷⁹ COSTA, 2008, p. 866-869.

⁸⁰ KEINERT, 1994, p. 46-47.

⁸¹ BRASIL, 2009a, p. 8.

1.3 GesPública – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

Na perspectiva da moderna gestão pública, o Programa GesPública é uma política pública, especificamente elaborada para a gestão pública, e se baseia no modelo gerencial que “incorpora à dimensão técnica, própria da administração, a dimensão social, até então, restrita à dimensão política”.⁸² Propõe, assim, resolver a dicotomia entre política e administração.

Essa política de gestão pública possui como características principais ser essencialmente pública, estar focada em resultados para o cidadão e ser federativa. Isto significa que o poder público, em obediência aos ditames constitucionais, deve promover a gestão pública orientada para o cidadão, por meio de ações eficientes e eficazes a fim de que produza mais e melhores resultados para o cidadão, e seja aplicável a todos os poderes e esferas de governo, no gerenciamento de qualquer objeto (saúde, educação, previdência, saneamento, tributação, fiscalização etc) ou de demanda que a sociedade apresente.⁸³

Para Paulo Daniel⁸⁴, a palavra que toca a batuta do Programa GesPública é qualidade. Esse Programa é resultado da evolução dos programas de qualidade voltados para a área governamental, iniciados na década de 1990. Gestão com qualidade de uma organização é quando tem capacidade para cumprir sua missão, ou seja, aquela que prima por fazer bem feito aquilo que deve ser feito, e com a quantidade certa na hora certa.

É nesse sentido amplo do termo *qualidade* que se estabelece a ligação vital com a produtividade e a missão, principalmente por se tratar de serviço público, que, por não ter mercado, mas sociedade, não tem que escolher “fatias” ou “segmentos” da sociedade para prestar seu serviço.⁸⁵

O diferencial do Programa GesPública, no quesito gestão pela qualidade, é possuir caráter exclusivamente voltado para organizações do setor público no Brasil.

E assim sendo, há que destacar as especificidades relevantes das organizações públicas que as diferenciam daquelas da esfera privada, conforme apresentadas pelo Instrumento para Avaliação da Gestão Pública⁸⁶:

⁸² BRASIL, 2009a, p. 10.

⁸³ BRASIL, 2009a, p.10-11.

⁸⁴ LIMA, 2013, p. 4, p. 46.

⁸⁵ LIMA, 2013, p. 4.

⁸⁶ BRASIL, 2010, p. 10-11.

- a) são regidas pela supremacia do interesse público e pela obrigação da continuidade da prestação do serviço público;
- b) devem garantir a transparência de suas ações e atos e a institucionalização de canais de participação social;
- c) buscar tratar a todos igualmente e com qualidade;
- d) gerar valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável;
- e) são financiadas com recursos públicos, oriundos de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, os quais devem ser direcionados para a prestação de serviços públicos e a produção do bem comum;
- f) os destinatários de suas ações são os cidadãos, sujeitos de direitos, e a sociedade, demandante da produção do bem comum e do desenvolvimento sustentável;
- g) as partes interessadas no âmbito da administração pública ganham amplitude no seu conceito;
- h) têm o poder de regular e gerar obrigações e deveres para a sociedade;
- i) só podem atuar no limite da lei, que fixa os parâmetros de controle da administração e do administrador, para evitar desvios de conduta.

O enfoque da proposta do Programa GesPública é a mudança consistente que “abrange não só a prática interna das instituições públicas, mas o comportamento da sociedade como usuária de serviços públicos e mantenedora do Estado”.⁸⁷

Dessa forma, o Programa atinge os agentes públicos e os cidadãos, estabelecendo uma nova relação entre Estado e sociedade, e o componente humano juntamente com a gestão são destaques no GesPública, para promover o controle social e a participação de todos na elaboração e efetivação das políticas públicas.

De acordo com a pesquisa realizada por Eliane D’Martin Fowler, Carlos Henrique Pereira Mello e Pedro Luiz de Oliveira Costa Neto⁸⁸, o Programa GesPública precisa ser conhecido pela alta gestão das organizações públicas, pois

⁸⁷ LIMA, 2013, p. 217.

⁸⁸ FOWLER, Eliane D’Martin, MELLO, Carlos Henrique Pereira; COSTA NETO, Pedro Luiz de Oliveira. Análise exploratória da utilização do programa de qualidade GESPÚBLICA nas instituições federais de ensino superior. *Gest. Prod.*, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 837-852, 2011. p. 849-850. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v18n4/a11v18n4.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

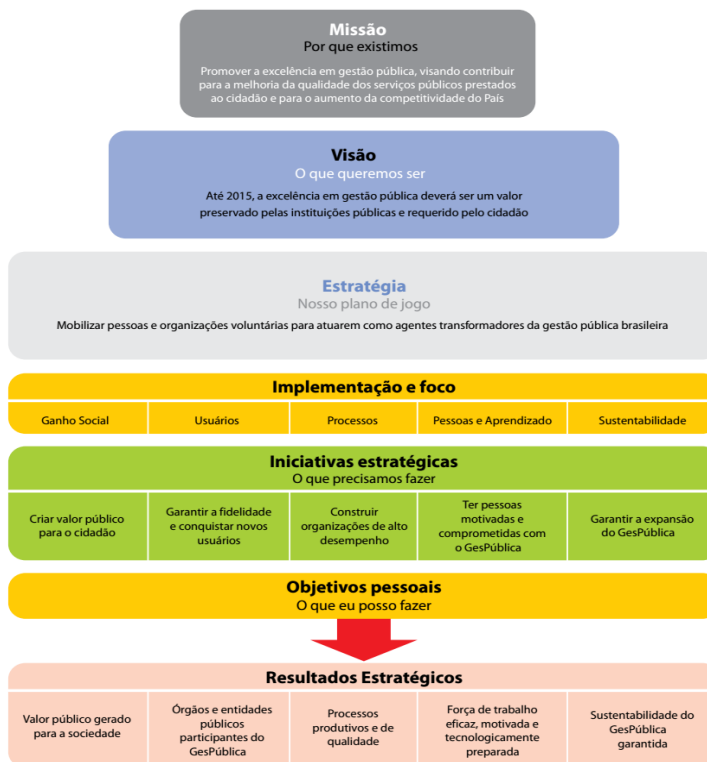
ele é a possibilidade de se criar “administrações comprometidas com valores institucionais que visem o favorecimento da sociedade”. Complementam ainda, que o processo de mudança nessas organizações depende da capacidade de gestão em querer buscar a qualidade vez em que a adesão ao Programa GesPública, apesar do grande esforço a ser empreendido visando as mudanças, não é maior do que a energia atualmente despendida pela gestão no ambiente tipicamente burocrático.

Não se pode esquecer de que a administração pública no Brasil possui um arcabouço legal e institucional denso, que em muito limita a atuação da gestão sob a perspectiva de padrões atuais de eficiência, eficácia e efetividade para o cumprimento de sua missão. Dessa forma, o Programa GesPública tem uma proposta avançada na medida em que se propõe a atuar

[...] no campo da simplificação, desregulamentação e proposição de diretrizes para a Administração Pública dos modelos de gestão, das ações públicas e da gestão de políticas públicas, de forma a gerar valor público positivo para a sociedade.⁸⁹

Dessa forma, esse Programa pressupõe ainda a dimensão estratégica da gestão, conforme Figura 02.

Figura 2 - Dimensionamento estratégico do GesPública



Fonte BRASIL, 2009a, p. 35

⁸⁹ BRASIL, 2009a, p. 32.

O Programa GesPública, além de outras ferramentas, desenvolveu o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP)⁹⁰ como instrumento gerencial que compreende a gestão contemporânea nacional e internacional. Objetiva conduzir a gestão a padrões elevados de desempenho e de qualidade gerencial, mediante o aumento da eficiência, eficácia, efetividade e relevância das ações executadas pelo poder público.

1.4 Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP)

Esse Modelo visa a excelência na gestão sem perder as características próprias de “ser público”, por isso está ancorado nos princípios constitucionais da Administração Pública e estruturado nos fundamentos da excelência gerencial contemporânea.⁹¹

São fundamentos do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) aqueles intrínsecos à gestão de excelência contemporânea e aqueles nos quais estão ancorados o Programa GesPública: pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, cultura da inovação, geração de valor, desenvolvimento de parcerias, controle social, gestão participativa, liderança e constância de propósitos, visão de futuro, comprometimento com as pessoas, responsabilidade social, orientação por processos e informações.⁹²

No espectro da administração pública brasileira, observa-se que

[...] falta capacidade para a maioria das instituições governamentais, simultaneamente, reduzir custos, aumentar a produtividade e garantir a motivação dos servidores para estarem orientados às necessidades do cidadão. Concomitantemente, existem problemas relacionados à burocracia; inexperiência; falta de incentivos e benefícios aos servidores; falta de padrões de atendimento ao cliente; resistência e falta de comprometimento, inclusive da alta direção, quanto à implantação de programas da qualidade.⁹³

Diante da constatação da deficiência gerencial nas instituições públicas brasileiras, o Programa GesPública propõe o MEGP que é um sistema gerencial “com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a atingir padrões elevados de desempenho e de excelência em gestão”.⁹⁴

⁹⁰ BRASIL, 2009a, p. 15.

⁹¹ BRASIL, 2009a, p. 17.

⁹² BRASIL, 2009a, p. 20-28.

⁹³ FOWLER et al., 2011, p. 838.

⁹⁴ BRASIL, 2009a, p. 29.

O MEGP está subdividido em quatro blocos que contemplam oito partes de forma integrada (Figura 03), evidenciando o enfoque sistêmico do modelo de gestão:

O primeiro bloco – **Planejamento (Liderança, Estratégias e Planos, Cidadãos e Sociedade)**. Por meio da liderança forte da alta administração, que focaliza as necessidades dos cidadãos-usuários, os serviços, produtos e processos são planejados conforme os recursos disponíveis, para melhor atender esse conjunto de necessidades.

O segundo bloco – **Execução do Planejamento (Pessoas e Processos)**. Nesse espaço, concretizam-se as ações que transformam objetivos e metas em resultados. São as pessoas, capacitadas e motivadas, que efetuam esses processos e fazem com que cada um deles produza os resultados esperados.

O terceiro bloco – **Controle (Resultados)**. Serve para acompanhar o atendimento à satisfação dos destinatários dos serviços e da ação do Estado, o orçamento e as finanças, a gestão das pessoas, a gestão de suprimento e das parcerias institucionais, bem como o desempenho dos serviços/produtos e dos processos organizacionais.

O quarto bloco – **Inteligência da Organização (Informações e Conhecimento)**. Nesse bloco, são processados e avaliados os dados e os fatos da organização (internos) e aqueles provenientes do ambiente (externos), que não estão sob seu controle direto, mas, de alguma forma, podem influenciar o seu desempenho. Esse bloco dá à organização a capacidade de corrigir ou melhorar suas práticas de gestão e, conseqüentemente, seu desempenho.⁹⁵

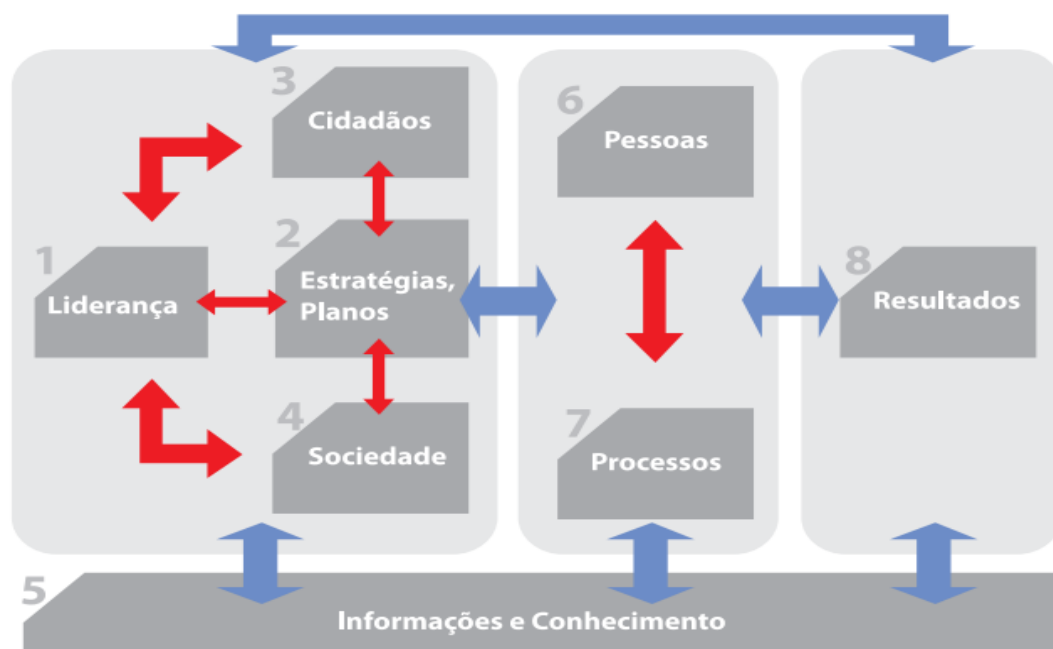
Esse Modelo se complementa com a realização da avaliação por meio da análise das ações utilizando-se os Critérios para Avaliação da Gestão Pública⁹⁶, consignados no Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – “um conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão, que tem por referência o Modelo de Excelência em Gestão Pública, os conceitos e os fundamentos preconizados” pelo Programa GesPública. Esse instrumento passou a ser utilizado não somente para a concessão do Prêmio Nacional da Gestão Pública (PQGF), mas, sobretudo, para a autoavaliação da gestão pública das instituições que aderiram ao Programa GesPública.⁹⁷

⁹⁵ BRASIL, 2009a, p. 29-30

⁹⁶ As oito partes do Modelo de Excelência em Gestão Pública foram transformadas em Critérios para Avaliação da Gestão Pública. A esses critérios foram incorporados referenciais de excelência (alíneas) a partir dos quais a organização pública pode implementar ciclos contínuos de avaliação e melhoria de sua gestão. BRASIL, 2009a, p. 30.

⁹⁷ BRASIL, 2009b, p. 7.

Figura 3 - Representação do Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEGP



Fonte: BRASIL, 2009a, p. 30.

Há que registrar que o ato de medir não é atividade simples, notadamente nas organizações públicas. No entanto, naquelas em que foram implementados Modelos de Excelência, promover a avaliação é factível e permite “*medir os níveis de gestão das organizações em relação ao estado da arte preconizado*”.⁹⁸

A existência de mecanismos de avaliação no âmbito das instituições permite aos gestores visualizarem os desvios e corrigirem o curso da administração, e ainda melhorem as práticas gerenciais.

O simples fato de que um planejamento tenha sido feito e de que tenha sido construída uma estrutura organizacional para permitir que sejam atingidos os objetivos no planejamento e que as funções de liderança sejam desempenhadas não significa que as finalidades da organização tenham sido atingidas. O mau desempenho de qualquer função administrativa aumenta a importância dos ajustes a serem feitos, seja nos meios para atingir os objetivos, seja nos próprios objetivos.⁹⁹

Os fundamentos e princípios do Programa GesPública e a metodologia definida no Modelo de Gestão por ele proposto apresentam estreita vinculação com o que estabelece a Governança Pública, no sentido de corroborar com a atuação

⁹⁸ FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009. p. 13.

⁹⁹ FERREIRA, 2009, p. 14.

dos gestores públicos para o cumprimento da missão institucional, sob a perspectiva do interesse das partes envolvidas, do planejamento, da excelência da gestão pública e da avaliação dos resultados.

1.5 Governança na Administração Pública

A governança originalmente surge no ambiente das empresas privadas e no contexto internacional, tendo como marco histórico para o conceito moderno de governança e a importância a ela atribuída pelas organizações, o início da década de 1990. No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) publicou em 2004 e 2009 versões atualizadas do Código das melhores práticas de governança corporativa. Tal “documento que define quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa”.¹⁰⁰

A governança pública decorre da Governança Corporativa e ao ser aplicada ao serviço público tem o propósito de melhorar a “gestão através do relacionamento Estado-sociedade, sendo pontes para tal relacionamento, a transparência e a prestação de contas”.¹⁰¹

Para Matias-Pereira, os principais motivos que levaram a implementação da governança pública, influenciada pela Corporativa, estão ancorados nas problemáticas que o Estado enfrenta para garantir a efetividade de suas ações, pois nesse aspecto, elas são lentas e repercutem na qualidade dos serviços destinados à população¹⁰². A efetividade é compreendida como o cumprimento da missão de cada organização pública acerca dos impactos da atuação estatal.

Não obstante os instrumentos¹⁰³ de governança pública criados após a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro, para atender as demandas

¹⁰⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013. p. 9-11.

¹⁰¹ SALES, Elana Carla de Albuquerque Silva *et al.* Governança no Setor Público Segundo a IFAC – Estudo nas Universidades Federais Brasileiras. *XXII Congresso Brasileiro de Custos*. Foz do Iguaçu, PR, Brasil, 11 a 13 de novembro de 2015. p. 3.

¹⁰² MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Revista Administração Pública e Gestão Social*. Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010. p. 131.

¹⁰³ Dentre eles: (a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da

sociais, necessita fortalecer “ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade”.¹⁰⁴

Com base em diversos documentos internacionais e nacionais sobre governança, o Tribunal de Contas da União (TCU) elabora o seguinte conceito:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.¹⁰⁵

Nesse sentido, a governança pública se propõe estabelecer a integração entre política e administração, gestão e políticas públicas por meio da busca de uma nova perspectiva de governo como um processo abrangente, diversificado e complexo da sociedade.¹⁰⁶

Para tanto, o TCU, por meio do Acórdão Nº 3023/2013, apresenta a diferença entre governança e gestão. A primeira se refere ao que deve ser executado pela organização, ou seja, a direção a ser seguida. Já a gestão é como se fará a execução, a atuação da administração. Dessa forma, “o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos”.¹⁰⁷

Por sua vez, o Programa GesPública, conforme art. 2º, do Decreto nº 5.378/2005, estabeleceu também como uma das medidas para a transformação da gestão a necessidade de se promover a governança para potencializar a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Daí, o TCU recomendar o MEPG, tal como desenhado pelo Programa GesPública, por estar voltado especificamente para a administração pública, e por

administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; (c) a Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e (d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). BRASIL, 2013b, p. 13.

¹⁰⁴ BRASIL, 2013, p. 13.

¹⁰⁵ BRASIL, 2013, p. 18.

¹⁰⁶ MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, v. 130, Maio/Ago., 2014. p. 43.

¹⁰⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 022.577/2012-2: Relatório de Levantamento*. Distrito Federal. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão Nº 3023/2013 – TCU – Plenário, Sessão 13/11/2013a. Item 27. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

conter critérios comuns, que “estão diretamente relacionados ao capital humano das organizações: liderança; informações e conhecimento; e pessoas”.¹⁰⁸

Assim, nessa nova síntese governamental, gestão e liderança pressupõem o envolvimento das pessoas como fator decisivo no processo de mudança na administração pública.

Vale lembrar que o capital humano é o principal ativo de qualquer organização pública, pois são as pessoas que detêm o conhecimento organizacional e que determinam a capacidade de prestação de serviços à sociedade. Portanto, a boa governança de pessoas é fundamental para assegurar que os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, sejam governados de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis.¹⁰⁹

Para avaliar a situação da governança de gestão de pessoas no âmbito federal, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal, órgão do TCU, realizou, no período de 10/09/2012 a 27/09/2013, um levantamento junto a 330 instituições federais do Poder Executivo, a fim de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias na área de gestão de pessoas, cujos dados e análise estão consignados no Relatório do Levantamento, que após apreciação do TCU resultou no Acórdão nº 3023/2013 – Plenário.¹¹⁰ Tal levantamento concluiu que é inadequada a governança de gestão de pessoas na Administração Pública Federal, que há deficiência na profissionalização dos servidores que atuam nas unidades gestoras de pessoas, e ainda, que “as atividades típicas de departamento de pessoal aparentam ser bem administradas, mas a gestão estratégica de pessoas mostra-se rudimentar”¹¹¹.

Ademais, o supracitado Acórdão TCU nº 3023/2013 determina aos órgãos sistêmicos do Poder Executivo que orientem suas unidades de gestão de pessoas quanto à necessidade de

[...] a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;¹¹²

¹⁰⁸ BRASIL, 2013a, Item 23 do Relatório.

¹⁰⁹ BRASIL, 2013a, Item 20 do Relatório.

¹¹⁰ BRASIL, 2013a, Item 1 do Relatório.

¹¹¹ BRASIL, 2013a, Item 33 da Proposta de Deliberação.

¹¹² BRASIL, 2013a, Item 9.1.1.1

Essa determinação corresponde à implementação da boa governança de gestão de pessoas que por sua vez “contribui para maximizar o valor do capital humano da organização, que, em última análise, determina a capacidade de prestação de serviços à sociedade”.¹¹³

Do estudo acima, compreende-se que o MEGP e a governança de gestão de pessoas são caminhos a serem perseguidos pela administração das instituições públicas para que alcancem seus objetivos por meio de gestão de boa qualidade, referenciada no paradigma centrado no cidadão. Portanto, a área de gestão de pessoas, por meio da apropriação de tais ferramentas gerenciais, é um dos elementos-chave das organizações para subsidiar o processo de mudança de que necessitam.

Dessa forma, a atuação da área de gestão de pessoas na administração pública está desafiada a aplicar a governança pública e utilizar metodologias de excelência de gestão compatíveis com as demandas da sociedade, daí então, o propósito desse trabalho de investigar o uso de indicadores de gestão para que possam contribuir com a área de recursos humanos no atendimento dos objetivos institucionais e do cumprimento da sua função pública do Instituto Federal do Ceará (IFCE).

No empenho pela excelência na prestação de serviços, as organizações devem contar, em seu quadro, com pessoas que possuam as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias e que demonstrem elevados padrões de conduta ética.¹¹⁴

Nesse sentido, existe um componente imprescindível para todas as organizações, notadamente as instituições públicas, que, além de se referir a pessoas, é comum à governança pública e ao modelo de gestão: a conduta ética dos agentes públicos em todos os níveis da organização.

1.6 A ética na Gestão Pública

Inicialmente cabe destacar que a ética compreende exclusivamente a conduta humana, por ser o homem o único ente vivo detentor da razão. A complexidade do ser humano o distingue dos demais animais já que atua para além dos seus instintos, fazendo uso de suas faculdades superiores (inteligência, vontade

¹¹³ BRASIL, 2013a, Item 7.

¹¹⁴ BRASIL, 2013, p. 32.

e amorosidade), as quais lhe possibilitam comunicar-se, conhecer coisas, prever seus atos e conseqüências, formular ideias, transmitir experiência e conhecimento, além de julgar atos e fatos da vida.¹¹⁵

Dessa forma, ética é uma ciência da área do conhecimento humano, que estuda o “comportamento moral dos homens em sociedade”, analisando e refletindo “sobre os fundamentos e princípios que orientam ou justificam determinados sistemas e conjunto de valores morais”.¹¹⁶

Significa que a ética “opera no plano da reflexão ou das indagações, estuda os costumes das coletividades e as morais que podem conferir-lhes consistência” e, por sua vez, a moral, que é histórica, constitui um “conjunto de valores e de regras de comportamento, um código de conduta que coletividades adotam, quer sejam uma nação, uma categoria social, uma comunidade religiosa ou uma organização”.¹¹⁷

Ser ético, portanto, nada mais é do que agir e proceder bem, sem prejudicar os outros pares. É ser altruísta, é estar tranquilo com a consciência pessoal. É, também, agir de acordo com os valores morais de uma determinada sociedade. Essas regras morais são resultado da própria cultura de uma comunidade. Elas variam de acordo com o tempo e localização no mapa.¹¹⁸

Onde se verifica a presença do homem, presente está também a ética e a moral. Esta possui contornos e características de um determinado povo e lugar, portanto, ela não é única e nem igual, depende da cultura que se respira naquele espaço. “Enquanto a ética é algo *dentro* da gente, moral é algo de *fora*, ou seja, são aqueles princípios éticos que adquirem a força de valores e se tornam determinantes no modo de agir de todo um grupo ou sociedade”.¹¹⁹

Nesse sentido, como as organizações estão plenas de atos humanos, nelas encontramos a ética e a moral, e como qualquer sociedade, já deve ter definido seu bem comum e o objetivo a perseguir.¹²⁰ E Ruiz Alonso complementa que a ênfase da ética nas organizações “funciona como o elixir que tudo melhora. [...] Não existe

¹¹⁵ RUIZ ALONSO, Felix; LÓPEZ, Francisco G.; CASTRUCCI, Plínio de L. *Curso de ética em administração: empresarial e pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 4.

¹¹⁶ COLOMBO, Irineu Mario et al. *Ética na gestão pública*. Curitiba: IFPR, 2011. p. 10.

¹¹⁷ SROUR, Robert H. *Ética empresarial: posturas responsáveis nos negócios, na política e nas relações pessoais*. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 29.

¹¹⁸ COLOMBO, 2011, p. 11.

¹¹⁹ BETTO, Frei. *Gosto de uva: escritos selecionados*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 83.

¹²⁰ RUIZ ALONSO, 2012, p. 192.

comportamento ético sem qualidade no trabalho. A Ética torna o ser humano íntegro, coerente e feliz”.¹²¹

Mario Sérgio Cortella reforça a necessidade de que a ética na empresa deve estar fortemente conectada ao seu negócio para que tenha uma visão estratégica de futuro e ações coerentes com os princípios estabelecidos. Destaca que a ética, como a capacidade de proteger a vida coletiva, é altruísta, percebe a multiplicidade de pontos de vista e ajuda a resolver os dilemas resultantes das relações humanas.¹²²

Se a ética indica os caminhos a serem percorridos, como uma placa indicativa de trânsito ou como uma bússola, a moral percorre a trajetória. No mundo empresarial, ética pode ser o Código de Ética do Administrador de Empresas, isto é, um conjunto de deveres e direitos, princípios e orientações teóricas. Já a moral, seria colocar em prática as diretrizes do Código na atividade profissional numa empresa, pela prática de atitudes de honestidade e confiança com e entre os stakeholders. Portanto, se a ética é mais teórica, a moral é mais prática.¹²³

Assim, quando se trata de ética nas organizações, implica registrar que ela se sustenta em princípios e valores que conduzirão o fazer cotidiano das pessoas na consecução dos objetivos institucionais. Por consequência, uma empresa ética pressupõe uma cultura em que o conjunto de valores morais comuns sejam aceitos para guiar a ação dos indivíduos, inclusive nas tomadas de decisão. Para tanto, a cultura deve ser “moldada e gerida pela alta administração no sentido de produzir um clima ético permanente”.¹²⁴

O desenvolvimento da cultura ética dentro das empresas, pautada em princípios sociais, tais como o respeito à dignidade, a primazia do trabalho e do bem comum, por meio do comportamento ético das pessoas, tem classificado a ética como o maior ativo intangível porque direciona a organização para o sucesso e para a mitigação dos riscos.¹²⁵

Richard L. Daft destaca a importância do comportamento ético da alta administração e das lideranças para criar e sustentar a cultura ética na organização

¹²¹ RUIZ ALONSO, 2012, p. 194.

¹²² CORTELLA, Mario Sergio. *Qual é tua obra?: inquietações propositivas sobre gestão, liderança e ética*. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 117-140.

¹²³ PICHLER, Nadir Antônio; PADILHA, Ana Cláudia Machado. Sobre o novo éthos empresarial. In: PICHLER, Nadir Antônio; PADILHA, Ana Cláudia Machado; ROCHA, Jefferson Marçal. (Orgs.). *Ética, Negócios & Pessoas*. Jaguarão: Unipampa, 2011. p. 13.

¹²⁴ FARAH, Flávio. *Ética na gestão de pessoas: uma visão prática*. São Paulo: Edições Inteligentes, 2004. p. 46.

¹²⁵ RUIZ ALONSO, 2012, p. 194.

a fim de deixar transparente que os valores éticos subsidiam as decisões e ações gerenciais. Também podem ser utilizadas, no ambiente laboral, outras ferramentas eficientes que colaboram para apoiar, moldar e renovar valores culturais e éticos, a exemplo do escritório de ética, dos mecanismos de denúncia, do código de ética e do programa de treinamento para os funcionários. Apropriar-se do conjunto de valores para “agir autonomamente e ainda encontrar seu caminho diante de uma decisão difícil (comportamento ético)”.¹²⁶

No âmbito das organizações públicas, aplicam-se os pressupostos da ética empresarial, observada a especificidade da função pública do Estado no sentido de atender às necessidades da coletividade, baseando-se na lei, nos princípios éticos e na moral pública.

A Ética no serviço público é uma imposição histórica. Na medida em que a sociedade evolui e tem organização (o Estado) para equilibrar seus conflitos, os profissionais atuam em nome do Estado, se equilibram entre os seus interesses pessoais, interesses do governo e os interesses da sociedade. Ao passo que a organização estatal evolui, significa que a sociedade também evoluiu na administração dos valores coletivos e impõe aos agentes do Estado comportamento para o atendimento de seus interesses”.¹²⁷

Considerando que na administração pública está presente o conflito de interesses, essa variável significativa projeta a relevância da ética nas instituições públicas. Sendo assim, um novo conceito de servidor público precisa ser desenvolvido por meio da busca do sentimento de alteridade, mediante a valorização do servidor público, para que seu trabalho transcenda a eficácia, a eficiência e os preceitos legais.¹²⁸

Na administração pública federal há um aporte legal que estabelece os princípios e valores morais a serem perseguidos pelos gestores e servidores públicos no exercício da função estatal, como, por exemplo, os princípios expressos na Constituição Federal, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, o Código de Conduta da Alta Administração Federal, a Lei de Improbidade Administrativa, os crimes tipificados no Código Penal brasileiro e a

¹²⁶ DAFT, Richard L. *Organizações: teoria e projetos*. 11. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014. p. 399-404.

¹²⁷ COLOMBO, 2011, p. 35.

¹²⁸ MENDES, Annita Valléria Calmon. *Ética na administração pública federal: a implementação de comissões de ética setoriais: entre o desafio e a oportunidade de mudar o modelo de gestão*. Brasília: FUNAG, 2010. p. 103-104.

Lei de Acesso à Informação. Contudo, eles não se bastam para resolver os dilemas decorrentes da relação entre a lei, o poder e a política.

Assim, a Ética está para além dos ditames legais e formais, e “considerada como código moral, percebe a multiplicidade de caminhos e ideais humanos como um desafio, e a ambivalência dos juízos morais como um estado mórbido a serem corrigidas”.¹²⁹

Dessa forma, nas instituições públicas, a alta gestão deve promover o desenvolvimento ético de todos os agentes públicos para a consecução do bem comum, observando o caráter histórico e social da moral, com vistas à mudança da cultura organizacional e dos valores, podendo ser por meio da institucionalização da ética no Planejamento Estratégico, da realização de treinamento de todos os servidores e da implantação de Comitês de Ética.

Ademais, além de apoiar a conduta dos agentes públicos nos princípios constitucionais, o Referencial Básico de Governança situa a ética no mesmo nível dos princípios, e dessa forma, a ética “significa tomar decisões e agir pautando-se pelo respeito e compromisso com o bem, a honestidade, a dignidade, a lealdade, o decoro, o zelo, a responsabilidade, a justiça, a isenção, a solidariedade e a equidade”.¹³⁰

Assim, a governança não se restringe a cumprir regulamentos, pois constitui um sistema de valores pelo qual organizações são dirigidas e controladas. Nesse entendimento, os conceitos de ética, transparência e “boa governança” são essenciais para um Estado que busque, entre outros fatores condicionantes, garantir a confiança e a credibilidade pública das instituições democráticas bem como inserir o país na esfera competitiva internacional.¹³¹

O Programa GesPública, considerando a necessidade de definir padrões de comportamento ético na administração pública e com base nos princípios constitucionais, instituiu um Código de Ética¹³² próprio para estabelecer os procedimentos referentes à condução do processo ético no âmbito do GesPública.¹³³

¹²⁹ MENDES, 2010, p. 28.

¹³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança*. 2013. p. 32

¹³¹ MENDES, Annita Valléria Calmon; BESSA, Luiz Fernando de Macedo; SILVA, Suylan de Almeida Midlej. *Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira*. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 1, jan-mar, 2015. p. 4.

¹³² Código de Ética do Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, instituído pela Resolução no 07 de 28 de fevereiro de 2007, do Comitê Gestor do GesPública.

¹³³ BRASIL, 2009a, p. 48.

Isto significa que “a boa gestão da ética pode levar a melhores níveis de governança pública”, e por consequência, visa “promover a confiança da sociedade na conduta dos funcionários públicos e dar a eles segurança e clareza sobre o que pode ou não ser feito”.¹³⁴

Diante da exposição teórica sobre administração pública e dos aspectos que envolvem de gestão das instituições públicas no contexto do Estado pós-moderno, apresenta-se a seguir os aspectos relevantes do IFCE para o presente estudo sobre o uso de indicadores na área de gestão de pessoas.

1.7 Instituto Federal do Ceará (IFCE) – uma instituição da administração pública federal

O Instituto Federal do Ceará (IFCE) é integrante da Administração Pública do Poder Executivo Federal, pertencente à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica¹³⁵, vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e possui natureza jurídica de autarquia, detentor de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, equiparando-se às universidades federais. É uma instituição de personalidade de direito público, estando sujeita às leis e regulamentos que regem o setor público.

Criado em dezembro de 2008, decorrente da integração de três outras instituições, do antigo Centro Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica e das ex-Escolas Agrotécnicas Federais do Crato e do Iguatu. O IFCE é uma instituição de educação superior, básica e profissional, amparada na tríade ensino, pesquisa e extensão. De acordo com o art. 6º da Lei nº 11.982/2008, possui dentre outras finalidades:

I - ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação

¹³⁴ MENDES; BESSA; SILVA, 2015, p. 7-8.

¹³⁵ Esta Rede é constituída de 38 institutos federais de educação tecnológica, criados por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, distribuídos em todos os Estados da federação possuidores de características próprias, que os distinguem dos demais entes que integram a Administração Pública Federal. São autarquias detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. BRASIL. *Lei nº 11.892/2008*. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm>. Acesso em: 01 mar. 2017.

profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;

II - desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais; [...].¹³⁶

A estrutura organizacional é constituída de órgãos sistêmicos vinculados à Reitoria (cinco Pró-Reitorias, Diretorias e Assessorias) e de órgãos administrativos descentralizados - 32 *campi* e 01 Polo de Inovação – estando presentes em todas as mesorregiões do Estado do Ceará. No semestre letivo de 2017.1 contabilizou 31.479 alunos matriculados em cursos presenciais, além de 2.734 na modalidade a distância, que estão distribuídos nos cursos de nível técnico, superior, pós-graduação e de formação inicial e continuada.¹³⁷

Apesar desses números, o IFCE se encontra em fase de crescimento e em processo de consolidação do modelo de oferta de educação profissional e tecnológica. Para tal, necessita de estrutura organizacional e de pessoas para possibilitar o funcionamento da estrutura administrativa do órgão.

Como instrumento de gestão, o IFCE realiza o planejamento estratégico da organização por meio do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), e para o quinquênio 2014-2018 foi estabelecido como principal finalidade a oferta de educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, a fim de formar e qualificar cidadãos para atuação profissional nos diversos setores da economia, notadamente no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional.¹³⁸

Sua missão, estabelecida no PDI é “produzir, disseminar e aplicar os conhecimentos científicos e tecnológicos na busca de participar integralmente da formação do cidadão, tornando-a mais completa, visando sua total inserção social, política, cultural e ética”.¹³⁹

Trata-se, portanto, de uma instituição que é responsável pela implementação de uma política pública voltada para a educação profissional, com o intuito de atuar no desenvolvimento regional, observando as demandas locais sem perder a

¹³⁶ BRASIL. *Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso em: 18 abr. 2017.

¹³⁷ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ. <<http://ifceemnumeros.ifce.edu.br/>> Acesso em: 30 set. 2017.

¹³⁸ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2014, p. 24.

¹³⁹ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ. Conselho Superior. *Resolução nº 004, de 31/01/2014*. Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFCE. 2014-2018. p. 23.

dimensão da transformação do ser humano, no sentido do pleno exercício da cidadania.

Assim, a partir dessas informações sobre a administração pública e a gestão do IFCE, o presente trabalho se propõe a investigar quais indicadores de gestão de pessoas podem contribuir para o atendimento das metas estabelecidas no seu Planejamento Institucional. Dessa forma, faz-se necessário compreender o papel da área de gestão de pessoas e como essa atuação impacta para atender os objetivos institucionais.

2 GESTÃO DE PESSOAS

2.1 Entendendo Gestão de Pessoas

A gestão de pessoas também evoluiu conforme o contexto sócio, político e econômico no qual estão inseridas as organizações privadas e públicas, tendo como propósito contribuir com o processo produtivo. Dessa forma, o papel da área de gestão de pessoas sempre esteve relacionado ao binômio ser humano e trabalho dentro das organizações.

De acordo com Maria Diva da S. Lucena¹⁴⁰, o período da Primeira Guerra Mundial é considerado o início da estruturação do setor específico para administrar as pessoas nas empresas. Este marco decorre da economia de guerra, que, dentre outros destaques, estimulou pesquisas, estudos e teorias sobre disciplinas humanas voltadas para o ambiente das indústrias, a exemplo da Psicologia, Sociologia, Antropologia e Relações Industriais.

Primeiramente, a atuação da área de gestão de pessoas consistia em realizar controle e registro dos trabalhadores de modo a adaptar a “natureza humana às regras ditadas pelas exigências da produção, da engenharia industrial, e da maximização do capital”.¹⁴¹

Sob a influência do racionalismo de Descartes, do surgimento de novas máquinas e do desenvolvimento de tecnologias em eletricidade e eletrônica, houve mudanças no processo produtivo e na metodologia de pesquisa que resultou na elaboração de teorias e escolas de administração com a consequente contribuição para atuação dos gestores de pessoas nas organizações, inicialmente denominados de chefes de pessoal.¹⁴²

Outra importante influência para a atuação do setor de recursos humanos nas empresas foi o resultado do experimento de Elton Mayo em Hawthorne, Chicago, nos Estados Unidos, de 1924 a 1931, na fábrica da Western Electric Co. Ele constatou que além dos fatores físicos e ambientais no trabalho, havia outros que influenciavam o comportamento das operárias para a produtividade, tais como

¹⁴⁰ LUCENA, Maria Diva da Salette. *Planejamento de recursos humanos*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 52-54.

¹⁴¹ LUCENA, 1999, p. 54.

¹⁴² MARRAS, Jean Pierre. *Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico*. 3. ed. São Paulo: Futura, 2002. p. 22

sistema de comunicação formal e informal, liberdade para discutir métodos e técnicas e estímulos da liderança imediata.¹⁴³ É a necessidade de abordagem do comportamento humano nas relações de trabalho que conduziu, segundo Marras, a vários estudos sobre o processo motivacional.¹⁴⁴

As conclusões obtidas a partir da experiência de Hawthorne, a despeito dos propósitos iniciais com que o estudo foi concebido e levado a efeito, revelaram que a produtividade ou o desempenho das pessoas estavam relacionados principalmente com aspectos de natureza social, assim entendidos os elementos, sobretudo afetivos e, portanto, de natureza eminentemente informal, que decorrem da interação humana no contexto de um grupo.¹⁴⁵

Na sua trajetória histórica, a área de gestão de pessoas assumiu determinadas funções conforme a evolução das teorias de administração até assumir atualmente o papel em nível estratégico nas organizações da sociedade contemporânea, com tendências para atuar como consultor interno e gestor de pessoas.

Nesse caminho, destaque-se a contribuição da administração científica da Escola Clássica de Taylor e Fayol (ênfase na rentabilidade), da Escola das Relações Humanas (organização como sistema vivo, móvel e adaptável), do Movimento Behaviorista (comportamento do gerente e dos demais membros da equipe) e da Gestão Participativa, esta última com foco no processo de liderança, comunicação e tomada de decisão.¹⁴⁶

Na Figura nº 04, Chiavenato compila as informações sobre a trajetória da gestão de pessoas até o cenário do terceiro milênio.

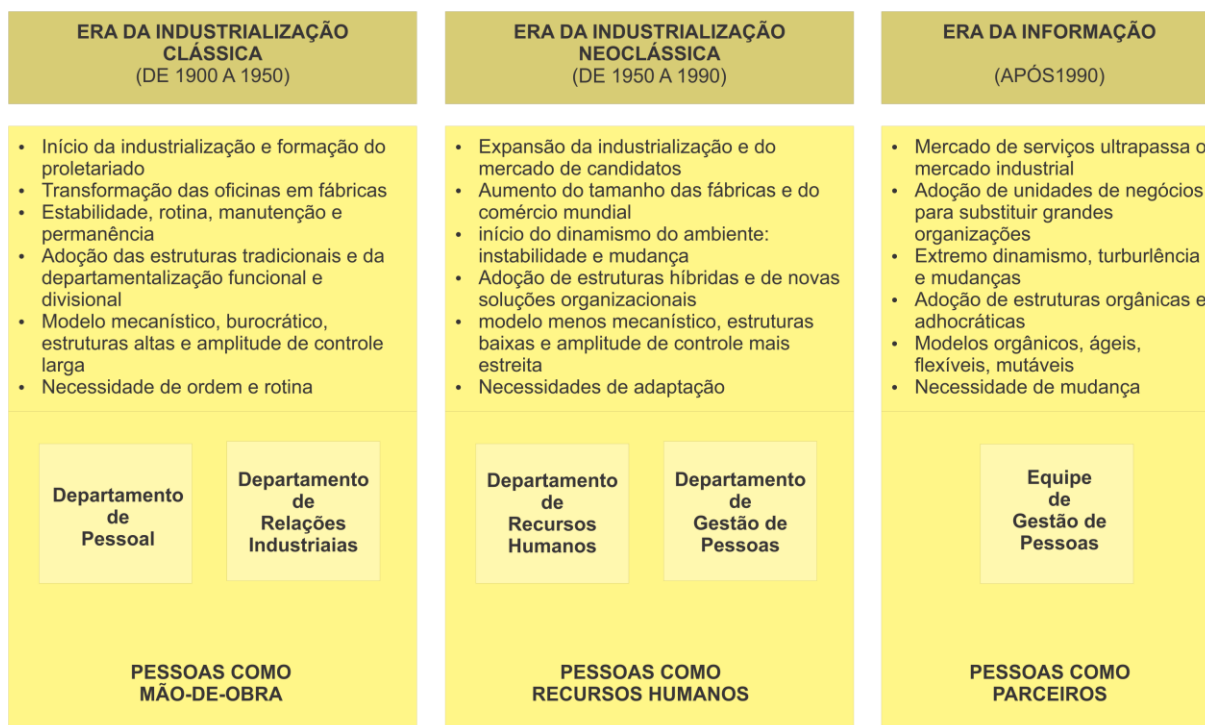
¹⁴³ CARVALHO; NASCIMENTO; SERAFIM, 2014, p. 67-68.

¹⁴⁴ MARRAS, 2000, p. 34.

¹⁴⁵ BERGUE, 2010, p. 420-421.

¹⁴⁶ CARVALHO; NASCIMENTO; SERAFIM, 2014, p. 62-124.

Figura 4 - As mudanças e transformações na área de RH



Fonte: Chiavenato, 2010, p. 43.

Dessa forma, até alcançar a posição estratégica na arquitetura organizacional, essa área obteve várias denominações e atribuições, além de vivenciar a redefinição das competências do perfil profissional dos gestores. Na medida em que as atividades se tornaram mais complexas, evoluiu também sua estrutura, de departamento de pessoal, de subsistemas de recursos humanos para processos de trabalho de gestão de pessoas, haja vista estarem sempre em construção conforme a definição dos objetivos estratégicos da organização.

Na Figura nº 05 enumera-se as funções da área de gestão de pessoas que foram adquiridas, suprimidas ou ainda remodeladas. Contudo, apesar dessa evolução, nem todas as organizações encontram-se atualmente no mesmo estágio de desenvolvimento e nem possuem a estrutura compatível com as exigências deste século. O fato é que as organizações precisam estabelecer relações entre os ambientes interno e externo, por meio de uma visão ampla e crítica do mercado e da sociedade, e ainda conhecer muito bem sua cultura e potencialidades humanas para enfrentar os desafios do mundo contemporâneo caracterizado por mudanças rápidas e constantes, inovações tecnológicas, gestão participativa, questões ambientais e planetárias, globalização, novas relações de trabalho e produtividade.

Figura 5 - Áreas de responsabilidade da função de pessoal

ÁREAS DE RESPONSABILIDADE DA FUNÇÃO DE PESSOAL		
CHEFE DE PESSOAL	GERENTE DE RI	GERENTE DE RH
Até 1950	DE 1950 A 1970	DE 1970 A 1999
CONTROLES DA FREQUÊNCIA	CONTROLES DA FREQUÊNCIA	CONTROLES DA FREQUÊNCIA
FALTAS AO TRABALHO	FALTAS AO TRABALHO	FALTAS AO TRABALHO
PAGAMENTOS	PAGAMENTOS	PAGAMENTOS
ADMISSÕES E DEMISSÕES	ADMISSÕES E DEMISSÕES	ADMISSÕES E DEMISSÕES
CUMPRIMENTO NA CLT	CUMPRIMENTO NA CLT	CUMPRIMENTO NA CLT
	SERVIÇOS GERAIS	SERVIÇOS GERAIS
	MEDICINA E HIGIENE	MEDICINA E HIGIENE
	SEGURANÇA PATRIMONIAL	SEGURANÇA PATRIMONIAL
	SEGURANÇA INDUSTRIAL	SEGURANÇA INDUSTRIAL
	CONTENCIOSO TRABALHISTA	CONTENCIOSO TRABALHISTA
	CARGOS E SALÁRIOS	CARGOS E SALÁRIOS
	BENEFÍCIOS	BENEFÍCIOS
	RECRUTAMENTO E SELEÇÃO	RECRUTAMENTO E SELEÇÃO
	TREINAMENTO	TREINAMENTO
		AValiação DE DESEMPENHO
		QUALIDADE DE VIDA
		DESENVOLVIMENTO GERENCIAL
		RELAÇÕES TRABALHISTAS
		SINDICALISMO
		DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL
		ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Fonte: MARRAS, 2000, p. 25.

Segundo Marras, a atuação da área de gestão de pessoas em nível estratégico da organização implica assumir uma postura orgânica, tendo como objetivo fundamental “participar e assessorar na formação das macro diretrizes da empresa, de modo a alterar o perfil dos resultados e, portanto, dos lucros da empresa, agregando valor através do capital humano existente na organização”.¹⁴⁷

Verifica-se que a dimensão estratégica da área de gestão de pessoas nas organizações impõe a necessidade de se implementar a boa gestão desse capital humano para que sejam alcançados os objetivos institucionais. Nesse sentido, Sylvia Vergara compreende que visão e ação estratégicas competem a todos na organização, fazendo parte do cotidiano a fim de que as pessoas se orientem para os resultados pretendidos e adicionem valor ao que seja produzido.¹⁴⁸ Portanto, são necessárias pessoas que possuam característica idênticas às da empresa, como por

¹⁴⁷ MARRAS, 2002, p. 254.

¹⁴⁸ VERGARA, Sylvia Constant. *Gestão de pessoas*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 31.

exemplo, flexibilidade, adaptabilidade, responsabilidade social e compromisso com a aprendizagem.¹⁴⁹

Outro desafio que se apresenta para as organizações é a compreensão holística do ser humano nas relações de trabalho, incorporando às dimensões historicamente privilegiadas – cognitiva e racional – “outras dimensões como a intuição, o sentimento, a sensação, a espiritualidade, a energia física”.¹⁵⁰ Então, superar o pensamento reducionista, fragmentado e cartesiano presente na família, na escola e nas organizações em geral é a proposta da autora para enfrentar o ambiente globalizado, as oscilações do mercado e a complexidade humana.¹⁵¹

A área de recursos humanos, para atuar estrategicamente, necessita mudar os paradigmas das suas políticas a partir do perfil cultural da organização e do que a empresa deseja como resultado, para alcançar o desempenho humano e promover o redesenho dos valores e crenças em ambiente participativo com vistas ao atendimento dos objetivos comuns.¹⁵²

Ambiente externo, ambiente empresarial e pessoas compõem uma sinergia, uma rede de relações, interações e interdependências tão fortes que a abordagem de uma dessas variáveis terá, necessariamente, que considerar as demais, no mesmo nível de importância.¹⁵³

De acordo com Chiavenato¹⁵⁴, os objetivos da área de gestão de pessoas devem estar direcionados para obtenção da eficácia organizacional, ajudando a organização a alcançar seus objetivos e realizar sua missão; empregando as habilidades e capacidades das pessoas no trabalho; treinando e reconhecendo o desempenho das pessoas; promovendo a satisfação e qualidade de vida no trabalho; administrando e impulsionando a mudança; e ainda, mantendo políticas éticas e comportamento socialmente responsável; considerando a organização do trabalho, a cultura corporativa e o melhor estilo de gestão.

Dessa forma, a estruturação dos processos de gestão de pessoas relacionados com os objetivos estratégicos e especificidades das organizações engloba, em geral, os seguintes processos: Planejamento Organizacional, Agregando Pessoas, Treinamento e Desenvolvimento, Saúde e Benefícios,

¹⁴⁹ VERGARA, 2014, p. 37.

¹⁵⁰ VERGARA, 2014, p. 184.

¹⁵¹ VERGARA, 2014, p. 183.

¹⁵² MARRAS, 2000, p. 257.

¹⁵³ LUCENA, 1999, p. 27.

¹⁵⁴ CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 11-14.

Recompensa, Administração de Mudanças, Avaliação de Desempenho, Sistemas de Informação e de Processos.

Nesse sentido, cabe compreender a área de gestão de pessoas como “o conjunto integrado de atividades de especialistas e de gestores – como agregar, aplicar, recompensar, desenvolver, manter e monitorar pessoas – no sentido de proporcionar competências e competitividade à organização”.¹⁵⁵

Atuar como parceiro estratégico nas empresas implica que a gestão de pessoas redesenhe suas ações por meio de nova arquitetura, desde as funções próprias do RH e dos sistemas de políticas e práticas, abrangendo as competências, motivações e comportamentos dos funcionários.¹⁵⁶ Significa ampliar sua atuação do espaço adstrito a esfera administrativa do RH para alcançar a órbita da função gerencial da empresa, reorientando sua prática profissional e a dos demais gestores sobre conhecimento das pessoas, dinâmica interpessoal e relações entre meio e fim para atingir as metas.¹⁵⁷

Entendeu-se que a área de recursos humanos deve estar conectada à estratégia da organização, visto que é por meio das pessoas que a missão se concretiza. Assim, o planejamento estratégico da organização deve contemplar o planejamento estratégico de gestão de pessoas (PE de GP) que pretende “traduzir os objetivos e estratégias organizacionais em objetivos e estratégias de GP”, ao mesmo tempo em que promove o atendimento dos objetivos dos funcionários.¹⁵⁸

Na perspectiva da parceria estratégica nas organizações, parece que incorporar o planejamento estratégico à área de gestão de pessoas é a diretriz a ser perseguida para que se processem as mudanças e potencialize a administração do capital humano rumo aos resultados definidos na missão, objetivos e metas institucionais.

Nos novos mundos de negócios e do trabalho de hoje, terão mais probabilidades de sucesso as empresas que se mostrarem capazes de realizar a transformação de estratégias em ação, de enfrentar a incerteza e a ambiguidade e de atuar com visão global, perspectiva de longo prazo, capacidade de correr risco e gestão das missões.¹⁵⁹

¹⁵⁵ CHIAVENATO, 2010, p. 9.

¹⁵⁶ BECKER; HESELID; ULRICH, 2001, p. 27.

¹⁵⁷ SILVA, Georgina Alves Vieira da; BASQUES, Paula Valadares; FACCO, Fúlvio César. Conectando recursos humanos e estratégia: em busca de indicadores de resultados na gestão de pessoas. *Revista de Gestão*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 87-100, JUL/SET, 2006. p. 90-91.

¹⁵⁸ CHIAVENATO. 2010, p. 76-77.

¹⁵⁹ TEIXEIRA, Gilnei et al. *Gestão estratégica de pessoas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 79.

Isso é planejamento estratégico e é a condição de excelência empresarial que impõe a formulação de um modelo de gestão estratégica de pessoas para enfrentar os seguintes desafios: aplicar planos estratégicos, dar suporte à competitividade, enfrentar o novo mundo do trabalho, gerir o novo trabalhador, capacitar para atuar na empresa virtual, criar clima propício à negociação, assegurar maior visibilidade e transparência, desenvolver tecnologia própria de gestão de pessoas.¹⁶⁰

O PE de RH tem caráter flexível e dinâmico frente ao planejamento estratégico corporativo, delineando seus objetivos e práticas relacionados com as necessidades da organização, por meio da integração dos procedimentos, políticas e propósitos da área de gestão de pessoas para agregar valor à organização.¹⁶¹

Como já mencionado, o planejamento estratégico de gestão de pessoas está vinculado ao planejamento organizacional e vários autores discorrem sobre esse modelo de gestão (LUCENA, 1995; TEIXEIRA et al., 2006; CHIAVENATO, 2010; BERGUE, 2010; CARVALHO, NASCIMENTO e SERAFIM, 2014), que não será discutido detalhadamente, mas tão somente apresentados aspectos principais para embasar a proposta do uso de indicadores de gestão de pessoas a fim de verificar o impacto no alcance dos objetivos institucionais.

Considerando que o planejamento estratégico da área de gestão de pessoas é decorrente do planejamento estratégico das organizações, o modelo conceitual de gestão estratégica também é aplicável às demais áreas, funções, projetos da empresa, a exemplo da gestão de pessoas, desde que mantenha o alinhamento com a formulação estratégica inicial.¹⁶²

Samuel C. Certo e J. P. Peter definem a administração estratégica como “um processo contínuo e interativo voltado para a manutenção da organização como um todo integrado de forma apropriada a seu ambiente”.¹⁶³ Ela se efetiva por meio de etapas que se repetem ciclicamente, a saber: análise do ambiente, definição de diretriz organizacional, formulação de estratégia e controle estratégico.¹⁶⁴

¹⁶⁰ TEIXEIRA et al., 2006, p. 79-84.

¹⁶¹ CARVALHO, Antonio Vieira de; NASCIMENTO, Luiz Paulo do; SERAFIM, Ozilea Clen Gomes. *Administração de recursos humanos*. 2. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2014. p. 47.

¹⁶² FERREIRA, Victor Cláudio Paradela et al. *Modelos de gestão*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 131.

¹⁶³ CERTO, Samuel C.; PETER, J. P. *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. Adaptado por Reynaldo Cavalheiro Marcondes e Ana Maria Roux Cesar. 2. ed. São Paulo: Pearson Educacion do Brasil, 2005. p. 17.

¹⁶⁴ CERTO; PETER, 2005, p. 4.

Caso o sistema de planejamento ocorra de maneira efetiva e eficiente, trará, além da lucratividade, demais benefícios para organização, tais como, visão clara do negócio, estrutura para analisar a execução do plano e controlar as atividades, mitigação dos efeitos indesejáveis de condições e mudanças adversas, criação de estrutura de comunicação interna, direcionamento das ações individuais para o esforço global, fornecimento de base para responsabilidades individuais e contribuição para a motivação.¹⁶⁵

Ao decidir pela implementação da gestão estratégica, muitos desafios deverão ser enfrentados acerca da mudança, sejam eles estruturais, processuais ou relacionados às pessoas, tanto na área específica de gestão de pessoas quanto nas demais áreas da organização, visto que essa gestão perpassa todos os níveis organizacionais.

Nesse sentido, o aspecto acerca da mudança na organização ganha proporções holísticas e é um dos desafios na implementação de modelos de gestão. Para promover mudanças na gestão e para que as novas estruturas organizacionais sejam implementadas, há necessidade de pessoas motivadas, que tenham visão e ações estratégicas e estejam orientadas para os resultados esperados, agregando valores aos produtos da empresa.¹⁶⁶

No cenário do mundo contemporâneo, percebe-se a importância de realizar o processo de mudanças nas organizações tendo as pessoas como atores desse processo, quer estejam elas em cargos de gestão ou não. Contudo, a mudança não ocorre sem a iniciativa e compromisso da alta direção. Ela se opera mediante diálogo confiável e seguro e comunicação clara, para que haja o envolvimento de todos, gerentes e colaboradores.¹⁶⁷

De acordo com Stephen P. Robbins¹⁶⁸, a mudança planejada, capitaneada pelos altos gestores, tem como objetivo dotar a organização de condições para enfrentar as alterações no seu ambiente, bem como mudar o comportamento dos funcionários e dos demais grupos da empresa diante do novo paradigma. Robbins compreende ainda que a resistência à mudança, comprovada por pesquisas científicas, é natural, porque estabelece padrões de comportamento que garantem a

¹⁶⁵ CERTO; PETER, 2005, p. 7.

¹⁶⁶ VERGARA, 2014, p. 31.

¹⁶⁷ CARVALHO; NASCIMENTO; SERAFIM, 2014, p. 13-14.

¹⁶⁸ ROBBINS, Stephen P. *Comportamento organizacional*. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005. p. 424-426.

estabilidade, mas podem ser administradas por meio de táticas como educação e comunicação, participação, facilitação e apoio, negociação, manipulação e cooptação, e até mesmo coerção.

Peter Drucker entende que não se gerencia mudanças, mas antecipa-se a elas por meio de constante aperfeiçoamento que conduz a mudanças fundamentais nos processos da empresa, a partir de uma política sistemática de inovação, que faz “a organização inteira veja mudanças como oportunidades”.¹⁶⁹

O modelo estratégico da gestão de pessoas proposto por Teixeira *et al* compreende a análise dos desafios da ambiência da gestão de pessoas, os princípios e a estrutura do modelo. Acerca dos princípios desse modelo, enumera, dentre outros, os seguintes: ênfase na interação com a ambiência externa e interna da empresa, na gestão de mudanças e na cultura estratégica; alinhamento da gestão de pessoas à estratégia corporativa; avaliação permanente da gestão de pessoas.¹⁷⁰

Originado a partir da estratégia organizacional, o planejamento estratégico de gestão de pessoas – que deve ser um programa global, amplamente difundido e comunicado, de consenso geral com capacidade de motivar e envolver todos os colaboradores – é o modo como a gestão de pessoas contribui para o alcance dos objetivos organizacionais e, simultaneamente, favorece e incentiva a realização dos objetivos individuais.¹⁷¹ Em resumo, esse planejamento está além da função de suprir a quantidade de pessoas para a organização,

Ele precisa lidar com competências disponíveis e competências necessárias ao sucesso da organizacional, talentos, definição de objetivos e metas a atingir, criação de um clima e cultura corporativa favorável ao alcance dos objetivos, arquitetura organizacional adequada, estilo de gestão, recompensas e incentivos pelo alcance dos objetivos, definição da missão e visão organizacional e uma plataforma que permita aos gerentes – como gestores de pessoas – trabalhem com suas equipes de maneira eficiente e eficaz.¹⁷²

Destaque-se que nenhum modelo se encontra pronto e acabado, tampouco tem a pretensão de abarcar todos os aspectos, fatores e variáveis do cotidiano das organizações. Os modelos de gestão são construídos a partir de recortes da

¹⁶⁹ DRUCKER, Peter. *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Cenange Learning, 1999. p. 73-74.

¹⁷⁰ TEIXEIRA *et al.*, 2006, p. 79-85.

¹⁷¹ CHIAVENTAO, 2010, p. 77.

¹⁷² CHIAVENATO, 2010, p. 80.

realidade, que está em constante mutação e sob influência de diversos fatores, dessa forma a representam num esforço científico de abarcar os fenômenos sociais, políticos, econômico e também tecnológicos.

É importante se apropriar das questões essenciais do modelo, realizar adaptações, ter visão holística, agir estrategicamente, valer-se da boa comunicação e promover constante avaliação dos processos implementados para que se verifiquem a eficiência e eficácia da gestão, bem como a agregação de valor.

Vale, então, a seguinte recomendação:

Cabe a cada um de nós, estudiosos da administração e gestores organizacionais, adquirir a consciência de que os modelos de gestão não surgem por geração espontânea. São criados por pessoas como nós, que poderemos, portanto, aperfeiçoá-los, se tivermos abertura mental e coragem suficiente para tanto. Nossas organizações serão, no futuro, aquilo que construímos hoje, seja com nossa passividade, seja como nossa ação para a mudança.¹⁷³

Conforme o exposto, verifica-se que a realidade das organizações em que atua a área de gestão de pessoas é complexa e impõe desafios para administrar mudanças e demandas impostas pelos ambientes interno e externo. A gestão estratégica e ferramentas como o planejamento de recursos humanos instigam a área de gestão de pessoas a redirecionar sua atuação para dar o suporte necessário aos demais gestores, no sentido de gerenciar as pessoas de forma integrada com a estratégia de negócio da organização.

2.2 A relevância de valores morais e éticos na gestão de pessoas

Ao se referir a importância da gestão de pessoas na organização é imprescindível abordar os valores que perpassam as relações pessoais e profissionais no ambiente do trabalho, pois a ética e a moral só existem onde há ação humana.

Cultivar valores na organização é o caminho do seu sucesso, pois são as pessoas, por meio das relações intra e interpessoais, que conduzem os processos produtivos. O desafio dos gestores é conciliar valores individuais com os organizacionais em busca da realização dos objetivos, sejam pessoais ou institucionais. Os valores éticos e morais presentes no cotidiano das organizações

¹⁷³ FERREIRA *et al.*, 2006, p. 177.

favorecem um ambiente organizacional propício para o desenvolvimento das pessoas e são a fonte para se gerar resultados esperados.

Os valores organizacionais

Podem ser definidos como princípios ou crenças, organizados hierarquicamente, relativos a tipos de estrutura ou a modelos de comportamento desejáveis que orientam a vida da empresa e estão a serviço de interesses individuais, coletivos ou mistos.¹⁷⁴

Os valores estão acima das normas da empresa, representam o aparato ideológico determinante e têm a função de influenciar, cotidianamente, a conduta das pessoas na organização, orientando-as por aspectos que delimitam seu pensamento, ação e sentimentos.¹⁷⁵ Dessa forma, os aspectos axiológicos de uma organização estão diretamente relacionados à cultura e ao clima, intrínsecos ao ambiente organizacional, reproduzindo nas relações sociais.

Por isso monitorar o clima organizacional viabiliza as intervenções para realizar os ajustes necessários, os quais funcionam como mecanismos de aproximação das pessoas, a fim de criar uma visão compartilhada para eliminar “barreiras nos relacionamentos; focar mais nas idéias e menos nas diferenças de personalidade; promover o cooperativismos e coletivismo”.¹⁷⁶

Para que uma aprendizagem da conduta ética ante os negócios se torne relevante é preciso que ela esteja permeada de valores, pois a consciência, a competência e o envolvimento não se fazem apenas de conceitos preestabelecidos mas, fundamentalmente, da sintonia entre o pensar, o sentir e o agir.¹⁷⁷

A organização que adota procedimentos éticos em seus processos internos e externos estimula relações de confiança e credibilidade do seu negócio repercutindo no cumprimento de seus objetivos, concorrendo para relacionamentos sadios e duradouros entre clientes, fornecedores, competidores, investidores, empregados, governo e público em geral.¹⁷⁸

¹⁷⁴ TAMAYO, Álvaro; GONDIM, Maria das Graças Catunda. Escala de valores organizacionais. *Revista de Administração*, São Paulo. v. 31, n. 2, p. 62-72, Abril/junho, 1996. p. 63.

¹⁷⁵ TAMAYO; GONDIM, 1996, p. 63.

¹⁷⁶ ARAÚJO, Paulo Roberto de. *A Bíblia e a gestão de pessoas, trabalhando mentes e corações*. Curitiba: AD Santos Editora, 2012. p. 33-34.

¹⁷⁷ MURGEL, Deborah Orsi; SILVA, João da Cruz Oliveira da; NEVES, José Manoel Souza das. A ética nos negócios como diferencial competitivo. *XXVI ENEGEP* - Fortaleza, CE, Brasil, 9 a 11 de Outubro de 2006. p. 1.

¹⁷⁸ MURGEL, 2006, p. 8.

Dessa forma, muitos são os valores a serem disseminados na organização para que as condutas éticas e a moral sejam a base das relações humanas para criar ambiente favorável ao desenvolvimento das pessoas e contribuir com o sucesso do negócio. Vale ressaltar que essa responsabilidade compreende toda a gestão da organização e não somente a área de gestão de pessoas.

Para Jesué Graciliano da Silva, a ética da reciprocidade deve ser praticada por todos como referência de conduta pessoal: “Fazer para outras pessoas o que gostaríamos que fizessem conosco nas mesmas circunstâncias”.¹⁷⁹ O autor complementa que no cotidiano os gestores enfrentam situações de conflitos que devem ser analisadas com prudência para se mitigar o erro, já que esse é inerente da ação daqueles que tentam acertar, e, ademais, entende que “quando os gestores têm compromisso, responsabilidade, agem com ética e respeito, o resultado é a criação de um ambiente de mais união, onde todos gostam de trabalhar”¹⁸⁰, favorecendo o clima organizacional.

Vergara¹⁸¹, quando aborda o trabalho em equipe nas organizações, observado o contexto do mundo contemporâneo, destaca o agir comunicativo de Habermas em que “a fala é, então, um meio de entendimento, seja pelos questionamentos que provoca, seja pela aceitação, pelo acordo a que conduz”. Nesse sentido, quando o discurso corresponde à ação, busca-se a verdade e a justiça, implicando em uma prática de valores éticos.

De acordo com Marras¹⁸², compete à área de recursos humanos o gerenciamento do conflito entre o conjunto de valores das pessoas e o sistema de valores da organização. Por isso, destaca a necessidade de negociação entre os grupos da estrutura organizacional para compartilhar crenças e valores que sustentarão a cultura da empresa. Nas organizações em que essa cultura é amplamente difundida e vivenciada, percebe-se um

[...] clima mais harmônico, em que há menos ‘divergências’ entre as pessoas, e, quando existem, os atritos são mais facilmente diluídos, as comunicações fluem em todos os sentidos com mais facilidade e o

¹⁷⁹ SILVA, Jesué Graciliano da. *Liderança ética e servidora: experiência concreta aplicada nos Institutos Federais Brasileiros*. Editora do IFSC: Florianópolis, 2014. p. 39.

¹⁸⁰ SILVA, 2014, p. 64-65.

¹⁸¹ VERGARA, 2014, p. 184.

¹⁸² MARRAS, 2000, p. 301.

comprometimento no sentido de solucionar os problemas é assumido por todos.¹⁸³

Assim, o trabalho para o ser humano precisa ter significado a fim de que possa exercer suas potencialidades e estar satisfeito, e a conjugação dos valores pessoais e da organização sinaliza para o exercício ético e a definição da moral que esteja em consonância com os objetivos organizacionais, que por sua vez devem contemplar, além do interesse próprio, o bem comum da sociedade.

A cultura de valores como respeito à pessoa, primazia do trabalho sobre o capital, solidariedade, direito de propriedade e o princípio da subsidiariedade e a prevalência do bem comum caracteriza a empresa ética e dessa forma, “recebe o reconhecimento não só de quantos nela trabalham, mas principalmente de clientes ou consumidores”.¹⁸⁴

Paulo da Costa Xavier, em seu estudo sobre a ética protestante nas relações humanas das corporações, propõe um modelo de gestão alicerçado na moral e no código de éticas cristãs, mediante resgate do valor do trabalho como vocação e valorização do ser humano, em contraponto ao racionalismo e ao individualismo decorrente do crescimento do capitalismo, para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.¹⁸⁵

Para o enfrentamento da cultura do individualismo do capitalismo, potencializada pela concorrência que visa eliminar o outro para seu triunfo pessoal, Danusa S. Robers, Gabriela F. Oliveira e Giovana B. da Silva defendem a ética foucaultiana do ‘cuidado de si’¹⁸⁶ e a ‘prática ética’ de Maturana. A primeira baseia-se numa liderança ética e servidora tanto da área de gestão de pessoas como por parte dos demais gestores da organização; e a segunda, pontua que o outro é parte do mundo de cada um, vivendo em espaços compartilhados, como o das

¹⁸³ MARRAS, 2000, p. 294.

¹⁸⁴ RUIZ ALONSO; LÓPEZ; CASTRUCCI, 2012, p. 194.

¹⁸⁵ XAVIER, Paulo da Costa. *Ética protestante e relações de trabalho: contribuições do calvinismo para gestão de pessoas*. 2013. 141 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Religião). Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2013. p. 129-130.

¹⁸⁶ “O ‘cuidado de si’, em Foucault, transcende a contemporaneidade individualizante e normativa – como é o caso de nossa sociedade moralista. Refere-se a uma concepção de sujeito livre que, em situação de autodomínio, torna-se capaz de se integrar ao tecido social, colaborando para potencializar relações cujo padrão ético implica no cuidado não só de si, mas que vai ao encontro do cuidado com o outro”. ROBERS, Danusa Simon; OLIVEIRA, Gabriela Freire; SILVA, Giovana Barbosa da. Por uma vida bonita: o reconhecimento do outro como legítimo outro, a liderança ética e servidora e o cuidado de si - reflexões acerca da educação e da gestão de pessoas mediadas por Maturana e Foucault. *XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária*. Florianópolis, 3, 4 e 5 de dezembro de 2014. p. 4.

organizações, e convivendo com aceitação de múltiplas verdades, por meio da escuta e da legitimação da outra pessoa, apesar de ser detentora de pontos de vista divergentes.¹⁸⁷

De acordo com Flávio Farah, o trabalho edificante corresponde ao trabalho com significado, em que as organizações deveriam estruturar-se no sentido de que a atividade laboral fosse compatível com as características da personalidade adulta dos indivíduos, possibilitando aos funcionários a utilização de todo o seu potencial, para executarem tarefas que façam sentido para eles mesmos, a fim de alcançar níveis satisfatórios de autorrealização.¹⁸⁸

Porém essa não é a realidade da maioria das organizações que ainda se estruturam de forma piramidal, baseada “em princípios como especialização do trabalho, cadeia de comando, unidade de direção e amplitude de controle”¹⁸⁹, portanto, alheias aos fundamentos éticos que embasam a valorização do ser humano. Para Farah, uma das razões que dificultam a adoção por parte das empresas de princípios e práticas de trabalho inovativos é a visão de curto prazo por parte dos gestores, comprometendo a ética dentro da organização.¹⁹⁰

Na verdade, o imediatismo é uma das características da empresa antiética, na qual se exige obediência estrita e onde não se permitem questionamentos, mormente se forem de ordem moral. Via de regra, o primeiro grupo de vítimas da visão de curto prazo é composto pelos empregados, sacrificados que são em prol da urgência de resultados financeiros.¹⁹¹

O autor destaca ainda algumas ações que corroboram para o desenvolvimento de uma cultura ética na organização, e que necessariamente entende-se por estarem relacionadas às políticas de gestão, e em específico, ao papel da área de gestão de pessoas. É o caso do contrato psicológico, que envolve o equilíbrio entre os objetivos individuais e organizacionais; do respeito à condição de humanidade da pessoa, afastando qualquer conduta abusiva que atente contra sua integridade física ou psíquica; da prática da justiça distributiva para minimizar as desigualdades entre as pessoas; e, da ética da mudança, prezando pela participação dos funcionários e pela comunicação efetiva.¹⁹²

¹⁸⁷ ROBERS; OLIVEIRA; SILVA, 2014, p. 4-5.

¹⁸⁸ FARAH, 2004, p. 67-68.

¹⁸⁹ FARAH, 2004, p. 69.

¹⁹⁰ FARAH, 2004, p. 72.

¹⁹¹ FARAH, 2004, p. 74.

¹⁹² FARAH, 2004, p. 75-90.

Nesse sentido é a compreensão de Chiavenato. Um dos objetivos da área de gestão de pessoas é atuar, interna e externamente, com vistas a manter políticas éticas e comportamento socialmente responsável de maneira que a gestão se pautem em princípios éticos, seja transparente e justa, respeite os direitos básicos, e pratique a responsabilidade social, envolvendo todas as pessoas da organização.¹⁹³

Outra forma de estabelecer relações pautadas no respeito e na valorização do ser humano é o desenvolvimento da espiritualidade no espaço organizacional. Para Christian de Paul de Barchifontaine, a espiritualidade busca o sentido da vida e, no ambiente organizacional, significa a razão da existência da empresa e sua responsabilidade social, refletindo “no respeito pelo próximo, na solidariedade, no estilo de liderança e até no trabalho em equipe”¹⁹⁴, contemplando, assim, aspectos inerentes à prática da gestão de pessoas em toda a organização.

Para Afonso Murad¹⁹⁵, a espiritualidade e a gestão, embora pertençam a mundos diferentes, em dias atuais, constituem uma tensão produtiva e necessária para responder aos desafios da sociedade e do mercado. No entanto, é preciso promover o sincronismo entre elas no ambiente organizacional mediado pelo pensamento complexo, em que se relaciona gestão e espiritualidade, respeitando as individualidades de cada categoria.

O autor acrescenta, outrossim, que o pensamento complexo agregado com a visão estratégica permite que as pessoas na organização consigam relacionar resultados financeiros com valores humanos. Ou seja,

A pessoa que exercita a estratégia e a complexidade é capaz de articular a lógica fechada do pensamento econômico com a lógica aberta dos relacionamentos humanos. Compreende e controla as variáveis possíveis [...]. Conhece e acolhe as contradições da instituição. Usa a racionalidade moderna, sem tornar-se prisioneiro dela.¹⁹⁶

Ainda sob o prisma da espiritualidade, destaque-se o paralelo, no livro de Paulo Roberto de Araújo, entre a gestão de pessoas e aos ensinamentos presentes na Bíblia. Estabelece que as Escrituras compreendem as pessoas como ‘grande capital’, e nesse sentido, destaca que os valores importantes para as organizações estão presentes na proposta de uma vida cristã, sob a perspectiva da ética e da

¹⁹³ CHIAVENATO, 2010, p. 13.

¹⁹⁴ BARCHIFONTAINE, Christian de Paul de. Espiritualidade nas empresas. *O mundo da saúde*. São Paulo, v. 31, n. 2, abr/jun., 2007. p. 301-302.

¹⁹⁵ MURAD, Afonso. *Gestão e espiritualidade: uma porta entreaberta*. São Paulo: Paulinas, 2007. p. 182.

¹⁹⁶ MURAD, 2007, p. 180.

moral, e apresenta, dentre outros, os valores como a honestidade, integridade, retidão, humildade, autocontrole e justiça. “Vale registrar que estes valores, ainda que atrelados à moral religiosa são universalmente aceitos como desejáveis nos diversos contextos sociais”.¹⁹⁷

Diante do exposto, está demonstrada a pertinência dos valores morais e éticos para a gestão de pessoas, e, por conseguinte, para toda a cadeia de valor, no sentido de contribuir estrategicamente com o negócio da organização.

Na próxima seção, considerando o propósito desse trabalho de investigar uma instituição pública da esfera federal na área de educação profissional, será discutida, na perspectiva da gestão estratégica, a gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal com a finalidade de contribuir para a legitimidade do gasto público em favor de bons resultados, produtos e serviços em benefícios do cidadão e da sociedade brasileira como um todo.

2.3 Sobre gestão de pessoas no serviço público

Na administração pública, a gestão de pessoas possui configurações semelhantes às do ambiente empresarial e tem papel fundamental para promover a gerência dos recursos públicos mediante o funcionamento adequado da máquina pública, no sentido de buscar o alcance dos objetivos institucionais. No entanto, a gestão de pessoas no serviço público possui peculiaridades, dentre elas a do interesse, que é atender aos anseios da sociedade por meio da satisfação das necessidades dos cidadãos.¹⁹⁸

Segundo Marcus Vinicius Soares Siqueira e Ana Magnólia Mendes¹⁹⁹, a gestão da instituição pública, inclusive a gestão de pessoas, contribui para a efetiva implementação das políticas públicas, porém, os modelos adotados pelas empresas privadas podem servir de parâmetros, desde que relacionados com a realidade e a cultura organizacional específicas da esfera pública, notadamente quanto às relações de trabalho. Ademais, esses autores defendem a prioridade do desenvolvimento da gestão de pessoas, especialmente orientada para resultados com a participação do servidor e da sociedade, fomentando a motivação e a

¹⁹⁷ ARAÚJO, 2012, p. 19.

¹⁹⁸ CARVALHO et al., 2015, p. 4.

¹⁹⁹ SIQUEIRA, Marcus Vinicius Soares; MENDES, Ana Magnólia. Gestão de pessoas no serviço público e a reprodução do discurso do setor privado. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 60, n. 3, p. 241-250, Jul/Set, 2009. p. 242, p. 248.

criatividade, por meio do engajamento das pessoas para a obtenção de reconhecimento e melhorias organizacionais.

Para Sandro Bergue, a gestão de pessoas no serviço público é definida como o “esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas” que se realiza por meio do ciclo administrativo do PDCA²⁰⁰ (planejamento, organização, direção e controle), e está embasada nos dispositivos constitucionais e legais, respeitadas as peculiaridades de cada contexto organizacional, vislumbrando os objetivos institucionais no intuito de produzir “bens e serviços públicos postos à disposição da coletividade”.²⁰¹

A missão de conduzir as pessoas na realização dos objetivos institucionais no setor público é mais complexa, devido à dinâmica comportamental do gestor público e à cultura dominante na administração pública, esta última marcada pelos efeitos da estagnação e da ausência de reflexão crítica enquanto prática consolidada na cultura organizacional.²⁰²

As organizações públicas, apesar da natureza permanente, também enfrentam os desafios para definir e implantar políticas, renovar práticas e redefinir valores, necessitando de envolvimento direto da alta gestão e da atuação efetiva e estratégica do órgão de gestão de pessoas, alinhada ao planejamento estratégico organizacional. Dessa forma, pode-se vislumbrar a superação de questões tais como estabilidade no cargo público, influências políticas nas instituições, pessoas não capacitadas para exercer as funções públicas, inadequação à velocidade dos processos de mudanças nos ambientes interno e externo, processos e práticas de gestão burocratizados.

Tal como para as empresas privadas, o sucesso das organizações públicas depende do seu planejamento, “já que as ações tomadas, ou não, ou quando tomadas de forma incorreta (sem planejamento), afetam a todos”.²⁰³ E como desdobramento, a área de gestão de pessoas “deve estar focada nos objetivos e

²⁰⁰ PDCA é uma metodologia que tem como função básica o auxílio no diagnóstico, análise e prognóstico de problemas organizacionais, também denominado Ciclo de Deming: P de *PLAN* (planejar), D de *DO* (executar), C de *CHECK* (verificar), e A de *ACTION* (atuar corretivamente). PACHECO, Ana Paula Reusing *et al.* O ciclo PDCA na gestão do conhecimento: uma abordagem sistêmica. *PPGEGC–Universidade Federal de Santa Catarina–Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento–apostila*, v. 2, 2012. p. 3-4.

²⁰¹ BERGUE, 2010, p. 18.

²⁰² BERGUE, 2010, p. 35.

²⁰³ VIEIRA, Sueli Mendes. Gestão Estratégica de Pessoas na Administração Pública: Um Estudo de Caso na Secretaria Municipal de Saúde de Brumado/BA. *Revista NAU Social*, v. 5, n. 9, p. 83-95, Novembro/ 2014-Abril/ 2015. p. 86.

metas organizacionais, e para isso, é necessário que as pessoas (prestadoras dos serviços) estejam motivadas e capacitadas para exercerem suas respectivas funções”.²⁰⁴

Essa também foi a conclusão do estudo sobre gestão de pessoas na administração pública realizado por Carvalho *et al.*,

Para alcançar uma administração de qualidade é importante que a gestão de pessoas trabalhe como facilitador entre os gestores e os servidores. É certo que, quem administra pessoas precisa realizar um papel de integração em todas as áreas existentes na empresa pública, procurando orientar o desenvolvimento de competências, além do constante aprimoramento do conhecimento, da habilidade e da valorização dos servidores.²⁰⁵

No estudo de Rosane Schikmann²⁰⁶ foram constatadas algumas características principais das organizações públicas, como elementos da tradição legalista e formal da administração, traços culturais como o patrimonialismo e o individualismo, burocracia profissional, arranjo mecanicista ao estilo taylorista, estruturas organizacionais rígidas, desvinculação da visão do cidadão como destinatário do serviço. Quanto à gestão de pessoas, a autora registra fenômenos disfuncionais como barreiras à mobilidade funcional, valorização do tempo de serviço em detrimento das competências, proteção dos cargos e funções, déficits meritocráticos e de transparência, rotatividade na ocupação de posições de chefia, rigidez imposta pela legislação, pouca ênfase no desempenho, nos mecanismos de planejamento e na preocupação com a gestão.

Dentre as exigências para a gestão pública, Schikmann destaca a eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, qualidade e adequação dos serviços às necessidades dos cidadãos, bem como a transparência e a ética. Em contraponto, para que a administração pública dê cabo a essas exigências, demanda-se “aumento da flexibilidade, da prontidão e da capacidade de adaptação dessas organizações, implicando o uso de novas tecnologias, especialmente o da tecnologia da informação, e da modernização da estrutura normativa, organizacional e de pessoal”.²⁰⁷

²⁰⁴ VIEIRA, 2014-2015, p. 86.

²⁰⁵ CARVALHO *et al.*, 2015, p. 15.

²⁰⁶ SCHIKMANN, Rosane. Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. In: SOUZA, Marizaura Reis de Camões; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010. p. 13-14.

²⁰⁷ SCHIKMANN, 2010, p. 12-13.

Ademais, esse estudo constatou que as estruturas da administração de pessoas são setorizadas e atuam, em regra, de forma reativa, atendendo demandas emergenciais, desconsiderando as atividades estratégicas da área, e, principalmente, compreendem “atividades relacionadas à folha de pagamento, benefícios da aposentadoria e afins, proposição de leis, regras e regulamentos, além de desenvolver algumas ações pontuais e emergenciais de treinamento e capacitação”.²⁰⁸ Pode-se afirmar ainda que é amplamente verificado no âmbito das organizações públicas brasileiras os traços da burocracia e de suas disfunções, os quais distanciam da intervenção estratégica da gestão pública.

A avaliação sobre a gestão de pessoas no governo brasileiro, realizada em 2010 pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), corrobora os estudos de Schikmann, pois constatou que

[...] a gestão de recursos humanos no ramo executivo do governo federal do Brasil se concentra principalmente no controle do cumprimento das regras básicas e padrões de mérito e de integridade e na manutenção de um controle rigoroso dos custos. Enquanto a história passada do Brasil de clientelismo político e desequilíbrio fiscal tornam tal procedimento entendível, o sistema de gestão de pessoal se tornou inflexível e fragmentado, com pouco espaço para a gestão estratégica e foco em competências e desempenho.²⁰⁹

O planejamento da força de trabalho do governo federal é restrito aos critérios quantidade e custos, desvinculado das prioridades do governo, possibilidades de terceirização e mudanças tecnológicas. Mesmo diante dos dados de que o número de servidores é baixo comparado ao custo da força de trabalho para a economia brasileira, não há prestação de contas desse planejamento por parte dos gestores.²¹⁰

Verifica-se que apesar da área de gestão de pessoas ser preocupação nas pautas dos governos, as questões a ela relacionadas têm sido tratadas, principalmente, numa perspectiva econômica e financeira.²¹¹ Tratar as pessoas no serviço público como despesas, e não como investimento, destaca “a pobreza do diálogo entre os economistas da fazenda pública – com suas agregações fiscais – e os gestores de pessoas – com óticas mais particulares”, depreendendo que a

²⁰⁸ SCHIKMANN, 2010, p. 16.

²⁰⁹ OCDE. *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo* - Relatório. Brasília: OCDE, 2010. p. 19-20.

²¹⁰ OCDE, 2010, p. 122-123.

²¹¹ BERGUER, Sandro T. *Gestão de pessoas em organizações públicas*. 3. ed. Caxias do Sul/RS: Educs, 2010. p. 201.

“preocupação dominante está na limitação de despesas e não no aumento da eficiência”.²¹²

H. J. Teixeira, S. M. Salomão e F. Nascimento²¹³ elaboraram um quadro síntese sobre os principais problemas associados à gestão de pessoas no serviço público a partir da compreensão de alguns autores e do Relatório da OCDE (2010), subdividindo nas categorias de legislação, remuneração, carreira (recrutamento e seleção-concurso público; desenvolvimento/mobilidade), comportamental (engajamento e atitude; desempenho; atratividade), e dimensão política. Para tais categorias, eles associam problemas como: legislação rígida e de caráter protecionista; estrutura de cargos e salários incompatível com as funções exercidas; remuneração independente de desempenho; concursos sem nenhuma regularização nem avaliação periódica da necessidade de quadros; número excessivo de carreiras baseadas em categorias profissionais e desvinculada da atividade a ser desempenhada; desvinculação da visão do cidadão como destinatário do serviço público; pouca ênfase no desempenho; dificuldade de se equilibrar critérios técnicos e políticos nas decisões administrativas.

Sem dúvida o pano de fundo de muitos problemas na gestão de pessoas no serviço público tem como fundamento o excesso de burocracia. Ela “asfixia a iniciativa, a inovação, a motivação e, por consequência, o desenvolvimento do capital humano nela empregado”²¹⁴, deixando de ser eficiente na geração de valor dos serviços e produtos disponibilizados para a sociedade.

Amparada no modelo de gestão burocrática, na esfera federal, a estrutura da gestão de pessoas na administração pública é predominantemente centralizada, em que a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) é o órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), conforme Decreto nº 9.035/2017. A SGP, subdividida em seis Departamentos, orienta e normatiza os assuntos relativos às folhas de pagamento de pessoal e suas atribuições são alinhadas à formulação de

²¹² TEIXEIRA, H. J.; SALOMÃO, S. M.; NASCIMENTO, F. O mecanismo e outros ismos na gestão de pessoas no setor público. In: TEIXEIRA, Hélio Janny; BASSOTTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (Orgs.). *Mérito, desempenho e resultados*: ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. 1. ed. São Paulo: FIA/USP, 2014. p. 63.

²¹³ TEIXEIRA; SALOMÃO; NASCIMENTO, 2014, p. 45-52.

²¹⁴ CARVALHO, Hamilton Coimbra. Serviço público: o cemitério da motivação? In: TEIXEIRA, Hélio Janny, BASSOTTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (Orgs.). *Mérito, desempenho e resultados*: ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. 1. ed. São Paulo: FIA/USP, 2014. p. 131-132.

políticas e diretrizes referentes ao ciclo de gestão de pessoas, desde o ingresso do servidor até a conclusão da sua vida funcional. Dentre outras atribuições, é responsável pelo planejamento e dimensionamento da força de trabalho; recrutamento e seleção; estrutura de cargos, planos de cargos e de carreiras; estrutura remuneratória; desenvolvimento profissional; gestão de desempenho profissional; atenção à saúde e à segurança do trabalho; benefícios e auxílios do servidor; e pelo acompanhamento da previdência própria e complementar.²¹⁵

Aos órgãos setoriais e seccionais de gestão de pessoas dos demais Ministérios e das fundações e autarquias, são delegadas competências e responsabilidade pela implementação das políticas e pela execução das atividades de rotina de pessoal. No entanto, a atuação desses órgãos está sob a supervisão e controle da SGP, a obediência aos princípios da administração pública, notadamente ao da legalidade, e sob fiscalização do órgão de controle interno e Tribunal de Contas da União (TCU).

Após a Constituição Federal de 1988, restou consolidado como majoritário o regime estatutário para os servidores públicos, e em nível federal, a grande maioria dos servidores estão vinculados ao regime jurídico único de que trata a Lei nº 8.112/90. Este regime garantiu a admissão para cargos efetivos apenas por concurso público, estabilidade após três anos, demissão após o devido processo administrativo disciplinar, mas por outro lado, também limitou o gestor público a um modelo uniforme para realidades diversas.²¹⁶

Além das normas previstas na Constituição Federal de 1988, no regime jurídico dos servidores civis há outros dispositivos legais, infralegais e normativos que orientam e disciplinam a atuação dos órgãos de gestão de pessoas nas instituições públicas do governo federal. Também são direcionadas para essas unidades a implementação de políticas e programas que passam a integrar as atribuições e competências dos gestores de pessoas, a exemplo da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (Decreto nº. 5.707/2006) e do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal – SIASS (Decreto nº 6.833/2009).

²¹⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades/secretaria-de-gestao-de-pessoas>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

²¹⁶ CAMARGO, Thiago Alvim. Gestão de recursos humanos no governo federal: reflexões sobre avanços (?) e desafios. *V Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012. p. 7-8.

A despeito das constatações acima verificadas, o cenário na área de gestão de pessoas na administração federal não é tão desfavorável, pois conforme exposto no primeiro capítulo, a partir da década de 1990, houve mudanças tanto da legislação de pessoas como nos mecanismos de controle com vista à busca pela eficiência para atender as demandas da sociedade.

Pode-se destacar a mudança na sistemática de planejamento do governo federal com a criação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamento Geral da União (art. 165 da CF/88), muito embora concebidos sempre para o enfrentamento da crise fiscal. Com o Decreto nº 2.829/98, foi instituído o planejamento a curto prazo, onde passaram a ser formuladas estratégias e diretrizes, e definidos objetivos para resolver os problemas selecionados.²¹⁷

Para Pedro Cavalcante, o Decreto nº 2.829/98 fixou o alicerce para o orçamento por desempenho no governo brasileiro, que tem objetivo alocar “recursos de acordo com as metas e os objetivos de programas, indicadores, ou medidas de eficiência e efetividade, dentro de um sistema de *accountability* dos gestores que premie os bons resultados e puna os resultados ruins”.²¹⁸

No PPA 2016-2019 foi estabelecido como um dos quatro eixos estratégicos o “fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão”.²¹⁹ Dessa forma, as organizações públicas estão salvaguardadas e orientadas para atuarem com eficácia, eficiência e efetividade, na implementação das políticas públicas.

O efetivo funcionamento do estado somente encontra materialidade a partir da qualificação da gestão pública. Não é possível ao poder público oferecer serviços de qualidade para a sociedade sem que a administração pública esteja dotada de estruturas e processos adequados ao cumprimento das suas funções e ao atendimento da população.²²⁰

Além das reformas administrativas e previdenciárias, registram-se outras iniciativas para modernizar a gestão de pessoas no serviço público, como a alteração da legislação de pessoal, introdução de tecnologia gerenciais, a preocupação com a saúde do servidor (Norma Operacional de Saúde do Servidor

²¹⁷ GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. Texto para discussão nº 726. MPOG/IPEA: Brasília/DF, 2000. p. 5-20.

²¹⁸ CAVALCANTE, Pedro. Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. APGS, Viçosa, v.2, n.2, pp. 220-241, abr./jun. 2010. p. 222.

²¹⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2016-2019*: Mensagem presidencial. Brasília/DF, 2015a. p.34

²²⁰ BRASIL, 2015a, p.34

Público Federal - NOSS), a edição do Decreto nº 5.707/2006, que introduz o conceito de gestão por competência na administração pública federal.²²¹

Com a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), por meio do citado Decreto nº 5.707, é possível constatar avanços na estruturação e reestruturação dos planos de cargos e carreiras do Poder Executivo, notadamente quanto à valorização do sistema de mérito (Lei nº 11.784/2008) e da criação de cargos com atribuições mais amplas e de carreiras transversais.²²²

De acordo com o Decreto nº 5.707, são finalidades da PNDP, a melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; o desenvolvimento permanente do servidor público; a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; a divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Dessa forma, entende-se que é necessária a institucionalização da gestão estratégica de pessoas no serviço público federal para fazer face às finalidades da PNDP, no sentido de atender as demandas por efetividade nas ações governamentais, considerando as especificidades de cada organização, conforme estabelecido no respectivo planejamento estratégico.

A partir da visão holística da organização e da orientação para longo prazo, a gestão estratégica de pessoas no serviço público envolve os seguintes elementos: função de RH próxima à alta administração; pessoas como variáveis dentre as categorias centrais de decisão e consideradas política de estado; gerenciamento das pessoas como compromisso de todos os gestores; compreensão da organização como sistema social em interação constante com o contexto (tempo e espaço).²²³

A gestão estratégica de recursos humanos não se restringe ao planejamento e controle da força de trabalho. Ela integra os recursos humanos aos objetivos da organização, por meio da implantação de um conjunto de diretrizes, políticas e ações. É possível afirmar que é uma importante etapa para propiciar a melhoria na gestão do trabalho em uma instituição, possibilitando transformar estratégias em ações. É uma

²²¹ BERGUE, Sandro Trescastro. Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público: uma perspectiva da vivência docente no contexto curso. In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010. p. 40, p. 43.

²²² VELASCO, Simone Maria Vieira de. Gestão de Desempenho: Estudo de uma Carreira Típica da Administração Pública Federal In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010. p. 198.

²²³ BERGUE, 2010, p. 196.

ferramenta para dar suporte à relação contínua entre pessoas e instituição, agregando valor e podendo contribuir, decisiva e harmonicamente, no desenvolvimento da instituição e das pessoas que nela atuam.²²⁴

Depreende-se então, que para uma organização pública atuar com eficiência, eficácia e efetividade no sentido de legitimar o gasto público e satisfazer as necessidades da sociedade, os processos capitaneados pela área de gestão de pessoas merecem destaque no contexto organizacional no sentido de dispor do capital humano motivado e voltado para atender aos objetivos estratégicos. É imprescindível a vinculação das políticas de gestão de pessoas ao planejamento estratégico da instituição e estruturação de processos de RH compatíveis com a gestão estratégica de pessoas.

As funções cartoriais e burocráticas ainda existem e são importantes para a organização, devendo-se ampliar e redefinir outros processos da área de gestão de pessoas a fim de agregar valor público aos bens e serviços disponibilizados aos cidadãos. Cabe desenvolver ações que contemplem a administração pela mudança, capacitação e qualificação, reforço dos valores já consolidados e estímulo de novos como efetividade, desempenho, sinergia, foco no cidadão, prestação de contas e transparência das ações.

Para uma gestão de pessoas que busca mérito e resultado, Evelyn Levy²²⁵ sugere: acompanhar o desenho das políticas públicas para conhecer as competências; influir no planejamento estratégico da organização; definir perfis e competências para realizar as políticas públicas e alcançar resultados; planejar a força de trabalho para médio e longo prazo; planejar melhor os concursos e aumentar a responsabilização; acompanhar o estágio probatório conforme os resultados que se quer atingir e os valores do serviço público e da organização; fortalecer a seleção por mérito para cargos comissionados; planejar capacitação de acordo com as competências requeridas; fortalecer a função gerencial; vincular avaliação de desempenho a resultados; e, reconhecer resultados através de múltiplos incentivos.

²²⁴ MELLO, Márcio Luiz Braga Corrêa de; AMÂNCIO FILHO, Antenor. A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz. *RAP* — Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 613-636, Maio/Jun., 2010. p. 626.

²²⁵ ABRUCIO, Fernando; LEVY, Evelyn. Mérito, desempenho e resultados: a gestão de pessoas como política pública. *II Congresso sobre Gestão de Pessoas*, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=V98-7b4M81w>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

O desafio fundamental, nessa nova concepção de gestão estratégica de pessoas, é o estabelecimento de um convívio equilibrado entre mérito e flexibilidade. O primeiro garante idoneidade para a realização das tarefas, assegura a defesa do fim público diante do interesse particular e dá segurança jurídica, enquanto o segundo fornece receptividade às prioridades políticas e às necessidades da sociedade e contribui para maior eficiência e orientação para resultado.²²⁶

Visualizando uma nova gestão de pessoas na administração pública, Martins e Marini sugerem o Mapa Estratégico de Gestão de Pessoas em que posiciona a área de pessoal no nível estratégico da organização, desde que se promova a superação de obstáculos como a ausência de cultura de pensamento estratégico, revisão do marco jurídico-legal e da velha liderança baseada no comando e controle.²²⁷

Nesse sentido, também é a recomendação do Relatório OCDE/2010 quanto aos motivadores do desempenho organizacional. Além de enfatizar a importância da gestão estratégica para direcionar os esforços voltados para a melhoria dos resultados e do desempenho, sugere a necessidade de se trabalhar as seguintes questões: a cultura de diálogo e acordo horizontal, deixando claros os objetivos e expectativas globais estabelecidos pelo governo; servidores habilitados a prestar um bom serviço e a reforçar as suas próprias capacidades e competências; mudanças na gestão dos cargos comissionados da média gerência e a concepção de um sistema de gestão por competências que apoie o recrutamento, as definições de cargo, o treinamento e a promoção.²²⁸

Diante do exposto, a organização pública e sua respectiva área de gestão de pessoas que pretendem a excelência da gestão pública devem orientar-se pela gestão estratégica, pelo planejamento estratégico integrado e vinculado aos objetivos estabelecidos nas políticas públicas, e ainda direcionados para o eixo estratégico do PPA 2016-2019. O Modelo de Excelência de Gestão Pública (MEGP) parece ser o caminho uma vez que é especificamente gestado para as organizações públicas e representa as características da gestão contemporânea.

Nessa perspectiva, retoma-se o MEGP, tratado no primeiro capítulo, como modelo de gestão estratégica a ser implementado no âmbito da gestão de pessoas no serviço público, que faz parte do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública). Esse Modelo visa à excelência na gestão sem

²²⁶ MARTINS; MARINI, 2010, p. 202-203.

²²⁷ MARTINS, MARINI, 2010, p. 201-202.

²²⁸ OCDE, 2010, p. 218-219.

perder as características próprias de “ser público”, por isso está ancorado nos princípios constitucionais da administração pública e estruturado nos fundamentos da excelência gerencial contemporânea.²²⁹

O MEGP está subdividido em quatro blocos que contemplam as oito partes de forma integradas, evidenciando o enfoque sistêmico do modelo de gestão:

- a) Planejamento (liderança, estratégias e planos, cidadãos e sociedade);
- b) Execução (pessoas e processos);
- c) Controle (resultados);
- d) Inteligência da organização (informações e conhecimentos).²³⁰

Neste modelo de gestão, o que representa a execução do planejamento é o bloco Execução – ‘Pessoas e Processos’ – em que a efetividade das ações transformam objetivos e metas em resultados. “São as pessoas, capacitadas e motivadas, que efetuam esses processos e fazem com que cada um deles produza os resultados esperados”.²³¹

Para o MEGP, a atuação da gestão de pessoas do órgão público deve

Criar um ambiente flexível e estimulante à geração do conhecimento, disseminar os valores e crenças da organização e assegurar um fluxo aberto e contínuo de informações é fundamental para que as pessoas se sintam motivadas e atuem com autonomia e responsabilidade.²³²

Some-se ainda, conforme definido pelo TCU, a utilização dos princípios, fundamentos e prática da governança de pessoas para maximizar o capital humano das organizações. Assim, governança de pessoas é compreendida como

[...] conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.²³³

Para a governança pública, “capital humano é o principal ativo de qualquer organização pública, pois são as pessoas que detêm o conhecimento organizacional e que determinam a capacidade de prestação de serviços à sociedade”.²³⁴ Ocorre que só alcançar os resultados, ser eficaz, não basta, os interesses da sociedade

²²⁹ BRASIL, 2009a, p. 17.

²³⁰ BRASIL, 2009a, p. 29-30.

²³¹ BRASIL, 2009a, p. 29.

²³² BRASIL, 2009a, p. 25.

²³³ BRASIL, 2013a, Item 18.

²³⁴ BRASIL, 2013a, Item 20.

precisam ser atendidos à base da razoabilidade de custos e riscos mínimos, com eficiência, daí a importância da governança de pessoas como parâmetro para os gestores públicos.

A título de exemplo, para atender a esses desafios, o TCU apresenta os critérios e padrões relacionados à governança de pessoas elaborado pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), quais sejam: liderança, conduta ética, clareza de papéis e responsabilidades, seleção, comunicação, capacitação, avaliação de desempenho, retenção, política de remuneração, prestação de contas.²³⁵

Assim, diante do novo paradigma de atuação da área gestão de pessoas que se apresenta para a administração pública, notadamente quanto ao posicionamento estratégico, bem como quanto aos pressupostos do MEGP e da governança de pessoas, pretende-se propor um conjunto de indicadores de gestão voltados para a área de recursos humanos do Instituto Federal do Ceará (IFCE), a fim de potencializar as habilidades e competências das pessoas para o atendimento dos objetivos institucionais e alcançar o cumprimento da função pública que a sociedade atual demanda.

2.4 A área de gestão de pessoas do Instituto Federal do Ceará (IFCE)

O Instituto Federal do Ceará (IFCE), conforme dispositivo legal de sua criação, é uma autarquia federal que, apesar de vinculada ao Ministério da Educação (MEC), possui autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. No entanto, a área de gestão de pessoas é órgão seccional do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), e segue as normas e princípios constitucionais, a legislação federal bem como as regulamentações estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

A criação da unidade de gestão dos recursos humanos coincide com a própria origem do IFCE (Lei nº 11.892/2008) e inicialmente foi denominada de Diretoria de Gestão de Pessoas. Em 2015, foi transformada em Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP), posicionada no nível estratégico e qualificada como órgão executivo de planejamento, coordenação, fomento, acompanhamento e de

²³⁵ BRASIL, 2013a, Item 22.

superintendência das atividades relacionadas à dimensão de pessoal, bem como de assessoramento na área de gestão de pessoas.²³⁶

No âmbito do IFCE, a PROGEP, vinculada diretamente à Reitoria, tem atuação sistêmica, concentra a maior volume das atribuições dos processos de recursos humanos de toda a instituição, com tímida descentralização de suas ações para os *campi*. Possui 38 servidores efetivos lotados nessa Pró-Reitoria, dos quais 02 com nível médio, 06 graduados, 22 especialistas, 07 mestres e 01 doutor.²³⁷

Depreende-se da leitura do art. 61 do Regimento Geral do IFCE que a PROGEP possui a competência para atuar estrategicamente no âmbito da instituição, visto que planeja e propõe ações voltadas para a gestão de pessoas, elabora proposta orçamentária, referente à capacitação dos servidores e participa da elaboração de políticas da gestão de pessoas.²³⁸ De acordo com o Regimento Geral do IFCE²³⁹, compete aos departamentos vinculados à PROGEP, além de cumprir as determinações legais, as seguintes atribuições:

- a) Departamento da Gestão de Pessoas - coordenar a aplicação das políticas e gerir os processos de seleção, movimentação, avaliação, capacitação dos servidores;
- b) Departamento de Administração de Pessoal - executar as políticas governamentais referentes à vigilância da saúde do servidor e gerir os processos de afastamento, aposentadoria e pensão dos servidores;
- c) Departamento de Cadastro e Pagamento - desenvolver no âmbito do IFCE medidas de aprimoramento dos procedimentos administrativos que tratam dos direitos, vantagens e benefícios dos servidores e acompanhar o planejamento do orçamento referente às despesas com pessoal.

²³⁶ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, *Resolução nº 040, de 14/09/2015*.

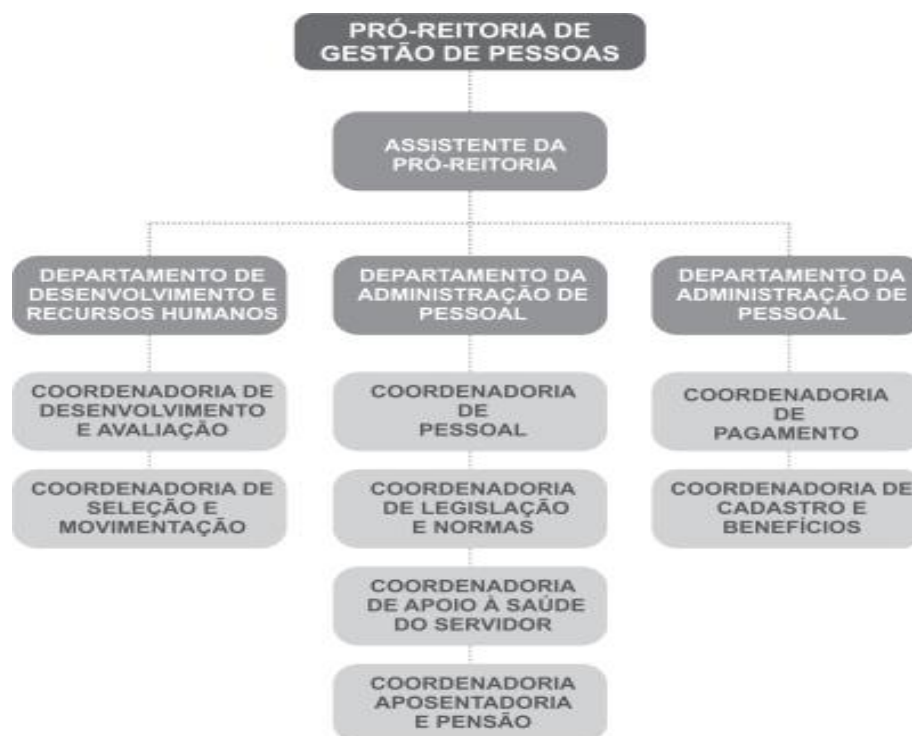
²³⁷ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ. Sistema SUAP. Disponível em: <<https://suap.ifce.edu.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

²³⁸ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ. Conselho Superior. *Resolução nº 007, de 04/03/2016*. Aprova o Regimento Geral do Instituto Federal do Ceará. art. 61.

²³⁹ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ. Conselho Superior. *Resolução nº 007, de 04/03/2016*. Aprova o Regimento Geral do Instituto Federal do Ceará. art. 62, 63, 63F.

Como se verifica, a estrutura da PROGEP²⁴⁰ segue uma estrutura departamentalizada, de natureza burocrática, conforme seu organograma na Figura 06:

Figura 6 - Organograma da PROGEP/IFCE



Fonte: PDI-IFCE (2014-2018), p. 72.

Quanto à composição do quadro de pessoal do IFCE²⁴¹, atualmente são 3.207 servidores efetivos, sendo 1.702 docentes e 1.505 técnicos-administrativos, além de 110 professores substitutos, 93 estagiários. Ainda possui 434 servidores aposentados e 223 pensionistas vinculados à folha de pagamento, que por sua vez demandam serviços da PROGEP. As funções de recepcionista, motorista, vigilância, limpeza e demais serviços de apoio são exercidas por pessoas terceirizadas, e não são de responsabilidade da PROGEP.

Destaque-se que para as categorias de servidores (docentes, técnicos, estagiários, professores substitutos) além dos aposentados e pensionistas estão relacionados regimes jurídicos diferentes e planos de carreiras específicos. A forma

²⁴⁰ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ. *Organograma Reitoria*. Disponível em: <http://ifce.edu.br/acesso-a-informacao/Institucional/organograma_ifce-1.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

²⁴¹ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ. *Sistema SUAP*. Disponível em: <<https://suap.ifce.edu.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

e critérios de admissão também são diferenciados, sendo descentralizada a seleção de estagiários e de professores substitutos. Por sua vez, o concurso público para admissão de servidores efetivos é centralizado e segue o que estabelece o Decreto nº 6.944/2009 e os respectivos planos de carreira, cabendo à PROGEP e ao Departamento de Ingresso a responsabilidade pelo planejamento e execução dos certames.²⁴²

Acerca da admissão de servidores efetivos para as carreiras de docente e técnico-administrativo, a gestão foi descentralizada do MPOG para todos os Institutos Federais por meio dos Decretos nº 7.310 e nº 7.311, de 22 de setembro de 2010. Trata-se de uma matriz orçamentária que estabelece o limite máximo de nomeação de servidores efetivos (docentes e técnicos-administrativos) e professores substitutos desde que não ultrapasse os limites estabelecidos no Banco de Professor Equivalente (docentes) e do Quadro de Referência (técnicos-administrativos). Essa ferramenta de gestão possibilita o planejamento e a reposição da força de trabalho de acordo com as necessidades da instituição.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) atual do IFCE contempla os objetivos previstos na Lei nº 11.892/2008, bem como demais objetivos estabelecidos pela alta gestão, que se desdobram em objetivos estratégicos para atender as perspectivas de valor do Mapa Estratégico²⁴³ (Aluno, Processos Internos, Aprendizagem e Crescimento e Responsabilidade Orçamentária e Financeira) imprescindíveis para o alcance da visão e cumprimento da missão da instituição, “com foco na excelência dos seus processos administrativos, valorizando o seu quadro de pessoal e, principalmente, utilizando-se dos recursos públicos com responsabilidade”.²⁴⁴

Cada perspectiva engloba um conjunto de objetivos estratégicos que reflete o que a instituição pretende alcançar em cada uma dessas áreas. As perspectivas quando visualizadas em conjunto permitem uma visão completa da estratégia adotada.²⁴⁵

No PDI, há seis objetivos estratégicos da área de gestão de pessoas contemplados nas perspectivas “Processos Internos” e “Aprendizagem e Crescimento”, conforme se verifica do Quadro nº 01:

²⁴² INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ. *Admissão de servidores*. Disponível em: <<http://ifce.edu.br/progep/admissao-de-servidores>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

²⁴³ Mapa Estratégico – Anexo da dissertação.

²⁴⁴ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2014, p. 19-20.

²⁴⁵ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2014, p. 30.

Quadro 1 - Indicadores de gestão de pessoas definidos no PDI do IFCE

PERSPECTIVA	OBJETIVO	INDICADOR DE RESULTADO
Processos Internos	Padronizar os processos internos e alinhá-los com os produtos e serviços oferecidos	Rotinas padronizadas
	Estabelecer os instrumentos normativos e regulatórios do Ensino do IFCE	Propostas de resoluções de regulamentação sobre RH
	Realizar eventos e ações voltados para a melhoria da gestão das atividades acadêmico-administrativa	Eventos Receptivos aos Servidores recém-admitidos
Aprendizagem e Crescimento	Promover a qualificação e capacitação do quadro de servidores.	Servidores qualificados em curso de nível superior Participação de servidores em congressos e seminários de sua área de atuação Servidores capacitados e/ou aperfeiçoados
	Promover a saúde, o bem estar e a qualidade de vida do servidor no ambiente de trabalho	Exames periódicos realizados Programa Qualidade de Vida Atividades desportivas e educativas
	Ampliar o quadro efetivo de servidores	Servidores admitidos

Fonte: PDI-IFCE (2014-2018).

Das ações propostas no PDI do IFCE para a área de gestão de pessoas, destaque-se a política de qualificação dos servidores como um instrumento de gestão, caracterizada como um suporte necessário do desenvolvimento institucional, para garantir a sobrevivência da instituição, seja para otimizar os serviços oferecidos, seja para favorecer o crescimento pessoal, a motivação para o trabalho e a melhoria da qualidade de vida dos servidores.²⁴⁶

Diante da análise dos documentos institucionais, destaca-se os seguintes aspectos que sinalizam a condução da administração do IFCE e da área de gestão de pessoas na busca da gestão estratégica: realização de planejamento estratégico por meio do PDI; elaboração do Mapa Estratégico da instituição; posicionamento da PROGEP em nível estratégico da organização; utilização de sistemas informatizados que agilizam e tornam transparentes os processos de seleção e concurso público, convocação dos candidatos e a remoção interna dos servidores; informatização de processos na folha de pagamento em complementação ao Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), agilizando os serviços de cálculos salariais e de dados cadastrais; implementação do assentamento funcional digital em conformidade com a legislação federal; gestão da força de trabalho, de acordo com

²⁴⁶ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2014, p. 83-84, p. 90.

os Decretos nº 7.310 e nº 7.311; definição de indicadores de gestão no planejamento institucional; realização de Seminário de Integração para os recém-admitidos; 94% do capital humano da gestão de pessoas qualificados em nível de graduação e pós-graduação; gestão participativa por meio da realização da Avaliação Institucional, da construção coletiva do PDI e da representação de servidores, alunos e sociedade nos órgãos colegiados; regulamentação da Comissão de Ética do IFCE.

A questão que se apresenta é de que forma ocorre a avaliação da gestão notadamente quanto aos indicadores definidos no PDI para que se verifique a contribuição da atuação da gestão de pessoas no alcance dos objetivos do IFCE, portanto, entende-se pela importância de definição de um sistema de mensuração que demonstre o impacto dessa área na implementação da estratégia organizacional.

Considerando que o PDI do IFCE utiliza a metodologia do *Balanced Scorecard (BSC)* como ferramenta de acompanhamento do desenvolvimento institucional por meio de um Painel de Indicadores referente a cada perspectiva, com o propósito de avaliar e acompanhar, de maneira permanente e periódica, os resultados em relação às metas estabelecidas²⁴⁷, no próximo capítulo será estudada essa ferramenta (BSC) para auxiliar na identificação dos indicadores de desempenho mais adequados para a gestão de pessoas contribuir com a implementação da estratégia do IFCE.

²⁴⁷ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2014, p. 142.

3 INDICADORES DE GESTÃO DE PESSOAS

3.1 Modelos de sistema de medição de desempenho – a escolha do *Balance Scorecard* (BSC)

A avaliação dos processos e das pessoas constitui parte do ciclo administrativo da gestão e tem o propósito de verificar se o desempenho está compatível com os objetivos estratégicos organizacionais, se as metas estão sendo atingidas e qual o impacto no mercado e na sociedade. A sobrevivência das organizações em um ambiente globalizado e em constante mudança depende de uma gestão que monitore constantemente as ações e os resultados para verificar o atingimento de sua missão.

Para Chiavenato, ‘gestão é resultado’, portanto a avaliação contínua, por meio da mensuração para verificar o desempenho, deve abranger toda a organização, ser prioritária e demonstrar a contribuição de todas as unidades para o sucesso organizacional.²⁴⁸

A verificação do desempenho das instituições em relação aos objetivos estratégicos, e daqueles que são desdobráveis internamente, não tem o condão de estabelecer controle tradicional nem aplicar sanções, mas se propõe a direcionar as tomadas de decisão da gestão e orientar as ações correspondentes para aperfeiçoamento da organização, considerando o cenário externo e interno. Ao assumir características estratégicas, o controle, por meio de sistemas de medição, tem a finalidade de “ajudar a alta administração a atingir as metas organizacionais por meio da monitoração e avaliação do processo de administração estratégica”.²⁴⁹

Uma vez reconhecida a importância da mensuração para a organização e realizado o Planejamento Estratégico, cabe à alta gestão a decisão sobre o que medir, como medir e quais os atributos dos indicadores de desempenho, de maneira que seja significativo para o atendimento dos objetivos estratégicos estabelecidos. Nesse sentido, José Claudio Müller entende que o planejamento estratégico não é suficiente, necessitando verificar se o plano traçado está sendo cumprido. Assim, “é

²⁴⁸ CHIAVENATO, 2010, p. 531.

²⁴⁹ CERTO; PETER, 2005, p. 133.

de vital importância a medição dos processos e dos resultados, globais e pontuais, e sua comparação com os objetivos predeterminados”.²⁵⁰

A literatura demonstra que, não obstante sua importância, as medidas financeiras tradicionais – os indicadores contábeis - cuja principal característica é a busca pelo lucro e a produtividade, apresentam-se insuficientes para subsidiar a gestão quanto à verificação do desempenho da organização no ambiente competitivo e turbulento.²⁵¹

Para Luiz Carlos Miranda e José Dionísio Gomes da Silva²⁵², a utilização de medidas de avaliação caracteriza-se como investimento, pois municia a administração de informações importantes sobre seu desempenho. Assim, os autores apresentam as principais razões do uso, pela empresa, desses sistemas de avaliação: controlar suas atividades operacionais; alimentar sistemas de incentivo dos funcionários; controlar o planejamento; criar, implantar e conduzir estratégias competitivas; identificar problemas que necessitem de intervenção do gestor; e, verificar se a missão está sendo atingida.

A medição é essencial. Se não podemos medir, não podemos controlar. Se não podemos controlar não podemos gerenciar. Se não podemos gerenciar não podemos melhorar.

Sem alguma forma de medição e comparação, as melhorias e mudanças necessárias dificilmente poderão ser identificadas.²⁵³

Na literatura sobre Contabilidade e Administração, muitos são os estudos e o desenvolvimento de modelos de sistemas para medição do desempenho das organizações. Müller²⁵⁴, em sua tese de doutorado, faz um estudo sucinto sobre esses sistemas, apresentando, inclusive, quadros comparativos dos Modelos com ênfase financeira (*Economic Value Added-EVA* e Teoria das Restrições-TOC), Modelo clássico (Gestão da Qualidade Total-TQM), Modelos estruturados (*Balance Scorecard-BSC*, Capital Intelectual-CI, Prêmio Nacional para a Qualidade-PNQ) e Modelos específicos (Modelo Quantum, Rummler e Brache, Sink e Tuttle).

²⁵⁰ MÜLLER, Claudio José. *Modelo de gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos* (MEIO – estratégia, indicadores e operações). 2003. 292 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - UFRGS. Porto Alegre, 2003. p. 102.

²⁵¹ MIRANDA; SILVA, 2002, p. 133.

²⁵² MIRANDA; SILVA, 2002, p. 132-133.

²⁵³ CAMPOS, José Antonio. *Cenário balanceado: painel de indicadores para gestão estratégica dos negócios*. São Paulo: Aquariana, 1998. p. 123.

²⁵⁴ MÜLLER, 2013, p. 117-178.

Outro estudo²⁵⁵ sobre os modelos de medição de desempenho organizacional foi apresentado pelos autores Miranda e Silva, em que destacam as características de 21 sistemas, incluindo objetivo, foco, em que organizações foram aplicados, referências e comentários. Dentre eles constam o *Balance Scorecard* (BSC), *Strategic Measurement and Reporting Technique* (SMART), *Benchmarks*, Modelo de *input-processamento-output*.

De acordo com Martins e Marini²⁵⁶, administrar resultado é algo mais que o ciclo PDCA, na medida em que gera e incorpora informações para o processo de decisão, por meio da definição, alcance, monitoramento e avaliação dos resultados. Propõem o modelo de governança para resultado denominado Gestão Matricial de Resultados® constituído de três blocos: construção da agenda estratégica, alinhamento da arquitetura organizacional implementadora e implantação de mecanismos de monitoramento e avaliação.

Certo e Peter apresentam o Controle Estratégico como processo para medição do desempenho organizacional, que se propõe a monitorar, avaliar e melhorar as atividades no âmbito das organizações. As etapas básicas desse processo contemplam a medição do desempenho organizacional; a comparação entre os objetivos e os padrões; e a determinação das ações corretivas, se for o caso. Os autores destacam, como pré-requisito do Controle Estratégico bem-sucedido, a importância das informações, no sentido de fornecer “medidas válidas e confiáveis das atividades organizacionais”²⁵⁷, e dos aspectos facilitadores tais como o incentivo às pessoas para o exercício do controle e a adequada estrutura da organização.

Para R. S. Kaplan e D. P. Norton, o sistema de mensuração deve concentrar-se na estratégia da organização que facultará identificar como o valor será criado para os acionistas, clientes e cidadãos, concentrando-se nos poucos fatores críticos na visão de longo prazo. Então, a principal razão para utilizar o sistema de mediação é “verificar se a missão da empresa está sendo atingida”²⁵⁸,

²⁵⁵ MIRANDA; SILVA, 2002, p. 138-141.

²⁵⁶ MARTINS; MARINI, 2010, p. 81, p. 86.

²⁵⁷ CERTO; PETER, 2005, p. 156.

²⁵⁸ KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *Mapas estratégicos - balance scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 5.

daí a necessidade de acompanhamento das metas para, se for o caso, corrigir o rumo a ser seguido.²⁵⁹

É pacífico na literatura científica que versa acerca do referido tema²⁶⁰ que os indicadores financeiros, de natureza contábil (por exemplo: faturamento, lucro, produtividade, variação de preços, vendas por empregado, investimento em treinamento) são mecanismos de controle de curto prazo e não subsidiam a gestão estratégica das organizações cujo planejamento pressupõe também ações de médio e longo prazo. Dentre outras limitações, esses indicadores são lentos em relação à velocidade das mudanças, não tem flexibilidade, não descrevem os ativos intangíveis, deixam de interligar as demais áreas da organização e estão desalinhados com a estratégia estabelecida pela alta gestão.

A gestão por indicadores não traz novos conceitos contábeis, ela apenas chama a atenção para pontos não mensurados pela controladoria, disponibilizando ao gestor um painel de controle que potencializa a melhor utilização do seu talento com foco na estratégia e nos resultados alcançados, tão necessários nos tempos modernos e competitivos.²⁶¹

A questão que se apresenta como desafio para os gestores, na atual realidade de mercados competitivos e de novas demandas da sociedade, movidos pelas mudanças decorrentes do sistema capitalista moderno, da globalização e da revolução tecnológica, é quais indicadores devem compor o sistema de avaliação, de forma que efetivamente proporcionem uma mensuração aproximada dos aspectos críticos que alavancam o desenvolvimento e sustentabilidade das organizações.

Segundo a pesquisa realizada por Kaplan e Norton, no início dos anos 1980, eles constataram que a “capacidade de executar a estratégia pode ser mais importante que a estratégia em si”²⁶², pois a ênfase na estratégia e na visão não foi condição para o sucesso da organização. Para que a execução seja gerenciada é preciso que seja conhecida e avaliada, no entanto, um dos problemas constatados

²⁵⁹ MIRANDA, Luiz Carlos; SILVA, José Dionísio Gomes da. Medição de desempenho. In: SCHMIDT, Paulo. *Controladoria: agregando valor a empresa*. Porto Alegre: Bookman, 2002. p. 132.

²⁶⁰ MIRANDA; SILVA, 2002, p. 133; MÜLLER, 2003, p.104; KAPLAN; NORTON, 2000, p. 12.

²⁶¹ SANTOS, Daniela Mesquita; CARVALHO, Gilmar Dias de. *Indicadores de performance organizacionais relativos a pessoas*. 2010. p. 3. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/carreira/indicadores-de-performance-organizacionais-relativos-a-pessoas/37574/>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

²⁶² KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *Organização orientada para a estratégia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 11.

pelos autores foi o descompasso entre as mudanças de estratégia e as ferramentas de mensuração até então utilizadas.

Essas questões também repercutem nas organizações públicas. O Programa Gespública que desenvolveu o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), específico para as organizações públicas, estabeleceu seu Instrumento de Avaliação, o qual realiza “a avaliação da gestão da organização com base em duas dimensões: processos gerenciais e resultados”.²⁶³ A primeira dimensão verifica os critérios quanto às práticas das principais áreas; e a outra dimensão, avalia as consequências objetivas da implementação das práticas de gestão com referenciais comparativos pertinentes.

Quando um órgão ou entidade é avaliado, todos os aspectos negativos da cadeia na qual está inserido recaem sobre ele, assim como os aspectos positivos, pois não se trata de fazer concessões às mazelas da administração pública brasileira e, sim, de transformá-la na direção da rentabilidade social, da geração do bem comum.²⁶⁴

Para Paulo Lima²⁶⁵, embora o lucro não seja a pretensão da administração pública, a dimensão financeira está presente na gestão pública. A eficiência da gestão deve ser verificada pela satisfação das necessidades do cidadão e não a partir de critérios econômicos, devendo a administração pública prezar pela excelência uma vez que a questão financeira não pode ter repercussão negativa na qualidade, eficácia dos processos e serviços prestados, nem na satisfação dos usuários, tampouco no meio ambiente.

A par da modernização da gestão pública em busca da eficiência, eficácia e efetividade, registre-se ainda que nos mecanismos de governança pública (liderança, estratégia e controle) estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), consta a função de avaliação como apoio ao exercício da boa governança na administração pública. No Quadro 02, destaca-se algumas das práticas recomendadas pelo TCU com o propósito de contribuir para o alcance dos resultados pretendidos nas organizações públicas:

²⁶³ BRASIL, 2009b, p. 25.

²⁶⁴ LIMA, 2013, p. 105.

²⁶⁵ LIMA, 2013, p. 193.

Quadro 2 - Práticas sugeridas pelo TCU

MECANISMO DE GOVERNANÇA	COMPONENTE	PRÁTICAS SUGERIDAS
• Liderança	• Pessoas e competências	Estabelecer sistema de avaliação de desempenho dos membros da alta administração e da gestão operacional.
	• Liderança organizacional	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente o alcance de metas institucionais e o comportamento dos membros da alta administração e dos gerentes.
• Estratégia	• Estratégia organizacional	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência, comprometimento das partes interessadas e foco em resultados. Estabelecer modelo de gestão que favoreça o alinhamento de operações à estratégia e possibilite aferir o alcance de benefícios, resultados, objetivos e metas. Estabelecer a estratégia da organização e formalizá-la. Comunicar às partes interessadas a estratégia da organização. Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores operacionais e os resultados da organização.
• Controle	• Gestão de riscos e controle interno	Monitorar e analisar a gestão de riscos e o sistema de controle interno, a fim de assegurar que sejam eficazes e apoiem o desempenho organizacional.
	• <i>Accountability</i> e transparência	Avaliar, periodicamente, o grau de satisfação das partes interessadas com as estratégias e ações da organização, a satisfação quanto a serviços e produtos fornecidos, assim como avaliar a imagem, a reputação e a confiança do público na organização.

Fonte: TCU.²⁶⁶

Nesse sentido, as práticas sugeridas pelo TCU para as organizações públicas vêm corroborar a necessidade de se estabelecer um sistema de medição do desempenho, no contexto da gestão estratégica e com base em indicadores que contemplem a avaliação de fatores críticos e a integração dos processos de criação de valor. Esse sistema é vital para a existência das organizações públicas ou privadas bem como para o cumprimento de sua finalidade com eficiência, eficácia e efetividade.

Assim, no cumprimento da missão de atender as demandas da sociedade com boa qualidade, a administração pública deve se munir de todos os recursos, instrumentos e metodologias que ofereçam subsídios à gestão para promover a melhoria contínua de seu desempenho. Neste sentido identifica-se a necessidade de realizar avaliações mediante a “análise sistemática de processos ou de resultados, em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento”.²⁶⁷

²⁶⁶ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança*. Brasília: TCU, 2013. p. 26-42.

²⁶⁷ BRASIL, 2013, p. 37.

Nessa perspectiva, o *Balance Scorecard* (BSC) se apresenta como instrumento de gestão para a implementação da estratégia organizacional. De acordo com os criadores da ferramenta, Kaplan e Norton²⁶⁸, esse sistema foi desenvolvido para solucionar o problema das organizações, com base na constatação de que mesmo diante de uma boa estratégia, não conseguiam gerenciar o que não conheciam, haja vista que as tomadas de decisão eram inadequadas para o ambiente dinâmico e competitivo do fim do século XX. Elas se baseavam no balanço patrimonial, a partir da análise dos ativos tangíveis (indicadores financeiros).

A partir da experiência em várias empresas e com a incorporação de vetores de desempenho financeiro futuro, o BSC evoluiu de sistema de mensuração para um sistema que focaliza a estratégia no centro da gestão. “O *scorecard* estratégico substituiu o orçamento como centro dos processos gerenciais”, pois desde a definição e integração de suas perspectivas (financeira, cliente, processos internos, aprendizado e crescimento) disponibiliza um referencial de análise estratégica da organização para a criação de valor para clientes atuais e futuros.²⁶⁹

O Cenário Balanceado (BSC) permite aos executivos traduzir os objetivos estratégicos de uma empresa em um conjunto coerente de medidores de desempenho inseridos em quatro perspectivas diferentes, onde as tradicionais medidas financeiras são complementadas por indicadores relativos a clientes, processos internos, aprendizado e crescimento”.²⁷⁰

Para Müller²⁷¹, o BSC está além de um conjunto de indicadores, representando um sistema gerencial que conduz as pessoas, por meio de sua energia, habilidades e conhecimentos, à realização das metas da organização, desdobrando a estratégia em perspectivas que, por sua vez, estão constituídas de objetivos, indicadores, metas e programas. O autor aponta, ainda, outros aspectos fundamentais do BSC, tais como, as relações de causa e efeito entre os indicadores das várias perspectivas com os elementos do planejamento estratégico, balanceamento entre indicadores de resultados e de tendências, e a ênfase no *feedback* e no aprendizado.

²⁶⁸ KAPLAN; NORTON, 2000, p. 11-13.

²⁶⁹ KAPLAN; NORTON, 2000, p. 33-34.

²⁷⁰ CAMPOS, 1998, p. 59-60.

²⁷¹ MÜLLER, 2003, p. 129-137.

José Antonio Campos²⁷² compreende o BSC como instrumento complementar ao planejamento estratégico, posto que possibilita o acompanhamento dos resultados, por meio dos indicadores financeiros (econômicos) e não-financeiros (ativos intangíveis), possibilitando verificar instantaneamente o desempenho realizado que impacta no atendimento das metas e objetivos. Além disso, o autor assevera que somente pela integração entre BSC e o sistema de gestão é que a organização se beneficiará desse instrumento, e para tal deve: definir e comunicar claramente sua visão e missão; divulgar a estratégia e implementar em todas as unidades; alinhar as metas individuais/departamentais com as da organização; identificar as oportunidades e direcionar as iniciativas; promover análises críticas e sistemáticas do desempenho; obter *feedback* para intervir tempestivamente nas melhorias estratégicas; e, gerenciar por processos multifuncionais.

Após a aplicação do BSC em empresas bem-sucedidas, foi possível construir o *scorecard* como um sistema para gerenciar estratégica, caracterizado por três dimensões: estratégia comunicada de forma compreensível e como base para a ação; foco na estratégia; e, todos mobilizados para novas formas radicais de atuar. O resultado da pesquisa realizada nessas empresas demonstrou, segundo Kaplan e Norton, “um padrão consistente na consecução do foco e do alinhamento estratégicos”²⁷³, os quais foram identificados como um conjunto de princípios (Figura 07).

²⁷² CAMPOS, 1998. p. 64-65

²⁷³ KAPLAN; NORTON, 2000, p. 17-18.

Figura 7 - Princípios da organização focalizada na estratégia



Fonte: KAPLAN; NORTON, 2000, p.19.

A utilização do BSC possibilita comparar desempenhos, internos ou externos, com outros referenciais, sejam eles locais, nacionais ou internacional, e por isso as empresas precisam balancear os indicadores (financeiros e não-financeiros), mapear os aspectos críticos da organização, e ainda, de suma importância, fazer a gestão das pessoas “envolvendo-as e ligando-as a objetivos estratégicos de modo que possam entender que o que fazem é direcionado a construir uma companhia de sucesso”.²⁷⁴

Uma vez definidas a missão, visão e a estratégia da organização, o BSC, como sistema de gestão estratégica, orienta os gestores na implementação e monitoramento da própria estratégia, objetivos, indicadores e metas, permitindo

²⁷⁴ FISCHMANN, Adalberto A.; ZILBER, Moisés Ari. *Utilização de indicadores de desempenho como instrumento de suporte à gestão estratégica*. 1999. p. 4. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-ae-11.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2017.

analisar e corrigir condutas e desvios que inviabilizem a criação de valor pretendida pela organização.

O instrumento de que faz uso o BSC denomina-se mapa estratégico e traduz a estratégia da organização, sendo representado graficamente e dispondo as relações de causa e efeito dos objetivos, indicadores, metas e ações das suas perspectivas. “O mapa estratégico é o meio pelo qual se operacionaliza a vinculação do planejamento estratégico ao planejamento operacional”.²⁷⁵

Ana Paula P. da Costa²⁷⁶ destaca algumas características do mapa estratégico, quais sejam: disposição dos objetivos, indicadores, metas e ações por perspectiva de gestão; consistente; específico; sucinto; desenvolvido com recursos de informática; composto de medidas compatíveis com o fenômeno que deseja captar; hipóteses explicitadas.

Para Martins e Marini²⁷⁷, existem vários caminhos a serem percorridos para a elaboração do mapa estratégico, de sorte que sigam as seguintes etapas: definição das perspectivas; identificação dos objetos que serão anunciados em cada perspectiva; e, enunciação dos objetivos de esforços e de resultados. Para Kaplan e Norton²⁷⁸, o mapa deve conter os componentes e os inter-relacionamentos da estratégia, e ainda, basear-se nos seguintes princípios: a estratégia equilibra forças contraditórias; a estratégia baseia-se em proposição de valor diferenciada para clientes; o valor é criado por meio de processos internos; a estratégia compõe-se de temas complementares e simultâneos; o alinhamento estratégico determina o valor dos ativos intangíveis.

Embora tenha sido desenvolvido no ambiente das empresas privadas, contendo categorias que não são igualmente contempladas pela administração pública, a exemplo do lucro e clientes, verifica-se a sua implementação em organizações públicas, bem como associado ao uso sistema de indicadores de desempenho como ferramenta da gestão pública. Devido o BSC se caracterizar como um sistema abrangente (adotado por empresas privadas e públicas), flexível (definição de perspectivas conforme o contexto), e promover o alinhamento

²⁷⁵ COSTA, Ana Paula Paulino da. *Balance scorecard: conceito e guia de implementação*. São Paulo: Atlas, 2008a. p. 13.

²⁷⁶ COSTA, 2008a, p. 13-15.

²⁷⁷ MARTINS; MARINI, 2010, p. 105-107.

²⁷⁸ KAPLAN; NORTON, 2004, p. 9-14.

organizacional (equilíbrio das medidas de desempenho), é aplicável à administração pública e entidades do terceiro setor.²⁷⁹

Outra vantagem da adoção do BSC, seja em organizações públicas ou privadas, considerando o alinhamento de todas as ações e processos com a estratégia da organização, é a sua contribuição para otimizar a gestão ao evitar a ocorrência de dois erros muito comuns: delegar decisões estratégicas para níveis operacionais e ocupar o gestor com problemas operacionais.²⁸⁰ Essa resolução permite a eficiência da gestão porque as pessoas podem assumir adequadamente suas atribuições.

As diferenças entre a implementação do BSC em empresas privadas e nas organizações públicas e naquelas sem fins lucrativo, estão no critério definitivo de sucesso (criação de valor público), que no caso nas empresas privadas é a perspectiva financeira, ou seja, aumento de valor para os acionistas, e nas empresas públicas é o desempenho no cumprimento da missão, para atender aos interesses dos contribuintes ou doadores. Por outro lado, apresentam semelhanças, pois essas “organizações alcançam o sucesso por meio da performance dos processos internos, com o apoio de seus ativos intangíveis (*aprendizado e crescimento*)”.²⁸¹

De acordo com Pascarelli Filho, o BSC pode ser um instrumento capaz de potencializar a melhoria da qualidade no serviço público, pois “num ambiente de escassez de recursos, torna-se imperativo mostrar objetivos consistentes com a estratégia traçada e suficientemente atrativos para apoiar os gestores nas suas propostas e tomadas de decisão”.²⁸²

Para a administração pública, a geração de valor público direciona o processo de governança pública e tem alcance bem mais amplo, já que almeja a satisfação da sociedade, por meio da solução de problemas que afetam muitos atores. Portanto, valor público é “uma combinação equilibrada de meios e fins, esforços e resultados, requisitos e aspirações, racionalidades instrumental e substantiva”.²⁸³

²⁷⁹ MARTINS; MARINI, 2010, p. 37.

²⁸⁰ COSTA, 2008a, p. 9.

²⁸¹ KAPLAN; NORTON, 2004, p. 7-9.

²⁸² PASCARELLI FILHO, 2011.

²⁸³ MARTINS; MARINI, 2014, p. 48-49.

Sem dúvida, as oportunidades para a criação de valor estão migrando da gestão de ativos tangíveis para ativos intangíveis da organização: relacionamentos com clientes, produtos e serviços inovadores, tecnologia da informação e banco de dados, além de capacidades, habilidades e motivação dos empregados.²⁸⁴

Então, para dar suporte à gestão, quanto ao desafio da implementação da estratégia e da avaliação por meio de sistema de indicadores de desempenho, na perspectiva da construção de valor público e considerando, ainda, a vasta literatura e as experiências sobre o sistema de gestão estratégica do BSC, entende-se pela viabilidade do uso dessa ferramenta na administração do IFCE para acompanhar os resultados com vistas ao alcance dos objetivos estratégicos.

Tal entendimento foi confirmado com base na análise dos documentos institucionais do IFCE. Como já mencionado neste trabalho, a instituição possui planejamento estratégico definido no Planejamento de Desenvolvimento Institucional (PDI), que compreende o quinquênio 2014-2018. A sua elaboração segue as instruções emanadas do Ministério da Educação (MEC), que estão fundamentadas no artigo 16 do Decreto nº 5.773/2006. Dentre outros elementos, no PDI encontram-se definidos a missão, visão, valores e as perspectivas de valor da gestão do IFCE, quais sejam, sociedade, aluno, processos internos, aprendizagem e crescimento, responsabilidade orçamentária e financeira (Anexo 01 – Mapa Estratégico).

Compulsando os documentos institucionais do IFCE, verifica-se que o ano de 2013 foi um marco para a gestão do IFCE, posto que a instituição decidiu implantar a gestão estratégica e elaborou o Manual de Planejamento Estratégico tendo em vista a “necessidade de adotar práticas de gestão mais profissionais e participativas, valorizando assim o sentimento de unidade e a integração de todos na missão de atender aos anseios da sociedade”.²⁸⁵

O referido Manual é bastante consistente tecnicamente e consigna as informações e orientações quanto ao planejamento estratégico, gestão estratégica, gerenciamento por diretrizes, e o planejamento do IFCE com base no *Balance Scorecard*. A escolha do BSC para subsidiar a gestão do IFCE ocorreu devido à compreensão de que é o instrumental “mais moderno e eficaz no gerenciamento do desempenho de uma organização”.²⁸⁶

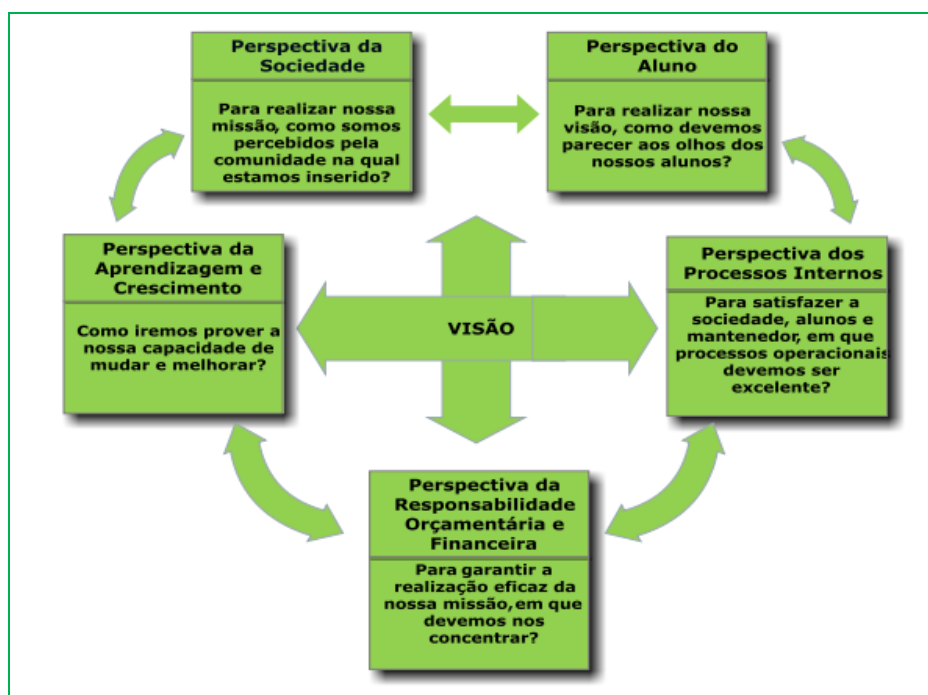
²⁸⁴ KAPLAN; NORTON, 2000, p. 12.

²⁸⁵ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ. Pró-Reitoria de Administração e Planejamento. *Manual de planejamento estratégico: conceitos e diretrizes*. Fortaleza: IFCE, 2013. p. 10.

²⁸⁶ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2013, p. 11.

Em julho de 2013, foi concluída a elaboração do BSC do IFCE, tendo sido consolidado no Catálogo os Objetivos, Indicadores e Metas para o Quinquênio 2014-2018, bem como o Mapa Estratégico, composto de cinco perspectivas de valor (Figura 08).

Figura 8 - Relação de causa e efeito entre as perspectivas



Fonte: INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2013, p. 27.

Diante da análise dos documentos institucionais e dos instrumentos de gestão adotados, constata-se que o IFCE compreende a importância da gestão estratégica e está no caminho para o exercício da governança pública, posto que se refere à geração de valor público a partir dos produtos e serviços como resultado dos processos internos.

Percebe-se que os objetivos estratégicos voltados a otimizar o orçamento proporciona o desenvolvimento de uma infraestrutura capaz de obter melhorias nos seus processos internos que refletirá em um melhor atendimento aos alunos que, por sua vez, estarão criando valor para a sociedade e, conseqüentemente, realizando a visão da Instituição.²⁸⁷

Por sua vez, o BSC como metodologia estratégica de gestão que utiliza largamente os indicadores para mensurar o desempenho institucional em relação ao atendimento dos objetivos definidos no planejamento, estabelece a integração entre

²⁸⁷ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2013, p. 27.

as várias áreas da organização para manter o foco na estratégia. Dessa forma, considerando o posicionamento estratégico da área de gestão de pessoas e que os modelos tradicionais de indicadores são insuficientes para fornecer elementos que possibilitem a efetiva contribuição para o desempenho das organizações, reforça-se, conforme Becker, Huselid e Ulrich, a necessidade de “desenvolvimento de um sistema de mensuração que demonstre, de maneira convincente, o impacto de RH sobre o desempenho da empresa”²⁸⁸, tema que será abordado a seguir.

3.2 Conhecendo indicadores de desempenho e sistema de medição da área de gestão de pessoas

O uso de medidas para verificar desempenho²⁸⁹, seja para verificar resultados, estabelecer comparação ou para subsidiar tomadas de decisão, nas empresas, na administração governamental ou até mesmo no cotidiano das pessoas, é prática tradicional e comum, como por exemplo, o índice de inflação que a todos atinge no caso da sociedade brasileira. Ocorre que o uso e a escolha de tais indicadores é que sinalizará para sua importância diante do que se pretende fazer ou realizar a partir das informações por eles geradas.

No âmbito das organizações, de acordo com Carlos Eduardo Uchoa²⁹⁰, as ações realizadas são úteis apenas se vinculadas aos resultados a serem alcançados. Portanto, a análise por meio de um sistema de indicadores possibilita a medição do desempenho a fim de orientar iniciativas e ações onde será mais eficiente a aplicação dos recursos da organização. O autor compreende que o propósito do indicador é

[...] mostrar uma realidade e induzir alguém a uma ação, então, o indicador deve “indicar a dor”. Portanto, se uma organização desejar, de verdade, aprender com as informações provenientes de indicadores e atuar sobre o fato gerador de uma anomalia, então deve preferir indicadores que mostram o tamanho da anomalia.²⁹¹

A metodologia do BSC prevê, para cada perspectiva de valor, o uso de indicadores de desempenho vinculados aos objetivos e metas estabelecidos no

²⁸⁸ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 18.

²⁸⁹ Indicadores de desempenho são aqueles com foco maior na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados. BRASIL. Ministério do Planejamento. *Indicadores - orientações básicas aplicadas à gestão pública*. Brasília: MP, 2012. p. 22.

²⁹⁰ UCHOA, Carlos Eduardo. *Elaboração de indicadores de desempenho institucional*. Brasília: ENAP/DDG, 2013. p. 8-9.

²⁹¹ UCHOA, 2013, p. 28.

planejamento da organização que estão inter-relacionados para a implementação da estratégia organizacional. Como sistema de gestão estratégica, essa metodologia integra objetivos e indicadores, de forma balanceada, a partir da análise dos aspectos críticos da organização, para convergir as ações rumo ao cumprimento da missão institucional.

As definições sobre indicadores variam de acordo com sua finalidade, e neste trabalho serão destacados os conceitos referentes aos indicadores de desempenho. Martins e Marini consideram os indicadores “como métricas que proporcionam informações e permitem a avaliação do desempenho da organização, conforme três aspectos relevantes: controle, comunicação e melhoria”.²⁹² Também compreendido como medida de natureza quantitativa ou qualitativa, o indicador “é um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado”.²⁹³ Segundo Bergue, os indicadores de desempenho “auxiliam na tarefa de identificar o comportamento de performance de um processo”.²⁹⁴

Para Campos, os indicadores

[...] devem funcionar como raios-X da situação atual da organização, devem ser representativos dos processos do negócio e permitir quantificá-los e, ainda, informar se o que está sendo executado e o que deve ser feito, se está sendo feito quando deve ser feito, e corresponde aos objetivos descritos nos planos estratégicos e operacionais da companhia.²⁹⁵

No âmbito do Programa Gespública, indicador é um “dado que representa ou quantifica um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, de um serviço, de um produto ou da organização como um todo”²⁹⁶.

No Plano Plurianual (PPA), o conceito de indicador está relacionado aos Programas Temáticos, mas se aplicam, sob a perspectiva do desempenho, às demais atividades desenvolvidas nas organizações públicas:

Conjunto de parâmetros que permite acompanhar a evolução de um programa. Cada indicador permite identificar, mensurar e comunicar, de

²⁹² MARTINS; MARINI, 2010, p. 111.

²⁹³ FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. *Texto para discussão nº 1369*. IPEA, Brasília, janeiro de 2009. p. 24.

²⁹⁴ BERGUE, 2010, p. 289.

²⁹⁵ CAMPOS, 1998, p. 125.

²⁹⁶ BRASIL, 2009b, p. 88.

forma simples, a evolução de determinado aspecto da intervenção proposta pelo programa.²⁹⁷

Então, indicador de desempenho envolve informações quantitativas ou qualitativas, na forma de métricas, absolutas ou relativas, que permite à gestão monitorar o desempenho da organização com vistas à consecução dos seus objetivos estratégicos bem como sua efetividade conforme expectativas dos respectivos *stakeholders* (pessoas ou grupos de interesses).

Existem vários tipos e classificações de indicadores (Quadro 03) e cabe à gestão da organização, a partir da elaboração de seu planejamento estratégico e do mapa estratégico, a decisão sobre que conjunto de métricas e sistemática de análise dessas informações utilizará para atender aos objetivos estratégicos. O que se observa é uma recorrência de conceitos e propósitos dos indicadores entre os autores estudados, confirmando uma considerável semelhança quantos aos seus conceitos e utilização.

Quadro 3 - Principais Tipos de Indicadores de Desempenho

TIPO DE INDICADOR	PROPÓSITO DA MEDIÇÃO	FONTE
• Absoluto	• Medidas absolutas (financeiras ou não-financeiras)	MIRANDA; SILVA, 2002, p. 134.
• Relativo	• Compara duas medidas	
• Por nível hierárquico	• Operacionais, gerenciais, estratégicos	UCHOA, 2013, p. 14-17.
• Por tema	• Qualidade, custo, entrega, moral, segurança	
• Por dimensões ou perspectivas	• BSC; Perspectivas de Critérios de Excelência	
• Pelo posicionamento na cadeia de valor	• Efetividade, eficácia, eficiência, execução, insumos	
• Esforço	• Insumos, execução e eficiência	
• Resultado	• Eficácia, efetividade	
• Qualidade	• Eficácia	CAMPOS, 1998, p. 126-133
• Produtividade	• Eficiência	
• Flexibilidade	• Adaptação do produto ou serviço	
• Financeiro	• Custos	
• Negócio	• Não-financeiro	
• Resultado	• Desempenho realizado	MARTINS; MARINI, 2010, p. 113-114.
• Tendência	• Monitoramento da atividade/processo	
• Operacionais	• Quantidade, qualidade e tempo	TEIXEIRA et al., 2006, p. 113-128.
• Financeiros	• Custos, despesas, investimentos	
• Empresariais	• Eficácia	
• <i>Benchmarking</i>	• Comparação	
• Esforço	• Economicidade, execução e excelência	BRASIL. Ministério do Planejamento. <i>Produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores</i> . Brasília, 2009, p. 15.
• Resultado	• Eficiência, eficácia e efetividade	

Fonte: Pesquisa.

²⁹⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019*. Brasília, 2015. p. 8.

Ademais, cabe apresentar outros aspectos importantes sobre indicadores, pois muitos fatores podem comprometer a medição do desempenho, a saber, a complexidade do sistema, dificuldade de operacionalização do sistema de medição, ausência da cultura interna de avaliação (coletar dados, avaliar e agir sobre resultados), falta de critérios quanto à periodicidade e oportunidade.²⁹⁸ Note-se que tais fatores estão relacionados à gestão da organização como a comunicação, motivação e liderança.

Também existe a questão da disponibilidade e confiabilidade dos dados que vão dar o suporte necessário acerca das informações para compor as medidas de desempenho. O cuidado para que essas informações sejam tempestivas e consistentes é fundamental para o sistema de indicadores, visto que podem representar situações e questões críticas que não correspondam à realidade da organização. Nesse caso, há necessidade de um sistema informatizado para consolidar as informações, bem como estabelecer responsabilidade às pessoas para colher e alimentar dados corretos e evitar desvios de resultados.

A gestão deve assegurar-se de que os indicadores escolhidos possuem as seguintes características: validade, relevância, confiabilidade, viabilidade, simplicidade, tempestividade, comparabilidade, estabilidade, custo-efetividade, utilidade, representatividade, sensibilidade e mensurabilidade.²⁹⁹ Os elementos constituintes do indicador sinalizam para seu uso adequado, com destaque para os mais usados como a denominação do indicador, unidade de medida, índice, fonte, periodicidade, fórmula de cálculo, polaridade, padrão de comparação e meta.³⁰⁰ O Quadro 04 apresenta a seguir um exemplo elaborado pela autora:

²⁹⁸ CAMPOS, 1998, p.124-125.

²⁹⁹ MARTINS; MARINI, 2010, p. 112-113; FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009. p. 24; UCHOA, 2013, p. 12; INSTITUTO TEONTÔNIO VILELA. *Manual de plano plurianual – PPA*. Disponível em: <http://gestaopublicaeficiente.org.br/wp-content/uploads/2017/03/PPA_web-1.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2017. p. 16-17.

³⁰⁰ MARTINS; MARINI, 2010, p. 112; UCHOA, 2013, p. 30; INSTITUTO TEONTÔNIO VILELA, p. 30; BRASIL, 2015, p. 8-9.

Quadro 4 - Exemplo de elementos constituintes de um indicador

ELEMENTO CONSTITUINTE	DESCRIÇÃO
Denominação do indicador	absenteísmo
Unidade de medida	porcentagem
Índice (última medição)	6%
Fonte	folha de pagamento
Periodicidade	mensal/anual
Fórmula de cálculo	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de dias não trabalhados}}{\text{n}^\circ \text{ de empregados} \times \text{n}^\circ \text{ de dias úteis no mês}}$
Polaridade	quanto mais baixo melhor
Padrão de comparação	2,8%
Meta	reduzir para 4% em um ano

Fonte: Pesquisa.

Outro aspecto a ser considerado pela Administração na implementação da estratégia por meio do BSC é a definição da quantidade de indicadores de desempenho estratégico. Para Costa³⁰¹, a recomendação é de que sejam poucos, de ocorrência ou de tendências, e que possam traduzir as principais ações de que necessita a empresa para focar no cumprimento de sua estratégia, de sorte que tais medidas estejam adequadas “para melhor expressar o alcance dos resultados esperados em todas as perspectivas de gestão”. Uchoa³⁰² limita em até 30 indicadores, de resultados e de esforço, para facilitar o monitoramento, distribuídos em todas as perspectivas e separados por nível (estratégico, tático e operacional). Pela experiência de implementação, Kaplan e Norton³⁰³, recomendam o uso de 20 a 25 indicadores, distribuídos nas perspectivas de valor, sendo a maioria deles do tipo não-financeiro.

Dada a integração das perspectivas do BSC e o equilíbrio na definição de objetivos, metas e ações, bem como o foco na estratégia organizacional, a apuração por meio do sistema de indicadores irá “controlar se os resultados dessas ações são os esperados e se esses resultados estão conduzindo a resultados esperados em outras ações”.³⁰⁴

A definição do conjunto de indicadores pressupõe “percepção, objetividade e conhecimento da realidade da organização”, somados a alguma experiência com medidas de desempenho, recomendando-se também que o processo de

³⁰¹ COSTA, 2008a, p. 21.

³⁰² UCHOA, 2013, p. 19.

³⁰³ KAPLAN; NORTON, 2000, p. 392.

³⁰⁴ COSTA, 2008a, p. 18.

comunicação seja periódico, de modo que não ultrapasse o lapso temporal de três meses.³⁰⁵

Uchoa³⁰⁶ destaca as seguintes características acerca das metas dos indicadores: desafiadoras, interdependentes, balanceadas e desvinculadas da remuneração, pois dessa forma impulsionam as ações, influenciam a lógica das inter-relações entre os objetivos estratégicos e motivam as pessoas. Para o autor, “interpretar os resultados não deve servir para explicar o passado, mas para aprender sobre o futuro”.

Enfim, o sistema de indicadores de desempenho

[...] deve ser construído de forma a permitir à Administração, a nível de sua gestão estratégica, tomar decisões que exerçam no tempo a função de resolver problemas, readequar procedimentos, perceber problemas e, em último caso, redefinir o processo, seja de planejamento ou do seu controle.³⁰⁷

Não se pode deixar de reconhecer as limitações que todo sistema ou modelo apresenta, dessa forma, sobre o uso de indicadores, deve-se levar em consideração que: a medição interfere na realidade a ser medida; há necessidade de parcimônia e confiança; a medição não constitui um fim em si mesmo; os indicadores são representações imperfeitas e transitórias; o indicador e a dimensão de interesse não se confundem.³⁰⁸

Segundo Marcelino Tadeu de Assis³⁰⁹, há um paradoxo nos processos de avaliação e geração de indicadores, pois apesar de não serem capazes de sozinhos emitirem relatórios consistentes ou planos de ação direcionados, sem eles não se estabelecem os processos de melhoria na organização.

Para a escolha dos indicadores do sistema de medição do desempenho, Uchoa³¹⁰ propõe o Painel de Bordo, elaborado a partir dos seguintes passos: seleção do objetivo no mapa estratégico; identificação dos fatores críticos de sucesso; escolha dos indicadores que melhor representam o atendimento do objetivo; avaliação da qualidade dos indicadores; estabelecimento de plano de ação; escolha de indicadores de sucesso do plano de ação; avaliação da qualidade dos

³⁰⁵ UCHOA, 2013, p. 24, p. 33.

³⁰⁶ UCHOA, 2013, p. 30-31

³⁰⁷ FISCHMANN; ZILBER, 1999, p. 5.

³⁰⁸ BRASIL, 2012, p. 25-27.

³⁰⁹ ASSIS, Marcelino Tadeu de. *Indicadores de Gestão de Recursos Humanos*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2012. p. 16.

³¹⁰ UCHOA, 2013, p. 19-24.

indicadores; análise e ajustes dos indicadores de todos os objetivos; e enfim, seleção dos indicadores que realmente interessam à estratégia.

Ademais, medir importa em custo, gastos de tempo e consumo de recursos, e pode causar frustração, portanto, o estabelecimento de um sistema de indicadores deve gerar dados importantes para as prioridades da organização. “Não há espaço para a produção ou geração de coisas – ou de indicadores, de medições – que sabidamente não serão úteis para entender o passado ou para projetar o futuro”.³¹¹

Tratando ainda de recomendações para elaboração de sistemas de medição, destaca-se a contribuição de Uchoa³¹² quanto ao desdobramento dos objetivos presentes no mapa estratégico da organização, referente a uma determinada área: observar, na escolha dos indicadores, aqueles que não estão contemplados pelo nível estratégico; e, no caso dos indicadores de esforço, presentes no nível estratégico, que sejam adaptados para indicadores de resultados nos níveis gerenciais.

Os mitos sobre ação de medir perpassam a prática de utilização de indicadores para mensurar desempenho, dessa forma, convém destacar algumas ponderações a serem observadas por parte dos gestores: ao invés de achar que precisa medir tudo, procurar ser seletivo, medindo o que é significativo; não esperar gerar todas as informações, pois o razoável é trabalhar com aproximações, construindo indicadores a partir de dados já existentes, desde que dentro de padrões aceitáveis de qualidade; as medidas precisam ser úteis para a gestão, então não se deve medir por medir, afinal mede-se para controlar ou melhorar o desempenho esperado; primeiro cria-se o modelo de mensuração e em seguida o desenvolvimento do sistema informatizado, pois a lógica da informática é que deve estar a serviço do gestão.³¹³

Considerando as informações sobre indicadores aqui explicitadas, segue a abordagem sobre o uso desses indicadores na área de gestão de pessoas, a partir da metodologia do BSC, especificamente por ter uma abordagem integral, que “transforma a estratégia em tarefa de todos”.³¹⁴

Não é inédito o uso de indicadores pelas organizações que mensuram os resultados da área de gestão de pessoas, principalmente aquelas medidas

³¹¹ ASSIS, 2012, p. 28.

³¹² UCHOA, 2013, p. 34-35.

³¹³ BRASIL, 2009, p. 11.

³¹⁴ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 38.

caracterizadas como financeiras e de resultados, as quais verificam apenas o desempenho das atividades endógenas da área, sem nenhuma vinculação com a estratégia da organização. Ademais, esses indicadores não são precisos quando tentam correlacionar o resultado à atuação específica da área de gestão de pessoas.³¹⁵

No estudo realizado por Júnia Marçal Rodrigues *et al.*, a relação entre a atuação das unidades de RH e a performance organizacional ocorre por meio de medidas financeiras, ou seja, as variáveis mais “utilizadas correspondem às práticas mais tradicionais de RH com pouca ou nenhuma vinculação a indicadores relacionados mais direta ou indiretamente ao perfil do quadro de pessoal”.³¹⁶

Sem dúvida, o ativo denominado capital humano é o mais difícil de ser mensurado em relação ao impacto sobre os resultados finalísticos, sobretudo na sociedade do conhecimento e de grandes avanços tecnológicos, resultando em um desafio para a gestão de qualquer organização.

Com base no estudo sobre indicadores, verifica-se que somente atuando como parceiro estratégico da gestão e integrando seus objetivos, metas e indicadores à estratégia organizacional, a área de gestão de pessoas pode, por meio de um sistema de indicadores de desempenho, avaliar o impacto no alcance da missão e gerar valor nos seus processos internos e conclusivos da organização.

A implantação do *Balance Scorecard* requer metodologia de trabalho e um modelo de gestão de pessoas participativo. Essa metodologia possibilita o desdobramento da visão e da estratégia, a interdependência dos objetivos e o alinhamento estratégico; já como modelo de gestão de pessoas, permite a comunicação eficaz e a compreensão da visão e da estratégia em todos os níveis; o planejamento e estabelecimento de metas mensuráveis, o incentivo à adoção de *feedback* e a relevância do aprendizado organizacional.³¹⁷

Introduzir a gestão estratégica é a possibilidade da área de pessoas contribuir para o desempenho da empresa e, dessa forma, urge adotar sistema de mensuração que contenha indicadores para criar valor real, uma vez que os

³¹⁵ SILVA; BASQUES; FULVIO, 2006, p. 88.

³¹⁶ RODRIGUES, Júnia Marçal *et al.* Eficiência/desempenho hospitalar e resultados da gestão de recursos humanos – uma aproximação possível? *Revista Eletrônica Gestão & Sociedade*, v. 9, n. 24, p. 1128-1142, Setembro/Dezembro, 2015. p. 1133.

³¹⁷ SILVA, Leliane T. P.; CORREIA, Monica C.; ALBUQUERQUE, Lindolfo G. de. Utilizando o *balance scorecard* para uma atuação estratégica de recursos humanos. In: FISCHER, A. L.; DUTRA, J. S.; AMORIM, W. A. C. de (Orgs.). *Gestão de pessoas: práticas modernas e transformação nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 79.

tradicionais métodos contábeis não capacitam os profissionais de RH tampouco proporcionam ferramentas adequadas para tal verificação de desempenho.³¹⁸

Considerando a finalidade da área de gestão de pessoas em dar o suporte necessário aos funcionários e à gestão para agregar valor aos produtos e serviços, por meio de seus processos produtivos e das suas relações internas e externas, a verificação do alcance das ações integra o processo de controle e avaliação de desempenho referente ao acompanhamento da implementação da estratégia organizacional, pois o “alinhamento de recursos humanos com o negócio está em primeiro lugar. Parece pouco razoável promover esse alinhamento sem instrumentos que permitam sua avaliação”.³¹⁹

Segundo Chiavenato, a avaliação da função da área de gestão de pessoas tem o propósito de justificar sua existência e as despesas no orçamento; melhorar continuamente seus programas e serviços; dar *feedback* aos gestores de RH, gerentes e funcionários; contribuir significativamente para os objetivos organizacionais.³²⁰

Para Becker, Huselid e Ulrich, o BSC da área de gestão de pessoas apresenta os seguintes benefícios: reforça a diferença entre rotina e produtos de RH (esses influenciam na estratégia); capacita a unidade de gestão de pessoas para equilibrar o controle de custos e a criação de valor; quantifica indicadores antecedentes (influencia vetores de desempenho na implementação da estratégia); avalia a contribuição do RH para os resultados da empresa; dá condições para a atuação estratégica dos gerentes de RH; promove a flexibilidade e a mudança; gerenciamento do desempenho estratégico de RH.³²¹

O processo de mensuração não é um fim em si mesmo. Ele tem valor apenas se seus resultados fornecerem contribuições significativas para decisões subsequentes e/ou se contribuírem para maior eficácia da avaliação do desempenho. Portanto, ao pensar na escolha e na forma de determinado indicador, pare um momento e reflita cuidadosamente sobre o que você fará com os resultados.³²²

³¹⁸ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 26-27.

³¹⁹ RODRIGUES, Waldir Ronaldo et al. A contribuição da função de recursos humanos para o negócio: uma avaliação da possibilidade de mensuração. In: FISCHER, A. L.; DUTRA, J. S.; AMORIM, W. A. C. de (Orgs.). *Gestão de pessoas: práticas modernas e transformação nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 103.

³²⁰ CHIAVENATO, 2010, p. 535.

³²¹ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 97-98.

³²² BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 142.

Abordar indicadores de gestão de pessoas implica verificar em que medida essa área está contribuindo com seus processos e ações para o atendimento dos objetivos organizacionais. Aliás,

[...] indicadores não existem apenas para mostrar se as metas estão sendo atingidas. Servem para deixar claras as prioridades, gerar alinhamento, indicar se são necessários ajustes, apoiar a tomada de decisão e para motivar e reconhecer o desempenho.³²³

Nesse sentido, a avaliação global da área de gestão de pessoas por meio da análise de indicadores integrados direciona o mapeamento das “causas e os efeitos de fenômenos contingenciais antecipando medidas proativas para evitar a perda da eficácia da gestão de pessoas e, simultaneamente, agregar valor aos resultados”.³²⁴

Considerando a importância da gestão dos ativos intangíveis – nos quais se enquadram as capacidades, habilidades e motivação das pessoas – para a criação de valor, a empresa, tanto por parte da alta gestão como também pelo gerente da área de gestão de pessoas, necessita reconhecer que

A criação de um eficiente sistema de gerenciamento dos indicadores de RH é uma importante fonte para desenvolver um programa de reconhecimento do desempenho coletivo ou individual, capaz de reforçar comportamentos desejados; premiar o espírito empreendedor à iniciativa; encorajar a inovação e ajudar a estabelecer uma relação sinérgica entre objetivos pessoais e organizacionais.³²⁵

Para melhor compreensão e subsídio na escolha das métricas apropriadas para a organização foi consolidado, no Quadro 05, os tipos mais recorrentes de indicadores voltados para a área de gestão de pessoas. Nesse sentido, cumpre destacar que além daqueles destacados no Quadro 05, em diversas outras obras³²⁶ é possível encontrar a menção a outros indicadores na área de gestão de pessoas, igualmente passíveis de serem adotados.

³²³ UCHOA, 2013, p. 13.

³²⁴ TEIXEIRA et al., 2006, p. 128.

³²⁵ SANTOS; CARVALHO, 2010, p. 10.

³²⁶ MIRANDA; SILVA, 2002; SILVA; CORREIA; ALBUQUERQUE, 2010; CAMPOS, 1998; KAPLAN; NORTON, 2004.

Quadro 5 - Tipos de indicadores de RH mais recorrentes

TIPO DE INDICADOR	CARACTERÍSTICAS	FONTE
• Técnicas Contábeis e Estatísticas	• Calcula custos e benefícios da GP	CHIAVENATO, 2000, p. 540-556
• Avaliação por listagem de verificação	• Verifica atividades desenvolvidas pela GP	
• Abordagem estatística de avaliação	• Análise estatística e comparação objetiva	
• Pesquisa interna	• Avalia a função de GP	
• Pesquisa externa	• Avalia processos e programa da GP e compara	
• Resultados do negócio	• Resultado final da organização	
• Impulsionadores do desempenho organizacional	• Resultado intermediário	
• Competências humanas	• Resultado intermediário	
• Processos de GP	• Aumento do capital humano	TEIXEIRA et al., 2006, p. 113-124
• Operacionais	• Avalia macroprocessos de atração, manutenção, desenvolvimento, retenção	
• Financeiros	• Valores financeiros e orçamentário de GP	
• Empresariais	• Resultados organizacionais	
• <i>Benchmarking</i>	• Comparação com outras empresas	ASSIS, 2012, p. 29-183
• Demográficos	• Força de trabalho	
• Financeiros	• Custos de RH	
• Operacionais, de processo ou de desempenho	• Eficiência e eficácia dos processos de RH	
• Clima organizacional e sustentabilidade	• Sustentabilidade, responsabilidade social e balanço social	BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 86-89
• Eficiência básica e estratégica	• Custos de RH	
• Produtos de RH (vetores de desempenho e capacitores)	• Conexões entre RH e valor para a empresa	BERGUE, 2010, p. 289-291
• Eficiência	• Produtividade e economicidade	
• Eficácia	• Alcance dos objetivos	
• Efetividade	• Performance externa (valor público produzido)	

Fonte: Pesquisa.

Da análise do Quadro 05, depreende-se que os tipos de indicadores, apesar de ter denominações diferentes, convergem para duas categorias, os tradicionais e os estratégicos, que traduzem, respectivamente, o desempenho intrínseco da área e o de performance organizacional. De acordo com a metodologia do BSC, ambos são importantes, precisam estar balanceados e alinhados com a estratégia organizacional para adicionarem valor e melhorarem o desempenho final estabelecido no planejamento da organização (missão, visão, valores).

Os indicadores de gestão de pessoas são espécie daqueles caracterizados como de desempenho e devem, da mesma forma, estar relacionados com a

estratégia da organização e comporem o BSC e o respectivo mapa estratégico para que possam alavancar o processo de geração de valor.

A recomendação é que um conjunto de indicadores constitua um sistema integrado com os objetivos organizacionais e os específicos da área de gestão de pessoas, cujos indicadores estejam balanceados com as metas e indicadores estratégicos da instituição.

Becker, Huselid e Ulrich entendem que para desempenhar o papel estratégico na organização, a Arquitetura de RH deve ser constituída de: funções de RH (competências de natureza técnica e estratégia); políticas e práticas de alto desempenho; e, o comportamento estratégico dos empregados. Após a construção do mapa estratégico da organização, é o momento de análise em que os gestores vão integrar a Arquitetura de RH, por meio da identificação de produtos de RH (vetores de desempenho e capacitores) que apoiam o desempenho da empresa para alcançar os objetivos estratégicos. O passo subsequente configura o momento de elaboração do sistema de indicadores de RH, em que serão definidos os indicadores correspondentes aos respectivos produtos de RH, considerando os fatores críticos na cadeia de criação de valor da organização.³²⁷

No paradigma da gestão estratégica e diante dos consequentes desafios evidentes, como a implantação de um sistema de medição do desempenho para a geração de valor, demanda-se os papéis vitais³²⁸ para a área de gestão de pessoas, quais sejam: transformar pessoas em talentos humanos e estes em capital humano; ganhar credibilidade de todos os clientes, internos e externos; estar à frente nos processos de mudança, criatividade e inovação; conhecer o negócio da organização bem como as necessidades e aspirações dos seus clientes.

Nessa perspectiva, percebe-se a exigência de novas competências dos profissionais que atuam em gestão de pessoas no sentido de identificarem de quais habilidades a organização necessita para implementar sua estratégia e de que forma o RH pode influenciar em tais habilidades.³²⁹ Uma pesquisa realizada sobre as competências dos profissionais de RH mostra a evolução, frente ao papel estratégico da área de gestão de pessoas, cujos resultados demonstraram mudanças constantes, reforçando tal papel nas organizações. Os dados

³²⁷ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 27, p. 63, p. 68-69.

³²⁸ CHIAVENATO, 2010, p. 554-555.

³²⁹ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 39.

demonstram as seguintes competências: conhecimento da empresa; domínio das práticas de RH; gestão da cultura; orquestração da mudança; demonstração de credibilidade pessoal.³³⁰ Seguidamente, há necessidade de gerenciar tais competências que podem ocorrer por meio do aprimoramento do desempenho dos profissionais, avaliação do desempenho e recompensa de bons resultados, planejamento de programas de desenvolvimento em RH.³³¹

A título de sugestão, o Instituto Sextante do Brasil, organização que realiza pesquisas sobre gestão do capital humano, agrupa, em dez grandes áreas os indicadores desse ativo intangível: eficácia organizacional; estrutura de RH; remuneração; benefícios; absenteísmo e rotatividade; recrutamento e seleção; educação e aprendizagem; saúde ocupacional; relações trabalhistas; e perfil da força de trabalho.³³²

Assim, a utilização de um sistema de medição do desempenho voltado para a área de gestão de pessoas implica mudança de referenciais acerca da gestão estratégica e resulta em melhoria dos seus processos internos, alavancando a contribuição para implementação da estratégia organizacional. Nesse sentido, torna-se relevante enfatizar que o presente estudo visa propor um conjunto de indicadores para a verificação do impacto das ações de gestão de pessoas nos resultados organizacionais do IFCE, sem, no entanto, objetivar o detalhamento da métrica de cada indicador, etapa esta que poderá ser objeto de trabalhos futuros, visando aplicar o grupo de indicadores ora proposto.

3.3 Proposta de conjunto de indicadores de gestão de pessoas para o IFCE à luz do *Balance Scorecard* (BSC)

Consoante o referencial teórico analisado neste trabalho, depreende-se que para a organização alcançar seus objetivos e empreender o sucesso, a gestão deve conhecer seu negócio, realizar análise do ambiente interno e externo, e adotar a gestão estratégica, sendo a etapa seguinte a implementação e acompanhamento da estratégia definida no planejamento que ocorre por meio da avaliação dos resultados de curto, médio e longo prazos.

³³⁰ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 185-202.

³³¹ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 202.

³³² ASSIS, 2012, p. 195-196.

A utilização do BSC e do conjunto de indicadores correspondentes, constituído de medidas financeiras e não-financeiras, de esforço e de resultado, ou de indicadores de tendências e de ocorrências, sempre balanceados com base nos fatores críticos de sucesso da organização, fornece informações para a gestão verificar se, tal como planejado, a estratégia está sendo executada, a fim de potencializar ou corrigir desvios e incongruências em relação ao foco estratégico.

Na esfera pública, sobre a necessidade de medir resultado, por meio de indicadores de desempenho e com base na importância das ações de governo direcionadas para o crescimento econômico e desenvolvimento social do país, o MPOG elaborou um guia, para servir de ferramenta na construção de indicadores de desempenho de Programas, por compreender que

[...] a identificação dos resultados das ações por meio de medidas de desempenho se constitui no eixo de comunicação com a sociedade e de evidência da evolução do plano, o que faz dos indicadores elementos fundamentais para todo o ciclo de gestão das políticas públicas.³³³

Nesse diapasão, registre-se, mesmo de forma tímida, a atenção do Tribunal de Contas da União³³⁴ (TCU), desde 2005, com a utilização de indicadores de gestão de pessoas por parte das instituições federais vinculadas ao MEC. Em 2009, após a criação dos institutos federais de ensino, o TCU já solicitava, para constar nos Relatórios de Gestão desses institutos, indicadores de gestão de pessoas a fim de “explicitar os padrões utilizados, os objetos mensurados, os objetivos e metas fixados e, por fim, as conclusões quantitativas e qualitativas daí decorrentes sobre a gestão de recursos humanos”³³⁵, chegando inclusive a sugerir indicadores de gestão de pessoas, sem prejuízos daqueles que a organização viesse a definir. Não obstante as recomendações sucessivas do TCU quanto ao uso de indicadores, em 2013, o TCU constatou que a área de gestão de pessoas da administração pública federal estava no nível básico em relação à gestão estratégica, e ratificou a

³³³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília: MPOG, 2010. p. 7.

³³⁴ Tribunal de Contas da União – TCU: Tribunal administrativo que dentre outras finalidades tem a responsabilidade de julgar a prestação de contas dos gestores públicos. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

³³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria -TCU Nº 389, de 21/12/2009. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, Ano XLII, n. 10, 30/dez, 2009. p. 44.

recomendação de a alta gestão dos órgãos federais em elaborar objetivos, indicadores, metas e mecanismos de acompanhamento da gestão de pessoas.³³⁶

Nessa direção, e considerando as recomendações do TCU e o que consta no Plano Nacional de Educação – PNE, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), do Ministério de Educação (MEC), definiu indicadores de gestão para as Instituições de Ensino da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Com base nos indicadores definidos na legislação federal³³⁷, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), do Ministério da Educação (MEC), elaborou o Manual para cálculo dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – 2.0 – reconhecendo que

O monitoramento das ações da educação nestes programas, através de indicadores, é fundamental para garantir que as ações e atividades que estão sendo desenvolvidas em direção ao cumprimento destes compromissos estão realmente surtindo o efeito desejado.³³⁸

Nesse manual, consta a recomendação, para fins de análise pelo TCU e pela SETEC, de um conjunto de indicadores mínimos a serem utilizados pelas instituições federais de ensino – nas quais se inclui o IFCE. Tal análise

[...] permitirá à SETEC e às instituições realizar comparações e análises que permitirão avaliar a eficiência e eficácia das instituições nos seus diferentes processos educacionais e administrativos uma vez que a base de coleta e análise dos indicadores, pelas instituições, será a mesma.³³⁹

Como se verifica, a Administração Pública Federal, e em especial o MEC - Ministério ao qual estão vinculados os institutos federais, como o IFCE - compreende e dissemina a necessidade da implantação da gestão estratégica e

³³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 022.577/2012-2: Relatório de Levantamento*. Distrito Federal. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão Nº 3023/2013 – TCU – Plenário, Sessão 13/11/2013a. (Item 33 da Proposta de Deliberação e item 9.1.1.1). Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

³³⁷ Acórdão nº 2.267/2005 – TCU/Plenário; Art. 8º da Lei Nº 11.892/2008; Termo de Acordo de Metas e Compromissos – TAM; Acórdão nº 104/2011 – TCU/Plenário; Acórdão nº 2.508/2011 – TCU – 1ª Câmara; Estratégias 11.11 e 12.3 do anexo à Lei Nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação-PNE); Indicadores de Permanência e Êxito - Ofícios-Circulares Nº 60/2015 e Nº 77/2015 e Nota Informativa Nº 138/2015; Indicadores do Decreto Nº 5.840 – PROEJA.

³³⁸ BRASIL. Ministério da Educação. *Manual para cálculo dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – 2.0.*, abr., 2016. p. 6.

³³⁹ BRASIL, 2016, p. 10.

estabelece a necessidade de medição dos resultados da atuação dos órgãos quanto ao atendimento das políticas públicas.

Dessa forma, no caso em estudo, o Instituto Federal do Ceará (IFCE), como instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, também está atento às recomendações dos órgãos centrais da Administração Pública Federal e à modernização dos modelos e tecnologias de gestão na busca da governança pública - eficiência, eficácia e efetividade de sua missão institucional criando valor público para a sociedade, reconhecendo que

Efetivamente, a gestão estratégica auxilia na mensuração e controle das ações. Seus instrumentais e metodologias de monitoramento e alinhamento mobilizam e envolvem as unidades e servidores em torno do alcance dos objetivos institucionais.³⁴⁰

Por ocasião da construção do Planejamento de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFCE, a gestão decidiu pelo uso de “indicadores de resultado como um sinalizador que nos permite mensurar, acompanhar e avaliar o desempenho dos objetivos estratégicos”.³⁴¹ Esta escolha se justifica porque, naquele momento, estava sendo implantado o *Balance Scorecard* (BSC), consistindo, assim, o primeiro ciclo de avaliação por indicadores de desempenho na organização.

Conforme o Manual de Planejamento Estratégico, a gestão do IFCE estabeleceu a estratégia organizacional baseada na sua missão, visão e valores, e optou pelo uso da ferramenta do BSC para implementar a estratégia estabelecida no seu PDI. Assim, elaborou o mapa estratégico com as perspectivas de valor Sociedade, Alunos, Processos Internos, Aprendizagem e Crescimento, Responsabilidade Orçamentária e Financeira, em que a gestão do IFCE acredita ser o caminho para efetivar o cumprimento da missão.

3.3.1 Os indicadores de gestão de pessoas constantes no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Instituto Federal do Ceará (IFCE)

Ao analisar o PDI do IFCE, identificou-se seis objetivos estratégicos da área de gestão de pessoas vinculados às perspectivas de valor Processos Internos³⁴² e

³⁴⁰ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2013, p. 10.

³⁴¹ INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2013, p. 30.

³⁴² Nos Processos Internos, são estabelecidos objetivos voltados para a melhoria dos processos já existentes e implantação de processos inovadores. INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2013, p. 25.

Aprendizagem e Crescimento.³⁴³ Para cada perspectiva estão definidos três objetivos que correspondem ao total de dez indicadores, sob a responsabilidade da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP), conforme apresentado nos Quadros 01 e 06 deste trabalho.

Embora o Manual de Planejamento Estratégico do IFCE explicita que os indicadores contemplados no PDI sejam de resultados, verificou-se a existência de indicadores de tendência na área de gestão de pessoas. Esses indicadores “normalmente medem a tendência de acontecimento e focam o monitoramento do progresso das atividades/processos”.³⁴⁴ São os indicadores de tendências que influenciam efetivamente a criação de valor nas organizações.³⁴⁵ Quanto aos demais indicadores sob a responsabilidade da PROGEP, eles podem ser caracterizados como de resultado, porque buscam alcançar a eficiência (relação entre o que foi entregue e os recursos dispendidos) e a eficácia (o quanto foi entregue do que foi planejado).³⁴⁶ Os indicadores ora abordados estão sistematizados no Quadro 06:

Quadro 6 - Indicadores de gestão de pessoas presentes no PDI do IFCE

Indicadores de tendência	<ul style="list-style-type: none"> • Propostas de resoluções de regulamentação sobre RH • Servidores qualificados em curso de nível superior • Participação de servidores em congressos e seminários de sua área de atuação; Servidores capacitados e/ou aperfeiçoados • Programa Qualidade de Vida
Indicadores de resultado	<ul style="list-style-type: none"> • Rotinas padronizadas; • Eventos Receptivos aos Servidores recém-admitidos; • Exames periódicos realizados; • Atividades desportivas e educativas; • Servidores admitidos

Fonte: INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, PDI, 2013.

Outro aspecto observado, foi a adaptação para a realidade do IFCE da nomenclatura padrão dos indicadores de gestão de pessoas utilizados, talvez para facilitar sua utilização e interpretação dos dados, que, de certa forma, é um aspecto

³⁴³ A Aprendizagem e Crescimento tem por objetivo promover o crescimento e modernização da infraestrutura (tecnológica, capital e humana) em longo prazo, visando impulsionar o desenvolvimento da instituição. INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2013, p. 26.

³⁴⁴ MARTINS; MARINI, 2010, p. 114.

³⁴⁵ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 49.

³⁴⁶ UCHOA, 2013, p. 16-17.

positivo; por outro lado, resta saber se realmente estão sendo analisados à luz da capacidade técnica de cada indicador.

3.3.2 Indicadores de desempenho da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)

A SETEC, que tem a finalidade de apoiar e monitorar as ações da educação dos programas no âmbito do MEC, estabeleceu, no Manual para cálculo dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, 32 indicadores para expressarem “a ampliação da oferta e a melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade das instituições federais de educação profissional”³⁴⁷, dos quais apenas dois podem ser considerados da área de gestão de pessoas – Titulação do Corpo Docente (TCD) e Gastos com Pessoal (GCP).

O indicador ‘Titulação do Corpo Docente (TCD)’ mede o índice de atualização do corpo docente, ponderado pela sua titulação, no entanto, deixa de medir a titulação dos servidores técnicos-administrativos pois estes compõem a força de trabalho que realiza as atividades-meio das instituições federais de ensino, e no caso do IFCE, atualmente representa em torno de 47% do total de servidores efetivos. Note-se que existem na literatura outros indicadores de treinamento que melhor poderiam medir o resultado referente à contribuição de servidores treinados para o desempenho organizacional, como por exemplo, o ‘Retorno de investimento em treinamento’, ‘Custo de T&D por empregado’, ‘Hora de treinamento pelo número de empregados. “Não há dúvidas de que investimentos em qualificação geram retorno ou, pelo menos, permitem a aplicação mais racional do fator humano”³⁴⁸.

O indicador ‘Gastos com Pessoal (GCP)’, de natureza financeira, representa a porcentagem entre o gasto de pessoal e o total de gastos da instituição. Caso venha a demonstrar somente controle de custo com o propósito de minimizar despesa, exercerá “papel limitado na determinação da influência estratégica do RH”.³⁴⁹ Nesse sentido, o desafio dos gestores de RH é a transformação da área de pessoas de centro de custos para aquela área que promova efetivamente a geração de valor na organização.

³⁴⁷ BRASIL, 2016, p. 7.

³⁴⁸ ASSIS, 2012, p. 98.

³⁴⁹ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 77.

Outros indicadores (Quadro 07), embora não sejam exclusivos da área de gestão de pessoas, são influenciados diretamente pelos produtos de RH e têm capacidade estratégica em relação ao cumprimento da missão institucional. Eles atendem ao escopo definido pelo MEC que reconhece a necessidade do “estabelecimento de indicadores que expressem a ampliação da oferta e a melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade das instituições federais de educação profissional”.³⁵⁰

Quadro 7 - Indicadores estabelecidos pela SETEC/MEC

Indicadores de gestão de pessoas	<ul style="list-style-type: none"> • Titulação do Corpo Docente (TCD) • Gastos com Pessoal (GCP)
Indicadores influenciados diretamente pelos produtos de RH	<ul style="list-style-type: none"> • Relação de Alunos por Professor – RAD • Gastos com Outros Custeios – GOC • Taxa de Retenção • Taxa de Conclusão • Taxa de Evasão • Taxa de Reprovação

Fonte: BRASIL, 2016.

A definição desses indicadores pela SETEC ocorreu em 2016, por conseguinte, ainda não foram plenamente contemplados pelo planejamento do IFCE, haja vista o atual PDI (2014-2018) ter sido aprovado em data anterior a essa definição, em janeiro de 2014, pelo que se espera a incorporação de tais indicadores no próximo ciclo de planejamento do IFCE.

3.3.3 Proposta de indicadores de gestão de pessoas para o IFCE

A propositura de um grupo de indicadores de gestão de pessoas no presente estudo visa subsidiar a gestão do IFCE na análise dos aspectos críticos da organização, notadamente quanto aos produtos de RH que podem impactar na geração de valor com vistas ao cumprimento da missão. “Alcançar resultados, no setor público, é atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações, criando valor público”.³⁵¹

³⁵⁰ BRASIL, 2016, p. 7.

³⁵¹ BRASIL, 2009, p. 6.

A eficiência de recursos humanos reflete a extensão em que sua função é capaz de ajudar a empresa a gerar as competências necessárias, dentro de um custo eficaz. Isso não significa que recursos humanos deva simplesmente minimizar os custos, sem levar em conta os resultados. As métricas devem refletir esse equilíbrio. A estrutura de um sistema estratégico de mensuração de recursos humanos depende do correto equilíbrio entre eficiência e criação de valor.³⁵²

Por sua vez, o ato de gerir é complexo e quando envolve a administração de pessoas, eleva a complexidade do processo de gestão, de forma que

[...] a questão de vincular resultados mensuráveis às ações de gestão de pessoas ainda é um desafio a ser respondido, o desafio é ainda mais complexo se incorporarmos as dimensões humanas no patamar da mensuração possível.³⁵³

A gestão estratégica de pessoas importa estabelecer as conexões entre os processos produtivos inerentes à área com os objetivos estratégicos, utilizando-se do conjunto de indicadores balanceados como um dos instrumentos que concorrem para sua efetiva influência na geração de valor da organização. “Desse modo, o essencial para a gestão não é o instrumento, mas as competências de análise, integração e a aplicação efetuadas, na prática, pelos gestores”.³⁵⁴

Sem pretensão de estimular a acomodação, mas de sugerir uma reflexão, e, principalmente, incentivar a gestão, cabe destacar que

[...] a mensuração das relações entre atividades de RH e de desempenho da empresa não é uma proporção do tipo tudo ou nada. Qualquer progresso além das abordagens de mensuração tradicionais tende a redundar em melhorias substanciais na cadeia de valor. Quanto mais sofisticado o sistema de mensuração, maiores os benefícios finais.³⁵⁵

Assim, a proposta do conjunto de indicadores para o IFCE e as considerações destacadas nesse estudo acerca do uso do sistema de medição em gestão de pessoas é a possibilidade concreta e viável para o desenvolvimento da organização, por meio de modelo de gestão que integra a estratégia organizacional aos processos, às políticas e à prática para alcançar os resultados esperados, orientados pela missão institucional.

O acompanhamento dos resultados das ações e a mensuração dos indicadores, de acordo com o Manual de Planejamento Estratégico do IFCE, ocorre trimestralmente e, uma vez por ano, é feita a revisão e a elaboração do Plano Anual

³⁵² RODRIGUES et al., 2010, p. 108.

³⁵³ SILVA; BASQUES; FACCO, 2006, p. 99.

³⁵⁴ FERREIRA et al., 2006, p. 129.

³⁵⁵ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 70.

de Atividades.³⁵⁶ As unidades estratégicas podem refazer as ações desse Plano, conforme análise das medidas de desempenho com vistas a atingir as metas. Contudo, a alteração ou inclusão de indicadores é evento considerado extraordinário, devendo estar devidamente fundamentado para que seja analisado e aprovado pelo Conselho Superior da instituição e incluído no PDI.

Acerca do momento para a alteração de indicadores institucionais, segue a reflexão de Uchoa

Indicadores institucionais não podem ser alterados a qualquer momento, ou sempre que surgir a possibilidade de adoção de um indicador melhor. Mudanças frequentes não apenas interrompem séries de monitoramentos, mas podem expressar falta de esmero na concepção de um sistema. [...] É sempre necessário avaliar o que irá trazer a maior relação entre benefícios e prejuízos [...].³⁵⁷

Assim, optou-se, no presente estudo, pela propositura de um grupo de indicadores considerados relevantes para a gestão de pessoas de uma instituição federal de ensino e que forneçam medidas mais consistentes para mensurar o impacto nos resultados institucionais. Por outro lado, o IFCE deve considerar também aqueles indicadores definidos pela SETEC, visto que está sujeito aos regimes e legislações federais do serviço público, e, portanto, encontra-se vinculado às orientações dos órgãos centrais do Poder Executivo Federal.

O grupo de indicadores proposto no presente trabalho não pretende exaurir o conjunto de métricas em relação à gestão de pessoas, mas, principalmente, subsidiar a gestão do IFCE no próximo ciclo de planejamento, que se inicia em 2018, conforme definição da estratégia organizacional e do respectivo mapa estratégico. Portanto, a análise, escolha e definição de indicadores por parte da gestão deve se basear nos propósitos que a instituição deseja alcançar, pois, no setor público, é o cumprimento da missão que deve comandar a definição dos objetivos de cada perspectiva do BSC.³⁵⁸

Os critérios de escolha do conjunto de indicadores proposto observaram o referencial teórico discutido neste trabalho, a missão, a análise do mapa estratégico e as atribuições da área de gestão de pessoas do IFCE. Não foram incluídos, no conjunto ora proposto, aqueles indicadores presentes no PDI do IFCE. Igualmente

³⁵⁶ O PAA reúne, detalhadamente, todas as ações das Unidades Estratégicas e dos *campi* a serem realizadas no exercício, especificando quantidade, prazo, responsável e orçamento para cada ação. INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ, 2013, p. 13.

³⁵⁷ UCHOA, 2013, p. 28-29.

³⁵⁸ COSTA, 2008a, p. 28.

não foram incluídos no grupo de indicadores aqueles definidos pela SETEC, por estes se tratarem de obrigação legal, cabendo à instituição estabelecer os procedimentos necessários que a legislação requer.

O grupo de indicadores proposto está distribuído em cinco dimensões: Qualificação e capacitação dos servidores; Planejamento da força de trabalho; Gestão e liderança; Clima organizacional; e, Excelência operacional.

Os indicadores da dimensão Qualificação e Capacitação dos Servidores pertencem à categoria das métricas relacionadas ao Treinamento & Desenvolvimento e seu uso pelas organizações é considerado clássico. Existe uma variedade de indicadores quanto ao que se quer medir e procuram demonstrar a eficiência, eficácia e efetividade desse produto de RH, tais como política de valorização profissional, estratégias de retenção, estímulo ao crescimento funcional e formação de talentos.³⁵⁹

Segundo Assis, a aplicação de recursos financeiros em treinamento expande a capacidade da organização a partir da ampliação das capacidades da sua força de trabalho.³⁶⁰ Além disso, no âmbito do serviço público, a escolha de indicadores dessa natureza corrobora com uma das finalidades da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, instituída pelo decreto federal nº 5.707/2006, qual seja, “adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições”. Então, é uma ação que precisa ser monitorada em vários aspectos para verificar o retorno esperado e orientar melhor o investimento financeiro nas ações correspondentes.

Aqueles referentes ao Planejamento da Força de Trabalho estão relacionados às ações de longo prazo, representando o capital humano de que a organização precisa para alcançar seus objetivos. Tal planejamento está para além de sugerir a quantidade de pessoas necessárias, devendo, então, pautar-se na administração das competências existentes, na análise do perfil necessário e na contribuição para que os gerentes trabalhem com equipes de forma eficiente e eficaz com foco na missão organizacional.³⁶¹ De acordo com a Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo Federal (Relatório da OCDE),

³⁵⁹ TEIXEIRA et al., 2006, p. 127.

³⁶⁰ ASSIS, 2012, p. 98.

³⁶¹ CHIAVENATO, 2010, p. 80.

O planejamento da força de trabalho deve ser parte dos documentos estratégicos, e os gerentes devem focar em planos que possuam uma visão estratégica geral de sua força de trabalho (cargos, competências, mudanças futuras) sob a luz das mudanças que afetam as suas organizações [...].³⁶²

Os indicadores dessa dimensão vão subsidiar a definição do perfil do servidor público e o quadro total de que a instituição precisa para atender a seus objetivos, “com o intuito de transcender governos ou gestões, e focalizando em ações de desenvolvimento da estrutura do capital humano existente”.³⁶³

Um dos aspectos importantes para adotar a prática de governança pública é o desenvolvimento de líderes que incluam em suas agendas as tomadas de decisão considerando as demandas da sociedade e as questões internas da organização para o atendimento da missão institucional. Nesse sentido, os indicadores de Gestão e Liderança conduzem à reflexão sobre o papel dos novos líderes e de que performance a organização necessita. A instituição que monitora e investe em suas chefias e lideranças conduz mais eficazmente o envolvimento das pessoas no sentido de possibilitar o compromisso delas com os objetivos estratégicos.

O desafio a ser enfrentado pelo líder contemporâneo passa a ser de duas naturezas: mobilizar suas equipes e articular com outras equipes (e lideranças) para o alcance dos objetivos. No primeiro caso - empreende com sua equipe, abandonando o papel tradicional de controlar as mãos para o papel de comprometer mentes. No segundo, precisa desenvolver a capacidade de convencimento (persuasão), dado que não há hierarquia além das fronteiras institucionais. Trata-se de líderes que constroem relacionamentos.³⁶⁴

Os indicadores decorrentes da análise de Clima Organizacional são instrumentos de avaliação da gestão, tanto da área de RH, como de âmbito geral da organização. A partir da definição dos aspectos a serem abordados, são fornecidos dados, informações e opiniões de natureza quantitativa e qualitativa, que são imprescindíveis para a gestão estratégica. “A pesquisa de clima é uma das maiores geradoras de indicadores ao gestor de recursos humanos e para a organização como um todo”.³⁶⁵ Recomenda-se abordar os seguintes aspectos³⁶⁶: recursos para as atividades, oportunidades de desenvolvimento e crescimento, relação com as lideranças, comunicação interna, processos corporativos (administrativos), justiça, motivação e credibilidade. Conhecer desses fatores, por meio do *feedback* que as

³⁶² OCDE, 2010, p. 123.

³⁶³ BERGUE, 2010, p. 198.

³⁶⁴ MARINS; MARINI, 2010, p. 209-210.

³⁶⁵ SANTOS; CARVALHO, 2010, p. 7.

³⁶⁶ ASSIS, 2012, p. 163-166.

pesquisas fornecem, possibilita a organização intervir em áreas ou processos que são gargalos para o atendimento dos objetivos estratégicos.

Sobre os indicadores da dimensão Excelência Operacional, alguns fatores interferem nas ações que impulsionam o desempenho organizacional, por isso precisam ser identificados e monitorados a fim de verificar a pertinência com a geração de valor em relação à missão institucional. Esses indicadores contribuem para medir a eficácia da atuação da área de gestão de pessoas na medida em que contribuem para a qualidade dos produtos e serviços oferecidos pela instituição. Ter um corpo de servidores em número adequado e com competência técnica na área de gestão de pessoas para desenvolver as atividades cotidianas é condição para se ofertar serviços que contribuam com o resultado da organização, visto que sinaliza soluções de problemas que prejudicam o bom desempenho das pessoas e consequentemente dos setores em que exercem suas atividades. Nesse sentido, “a avaliação exata da relação entre atividades de RH e desempenho da empresa requer o desenvolvimento de indicadores válidos para os produtos de RH”.³⁶⁷

O Quadro 08 apresenta o grupo de indicadores de desempenho da área de gestão de pessoas proposto no presente estudo, sistematizados por dimensão ao qual se vinculam.

Quadro 8 - Indicadores Sugeridos

DIMENSÃO	INDICADOR	QUALIFICAÇÃO	FÓRMULA DO INDICADOR
Qualificação e capacitação dos servidores	- Retorno de investimento em treinamento	Demonstra a relação entre o investimento em T&D e o lucro, para otimizar o potencial dos treinamentos rumo aos resultados da organização.	Receita bruta – (despesas totais – despesas com T&D)/ despesas com T&D
	- Custo de T&D por servidor	Mede o investimento em T&D e permite a aplicação mais racional do fator humano.	$\frac{\text{Custo total de T\&D}}{\text{n}^\circ \text{ de servidores}}$
	- Hora de treinamento pelo número de servidores	Avalia o nível de esforço da instituição empregado no processo de T&D.	$\frac{\text{Total de horas em T\&D}}{\text{n}^\circ \text{ de empregados}}$
Planejamento da força de trabalho	- Número ajustado de servidores por jornada integral	Reflete o número equivalente de servidores ao horário integral de 8h/dia. Interessante ser utilizado combinado com outros indicadores como o índice de alunos concludentes e relação professor-aluno.	$\frac{(\text{N}^\circ \text{ de servidores de } 4\text{h} \times 120) + (\text{N}^\circ \text{ de servidores de } 6\text{h} \times 180) + (\text{N}^\circ \text{ de servidores de } 8\text{h} \times 240)}{240}$
	- Índice de previsão de aposentadorias	A expectativa de aposentadora possibilita dimensionar a força de trabalho e realocar competências em função das prioridades institucionais.	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de pessoas com previsão de aposentadoria para os próximos } 5 \text{ anos}}{\text{n}^\circ \text{ de pessoas}}$
	- Turnover	Capta a variação entre a admissão e saída de servidores.	$\frac{\{(\text{N}^\circ \text{ admissões} + \text{n}^\circ \text{ de desligamentos})/2\}}{\text{pelo n}^\circ \text{ de empregados no mês anterior}} \times 100$
	- Índice de rotatividade de pessoas por departamento ou campus	Indica a parcela de pessoas em movimentação pela organização. Juntamente com o índice de rotatividade podem representar aspectos críticos nas relações e condições de trabalho oriundos de doenças ocupacionais, conflitos, assédio moral, de	$\frac{\{[(\text{A}+\text{D})/2] + \text{R} + \text{T}\}}{\text{Em}} \times 100$ A – admissões em 1 ano D – afastamentos R – servidores recebidos de outros departamentos

³⁶⁷ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 68.

		adaptabilidade e até de problemas salariais.	Em – efetivo médio no período
Gestão e liderança	- Amplitude de comando	Dimensiona número de subordinados por chefia e está relacionado com a força da liderança, com a capacidade de conduzir pessoas a realização de objetivos e ações.	(Nº total de servidores) – (nº de servidores em posição de chefia)/ nº de servidores em posição de chefia
	- Indicador de servidores de alto potencial	Dimensiona o percentual de capacidade da organização em responder às demandas estratégicas. Identifica pessoas com capacidade intelectual, motivacional, criativa e de liderança.	(Nº de servidores de alto potencial/nº total de servidores) x 100
Clima organizacional	- Satisfação dos usuários internos de RH	Busca avaliar eficácia dos produtos e serviços de RH. Não basta medir o desempenho final, mas conhecer o nível de satisfação quando da utilização do produto ou serviço.	Pesquisa mediante aplicação de formulário de avaliação com escalas de péssimo a ótimo, por ex. de 1 a 10.
	- Grau de satisfação com a organização	Expressa o nível de confiança nos gestores, satisfação e orgulho de ser funcionário, e percepção das políticas, práticas, produtos e serviços da organização.	Avaliação por listagens de verificação
Excelência operacional	- Suporte de RH	Identifica quantos servidores são atendidos, em média, em relação ao nº de servidores do RH. Dimensiona servidores para atender demandas internas e externas da gestão de pessoas.	(nº total de servidores) – (nº de servidores em RH)/ nº de servidores em RH)
	- Absenteísmo total	As ausências ao trabalho (faltas e atrasos justificados ou não) afetam o andamento dos processos, além de poderem estar relacionados a insatisfação dos servidores. Associado com outros indicadores (rotatividade, afastamentos e satisfação) são bem mais significativos.	Nº de dias não trabalhados/ nº de empregados x nº de dias úteis no mês (As horas de atraso são convertidas em dias)
	- Afastamento por motivo de licença à saúde	Assemelha-se ao absenteísmo, além de fornecer informações sobre qualidade de vida dos servidores, juntamente com outros indicadores como o número de servidores por tipo de deficiência.	Nº de dias não trabalhados/ nº de empregados x nº de dias úteis no mês

Fonte: Pesquisa

O conjunto de indicadores ora proposto está em consonância com o item 189 do Acórdão TCU nº 3023/2013, que sugere como métricas o absenteísmo, rotatividade, previsões de aposentadoria e satisfação dos servidores, enquanto informações que devem ser acompanhadas pela gestão da organização.

No mesmo sentido é o entendimento de Eduardo Rocha Bassi, Eugênio de Oliveira Simonetto e Vania Medianeira Flores Costa³⁶⁸, em pesquisa realizada sobre os indicadores mais utilizados pelos Institutos Federais no período de 2009 a 2013, quais sejam: Escolaridade ou Titulação; Absenteísmo; Participação em Educação Continuada, Qualificação ou Capacitação; e, Rotatividade.

Ademais, os indicadores propostos para o IFCE estão coerentes com as tendências³⁶⁹ da área de gestão de pessoas no sentido de contribuir com construção

³⁶⁸ BASSI, Eduardo Rocha; SIMONETTO, Eugênio de Oliveira; COSTA, Vania Medianeira Flores. Utilização de indicadores de gestão de recursos humanos pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs). *XI Congresso Nacional de Excelência em Gestão*, Rio de Janeiro, 13 e 14 de agosto de 2015. p. 1-21. Disponível em: <http://www.inovarse.org/sites/default/files/T_15_350.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2017.

³⁶⁹ CHIAVENATO, 2010, p. 559-563.

de valor público, tratar as pessoas como ativo intangível, adotar mecanismos de motivação e de realização pessoal, posicionar-se estrategicamente, atuar como consultor de RH, comunicar-se adequadamente e buscar a satisfação do usuário.

Verifica-se que outros indicadores como os nominais³⁷⁰, que representam categorias numéricas, embora tenham pouco valor estratégico para mensurar o impacto do ativo estratégico nas organizações, são úteis para a área de gestão de pessoas, pois fornecem elementos sobre sua eficiência. Esta, por sua vez, demonstra como a gestão de pessoas “é capaz de ajudar a empresa a gerar as competências necessárias, dentro de um custo eficaz”³⁷¹, reforçando a relação causal entre os produtos de RH e a criação de valor para a organização.

Sugere-se, assim, a apuração de dados referentes às seguintes métricas nominais: Custo para admissão de novos servidores; Tempo de Resposta aos Requerimentos Protocolizados; Prazo para Preenchimento de Vagas; Número de Queixas e Reclamações na Ouvidoria, Distribuição dos servidores por idade, tempo de casa, sexo, etnia e religião; Tipos de Doenças da Força de Trabalho que causam afastamentos; Servidores beneficiados com auxílio-saúde suplementar; Número de servidores por tipo de deficiência, Quantidade de servidores que recebem adicional de insalubridade e periculosidade; e, Número de servidores envolvidos com o programa qualidade de vida. Com foco na estratégia da organização, a área de gestão de pessoas, de posse das informações reveladas por esses indicadores, pode tomar decisões e definir ações no sentido de contribuir para atender aos objetivos institucionais.

A mescla dos indicadores propostos, quer sejam de resultados ou de tendências, formando um conjunto balanceado de métricas, possibilita avaliar a contribuição da gestão de pessoas para os objetivos organizacionais, pois contempla

[...] as duas mensurações básicas: a relativa à agregação de valor e a da contribuição da eficiência. Nesta última, deve-se evitar a abordagem exclusiva do custo mínimo, passando-se a adotar a do custo ótimo, numa relação de custos-benefícios. É como pensar numa ‘eficiência eficaz’.³⁷²

Considerando a estrutura *multicampi* e descentralizada do IFCE, sugere-se assim que tais indicadores, inclusive aqueles definidos pela SETEC, possam,

³⁷⁰ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 143.

³⁷¹ RODRIGUES et al., 2010, p. 108.

³⁷² TEIXEIRA et al., 2006, p. 136.

quando pertinente para a gestão, ser desdobrados por categoria de servidores (docentes e técnicos-administrativos), bem como por unidades estratégicas (Reitoria e os *campi*). Esse desdobramento de indicadores subsidiará não somente a alta gestão, mas os gerentes intermediários para tomadas de decisão mais relevantes no âmbito das realidades locais, atuando como verdadeiros gestores de pessoas.

Por outro lado, cabe ressaltar que o número de indicadores, notadamente aqueles relacionados diretamente com a estratégia organizacional, devem ser poucos e que representem as interseções dos produtos de RH com os fatores críticos constantes no planejamento e mapa estratégico. Dessa forma, a contribuição desse estudo para a gestão do IFCE é sugerir um conjunto, construído teoricamente, para servir de subsídio na análise dos futuros indicadores de gestão de pessoas que estabeleçam medidas de desempenho para mensurar ativos intangíveis, principalmente aqueles relacionados com a estratégia da instituição, já que aqueles definidos e exigidos pela SETEC, legalmente obrigatórios, contemplam poucos indicadores referentes à atuação da área de gestão de pessoas.

Em síntese, muitas são as recompensas econômicas decorrentes do melhor gerenciamento do capital humano, mas não existem remédios rápidos. O desenvolvimento dessa abordagem exige métodos sistemáticos e comprometimento de longo prazo com o desenvolvimento de pessoas.³⁷³

Os desafios são muitos, porém espera-se que a implementação do sistema de mensuração, utilizando indicadores de resultados e de tendências, voltado para a área de gestão de pessoas de uma instituição de ensino, pertencente à Administração Pública Federal, facultará a mudança de comportamentos e atitudes dos agentes públicos que nela atuam sob a perspectiva da missão institucional, por meio da intervenção estratégica da área de gestão de pessoas, potencializando continuamente seu capital humano em busca da geração de valor público, no caso uma educação profissional de boa qualidade, para o desenvolvimento das comunidades em que estão inseridas, e, em nível mais amplo, para o atendimento das demandas da sociedade brasileira.

³⁷³ BECKER; HUSELID; ULRICH, 2001, p. 245.

CONCLUSÃO

No contexto atual em que a sociedade influencia e é influenciada pela velocidade das inovações tecnológicas, globalização, variações de mercado, questões ambientais e busca da cidadania plena, o Estado Contemporâneo é chamado a atender as demandas sociais que surgem dessa realidade. O desafio dos entes estatais nesse contexto passa a ser o compromisso em oferecer à sociedade produtos e serviços de qualidade tendo em vista o bem comum.

Dessa forma, as instituições estatais, por meio dos agentes públicos, devem atuar no sentido de promover, com responsabilidade e efetividade, o atendimento das necessidades dos cidadãos e o desenvolvimento do país, observando a legislação, princípios e critérios éticos no exercício da administração pública.

O processo de gestão das organizações públicas é semelhante ao das empresas privadas visto que são constituídas por pessoas e por elas administradas para conduzir os processos em busca de alcançar os objetivos propostos. No caso da iniciativa privada, a finalidade é o lucro; já para as instituições públicas, a finalidade é o bem comum, conforme missão de cada organização.

O modelo de administração gerencial, originado no ambiente empresarial, influenciou a nova administração pública na busca pela superação do modelo burocrático - inovando a gestão em aspectos como a descentralização, gestão do desempenho, responsabilização e prestação de contas pelos agentes públicos, participação do cidadão - de maneira a direcionar a administração em favor do interesse público. Registre-se ainda que o Programa GesPública e a Governança Pública, aliados ao planejamento do orçamento por desempenho e a gestão estratégica, são importantes instrumentos à disposição dos gestores públicos com vistas a excelência gerencial para gerar valor público com eficácia, eficiência e efetividade.

Surge então, no âmbito das instituições, demanda por novos papéis para a área de gestão de pessoas. Atuar no nível estratégico da organização e administrar as pessoas como ativo intangível tem sido alguns dos grandes desafios para essa área. As pessoas motivadas, capacitadas, integradas e atuando de forma participativa, produzem os resultados esperados pela gestão. Os ativos intangíveis passam a ser o diferencial de sucesso para as organizações, por isso o capital

humano, emerge como importante elemento capaz de gerar valor nos processos produtivos.

Nesse sentido, durante a investigação teórica, verificou-se que a metodologia do *Balance Scorecard* (BSC), como ferramenta para implementação da estratégia, integra os setores chaves da organização, convergindo metas e ações para a realização dos objetivos estratégicos por meio de um sistema de indicadores de desempenho balanceados e com foco na estratégia. Para a definição de tais indicadores, a gestão da organização deve identificar os fatores críticos que concorrem para os melhores resultados tendo como referência a missão da instituição.

O BSC propõe um grupo de indicadores de resultados e de tendências balanceados e escolhidos a partir da definição da estratégia da organização. Com base no mapa estratégico, em que estão estabelecidas as conexões do tecido organizacional e identificados os fatores críticos de sucesso, o conjunto de indicadores passa a subsidiar o grupo gestor nas tomadas de decisão e correção dos desvios para manter o foco na estratégia definida e realizar a missão institucional.

A apropriação da ferramenta do BSC, sob a orientação estratégica da organização, possibilita à gestão de pessoas a administração de seus produtos para atender aos objetivos do planejamento institucional. Tal perspectiva representa uma mudança de foco da atuação. Ao invés de pensar e agir apenas no âmbito dos seus processos internos, a área de gestão de pessoas intervém de forma transversal por toda a empresa visando o alcance dos resultados esperados. Essa intervenção promove a superação do *status* de centro de custo para unidade estratégica que dá suporte a toda organização no sentido de administrar os ativos intangíveis, notadamente o ser humano, na perspectiva do cumprimento da missão institucional.

Por outro lado, o estudo evidenciou que os indicadores tradicionalmente utilizados pela área de gestão de pessoas são insuficientes para mensurar o impacto nos resultados da organização. Essa constatação torna ainda mais relevante a necessidade de se promover uma avaliação adequada dos ativos intangíveis para que possam influenciar no desempenho da organização. Dessa forma, o BSC apresenta-se como horizonte para desmitificar o pensamento ainda arraigado segundo o qual gerir pessoas é de competência exclusiva da área de gestão de pessoas. Não há centro de excelência de gestão de pessoas na organização, todos

os gestores administram as pessoas sob sua responsabilidade, e nesse sentido, um dos papéis do RH é a consultoria interna sobre assuntos de sua competência.

Para atuar de forma a impactar nos resultados da organização, a área de gestão de pessoas deve analisar com base na missão, nos objetivos estratégicos e nos fatores críticos quais indicadores melhor contribuem para o desempenho da organização. No presente estudo, foi constatado que o IFCE já utiliza a ferramenta do BSC juntamente com o planejamento estratégico e possui indicadores de gestão de pessoal definidos no seu PDI.

No entanto, tais indicadores não abarcam os desafios estratégicos da organização os quais requerem uma redefinição a fim de realizar o direcionamento adequado para o atendimento dos objetivos do IFCE, na perspectiva dos mecanismos da governança pública: liderança, estratégia e controle.

Dessa forma, a proposta do conjunto de indicadores de gestão de pessoas se baseou nas recomendações teóricas acerca do uso dessas métricas, na análise dos indicadores sugeridos pela SETEC e na abordagem de aspectos críticos da gestão do IFCE como a capacitação e qualificação das pessoas, planejamento da força de trabalho, aspectos comportamentais e processos intrínsecos de RH. Entende-se que tais indicadores são adequados para fornecer informações que reforcem a relação causal entre os produtos de RH e a criação de valor para a organização, potencializando o papel estratégico da área de gestão de pessoas.

Alguns cuidados são recomendados para a alta gestão ao desenhar o BSC da organização³⁷⁴: considerar a complexidade dos fatores críticos de sucesso, podendo estar presente em outras perspectivas também; não sofisticar as questões, sem exagerar na complexidade e nem buscar a perfeição; considerar eventos relevantes não mensuráveis quando relacionados a fatores críticos; discutir os padrões de desempenho com os funcionários.

Ademais, registre-se que são muitas as dificuldades, mitos e limitações para a efetiva implementação do uso de indicadores numa instituição pública, a exemplo da cultura da burocracia, da necessidade de desenvolver novas competências dos profissionais de gestão de pessoas e da falta de foco na estratégia. Contudo, o menor esforço para estabelecer metodologia de gestão estratégica e seu acompanhamento sistemático é desafiador e impacta no comportamento das

³⁷⁴ COSTA, 2008a, p. 60-63.

peças e no ambiente organizacional, que igualmente reflete nos resultados esperados. Verificado que o IFCE venceu a etapa da implementação da ferramenta do BSC, a orientação é buscar a efetiva atuação de sua unidade de gestão de pessoas para que seja agente de mudança e consultor na sua área abrangendo toda a organização.

Ao final, acredita-se que o grupo de indicadores de gestão de pessoas proposto no presente estudo pode vir a ser utilizado como instrumento para que a gestão de pessoas do IFCE se firme no propósito da instituição de se tornar padrão de excelência no ensino, pesquisa e extensão.

Assim, para futuros estudos, recomenda-se maior aprofundamento da investigação sobre o uso de indicadores de gestão de pessoas no âmbito das instituições federais de ensino, bem como a aplicação do conjunto de indicadores proposto para verificar em que medida contribui para o alcance dos resultados e da missão do IFCE.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *RAP*. Rio de Janeiro: Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.
- ABRUCIO, Fernando; LEVY, Evelyn. Mérito, desempenho e resultados: a gestão de pessoas como política pública. *II Congresso sobre Gestão de Pessoas*, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=V98-7b4M81w>>. Acesso em: 14 ago. 2017.
- ALENCASTRO, M. A. C. *Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência no poder executivo federal*. 2014. 310 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.
- ARAÚJO, Paulo Roberto de. *A Bíblia e a gestão de pessoas, trabalhando mentes e corações*. Curitiba: AD Santos Editora, 2012.
- ASSIS, Marcelino Tadeu de. *Indicadores de Gestão de Recursos Humanos*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2012.
- BARCIFONTAINE, Christian de Paul de. Espiritualidade nas empresas. *O mundo da saúde*. São Paulo, v. 31, n. 2, abr/jun., 2007.
- BASSI, Eduardo Rocha; SIMONETTO, Eugênio de Oliveira; COSTA, Vania Medianeira Flores. Utilização de indicadores de gestão de recursos humanos pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs). *XI Congresso Nacional de Excelência em Gestão*, Rio de Janeiro, 13 e 14 de agosto de 2015. p. 1-21. Disponível em: <http://www.inovarse.org/sites/default/files/T_15_350.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2017.
- BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. *Administração: construindo vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas, 1998.
- BECKER, Brian E.; HESELID, Mark A.; ULRICH, Dave. *Gestão Estratégica de Pessoas com scorecard: interligando pessoas, estratégia e performance*. 15. Impressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- BERGUE, Sandro Trescastro. Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público: uma perspectiva da vivência docente no contexto curso. In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010.
- _____. *Gestão de pessoas em organizações públicas*. 3 ed. Caxias do Sul/RS: Educs, 2010.
- BETTO, Frei. *Gosto de uva: escritos selecionados*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

BIANCHI, Álvaro. O conceito de estado em Max Weber. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 92, p. 79-104, 2014.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: por uma teoria geral da política*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 01 mar. 2016.

_____. *Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso em: 18 abr. 2017.

_____. Ministério da Educação. *Manual para cálculo dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – 2.0.*, abr., 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades/secretaria-de-gestao-de-pessoas>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília: MPOG, 2010.

_____. Ministério do Planejamento. *Indicadores - orientações básicas aplicadas à gestão pública*. Brasília: MP, 2012.

_____. Ministério do Planejamento. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019*. Brasília, 2015.

_____. Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual 2016–2019: Mensagem presidencial*. Brasília/DF, 2015a.

_____. Ministério do Planejamento. *Produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores*. Brasília, 2009.

_____. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Documento de Referência; Fórum Nacional 2008/2009/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão*. Brasília: MP, SEGES, 2009a.

_____. Tribunal de Contas da União. *Portaria -TCU Nº 389, de 21/12/2009. Boletim do Tribunal de Contas da União*. Brasília, Ano XLII, n. 10, 30/dez, 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *TC 022.577/2012-2: Relatório de Levantamento*. Distrito Federal. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão Nº 3023/2013 – TCU – Plenário, Sessão 13/11/2013a. Item 27. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança*. Brasília: TCU, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e Estado no Brasil. *Revista eletrônica sobre a reforma do Estado*, Salvador, n. 11, p. 6-65, set/out/nov 2007.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b.

CAMARGO, Thiago Alvim. Gestão de recursos humanos no governo federal: reflexões sobre avanços (?) e desafios. *V Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012.

CAMPOS, José Antonio. *Cenário balanceado: painel de indicadores para gestão estratégica dos negócios*. São Paulo: Aquariana, 1998.

CARVALHO, Antonio Vieira de; NASCIMENTO, Luiz Paulo do; SERAFIM, Ozilea Clen Gomes. *Administração de recursos humanos*. 2. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

CARVALHO, Hamilton Coimbra. Serviço público: o cemitério da motivação? In: TEIXEIRA, Hélio Janny, BASSOTTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (Orgs.). *Mérito, desempenho e resultados: ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público*. 1. ed. São Paulo: FIA/USP, 2014.

CARVALHO, Patrícia Aparecida Silva et al. Análise da gestão de pessoas na administração pública: um estudo de caso. *XII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia*, Rio de Janeiro, 28 a 30 de outubro de 2015.

CAVALCANTE, Pedro. Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. *APGS, Viçosa*, v.2, n.2, pp. 220-241, abr./jun. 2010.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. P. *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. Adaptado por Reynaldo Cavalheiro Marcondes e Ana Maria Roux Cesar. 2. ed. São Paulo: Pearson Educacion do Brasil, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COLOMBO, Irineu Mario et al. *Ética na gestão pública*. Curitiba: IFPR, 2011.

CORTELLA, Mario Sergio. *Qual é tua obra?: inquietações propositivas sobre gestão, liderança e ética*. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

COSTA, Ana Paula Paulino da. *Balance scorecard: conceito e guia de implementação*. São Paulo: Atlas, 2008a.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 42, n. 5, p. 829-874, set-out., Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2008.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. *Revista do Serviço Público*, Ano 51, N. 3, p. 40-73, Jul-Set, 2000.

CRETELLA JUNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

DAFT, Richard L. *Organizações: teoria e projetos*. 11. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DRUCKER, Peter. *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Cengage Learning, 1999.

FARAH, Flávio. *Ética na gestão de pessoas: uma visão prática*. São Paulo: Edições Inteligentes, 2004.

FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. *XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. *Texto para discussão nº 1369*. IPEA, Brasília, janeiro de 2009.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela et al. *Modelos de gestão*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela. II Administração Pública Gerencial. In: SANABIO, Marcos Tanure, SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Orgs.). *Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013.

FISCHMANN, Adalberto A.; ZILBER, Moisés Ari. *Utilização de indicadores de desempenho como instrumento de suporte à gestão estratégica*. 1999. p. 4.

Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-ae-11.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2017.

FOWLER, Eliane D'Martin, MELLO, Carlos Henrique Pereira; COSTA NETO, Pedro Luiz de Oliveira. Análise exploratória da utilização do programa de qualidade GESPÚBLICA nas instituições federais de ensino superior. *Gest. Prod.*, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 837-852, 2011. p. 849-850. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v18n4/a11v18n4.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. Texto para discussão nº 726. MPOG/IPEA: Brasília/DF, 2000.

INSTITUFO FEDERAL DO CEARÁ. *Organograma Reitoria*. Disponível em: <http://ifce.edu.br/aceso-a-informacao/Institucional/organograma_ifce-1.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. *Admissão de servidores*. Disponível em: <<http://ifce.edu.br/progep/admissao-de-servidores>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Conselho Superior. *Resolução nº 004, de 31/01/2014*. Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFCE. 2014-2018.

_____. Conselho Superior. *Resolução nº 007, de 04/03/2016*.

_____. Conselho Superior. *Resolução nº 040, de 14/09/2015*. Aprova as alterações do Estatuto do Instituto Federal do Ceará. art. 19.

_____. Pró-Reitoria de Administração e Planejamento. *Manual de planejamento estratégico: conceitos e diretrizes*. Fortaleza: IFCE, 2013.

_____. *Sistema SUAP*. Disponível em: <<https://suap.ifce.edu.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

INSTITUTO TEONTÔNIO VILELA. *Manual de plano plurianual – PPA*. Disponível em: <http://gestaopublicaeficiente.org.br/wp-content/uploads/2017/03/PPA_web-1.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2017.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *Mapas estratégicos - balance scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. *Organização orientada para a estratégia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

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

KETTIL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7 ed. Trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 75-121.

- LIMA, Paulo Daniel Barreto Lima. *Excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do Gespública*. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2013.
- LUCENA, Maria Diva da Salete. *Planejamento de recursos humanos*. São Paulo: Atlas, 1999.
- MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MARRAS, Jean Pierre. *Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico*. 3. ed. São Paulo: Futura, 2002.
- MARTINS, Humberto Falcão et al. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília: Publix, 2010.
- MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea; uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, p. 42-53, maio-ago., 2014.
- MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Revista Administração Pública e Gestão Social*. Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.
- _____. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- MELLO, Márcio Luiz Braga Corrêa de; AMÂNCIO FILHO, Antenor. A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz. *RAP — Rio de Janeiro*, v. 44, n. 3, p. 613-636, Maio/Jun., 2010.
- MENDES, Annita Valléria Calmon. *Ética na administração pública federal: a implementação de comissões de éticas setoriais: entre o desafio e a oportunidade de mudar o modelo de gestão*. Brasília: FUNAG, 2010.
- MENDES, Annita Valléria Calmon; BESSA, Luiz Fernando de Macedo; SILVA, Suytan de Almeida Midlej. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 1, jan-mar, 2015.
- MIRANDA, Luiz Carlos; SILVA, José Dionísio Gomes da. Medição de desempenho. In: SCHMIDT, Paulo. *Controladoria: agregando valor a empresa*. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- MOTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Introdução à organização burocrática*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MÜLLER, Claudio José. *Modelo de gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos (MEIO – estratégia, indicadores e operações)*. 2003. 292 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - UFRGS. Porto Alegre, 2003.

MURAD, Afonso. *Gestão e espiritualidade: uma porta entreaberta*. São Paulo: Paulinas, 2007.

MURGEL, Deborah Orsi; SILVA, João da Cruz Oliveira da; NEVES, José Manoel Souza das. A ética nos negócios como diferencial competitivo. *XXVI ENEGEP - Fortaleza, CE, Brasil, 9 a 11 de Outubro de 2006*.

OCDE. *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo - Relatório*. Brasília: OCDE, 2010.

OLIVEIRA, A. B. R.; SILVA, U. B.; BRUNI, A. L. Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil. *Revista de Estudos Contábeis*, Londrina, v. 3, n. 5, p. 63-82, jul./dez., 2012.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. Modelos de administração pública. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Orgs.). *Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. p. 9-34.

PACHECO, Ana Paula Reusing et al. O ciclo PDCA na gestão do conhecimento: uma abordagem sistêmica. *PPGEGC–Universidade Federal de Santa Catarina–Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento–apostila*, v. 2, 2012.

PASCARELLI FILHO, Mario. *A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança*. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PICHLER, Nadir Antônio; PADILHA, Ana Claudia Machado. Sobre o novo éthos empresarial. In: PICHLER, Nadir Antônio; PADILHA, Ana Claudia Machado; ROCHA, Jefferson Marçal. (Orgs.). *Ética, Negócios & Pessoas*. Jaguarão: Unipampa, 2011.

RASSIER, José Carlos. Excelência e qualidade na gestão pública. *Revista Linha Direta*, Edição 142, Ano 13, Janeiro, 2010. p. 5. Disponível em: <<http://linhadireta.com.br/publico/images/revistas/arquivos/jtledbufcdo.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ROBBINS, Stephen P. *Comportamento organizacional*. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

_____. *Administração: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROBERS, Danusa Simon; OLIVEIRA, Gabriela Freire; SILVA, Giovana Barbosa da. Por uma vida bonita: o reconhecimento do outro como legítimo outro, a liderança ética e servidora e o cuidado de si - reflexões acerca da educação e da gestão de pessoas mediadas por Maturana e Foucault. *XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária*. Florianópolis, 3, 4 e 5 de dezembro de 2014.

RODRIGUES, Júnia Marçal et al. Eficiência/desempenho hospitalar e resultados da gestão de recursos humanos – uma aproximação possível? *Revista Eletrônica Gestão & Sociedade*, v. 9, n. 24, p. 1128-1142, Setembro/Dezembro, 2015.

RODRIGUES, Waldir Ronaldo et al. A contribuição da função de recursos humanos para o negócio: uma avaliação da possibilidade de mensuração. In: FISCHER, A. L.; DUTRA, J. S.; AMORIM, W. A. C. de (Orgs.). *Gestão de pessoas: práticas modernas e transformação nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2010.

RUIZ ALONSO, Felix; LÓPEZ, Francisco G.; CASTRUCI, Plínio de L. *Curso de ética em administração: empresarial e pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SALES, Elana Carla de Albuquerque Silva *et al.* Governança no Setor Público Segundo a IFAC – Estudo nas Universidades Federais Brasileiras. *XXII Congresso Brasileiro de Custos*. Foz do Iguaçu, PR, Brasil, 11 a 13 de novembro de 2015.

SANTOS, Daniela Mesquita; CARVALHO, Gilmar Dias de. *Indicadores de performance organizacionais relativos a pessoas*. 2010. p. 3. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/carreira/indicadores-de-performance-organizacionais-relativos-a-pessoas/37574/>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

SCHIKMANN, Rosane. *Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público*. In: SOUZA, Marizaura Reis de Camões; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010.

SILVA, Georgina Alves Vieira da; BASQUES, Paula Valadares; FACCO, Fúlvio César. Conectando recursos humanos e estratégia: em busca de indicadores de resultados na gestão de pessoas. *Revista de Gestão*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 87-100, JUL/SET, 2006.

SILVA, Jesué Graciliano da. *Liderança ética e servidora: experiência concreta aplicada nos Institutos Federais Brasileiros*. Editora do IFSC: Florianópolis, 2014.

SILVA, Leliane T. P.; CORREIA, Monica C.; ALBUQUERQUE, Lindolfo G. de. Utilizando o *balance scorecard* para uma atuação estratégica de recursos humanos. In: FISCHER, A. L.; DUTRA, J. S.; AMORIM, W. A. C. de (Orgs.). *Gestão de pessoas: práticas modernas e transformação nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2010.

SIQUEIRA, Marcus Vinicius Soares; MENDES, Ana Magnólia. *Gestão de pessoas no serviço público e a reprodução do discurso do setor privado*. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 60, n. 3, p. 241-250, Jul/Set, 2009.

SROUR, Robert H. *Ética empresarial: posturas responsáveis nos negócios, na política e nas relações pessoais*. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

TAMAYO, Álvaro; GONDIM, Maria das Graças Catunda. Escala de valores organizacionais. *Revista de Administração*, São Paulo. v. 31, n. 2, p. 62-72, Abril/junho, 1996.

TEIXEIRA, Gilnei et al. *Gestão estratégica de pessoas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TEIXEIRA, H. J.; SALOMÃO, S. M.; NASCIMENTO, F. O mecanismo e outros ismos na gestão de pessoas no setor público. In: TEIXEIRA, Hélio Janny; BASSOTTI, Ivani

Maria; SANTOS, Thiago Souza (Orgs.). *Mérito, desempenho e resultados: ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público*. 1. ed. São Paulo: FIA/USP, 2014.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

UCHOA, Carlos Eduardo. *Elaboração de indicadores de desempenho institucional*. Brasília: ENAP/DDG, 2013.

VELASCO, Simone Maria Vieira de. *Gestão de Desempenho: Estudo de uma Carreira Típica da Administração Pública Federal* In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. *Gestão de pessoas*. São Paulo: Atlas, 2014.

VIEIRA, Sueli Mendes. *Gestão Estratégica de Pessoas na Administração Pública: Um Estudo de Caso na Secretaria Municipal de Saúde de Brumado/BA*. *Revista NAU Social*, v. 5, n. 9, p. 83-95, Novembro/ 2014-Abril/ 2015.

XAVIER, Paulo da Costa. *Ética protestante e relações de trabalho: contribuições do calvinismo para gestão de pessoas*. 2013. 141 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Religião). Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2013.

ANEXO 1 – MAPA ESTRATÉGICO DO INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ

MAPA ESTRATÉGICO DO INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ

