

Gestão de Pessoas na Administração Pública Federal: Análise dos Modelos Adotados no Período 1995 a 2010¹

Evandro José Bilycz de Camargo, André da Silva Pereira, Denize Grzybovski, Ana Luisa Hentges Lorenzon e Betina Beltrame

Resumo

O objetivo é identificar e explicar os modelos de gestão de pessoas do governo brasileiro no período 1995-2010, na expectativa de encontrar significativas transformações na transição do Governo FHC para o Governo Lula. A justificativa reside na condição política do Brasil no âmbito da União, na qual apenas dois partidos políticos se alternaram no poder nos últimos vinte anos. O referencial teórico apresenta os modelos de gestão de pessoas no setor público e traça um paralelo entre a literatura do management e o entendimento do tema na administração pública brasileira. Para tanto, assume-se uma postura paradigmática do humanismo radical. Trata-se de uma pesquisa descritiva, delineada como pesquisa documental, cujos dados foram analisados pela técnica análise de conteúdo. O estudo revelou que as propostas de reforma institucional iniciadas no Governo FHC tiveram continuidade no Governo Lula. O modelo de gestão de pessoas na administração pública brasileira é orientado por uma política pautada na excelência do serviço prestado e em ações promotoras de resultados significativos através da atuação de cada um. Apesar das supostas distinções entre as orientações políticas dos dois partidos que se alternam no poder, persiste um mesmo modelo de gestão, o gerencialista.

Palavras-chave

Modelo de Gestão de Pessoas. Administração Pública Federal. Brasil.

Abstract

The goal is to identify and explain people management models of Brazilian government in the period 1995-2010, with the expectation to find significant changes in the transition from FHC's to Lula's administration. The justification lies in Brazil's political status, as a federation, in which only two political parties have taken office in the past twenty years. The theoretical framework presents people management models in the public sector and draws a parallel between the management literature and the

theme of understanding Brazilian government. Therefore, we assumed a paradigmatic view of radical humanism. It is a descriptive research, outlined as a documentary research, whose data were analyzed using content analysis. The study revealed that the institutional reform proposals initiated in FHC's administration had continuity in the Lula's administration. The people management model in the Brazilian public administration is guided by a policy based on excellence of service and actions that promote meaningful results through the performance of each one. Despite the assumed distinctions between the political orientations of the two parties, the management model remains the same, a managerial one.

Keywords People Management Model. Federal Public Administration. Brazil.

INTRODUÇÃO

O contexto contemporâneo apresenta grandes, significativas e sucessivas mudanças na área de gestão de pessoas (CHANLAT, 1994; BRUSCH *et al.*, 2009; MALONEY; STANFORD, 2011), popularizadas nas revistas de negócios, das quais emergem questões de competição e individualidade no mundo do trabalho com vistas a “modelar” pessoas de acordo com as necessidades de mercado (WOOD Jr.; DE PAULA, 2002; OLTRAMARI; FRIDERICHS; GRZYBOVSKI, 2014). É uma área funcional da gestão que transmite a ideia de busca por “um ideal de indivíduo que se comporta racionalmente e que é capaz de alcançar sempre mais” (MORAES, 2012, p. 287).

A área de gestão de pessoas na administração pública faz parte desse contexto (BARBOSA, 1996; 2003; BRASIL, 2006; LONGO, 2007; FERREIRA; GOMES; ARAÚJO, 2008; LIPSKY, 2010; SALLES; FERNANDES; RAMOS FILHO, 2012) e os servidores públicos também estão expostos ao poder gerencialista de uma ideologia da ciência gerencial que transfigura o social (GAULEJAC, 2007) e traz contradições cada vez mais profundas sob uma ótica narcisista (MANZINI-COVRE, 2011). Uma ameaça faz parte do cotidiano do servidor público, como declara Bresser-Pereira (1996), que é a crescente transformação dos serviços não exclusivos de Estado em propriedade pública não estatal, cuja declaração como organização social se faz através de um “programa de publicização”. Assim, os servidores públicos gradativamente tornam-se uma categoria em extinção, em especial porque a contratação de novos servidores está sendo realizada pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), cujo controle dos recursos públicos postos à disposição da sociedade faz-se por meio de contratos de gestão submetidos à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

Com esse olhar crítico do contexto em que se insere o servidor público no Brasil, o presente artigo tem por objetivo identificar e explicar os modelos de gestão de pessoas adotados pelo

governo brasileiro no período de 1995 a 2010, na expectativa de encontrar significativas transformações na transição dos governos FHC para Lula.

O recorte histórico fundamenta-se na questão particular do funcionalismo público brasileiro, num contexto político-ideológico, no qual há supostas distinções entre as orientações políticas dos dois partidos políticos que se alteraram no poder (PSDB e PT), apontadas por Tristão (2011), as quais estariam igualmente promovendo mudanças no modelo de gestão de pessoas, entre o praticado nos dois mandatos do Governo FHC e posteriormente do Governo Lula. Para tanto, é necessário descrever teoricamente a administração pública, seus mecanismos, ferramentas e estrutura no que tange à área de gestão de pessoas, contemplando as dimensões políticas e estratégicas de cada governo. O pressuposto teórico é de que a gestão de pessoas no governo brasileiro tem sofrido significativas transformações em cada período histórico, mas, no século XXI, segue orientado por um modelo neoliberal, buscando ter um quadro de servidores públicos cujas ações estão pautadas na excelência, almejando resultados significativos através de sua atuação, desenvolvendo a organização à qual pertencem.

Na administração pública, independentemente da ideologia de governo, fatores gerencialistas orientados pela dominação legal (WEBER, 1991), como funcionalidade, controles, eficiência, eficácia e cumprimento dos aspectos legais, são determinantes de qualidade do serviço prestado (LIPSKY, 2010); e o mérito, principal atributo do emprego público (LONGO, 2007), converte-se em garantia formal de que tais serviços estão sendo prestados de forma satisfatória à sociedade. Contudo, a estrutura da sociedade atual (virtual, fragmentada, individualista e “líquida”) requer da administração pública mudanças (SALLES; FERNANDES; RAMOS FILHO, 2012) também no modelo de gestão de pessoas, e advoga em favor de um modelo mais holístico, no qual o mérito não deve ser um fator limitante (BARBOSA, 2003).

Ainda, argumenta-se que, um dos desafios da gestão pública contemporânea está no modelo de gestão de pessoas (BARBOSA, 2003; CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010; SALLES; FERNANDES; RAMOS FILHO, 2012; MENESES et al., 2014), o qual precisa considerar que se está tratando de “coisa pública”, dos sentidos e sentimentos da população e de todas as suas necessidades. Para tanto, é preciso dispor de servidores públicos profissionais e competentes, cujas ações sejam orientadas por competências específicas em detrimento do mérito; um modelo gestor flexível baseado na ética da moral e não do resultado, o qual orientou até então a administração pública brasileira. Conforme apontam Salles, Fernandes e Ramos Filho (2012), a Reforma Administrativa do Estado brasileiro, proposta na década de 1990, apontou tal necessidade e trouxe uma perspectiva de profissionalização e modernização na gestão pública, desvelada no lançamento do Concurso Inovação com o intuito de promover a inovação nas práticas de gestão (ABRUCIO, 1998; 2007; BRASIL, 1998).

O conteúdo deste estudo é apresentado em quatro seções, sendo a primeira formada por esta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico sobre gestão de pessoas com ênfase na administração pública, seguido pela apresentação dos fundamentos metodológicos

e dos dados empíricos e suas análises. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

A Área de Gestão de Pessoas

O fator humano é considerado por Longo (2007, p. 15) um fator chave para explicar “os êxitos e fracassos dos governos e das organizações do setor público”, seja pela ambiguidade das prioridades, a mutabilidade e brevidade dos governos, a dificuldade para medir e avaliar resultados apolíticos dentre as numerosas limitações legais. Somam-se a isso os conteúdos medidos no processo seletivo de pessoas para o emprego público de gestor de pessoas, os quais geralmente não contemplam as especificidades do cargo e tornam a realidade multifacetada, o que exige um olhar crítico do paradigma humanismo radical (BURRELL; MORGAN, 2005).

Desde a década de 1900, surgiram diferentes abordagens na área de gestão de pessoas, cuja gênese está na abordagem econômica decorrente de uma forma sofisticada de capitalismo (CHANDLER, 1977; FERREIRA; GOMES; ARAÚJO, 2008), tendo em conta: controle do trabalho com base e valores da racionalidade econômica; ética do trabalho com base psicológica e moral da administração moderna; ação com base na fragmentação do processo de trabalho. Das limitações desta abordagem do trabalhador como *homo economicus*, deriva a abordagem humanística, concepção de um trabalhador *homo socialis*, cujas bases residem nas necessidades humanas desenvolvidas na Psicologia Industrial. A área continuou concebendo o indivíduo como um recurso: administração de recursos humanos (RH).

Pela evolução dos estudos para compreender o comportamento humano, a abordagem comportamental assume papel importante na orientação prática da gestão organizacional e, no século XXI, a área começa a ser denominada “gestão de pessoas” (CHANLAT, 1994), mesmo que as práticas continuem sendo sustentadas por estruturas organizacionais hierárquicas e pelo plano de cargos e salários, ambos orientadores do modelo gerencialista, sugerindo um “novo gerencialismo” (MENDES; TEIXEIRA, 2000).

Enquanto área funcional do management, a gestão de RH procurou, ao longo dos anos, determinar práticas, políticas e modelos de gestão com ferramentas específicas (quadro de horário de trabalho, plano de cargos e salários, organograma, por exemplo) para organizar e controlar as pessoas em seus espaços no trabalho (CHANLAT, 1994; SIQUEIRA; MENDES, 2009). Isso, no entanto, sempre ocorreu pela racionalidade instrumental, como na sua *gênese, mesmo quando o discurso dos gestores vinha carregado de mensagens orientadoras de uma ação da abordagem comportamental*, as quais geram dilemas ao indivíduo, como descrevem Lipsky (2010) e Loveday, Williams e Scott (2008) no contexto dos serviços públicos.

O *gap* entre a abordagem teórica e a prática gerencial na administração de pessoas, observada no período histórico que vai de 1900 a 1990, decorre do que Weber (1974; 1991) descreve como sendo uma disciplina fabril racionalmente orientada, cujos mecanismos de fragmentação do trabalho são desumanizantes e os princípios são econômicos. Assim, consolida-se o modelo gerencialista.

De acordo com Gil (1994), ainda há empresas que mantêm essa estrutura orientativa para a área de gestão de pessoas. Em termos de estrutura da área, a concepção sistêmica continua retratando a fragmentação, a qual revelou as partes do todo integradas por ações estratégicas (SALLES; FRNANDES; RAMOS FILHO, 2012). Desde então, tem-se um departamento de RH estruturado em subsistemas, como consta no Quadro 1.

Quadro 1 – Subsistemas da área de administração de recursos humanos

SUBSISTEMAS	ATIVIDADES
Suprimento	Identificação das necessidades de pessoal. Pesquisa de mercado de recursos humanos. Recrutamento. Seleção.
Aplicação	Administração de salários. Benefícios. Higiene e segurança no trabalho.
Sistema de manutenção	Envolve as atividades desenvolvidas com o objetivo de manter os recursos humanos na organização.
Capacitação e desenvolvimento	Treinamento e desenvolvimento de pessoas. Aplicação de técnicas de desenvolvimento organizacional (DO).
Avaliação e controle	Banco de dados, sistema de informação. Auditoria de RH. Avaliação.

Fonte: Gil (1994, p. 19).

A dimensão sistêmica da área de gestão de pessoas retrata a ideia de que há harmonia e coerência entre as partes, mas não considera que assim se produzem inúmeras situações antagônicas no espaço organizacional, decorrentes de contingências políticas, por exemplo (LOVEDAY; WILLIAMS; SCOTT, 2008). Como afirmam Mozzato e Grzybovski (2013, p. 506), esse modelo é funcionalista, pois “explica o mundo social em relações causais e de regularidades, [...] pelo qual a pessoa é determinada pela situação, é controlada e condicionada, constituindo-se em produto do ambiente”.

Desde os anos 1990, a concepção sistêmica passou a dominar todas as ciências e, principalmente, a administração. Neste sentido, a área de gestão de pessoas deixou de ser apenas aquela que contratava, capacitava, alocava e desligava “recursos”, para tornar-se mais completa e complexa considerando “pessoas” (CHANLAT, 1994). Fala-se agora em “gestão de pessoas” em detrimento de “administração de recursos humanos”, mas com a intenção declarada de superar as perspectivas sobre e sub socializadas com as quais a área foi concebida (BALDI, 2004).

Isso em si representa a ideia de que outro olhar (estratégico) passou a ser direcionado para esta área (ALMEIDA; TEIXEIRA; MARTINELLI, 1993), pois o que aparecia anteriormente resume bem a falta de preocupações maiores com a dimensão humana do trabalhador, uma vez que tudo acontecia sob a dimensão dos recursos. Tal categorização trouxe não apenas uma quebra de paradigma importante, mas também provou reflexões sobre as práticas de gestão em busca de uma nova realidade. Isto possibilitou maior valorização aos atos e ações de cada trabalhador.

Para Fischer (1998), a área de gestão de pessoas é definida como um conjunto de políticas e práticas organizacionais que orientam o comportamento humano e as relações interpessoais no ambiente de trabalho. Para esses autores, a elaboração e o monitoramento de processos comportamentais regulam o ambiente e são a chave para uma boa gestão. A nova definição da área é importante, pois contempla a gestão dos aspectos legais das relações de trabalho e a subjetividade humana numa mesma dimensão, bem como a historicidade que envolve a pessoa humana (CHANLAT, 1994).

O que os autores apresentam completa o sentido dado pelos trabalhadores: o olhar para o todo, a preocupação com a individualidade dentro do grupo aliada à necessidade de atender aos objetivos organizacionais. Assim, encontra-se na definição da gestão voltada às pessoas uma forma de garantir a estabilidade emocional, funcional e o sentimento de valorização da pessoa por servir (“servidor”) no ambiente interno da organização (BALDI, 2004; MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2013). Contudo, a nova conceituação da área não está dissociada da dimensão estratégica das organizações, ou seja, da necessidade das organizações em buscar vantagem competitiva através das pessoas (MARRAS, 1999; ROSA, 2000; BRUSCH *et al.*, 2009).

A Gestão de Pessoas na Administração Pública

Os sistemas tradicionais da administração pública (burocráticos) constituem, hoje, a forma mais comum de gestão de pessoas encontrada nas organizações públicas, embora venham sendo crescentemente questionados por sua rigidez e dificuldade de compatibilização com novas ferramentas de controle (interativas, virtuais, dinâmicas) da gestão e de processamento das informações (DE PAULA, 2005; 2007; SECCHI, 2009; KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010). Em razão disso, na administração pública brasileira, está formalizada uma proposta alternativa, a qual é a gestão de pessoas por competências, como consta no Decreto nº 5.707/2006 (BRASIL, 2006). O objetivo é estimular atitudes reflexivas dos gestores públicos e ampliar a capacidade de interpretar fatos, identificar conexões, paradoxos e questões subjacentes à gestão de pessoas na administração pública.

Embora haja extensa literatura dedicada à gestão de pessoas por competências na iniciativa privada, poucas obras tomam como foco as especificidades desse tema na administração pública, como os estudos de Bruno-Faria e Brandão (2003), Pires *et al.* (2005), Gramigna (2007), Carvalho *et al.* (2009), Pantoja, Camões e Bergue (2010). Ainda é um campo temático pouco explorado no país.

A gestão de pessoas por competências tem como propósito fornecer uma metodologia para a gestão de pessoas, alinhada aos objetivos, metas e processos da organização com vistas a obter resultados satisfatórios, melhorias no desempenho e desenvolvimento da organização (FISCHER, 1998; VERGARA, 2000; TACHIZAWA; FERREIRA; FORTUNA, 2006; GRAMIGNA, 2007). Nesse sentido, tal modelo contribui na busca pelo autodesenvolvimento do indivíduo e possibilita ao gestor elaborar um diagnóstico sobre os elementos necessários para o atingimento dos objetivos estratégicos da organização

(FLEURY; FLEURY, 2004), mas apresenta baixa credibilidade para orientar contratações, promoções, remuneração e desenvolvimento (MUNCK; MUNCK; SOUZA, 2011).

Destarte as críticas presentes na literatura nacional (MUNCK; MUNCK; SOUZA, 2011; MENESES *et al.*, 2014), a gestão de pessoas por competência é um modelo contemporâneo mais bem difundido nas organizações contemporâneas, fundamentado em uma perspectiva teórica contingencialista, a qual reconhece que as organizações distinguem-se entre si a partir dos recursos que detêm, sejam eles de natureza humana ou não (MENESES *et al.*, 2014).

Diante do exposto, a reflexão a respeito de nova orientação prática para a área de gestão de pessoas na administração pública é necessária, apesar de sofrer resistências. O modelo burocrático de gestão de pessoas, adotado por todo século XX sem ser questionado, propõe profissionalização, hierarquia funcional, carreira, impessoalidade e formalismo (WEBER, 2004; KLERING; PORSE; GUADAGNIN, 2010), mas caracteriza um modelo gerencialista (GAULEJAC, 2007), pautado na autoridade racional-legal (WEBER, 1991), ou seja, o poder gerencialista. Parte-se de uma desconfiança prévia nos servidores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por este motivo, sempre foram utilizados controles rígidos dos processos. Assim, a administração pública brasileira é estigmatizada por dogmas dados pela população, de ineficiente, altamente burocrática e com servidores pouco experientes em suas funções. No entanto, essa não é uma característica particular dos servidores públicos brasileiros, mas das muitas influências das contingências políticas que eles sofrem (LOVEDAY; WILLIAMS; SCOTT, 2008; LIPSKY, 2010).

No Estado brasileiro, ainda que em grande parte do território se inspirem as mais avançadas práticas de gestão, ainda se encontra dominante a administração pública patrimonialista e/ou burocrática ao invés da gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Para Bergue (2010, p. 18), a gestão de pessoas no setor público é considerada até então um “esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas [...], em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem”. Assim, pode-se considerar que, na sua essência, estão os mesmos fundamentos gerencialistas impressos no modelo taylorista, os quais são a racionalização e a padronização dos processos através dos princípios do planejamento, preparo, controle e execução (COSTA, 2009).

Alguns órgãos públicos buscam classificar o reconhecimento do mérito do servidor público (NOGUEIRA; OLIVEIRA; PINTO, 2007) por meio dos critérios burocráticos, descritos por Weber (1991) como sendo funções oficiais vinculadas a determinadas regras, dentro de determinadas competências (obrigações, poderes de mando e limitação fixa dos meios coercitivos eventualmente admissíveis). No entanto, há de se ter determinados cuidados, pois gerir pessoas está intrinsecamente ligado a perceber méritos (meritocracia), o que, por si só, gera polêmica e contradições na administração pública, seja por ideologia político-partidária, descontinuidade eleitoral, fundamentos de Estado democrático não aplicados nas práticas de gestão ou falta de competência do gestor público.

Para Barbosa (2003), meritocracia é um dos principais sistemas de hierarquização social da sociedade moderna e pode-se aludir a ela os valores postulantes de uma posição social do indivíduo, no sentido de verberar-se o mérito de cada um, ou seja, das suas realizações individuais. Ainda, afirma o autor, a meritocracia é um conjunto de valores que rejeita toda e qualquer forma de privilégio hereditário e corporativo, porque se valorizam e se avaliam as pessoas independentemente de suas trajetórias e biografias sociais (BARBOSA, 1996; 2003). Portanto, a meritocracia não deveria atribuir importância às variáveis sociais (origem, posição social ou econômica, poder político), o que nem sempre ocorre na administração pública brasileira, razão pela qual o uso desta no modelo burocrático se contrapõe ao modelo de gestão por competências.

Segundo Demo (2005, p. 4), a implantação de políticas de gestão de pessoas que sugerem “o desenvolvimento e a valorização das pessoas nas organizações deve trazer corolários como: produção de produtos e serviços inovadores de alta qualidade, bem como atendimento mais flexível e atencioso”.

Na administração pública, produtividade e competências estão intrinsecamente ligadas (LIPSKY, 2010). O trabalhador tem características próprias e cria mecanismos de enfrentamento não sancionados, os quais tendem a polarizar a intenção política diante das suas condições de trabalho, geralmente carente de recursos (LONGO, 2007; LIPSKY, 2010). Nesse sentido, tornam-se imperativas a proposição de um modelo de gestão e a adoção de práticas que consideram a possibilidade de sua emancipação, tornando-o competente para ter consciência do seu papel no mundo (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2013). Nesse sentido, Maloney e Stanford (2011) propõem estabelecimentos de contratos subjetivos sobre o trabalho, os quais se revelem desafiadores e estimulantes, pois a clareza de propósitos, o engajamento, a recompensa e o reconhecimento são elementos importantes para alcançar o sucesso através de pessoas.

Para resgatar a natureza humana na gestão de pessoas na administração pública brasileira, talvez se façam necessários novos caminhos e ideologias sobre o servidor público, novos paradigmas orientadores das práticas de gestão, numa proposta muito além da ideologia orientadora dos governos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa descritiva, qualitativa e documental (LAVILLE; DIONNE, 1999), com uso da técnica análise de conteúdo (BARDIN, 2009). A abordagem qualitativa permite entender e descrever o fenômeno em sua complexidade, com possibilidade de análise da interação entre as dimensões política e estratégica de cada governo, subentendida nas decisões, podendo revelar tanto particularidades quanto generalizações, em maior ou menor nível de aprofundamento, como orientam Richardson e Peres (1985). Esta também é justificativa para desenvolver uma pesquisa descritiva que, segundo Gil (2002), considera como principal objetivo descrever as características de determinado fenômeno, de forma a estabelecer condições de relacionar elementos essenciais aos resultados na análise proposta.

Em razão do objeto de análise (modelos de gestão de pessoas) contemplar um período histórico de análise (1995 a 2010) da administração pública brasileira, a pesquisa documental, como propõe Laville e Dionne (1999), foi determinante para gerar uma base de dados secundários que permitissem descrever separadamente os modelos de gestão de pessoas de cada governo: (a) Governo FHC – período 1995-1998 (primeiro mandato) e período 1999-2002 (segundo mandato); (b) Governo Lula, período 2003-2006 (primeiro mandato) e período 2007-2010 (segundo mandato). A escolha do período histórico 1995-2010 justifica-se, além das razões já descritas na Introdução, por ter sido aquele em que mais foram propostas questões e destinados recursos para melhorias e aprimoramento das condições de trabalho na administração pública brasileira.

Na pesquisa documental, foram analisados os documentos em que estavam expostos os planos de gestão, considerados somente aqueles que envolviam conteúdos/temas relativos à área de gestão de pessoas, como programas de capacitação de servidores, programas de modernização da administração pública, programas, leis, regulamentos e normativas relacionadas. Os dados foram tabulados por ano de proposição, implementação e/ou publicação do programa/plano/política pública e alocados em quadros específicos para cada um dos governos, FHC ou Lula.

Para a análise dos dados, foi adotada análise de conteúdo, pela técnica análise categorial, como propõe Bardin (2009), utilizando-se quadros para apresentar as categorias analíticas: propostas de profissionalização dos servidores públicos, programas e planos de gerenciamento, estrutura de governança. Estas foram previamente determinadas, tomando-se por base os modelos de gestão burocrático e por competências, como descritos na literatura.

MODELOS DE GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

As mudanças na administração pública brasileira são marcadas por fundamentos ideológicos de cada governo. Por essa razão, são apresentados e analisados os modelos de gestão de pessoas no período compreendido entre os anos 1995 e 2010, os quais marcam a gestão coordenada pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, na sequência, pelo sindicalista Luis Inácio Lula da Silva (Lula).

Governo FHC

A partir dos anos 90, o governo brasileiro apresenta uma nova agenda em termos de gestão pública, em especial em 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). O Mare foi criado pela Medida Provisória nº 813/95, reeditada inúmeras vezes, e, em 1998, foi convertida na Lei nº 9.649/98. Nesse momento, o Estado brasileiro aparecia sob forte crise interna e a resposta ao ambiente interno necessitava de ações que mostrassem o interesse efetivo de mudanças pelo governo brasileiro. O Estado brasileiro e o seu desempenho internacional, a partir dos anos 90, começou a ser mais

flexível, da mesma forma a administração pública. Os princípios orientadores impressos na Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 2002) proporcionaram idealizar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Este enfatizou o ajuste fiscal e a redução de custos, “deu uma feição diferenciada à reforma administrativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, fazendo-o avançar além da estratégia fiscalista sem negá-la por completo” (ABRUCIO, 1998, p. 63).

Segundo Martins (2002), a reforma burocrático-fiscalista adotada pelo Governo FHC teve como principal objetivo superar a crise do Estado. Para o autor, nesse momento, existiam seis propostas diferentes de reformas da gestão pública e estas são:

- Reforma institucional: políticas públicas voltadas à melhoria da gestão, incluindo a reestruturação de ministérios e a implantação das organizações sociais e das agências executivas;
- Gestão-meio: relativa à implantação de políticas de RH e Tecnologia da Informação;
- Gestão estratégica: compreende os Estudos dos Eixos de Desenvolvimento e o Plano Plurianual;
- Aparato regulatório: refere-se à construção de instituições regulatórias, representado pelas Agências Reguladoras;
- Gestão social: voltada à mobilização, capacitação e modelos de parceria com o terceiro setor, culminando na instituição da organização da sociedade civil de interesse público;
- Gestão fiscal: conjunto de políticas nas áreas orçamentária, patrimonial e financeira.

As propostas de FHC estão organizadas em seis pontos fundamentais para implementar as reformas da administração pública brasileira, conforme Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998). Esta, em seu parágrafo 8º do artigo 37, versa acerca da autonomia de gestão por meio de um contrato legítimo e eficaz, da criação das organizações sociais e agências executivas, dos Decretos e da promoção do ajuste fiscal na visão da LRF.

De acordo com o exposto no Quadro 2, o Governo de FHC buscou o fortalecimento governamental, sobretudo no que diz respeito à gestão pública e seus princípios. Isso revela políticas públicas definidas e gerenciadas a partir de um novo olhar, cujo foco maior era o contribuinte e as variáveis sobre o controle social, firmando-se, em linhas gerais, através da participação da sociedade, da modernização do Estado e principalmente, no oferecimento de um melhor serviço público, de qualidade e postulado pelos aportes de eficiência e eficácia.

O início do Governo FHC baseou-se nas lições de Bresser-Pereira (1996) e seus entendimentos acerca de uma visão gerencial para as questões de Estado. O olhar para a “coisa pública” veio carregado pela crítica incisiva ao modelo existente no período pós-Constituição de 1988, com destaque para a criação de inúmeros projetos para implementar uma gestão mais gerencialista e pautada por um governo mais eficiente. Isso se afirma com a aprovação da EC 19/98, a qual, dentre seus variados tópicos, sugere uma nova disposição

no que tange à realidade da administração pública brasileira vivenciada naquele momento.

Quadro 2 – Iniciativas de gestão de pessoas no Governo FHC (Período 1995-1998).

ANOS 1995/1998		
Profissionalização	Gerencialista	Governança
Projeto Cidadão (Desburocratização do Cidadão).	Processamento do Orçamento Fiscal, Registro do SIAFI.	Projeto de Avaliação Estrutural para desenvolver as agências autônomas.
Definição de indicadores de desempenho quantitativo para as atividades exclusivas de Estado.	Folha de Pagamento e Gastos dos Servidores Federais (SIAPE).	Proposição de ações gerenciais acerca do olhar sobre os servidores públicos.
Programa de qualidade e participação	Fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macroatribuições (SIORG).	
Nova política de recursos humanos (Política de Carreira de Celetistas e Estatutários).	Movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços (SIASG).	
Rede de Governo (Rede de comunicação de dados, interligando a administração pública).	Orçamento de investimentos (SIDOR), planejamento de ações de governo (SISPLAN).	
Sistema de gestão pública (SGP) aplicado à administração de modo geral (Controle de Informações Gerenciais – CIG).	Emenda Constitucional (EC) 19/98 – Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos.	

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

E então, chegado o segundo mandato, FHC justificou sua preocupação com as metas fiscais e buscou um período de austeridade na busca de atender ao que o sistema neoliberal assim sugeria. A globalização e as novas mudanças, sobretudo nos aportes tecnológicos, referendavam a construção de um modelo que fosse capaz de atender ao Estado, aos contribuintes e à sociedade como um todo. Baseados nisso, as questões relativas à criação de órgãos institucionais, o olhar para as questões sociais e os aportes em gestão de pessoas tomaram outro sentido, o que se verifica no Quadro 3.

Quadro 3 – Iniciativas de gestão de pessoas no Governo FHC (Período 1999-2002).

ANOS 1999/2002		
Profissionalização	Gerencialista	Governança
Fortalecimento institucional da Secretaria de Gestão no Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG).	Criação da Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio (SEAP) e criação do projeto Avança Brasil (depois, Brasil em Ação).	Implementação de novos planos de ações de âmbito social.
Consolidação da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (plano de alocação dos seus quadros em áreas estratégicas ao desenvolvimento das reformas organizacionais e gerenciais).	Reorganização Institucional dos órgãos: Denatran (Ministério da Justiça), Inkra (Ministério do Desenvolvimento Agrário), Bolsa Escola (Ministério da Educação), a Secretaria de Estado de Assistência Social (Ministério da Previdência) e AGU (Advocacia Geral da União).	Proposição de nova instrumentalização dentro do gerenciamento do PPA.
Fortalecimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), junto com a comunidade científica, pela reforma do Estado.	Medida Provisória 1799/99 – Altera Lei 9.649/98 que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.	
Consolidação das iniciativas de profissionalização e estabilização das carreiras gerenciais.	Lei 104/2000 (LRF) Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.	

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

A principal contribuição auferida do Quadro anterior está em um novo modelo proposto pelo Governo FHC, o qual é o fortalecimento institucional de parte dos órgãos públicos, aliado à proposição de tratar com mais acuidade questões como a profissionalização dos servidores. Tal postura reflete-se na consolidação do ajuste fiscal por meio da LRF.

Por fim, pode-se destacar que FHC teve em seu governo, na maioria do tempo sob a gestão de Luiz Carlos Bresser Pereira, principalmente nos quesitos impetrados pelo Caderno Mare (BRASIL, 1997), uma visão gerencialista. A afirmação final, quanto à definição de que tenha sido efetivamente um acerto ou não, produz outros questionamentos, o que não é o propósito deste artigo. Contudo, houve ruptura de um paradigma institucionalizado por séculos e este provocou melhorias e contribuições até hoje, bem como promoveu alguns vícios e conflitos, ainda discutidos nos mais diversos tribunais.

Quadro 4 – Iniciativas de gestão de recursos humanos no Governo Lula (Período 2003-2006).

PERÍODO 2003-2006		
Profissionalização	Gerencialista	Governança
Recomposição da força de trabalho (servidores de carreira) do Poder Executivo Federal, com destaque para agências reguladoras, órgãos vinculados aos programas sociais prioritários, órgãos de controle, Polícia Federal e órgãos de defesa.	Lançamento do Plano de Gestão para um Brasil de Todos (interrompido a partir de 2004) e instituição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA).	Instituição de órgãos no âmbito do poder executivo para assim promover e coordenar políticas voltadas à igualdade de gênero e raça, aos direitos humanos e ao desenvolvimento social.
Estruturação e profissionalização das agências reguladoras: agências passam a contar com carreiras próprias (2004).	Intensificação de programas de capacitação, com destaque para ações de qualificação dos gestores públicos federais na área de avaliação e monitoramento.	Fortalecimento do caráter participativo nos PPA.
Intensificação de programas de capacitação, destacando ações de qualificação dos gestores públicos federais na área de avaliação e monitoramento.	Anteprojeto de lei de contratualização, regulamentando os artigos 37 e 39 da CF/88 (ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira).	
Realização de eventos de capacitação em Processo Administrativo Disciplinar para todos os servidores de carreira do Poder Executivo Federal.	Alterações na Lei nº 8.745/93, que dispõe sobre a contratação temporária de agentes públicos, autorizando, por exemplo, a contratação de agentes temporários para situações emergenciais.	
Estabelecimento de percentuais mínimos para ocupação de cargos de livre provimento por servidores de carreira.	Lançamento do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE).	
Elaboração de projeto de lei sobre a democratização e solução de conflitos nas relações de trabalho, dispondo sobre negociação coletiva, direito à greve e associação sindical.	Desenvolvimento e implantação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP).	
Reajuste salarial para todos os servidores públicos.		

Fonte: Silva e Marin (2013).

Governo Lula

A continuidade e os processos inseridos no conceito do que foi o Governo Lula receberam algumas críticas, muitas positivas, outras negativas. Para muitos, a política que deveria ter continuidade na nova gestão foi fragmentada e mal planejada, não se aproximando em quase nada da agenda gerencialista da “nova gestão pública”. Dentre outros, destaca-se a efetividade das políticas para todos, a capacidade legítima de formulação e avaliação de políticas públicas, os gastos públicos controlados, a transparência e a preocupação com a responsabilização dos agentes públicos (*accountability*) (PACHECO, 2004).

No Quadro 4, descreve-se como as dimensões profissionalização, gerencialismo e governança foram tratadas pelo Governo Lula no período de 2003 a 2006, caracterizado como o primeiro mandato.

O que se pode auferir do Quadro 4, tanto sobre as propostas de profissionalização do servidor público quanto do gerenciamento e da governança, é que as iniciativas do Governo Lula seguem em direção à capacitação profissional dos servidores e à modernização da gestão, um olhar mais apurado sobre os gestores, instituição, promoção e coordenação de políticas direcionadas às mais variadas igualdades e movimentos sociais e humanos, bem como novas formas de fortalecer a participação da sociedade em planos e ações do executivo.

A dimensão desses elementos, quando se busca entender o processo de uma estratégia de gestão, encontra-se alicerçada em atributos que somente o planejamento bem construído pode atingir. Assim, o que se permite enumerar é o fato de que, independentemente dos aspectos ligados a questões partidárias ou políticas, será sempre importante a continuidade das políticas públicas, especialmente aquelas indicadas ao serviço público. Isto aparece no Quadro 5, o qual apresenta as iniciativas de gestão de RH no segundo mandato do Governo Lula.

Quadro 5 – Iniciativas de gestão de recursos humanos no Governo Lula (Período 2007-2009).

PROFISSIONALIZAÇÃO	GERENCIALISTA	GOVERNANÇA
Programas prioritários do governo (PAC): substituição de terceirizados, retenção de talentos.	Programas prioritários do governo (PAC): instrumentos gerenciais.	Criação de novos Conselhos e Ouvidorias Públicas Federais.
Aumento de gratificações e capacitações.	Ano Nacional da Gestão Pública (2009).	Carta de Brasília sobre Gestão Pública: mobilização em rede em prol da melhoria da Gestão Pública.

PROFISSIONALIZAÇÃO	GERENCIALISTA	GOVERNANÇA
Criação de novas carreiras nas áreas prioritárias: Especialista em Infraestrutura, Analista de Infraestrutura, Analista Técnico de Políticas Sociais, Analista de Tecnologia da Informação.	Projeto de Lei n.1992 (2007): autoriza regime de previdência complementar para servidores públicos.	
Autorização de concursos para substituir os trabalhadores terceirizados em situação irregular no Poder Executivo Federal.	Implementação de sistemática para avaliação de desempenho individual dos servidores: Lei nº 11.784/08.	
Profissionalização dos cargos de direção: projeto de Lei nº 3.429/08 cria as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), que destinam parte dos cargos de livre provimento a servidores públicos do quadro efetivo, com a definição de requisitos de mérito para sua ocupação.	Implantação do Sistema de Desenvolvimento na Carreira (SIDE) pela Lei nº 11.890/08.	
Realização de eventos de capacitação em Processo Administrativo Disciplinar para todos os servidores de carreira do Poder Executivo Federal.		

Fonte: Silva e Marin (2013).

Após análise acerca dos quadros mostrados anteriormente, identifica-se que as agendas gerencialistas e de profissionalização foram mais definitivas na política de gestão de RH do Governo Lula, com superior destaque no primeiro e segundo mandato do governo em evidência, com uma leve supremacia da agenda de profissionalização.

ANÁLISE DOS DADOS

A análise das iniciativas dos Governos FHC e Lula, no que se refere ao modelo de gestão de pessoas, possibilitou revelar uma série de práticas de gestão na administração pública brasileira, não apenas responsáveis por promover melhorias aos servidores públicos, mas no atendimento às demandas da sociedade. Isso pode contribuir para desmistificar uma concepção do servidor público, pois a letargia e o obsoletismo, ainda que sejam partes integrantes de alguns governos, não parece ser regra na administração pública brasileira atual.

A criação e implementação do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, no Caderno Mare da Reforma do Estado (BRASIL, 1997, p. 15), trazem a qualidade

como elemento central na modernização da administração pública brasileira. O que efetivamente se pode visualizar neste programa é a atenção direta à qualidade dos serviços na sua apresentação e prestação a todos os envolvidos. A identificação de instrumentos bem definidos e que possam tratar as organizações públicas de forma metodológica e técnica, encarnam a necessidade de se ter um planejamento suficientemente capaz de promover as melhores ações, não apenas ao viés político inerente à gestão pública, mas, sobretudo, o olhar para os contribuintes como clientes em potencial. Neste sentido, o que se pode evidenciar é que o Brasil tenha encontrado, no início desse período ora estudado, a incorporação de premissas ligadas à liberdade e ao liberalismo econômico, social e político.

Para Bresser-Pereira (2001, p. 4), no século XX, “o estado modificou-se [...], passando a ser liberal-democrático e depois social-democrático (ou estado do bem-estar social), mas permaneceu burocrático. Agora, o novo estado se direciona no sentido de tornar-se social-liberal, e gerencial”. O Quadro 6 demonstra as mudanças ocorridas.

Quadro 6 – Mudanças ocorridas segundo o regime político e a forma de gestão.

SEGUNDO O REGIME POLÍTICO	SEGUNDO A FORMA DE GESTÃO
Estado Absoluto	Administração Patrimonial
Estado Liberal	Administração Pública Burocrática
Estado Liberal-Democrático	Administração Pública Burocrática
Estado social democrático (do bem-estar social)	Administração Pública Burocrática
Estado Social-Liberal (Democrático)	Administração Pública Gerencial

Fonte: Bresser-Pereira (2001, p. 4).

Os dados revelam que, no que se refere ao regime político, o Estado brasileiro parte de um regime absolutista para uma democracia (Estado social-liberal) e de uma forma de gestão patrimonialista para uma administração pública gerencial. No que tange às formas de gestão, mesmo que orientado por um modelo burocrático de gestão, o Estado brasileiro consegue desenvolver um novo paradigma orientador, o gerencial, o qual trouxe, de modo mais específico, contribuições para atender aos anseios governamentais e administrativos, o que reflete em melhores serviços à comunidade.

De acordo com Bresser-Pereira (1999, p. 241), a gestão pública burocrática, além de patrimonialista e absolutista, confundia patrimônio público com privado. Por isso, tornou-se necessário desenvolver um novo tipo de administração, com clara distinção entre o público e o privado. Desta forma, pode-se determinar que a elaboração do Plano Diretor da Reforma Brasileira ergue-se dentro da proposta de encontrar e diagnosticar o momento e os problemas existentes na realidade do país.

A área de gestão de pessoas precisa de modelos de gestão capazes de abrigar comportamentos sem ferir a coletividade, de tal modo que consiga atender às necessidades dos trabalhadores e aos interesses da organização. Na administração pública, essa orientação precisa contemplar

também as dimensões estruturais que envolvem o ente público, para não criar problemas fiscais, estruturais, econômicos ou sociais. Talvez nesta complexidade da gestão de servidores públicos é que reside o maior problema, pois eles atuam numa organização que, por força das leis, funciona com base nos fundamentos do modelo burocrático de gestão, mas que apresentam as mesmas necessidades de indivíduos de outros tipos organizacionais, isto porque são seres sociais.

No entendimento de Carvalho (2006), o comportamento dos servidores públicos está vinculado a fatores internos e externos, em especial aos seguintes: ausência de plano de carreira; **cultura egocêntrica** daqueles que sempre julgam o salário como abaixo do ideal e como razão para atender mal o público; **estabilidade**, conferida exatamente para garantir prestação de serviço igualitária e com qualidade, mas que gera acomodação; decisões políticas superando as decisões técnicas e a meritocracia associadas a eventos de corrupção; a convivência de gerações de servidores; estereótipo de que servidor público “não gosta de trabalhar”; o quadro reduzido de pessoal para o volume de tarefas crescentes no cotidiano organizacional; descomprometimento dos gestores públicos com o serviço público (mais orientados a atendimentos de interesses políticos e partidários); percepção inequívoca de serviço público exclusivamente com fins eleitoreiros.

Logo, a gestão de pessoas na administração pública precisa contemplar programas permanentes de conscientização do papel que cada servidor, inclusive o gestor público, exerce em prol da sociedade, a fim de garantir a satisfação dos envolvidos no processo.

Para tal, Giannini (2003) propôs uma simples equação (Quadro 7), para descrever as condições existentes para ter-se um “estado de satisfação”, as quais complementam-se quando a administração pública respeita três premissas ou necessidades básicas, sendo elas: de investimento em gestão estratégica, em recursos humanos e em recursos materiais.

Quadro 7 – Estado de satisfação

ESTADO DO CIDADÃO	CONDIÇÕES EXISTENTES	ESTADO DO SERVIDOR PÚBLICO
Satisfeito	Reconhecimento público; motivação do servidor público; redução do atrito externo; redução das pressões e atritos internos; aumento da produtividade.	Satisfeito

Fonte: Adaptado de Giannini (2003).

A respeito dessas premissas, observa-se o que segue:

- **Investimento em gestão estratégica:** reorganização estrutural com ênfase no planejamento estratégico, no controle operacional e no gerenciamento executivo de programas e projetos, objetivando a maximização de resultados com redução de custos institucionais;

- **Investimento em recursos humanos:** quantificação dos recursos humanos necessários em treinamento adequado para os servidores, alocados segundo a sua criatividade, aptidão e vocação profissional e as necessidades operacionais, com materiais adequados, em local adequado e no momento adequado, de forma objetiva e focalizado na relação servidor – cidadão usuário – servidor e;
- **Investimento em recursos materiais:** reforma e manutenção adequada dos locais de trabalho e de circulação pública, reforma, substituição e aquisição de veículos, materiais e equipamentos utilizados pelo cidadão e pelo servidor e, especialmente, na modernização ou atualização tecnológica de sistemas e métodos, focalizados na agilidade e na qualidade do serviço prestado ao cidadão, pelo próprio servidor público.

A partir do que fora destacado, há de se admitir a discussão promovida por Bresser-Pereira (1996), na qual ele critica a CF/88 pelo “retrocesso burocrático” e que trouxe à tona algumas questões não discutidas em sua forma plena. A ideia defendida no Plano Diretor de 1995, no qual a contratação de novos servidores públicos devesse ser exclusivamente celetista, bem como a liberdade para administradores públicos demitirem servidores públicos por desempenho não condizente com as prerrogativas de gestão, perderam-se no tempo.

Isto significa, de um modo geral, que o modelo brasileiro, no que se refere à gestão de pessoas, prescinde de uma nova discussão nacional. Ainda que alguns governos, estados ou municípios tentem implementar suas formas de administração de RH, o que se pode identificar na realidade do país, dentre tantos outros fatores, é a falta de uma conduta única e geral. Tais processos são imprescindíveis para que sejam atendidas as necessidades dos servidores enquanto profissionais e seres humanos, na qual se possibilite ter gestões públicas de qualidade, com um Estado mais ágil, eficiente e eficaz, no qual os serviços sejam prestados com sentido ético e responsável a todos os contribuintes/clientes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações acerca dos objetivos propostos na gestão pública brasileira nos últimos anos puderam ser extremamente discutidas, principalmente no início dos anos 90, quando trouxeram à luz da sociedade a necessidade de uma reforma capaz de quebrar paradigmas e alcançar novos horizontes. Os resultados obtidos nesta abordagem mais gestacional e de olhar sobre os aspectos humanos, junto ao serviço público, receberam especial atenção tanto no Governo FHC como no Governo Lula.

O viés identificado com os processos de RH complementou-se através das mais distintas ideias publicitadas em vários momentos. A criação e a disseminação do plano diretor da reforma brasileira, sob muitos aspectos, contribuíram para alertar o Estado e a sociedade da necessidade de mudanças em grande parte das vicissitudes nacionais, regionais e municipais.

Existem, em meio ao organismo estatal, aspectos extremamente politizados e que, de modo geral, resistem à gestão pública contemporânea, demonstrando, de certa forma, a incapacidade de se entender o que seja gerir pessoas e assim prover o que seja o “bem

comum”, a “coisa pública” e o atendimento do que aspira a sociedade. O comportamento de resistência da administração pública à mudança do modelo de gestão de pessoas pode ser considerado um atraso nas condutas derivadas dos direitos e deveres do Estado para com os cidadãos.

A proposta impressa no início do Governo FHC, em 2001, foi de promover a reforma institucional, com a criação das escolas de governo, implantação de políticas de gestão de pessoas, do Programa da Qualidade e promover a efetiva Participação na Administração Pública, como recomenda Caderno Mare; tudo isto de forma conjugada ao ajuste fiscal, para tentar solucionar problemas há muito tempo considerados “gargalos” da administração pública. A surpreendente continuidade desta proposta no Governo Lula, a partir de 2003, evidencia o entendimento de uma política de gestão de pessoas que atende às necessidades dos servidores públicos. As iniciativas na área de gestão de pessoas, como a profissionalização, o gerenciamento e a governança, permitiram integrar processos, intensificar a oferta de programas de capacitação e qualificar gestores públicos.

Tais orientações gerais, impressas na política de gestão de pessoas, estão alinhadas ao entendimento de Armstrong (2009) de que políticas de gestão de pessoas não podem ser confundidas com procedimentos e práticas, mas podem facilmente ser identificadas nas ações de cada membro da organização. Contudo, a ausência de planos de carreiras uniformes e, acima de tudo, a falta de compromisso que os estados têm em cumprir determinados programas criados pelo executivo federal, como manutenção e pagamento de piso salarial a inúmeras carreiras, de modo contundente, aparece como um grande problema quando se busca criar um relacionamento que venha a atender às demandas dos servidores e como estes estejam desempenhando suas funções junto aos contribuintes/clientes.

Aliada a isso, a dificuldade que muitos governos e administrações encontram em qualificar os mecanismos e recursos utilizados como ferramentas de RH parece estar atrapalhando a gestão pública brasileira. Isto, de modo claro, pode significar que a qualidade dos serviços prestados diminui quando não se consegue mensurar o atendimento às necessidades da comunidade e piora quando as gestões não conseguem se adaptar às novas realidades, o que resulta em uma má administração.

O que a gestão de pessoas incorporada ao modelo no Brasil tem demonstrado é a necessidade de uma orientação maior e que venha a ser pautada por melhor aporte e ferramentas que visem à qualidade e à excelência. As transformações históricas aqui descritas auxiliam na idealização do servidor público brasileiro, o qual almeja condições de trabalho, satisfação e, sobretudo, valorização profissional.

Tais conceitos erguem-se e fortalecem-se na busca de se entender as necessidades do ser humano, pois, desde as teorias de Maslow e Herzberg, fatores importantes para as condições de vida e qualidade nascem de forma explícita. A continuidade dessas premissas regularmente requeridas insere-se nas justificativas direcionadas à funcionalidade gerencial que o serviço público deve ter, ou seja, o atendimento à comunidade, o qual, em todos os sentidos, será sempre a razão maior de ser da administração pública.

Quanto às limitações do estudo, o mesmo revelou que a tentativa de busca por dados definitivos e confiáveis encontra certos limites, na medida em que nem todos os dados necessários para a interpretação da realidade puderam ser apurados, em face da transparência na gestão pública ainda estar sendo conduzida na prática. Também observou-se que os aspectos comportamentais e as vicissitudes inerentes do ser humano, principalmente frente aos aspectos de mudanças, apresentam-se quase sempre como importantes barreiras. Nesse especial sentido, pode-se destacar que, ainda que exista uma vasta bibliografia acerca dos temas tratados nesta pesquisa, o acompanhamento das necessidades coletivas, sobre as necessidades individuais, encontrou algumas limitações. Tudo porque, como visualização de um cenário que retrate ideias e ideais, o alcance pleno do que se espera nos serviços públicos requer um olhar mais apurado dos gestores envolvidos.

Assim, conclui-se que a gestão de pessoas no governo brasileiro, no século XXI, segue orientada por um modelo neoliberal e uma política de gestão de pessoas pautada na busca pela excelência do serviço prestado e em ações promotoras de resultados significativos através de atuação de cada um. Apesar das supostas distinções entre as orientações políticas dos dois partidos que se alternam no poder, persiste um mesmo modelo de gestão, o gerencialista.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: out. 2014. Aceito para publicação em: maio 2015.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, Especial, p. 67-86, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>>.

ARMSTRONG, M. **Armstrong's handbook of human resource management practice**. 11. ed. London: Kogan Page, 2009. Capítulo 60.

BALDI, M. Novas formas organizacionais: a necessidade de superação das perspectivas sobressocializadas e subsocializadas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 2, n. 1, 2004.

BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 3, p. 58-102, set./dez. 1996.

_____. **Igualdade e meritocracia**: a ética do desempenho nas sociedades modernas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Ed. Revista e Atualizada. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. Caxias do Sul: Educus, 2010.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.
- _____. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília. Mare, 1997. Caderno 4. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acessado em: 15 jan. 2014.
- _____. **Emenda constitucional nº. 19**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública.... Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jun. 1998.
- _____. **Constituição Federal**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2002.
- _____. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamentada... Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 fev. 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
- _____. Da Administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 05-24, jan. 2001.
- BRUNO-FARIA, M. F.; BRANDAO, H. P. **Competências relevantes a profissionais da área de T&D de uma organização pública do Distrito Federal**. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 7, n. 3, p. 35-56, 2003.
- BRUSCH, P. V.; OLIVEIRA, V. A. R.; BROTEL, M. O.; NASCIMENTO, J. P. B. Burocracia e subjetividade: novos delineamentos nas relações de trabalho contemporâneas. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 6, 2009, Resende. **Anais do...**, Resende: AEDB, 2009.
- BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis: elements of the sociology of corporate life**. Hants-England: Ashgate, 2005.
- CAMÕES, M. R. S.; PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. (Org.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: Enap, 2010.
- CARVALHO, A. **Gotas de inteligência: fortalecendo o potencial humano**. São Paulo: Livro Pleno, 2006.

CHANDLER, A. D. **The visible hand**: the managerial revolution in American business. Cambridge: Harvard University, 1977.

CHANLAT, J. O significado da pessoa na gestão de recursos humanos: uma perspectiva sócio-antropológica. **Organização & Sociedade**, v. 2, n. 3, p. 7-34, 1994.

COSTA, P. M. (Org.). **Taylorismo**: após 100 anos, nada superou o modelo de gestão? Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

DEMO, G. **Políticas de gestão de pessoas nas organizações**: papel dos valores e da justiça organizacional. São Paulo: Atlas, 2005.

DE PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, 2005.

_____. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

FISCHER, A. L. **A constituição do modelo competitivo de gestão de pessoas no Brasil**: um estudo sobre as empresas consideradas exemplares. 1998. Tese (Doutorado em Administração de Recursos Humanos) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. **Estratégias empresariais e formação de competências**: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

GIANNINI, F. **Direito Administrativo Brasileiro**: atualidade e perspectivas da administração pública. Brasília: SINDIF, mar. 2003. Disponível em: <www.aifsp.org/members/destaque/sinp1.htm>. Acessado em: 15 jan. 2014.

GIL, A. C. **Administração de recursos humanos**. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAMIGNA, M. R. **Modelo de competências e gestão dos talentos**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Revista Análise**, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

LIPSKY, M. **Street level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Nova Iorque: The Russell Sage Foundation, 2010.

LOVEDAY, B.; WILLIAMS, S.; SCOTT, P. Workforce modernization in the police

service: prospects for reform? **Personnel Review**, v. 37, n. 4, p. 361–374, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1108/00483480810877552>.

MALONEY, K.; STANFORD, P. The craft of people management. **Human Resource Management International Digest**, v. 19, n. 3, p. 3-5, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/09670731111125844>>.

MANZINI-COVRE, M. L. Gestão e patologia contemporânea. **Revista de Administração contemporânea**, v. 51, n. 6, p. 610–611, 2011.

MARTINS, H. F. **Reforma do estado na era FHC**: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? São Paulo, 2002. Mimeografado.

MENDES, V. L. P. S.; TEIXEIRA, F. L. C. O novo gerencialismo e os desafios para a administração pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 24, Florianópolis, 2000. **Anais...**, Florianópolis: Anpad, 2000.

MENESES, P. P. M. *et al.* A produção científica brasileira sobre a gestão de recursos humanos entre 2001 e 2010. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 15, n. 4, p. 110–134, ago. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-69712014/administracao.v15n4p110-134>>.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Abordagem crítica nos estudos organizacionais: concepção de indivíduo sob a perspectiva emancipatória. **Cadernos Ebape.BR**, v. 11, n. 4, artigo 1, p. 503-519, dez. 2013.

MUNCK, L.; MUNCK, M. G. M.; SOUZA, R. B. Gestão de pessoas por competências: análise de repercussões dez anos pós-implantação. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 1, p. 4-52, fev. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1678-69712011000100002>>.

NOGUEIRA, J. M. M.; OLIVEIRA, L. G. L.; PINTO, F. R. A meritocracia no setor público: uma análise do plano de cargos e carreiras do poder judiciário cearense. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

OLTRAMARI, A. P.; FRIDERICHS, B. P.; GRZYBOVSKI, D. Carreira, família e a dialógica do assujeitamento: o discurso vigente em uma revista popular de negócios. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, n. 1, artigo 6, p. 112-130, jan./mar., 2014.

PACHECO, R. S. Governo Lula: ausência de uma política para a gestão pública. In: INTERNATIONAL PUBLIC MANAGEMENT NETWORK CONFERENCE, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Ebape, 2004.

RICHARDSON, R. J.; PERES, J. A. S. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1985.

SALLES, M. A. S. D.; FERNANDES, E. S.; RAMOS FILHO, A. C. Inovação e gestão

estratégica de pessoas: um ciclo virtuoso na gestão pública? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

SILVA, F. L. S.; MARIN, P. Gestão de pessoas no governo de Luiz Inácio da Silva (Lula): Análise das políticas desenhadas e implementadas e de sua relação com o modelo de gestão pública do governo federal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais...** Curitiba: Gerência Executiva da Escola de Governo, 2013.

TRISTÃO, E. A opção neoliberal do primeiro mandato do Governo Lula. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 104-128, jan./jun. 2011.

WEBER. M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1991. Volume 1.

_____. **Ensaio de sociologia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

**Evandro José
Bilycz de
Camargo**

Bacharel em Administração (UPF). Especialista em Economia e Gestão Empresarial (UPF – 2011). Funcionário Público Municipal no cargo de Agente Fiscal Urbano da Prefeitura Municipal de Passo Fundo. Membro do Conselho Deliberativo da Caixa de Auxílio e Pensões do Município (CAPASEMU). Presidente da Associação dos Fiscais Urbanos, Sanitários e Afins do Município de Passo Fundo.

**André da Silva
Pereira**

Economista (USU). Mestre em Economia pela UFRGS. Doutor em Economia (UFRGS). Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação em Administração na Universidade de Passo Fundo (PPGAdm/UPF).

**Denize
Grzybovski**

Administradora (URI Campus Erechim). Mestre em Dirección y Organización de Empresas (UMSA/Argentina). Doutora em Administração (UFLA). Docente Permanente no Programa de Pós-Graduação em Administração na Universidade de Passo Fundo (PPGAdm/UPF). Professora Convidada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUÍ). Membro da Rede ORD (NISP/PPGA/ESAG/UFSC). Editora da Seção Administração do periódico Scientia Plena. Segunda Secretária (Gestão 2016-2018) Na Associação Nacional de Estudos em Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas.

**Ana Luisa
Hentges
Lorenzon**

Mestre em Desenvolvimento pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Coordenadora de Gestão de Pessoas do Instituto Federal Farroupilha – Campus Santo Augusto.

**Betina
Beltrame**

Psicóloga (Centro Universitário Franciscano). Mestre em Desenvolvimento (UNIJUI). Professora titular da Fundação Educacional Machado de Assis – FEMA.