

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - EAD**

**CESAR SANTINI DE ABREU**

**A PERCEPÇÃO ORGANIZACIONAL DE EFICIÊNCIA E O NECESSÁRIO  
APODERAMENTO, PELOS GESTORES PÚBLICOS, DE FERRAMENTAS PARA  
GERIR O DESEMPENHO DOS SERVIDORES.  
UM ESTUDO DE CASO – 10RF/RFB**

**PORTO ALEGRE  
2015**

**A PERCEPÇÃO ORGANIZACIONAL DE EFICIÊNCIA E O NECESSÁRIO  
APODERAMENTO, PELOS GESTORES PÚBLICOS, DE FERRAMENTAS PARA  
GERIR O DESEMPENHO DOS SERVIDORES.  
UM ESTUDO DE CASO – 10RF/RFB**

**CESAR SANTINI DE ABREU**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Ariston Azevedo

**CESAR SANTINI DE ABREU**

**A PERCEPÇÃO ORGANIZACIONAL DE EFICIÊNCIA E O NECESSÁRIO  
APODERAMENTO, PELOS GESTORES PÚBLICOS, DE FERRAMENTAS PARA  
GERIR O DESEMPENHO DOS SERVIDORES.  
UM ESTUDO DE CASO – 10RF/RFB**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração.

Conceito final:

Aprovado em \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr.

---

Prof. Dr.

---

Orientador: Prof. Dr. Ariston Azevedo

## **AGRADECIMENTOS**

A realização da Especialização, finalizada com o Trabalho de Conclusão de Curso e defendida na Banca Examinadora, é resultado da percepção de que a qualificação é uma grande ferramenta motivacional. Dessa forma, eu não poderia deixar de agradecer àqueles que me prestigiaram com seu apoio ao longo dessa trajetória:

À minha família e aos meus amigos e amigas, pela empatia e compreensão;

Ao Delegado da Receita Federal do Brasil de Porto Alegre, Alexandre Rampelotto, pelas ideias, pelo apoio e pelos bons exemplos de gestão pública;

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ariston Azevedo, pela objetividade ao refutar democraticamente eventuais excessos em meu rumo e por indicar referenciais teóricos que modificaram minhas percepções e foram úteis às minhas conclusões;

Aos gestores e aos servidores da 10RF que responderam aos questionários, aos colegas que participaram dos pré-testes, pela contribuição com a pesquisa de campo;

Ao Programa Nacional de Formação em Administração Pública - PNAP, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, à Universidade Aberta do Brasil - UAB, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS e ao Polo de Serafina Corrêa, pela oportunidade concedida para a realização dessa capacitação.

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	Contexto de Estudo e Justificativas.....	23
1.2	Questionamento .....	27
1.3	Objetivos.....	27
1.3.1	Objetivo Geral .....	27
1.3.2	Objetivos Específicos.....	27
2.	METODOLOGIA DE PESQUISA .....	29
2.1	Tipo de Pesquisa.....	29
2.2	Natureza da Pesquisa .....	30
2.3	Espaço de Pesquisa.....	31
2.4	Detalhamento da População e da Amostra .....	33
2.4.1	População.....	33
2.4.2	Amostra.....	35
2.5	Técnica de coleta de dados.....	35
2.5.1	Questionário ( <i>survey</i> ).....	36
2.5.2	Observação Participante.....	36
2.5.3	Análise Documental .....	37
3.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	38
3.1	Do Estado.....	38
3.1.1	O Estado Liberal .....	40
3.1.2	O Estado Marxista.....	41
3.1.3	O Estado do Bem-Estar Social .....	43
3.1.4	O Estado Neoliberal.....	46
3.2	Da Administração Pública.....	49
3.2.1	Administração Pública Patrimonialista .....	50
3.2.2	Patrimonialismo no Brasil .....	52
3.2.3	Administração Pública Burocrática .....	54
3.2.4	Burocracia no Brasil.....	56
3.2.5	Administração Pública Gerencial .....	59
3.2.6	Gerencialismo no Brasil .....	63
3.3	A Reforma do Aparelho do Estado .....	68
3.3.1	Críticas à Reforma Gerencial do Estado.....	72
3.4	Eficiência na Administração Pública .....	75

3.4.1	Avaliação de Desempenho - Retrospectiva .....	79
3.4.2	Avaliação de Desempenho – Tendências Atuais e Futuras .....	83
3.5	Motivação .....	86
3.5.1	Maslow e a Hierarquia das Necessidades .....	87
3.5.2	Hertzberg e a Teoria dos Dois Fatores .....	88
3.5.3	Motivação – Análise Concreta.....	89
3.6	Liderança.....	93
4.	ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS.....	96
4.1	O Servidor .....	96
4.2	O Gestor .....	97
4.2.1	Programa de Desenvolvimento Gerencial .....	101
5.	ANÁLISE DE DOCUMENTOS.....	103
5.1	Gestão por Competências.....	103
5.1.1	Treinamento.....	107
5.1.2	<i>Feedback</i> .....	112
5.1.3	Banco de Talentos .....	113
5.1.4	Avaliação 360°.....	113
5.2	Concurso de Remoção.....	115
5.3	Programas de Reconhecimento.....	117
5.3.1	Prêmio de Desempenho Funcional.....	117
5.3.2	Medalha ao Mérito Funcional.....	119
5.3.3	Prêmio de Criatividade e Inovação da RFB.....	120
5.3.4	Portaria de Elogio .....	121
5.4	Licença Capacitação .....	122
5.5	Rodízio de Servidores .....	123
5.6	Gestão Democrática e Comunicação Interna.....	124
5.7	Retribuição Financeira.....	126
6.	ANALISE DAS SURVEYS .....	128
6.1	Síntese do Modelo Utilizado .....	132
6.2	Detalhamento das Respostas e Considerações Pontuais.....	132
7.	CONCLUSÃO .....	155
8.	REFERÊNCIAS .....	160

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação de Candidatos por Vaga em Concursos AFRFB e ATRFB.....	19
Tabela 2 - Subsídio atual da Carreira ARF – Por cargo .....	24
Tabela 3 - Relação Subsídio x DAS .....	101
Tabela 4 - Programas Nacionais de Capacitação e seus Módulos .....	107
Tabela 5 - Critério de Análise de Correlação .....	130
Tabela 6 - Perfil dos Respondentes .....	131
Tabela 7 - Resumo das Respostas às Questões nº 1 a nº 10 .....	140
Tabela 8 - Resumo das Respostas à Questão nº 11 .....	143
Tabela 9 - Resumo das Respostas às Questões nº 12 e nº 13.....	145
Tabela 10 - Resumo das Respostas à Questão nº 14 .....	146
Tabela 11 - Resumo das Respostas à Questão nº 15.....	147
Tabela 12 - Resumo das Respostas à Questão nº 16 .....	149
Tabela 13 - Resumo das Respostas às Questões nº 17 a nº 21 .....	152
Tabela 14 - Resumo das Respostas às Questões nº 22 e nº 23 .....	153
Tabela 15 - Resumo das Respostas à Questão nº 24 .....	154

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Composição da Carreira Auditoria da RFB .....	23
Figura 2 - Organograma da DRF/POA .....	31
Figura 3 - Composição da população da pesquisa .....	34
Figura 4 - Medidas Demandadas pelo FMI, Banco Mundial e BID .....	48
Figura 5 - Administração Patrimonialista .....	51
Figura 6 - Vantagens e Disfunções da Burocracia .....	56
Figura 7 - Diferenças entre as Administrações Burocrática e Gerencial .....	62
Figura 8 - Pirâmide de Maslow .....	87
Figura 9 - Fatores Motivacionais segundo Hertzberg .....	89
Figura 10 - Diferenças de Personalidade .....	91
Figura 11 - Teoria Triárquica da Inteligência .....	92
Figura 12 - Componentes da Personalidade .....	92
Figura 13 - Habilidades Básicas de Liderança .....	94
Figura 14 - Mitos da Liderança de Equipes .....	95
Figura 15 - Competências Gerenciais .....	102
Figura 16 - Indicadores de Treinamento - 10RF - 2013 .....	109
Figura 17 - Formas de Feedback .....	112
Figura 18 - Tipos de Avaliação .....	115
Figura 19 - Síntese do Modelo Utilizado .....	132

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Crescimento do PIB do Brasil de 1968 a 1973.....	65
Gráfico 2 - Quantitativo de Servidores Públicos Federais de 1993 a 2002.....	68
Gráfico 3 - Tempo de Serviço Público dos Gestores da 10RF .....	100
Gráfico 4 - Pergunta 5 – Correlação Negativa Alta .....	137

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1 - Íntegra das respostas dos Gestores .....	166
Anexo 2 - Íntegra das respostas dos servidores .....	174

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

10RF – 10ª REGIÃO FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL  
AFRFB – AUDITOR FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL  
ATRFB – ANALISTA TRIBUTÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL  
ARF – AUDITORIA DA RECEITA FEDERAL  
BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO  
BNCC – BANCO NACIONAL DE CRÉDITO COOPERATIVO  
BNDE – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
CAEEB – COMPANHIA AUXILIAR DE EMPRESAS ELÉTRICAS BRASILEIRAS  
CELMA – COMPANHIA ELETROMECÂNICA CELMA  
CF 1988 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988  
COPEL – COMPANHIA PETROQUÍMICA DO SUL  
CSN – COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL  
COSINOR – COMPANHIA SIDERURGICA DO NORDESTE  
DAS – CARGO DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO SUPERIOR  
DL – DECRETO LEI  
DNOS – DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS E SANEAMENTO  
DRF – DELEGACIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL  
DRF/POA – DELEGACIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL DE PORTO ALEGRE  
EBTU – EMPRESA BRASILEIRA DE TRANSPORTES URBANOS  
EC 19 – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19  
EMBRATER – EMPRESA BRASILEIRA DE EXTENÇÃO RURAL  
ESAF – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA  
FCB – FUNDAÇÃO DO CINEMA BRASILEIRO  
FG – FUNÇÃO GRATIFICADA  
FHC – PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL  
FUNARTE – FUNDAÇÃO NACIONAL DAS ARTES  
FUNDACEN – FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES CÊNICAS  
GDAT – GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHO DE ATIVIDADE TRIBUTÁRIA  
GIFA – GRATIFICAÇÃO DE INCREMENTO DA FISCALIZAÇÃO E DA

## ARRECADAÇÃO

IAA – INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL

IBC – INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ

INFAZ – COMPANHIA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA FAZENDÁRIA

INTERBRAS – PETROBRÁS COMÉRCIO INTERNACIONAL

MAFERSA – MATERIAIS FERROVIÁRIOS S/A

MARE – MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO

MF – MINISTÉRIO DA FAZENDA

MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

OCDE – ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO

PEC – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

PETROFLEX – PETROFLEX INDÚSTRIA E COMÉRCIO S/A

PETROMISA – PETROBRÁS MINERAÇÃO S/A

PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO

PLC – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PRÓ-MEMÓRIA – FUNDAÇÃO NACIONAL PRÓ-MEMÓRIA

RFB – SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

RS – ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

SIDERBRÁS – SIDERURGIA BRASILEIRA S/A

SNBP – SERVIÇO DE NAVEGAÇÃO DA BACIA DO PRATA S/A

SRH – SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS/MPOG

SRRF10 – SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA RFB NA 10RF

SUDECO – SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO  
CENTRO-OESTE

SUDESUL – SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL

USIMINAS – USINAS SIDERÚRGICAS DE MINAS GERAIS S/A

USIMEC –USIMINAS MECÂNICA

## RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso envolve a análise do princípio da eficiência no âmbito da administração pública brasileira. Seu referencial teórico foi construído com base na evolução histórica do Estado e das diferentes formas de se gerir a *res pública*. Aborda-se, de maneira mais densa, a reforma gerencial no Brasil e a avaliação de desempenho no setor público. A realidade captada através dos instrumentos de coleta de dados também foi confrontada com as teorias vigentes sobre liderança e motivação humana. A pesquisa busca identificar como o gestor público faz uso das ferramentas que ele dispõe na gestão de desempenho, considerando a ausência de processos avaliativos de seus quadros funcionais. O ambiente escolhido para estudo foi a 10ª Região Fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil. A utilização de métodos qualitativos e quantitativos de pesquisa propiciou ao pesquisador uma visão importante sobre as percepções que os gestores e os demais servidores da carreira Auditoria da Receita Federal têm sobre eficiência. O método de *survey* desenvolvido no íterim da investigação permitiu confrontar as diferentes visões, dos gestores e dos subordinados, sobre os mesmos temas. Os resultados apresentados permitem inferir importantes aspectos. Um deles indica a visão hegemônica que os servidores têm da eficiência, em sentido aderente àquele da meritocracia. Apesar de formas mais flexíveis de se pensar a relação custo x benefício na administração pública, a cultura organizacional do ambiente de estudo está permeada pelo predomínio do individual sobre o coletivo. Com essa constatação, abre-se caminho para novas investigações que, como resultado, possam vir a melhorar o ambiente interno e, possivelmente, a qualidade dos serviços prestados pela 10RF, no exercício de suas competências.

Palavras-chave: Administração Pública. Eficiência. Gestão de Desempenho.

## **ABSTRACT**

This final course research paper contains the analysis of the principle of efficiency in the realm of Brazilian public administration. Its theoretical references are based on the historical evolution of the State and on different ways to manage public affairs. In a deeper way, we approach the public management reform and the performance evaluation in the public sector in Brazil. The reality perceived through the data collected was confronted to present theories on leadership and human motivation. The research aims at identifying how public managers use the tools at their disposal in managing performance, considering the absence of staff evaluation processes. The chosen object of study was the 10<sup>th</sup> Tax Region of the Brazilian Internal Revenue Service Secretary. By using qualitative and quantitative research methods, the researcher was able to distinguish important aspects of how managers and other public servants of the Institution view efficiency. The survey method developed during the research allowed the researcher to compare how managers and staff perceive the same theme. The results offer important insights. One of them points to the hegemonic way in which civil servants view efficiency, which adheres to the notion of meritocracy. In spite of more flexible and cost-effective ways of thinking the public administration, the individualistic perspective prevails over the collective one in the studied environment. This finding opens ways to new investigations which, as a result, could improve the internal environment and possibly the quality of the services offered by the Institution in the exercise of its capacities.

Key words: Public Administration. Efficiency. Performance Management.

## 1. INTRODUÇÃO

O princípio da eficiência, enquanto aplicável no âmbito da administração pública, foi alçado à condição de pressuposto do ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998<sup>1</sup>. Essa inserção deu-se no bojo de um conjunto ampliado de alterações na matriz fundamental da ordem administrativa. Tal momento foi denominado historicamente de Reforma Gerencial do Estado ou Reforma da Gestão Pública.

A doutrina jurídico-administrativa tem pacífico entendimento no sentido de que a eficiência, como condição necessária a revestir todo ato emanado do Estado brasileiro, já impregnava o texto da Constituição Federal desde a sua promulgação, em 1988. A elevação de valor daquele termo, passando de implícito e subjacente para a condição de expresse na Carta Magna, não representou propriamente uma inovação. Sua aplicação na gestão pública brasileira, mesmo antes da Reforma Gerencial, já consistia como fundamental às ações emanadas dos representantes do Estado. Esse aspecto costumava ser conhecido anteriormente como boa administração (OLIVEIRA, 2006).

A meritocracia também é consagrada em alguns aspectos da Constituição Federal de 1988. Seu texto já dispunha originalmente que o acesso aos cargos públicos depende de prévia aprovação em concurso público. A essa condição é dado muito destaque e relevância, não somente pelo governo como por toda a sociedade. Enquanto norma impositiva, a eficiência vincula toda a legislação infraconstitucional, buscando garantir um serviço público originariamente impessoal e profissional em todos os entes da federação.

Dentre outras modificações inseridas no texto constitucional através da Reforma Administrativa procedida durante o governo Fernando Henrique Cardoso, algumas ocorreram no modo de o Estado relacionar-se com seus servidores. O

---

<sup>1</sup> Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 - Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

vínculo que eles têm com a Administração, diferentemente do aplicável aos trabalhadores de empresas privadas (origem contratual), é de natureza estatutária.

No regime contratual, os elementos fundamentais (direitos e deveres) que vinculam as partes encontram-se fixados essencialmente na Consolidação das Leis do Trabalho<sup>2</sup>. Outras normas, além de eventualmente dispostas em legislação esparsa, podem ser estabelecidas por Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho<sup>3</sup>. Esses dois últimos são discutidos e definidos, por representação (sindicatos), pelas partes envolvidas: quem contrata e quem é contratado. Normalmente há restrições à efetivação de mudanças que afetem de modo sensível a relação capital x trabalho. Em especial no sentido de se evitar a redução de direitos inerentes ao trabalhador, reconhecido corretamente como hipossuficiente pela lei<sup>4</sup>.

O regime estatutário é assim chamado pois o relacionamento jurídico entre o contratante, ente da administração pública, e os servidores, é delimitado pelas imposições constantes de estatutos legais. No caso da União, a norma que dispõe sobre o regime jurídico dos seus servidores civis, incluídos aqueles das autarquias e fundações públicas federais, é a lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. O Estado tem a possibilidade de, respeitando o direito adquirido, mas de forma unilateral, promover mudanças legislativas que afetem os direitos e os deveres de seus servidores.

A CF 1988 previa originalmente a possibilidade de demissão do servidor público estável somente em dois casos:

- a) sentença judicial transitada em julgado; e
- b) processo administrativo em que lhe fosse assegurada ampla defesa.

Tendo por norte a eficiência e trazendo para a gestão pública princípios de administração de recursos humanos originalmente focados no mundo empresarial, a

---

<sup>2</sup> Decreto-Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943 - Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

<sup>3</sup> Convenções e Acordos Coletivos de Trabalho são instrumentos de caráter normativo firmados entre entidades sindicais ou entre estas e empresas, que estabelecem condições de trabalho aplicáveis no âmbito de representação das partes envolvidas. Para que tenham validade e se apliquem a todos os envolvidos, precisam ser registrados no Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. A obrigatoriedade de depósito dos instrumentos no MTE, para fins de registro e arquivo, tem previsão legal no art. 614 da CLT e objetiva a verificação dos requisitos formais exigidos para a sua celebração e a publicidade que deve ser dada a tais atos. Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

<sup>4</sup> Art. 468 da CLT - Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia.

EC 19 acrescentou, ao art. 41 da CF 1988, nova hipótese de perda de cargo público por servidor estável. A partir de então há, nos termos de lei complementar a ser editada, a possibilidade de o servidor perder o cargo em virtude de avaliação periódica de desempenho. A regulamentação desse dispositivo, a ser realizada futuramente pelo parlamento brasileiro, irá definir objetivamente, em que casos e condições, a má avaliação de um servidor irá acarretar, de maneira derradeira, em sua efetiva demissão por insuficiência de desempenho.

A avaliação de desempenho é um instrumento que as organizações em geral utilizam para dimensionar e controlar, além de interferir na atuação individual ou de um grupo, dentro de uma equipe de trabalho. Tem caráter de essencialidade, visto que dos resultados através dela colhidos podem se originar consequências relevantes. A análise de seus dados pode dar subsídios à verificação de déficits de competências necessárias e à imprescindível qualificação de pessoas com menor rendimento. As informações concretas trazidas à luz pelos processos de avaliação podem, em determinados casos, fundamentar inclusive a política de progressão e promoção funcional<sup>5</sup> (GIL, 2008).

Bergue (2011), abordando a Teoria da Expectativa proposta por Victor Vroom, lembra que a intensidade do esforço humano para a ação está relacionada ao resultado econômico ou simbólico obtido como efeito de sua realização. Nesse sentido, o servidor tenderá a empreender, no desenvolvimento de uma atividade, esforço proporcional à forma como ele percebe que seu desempenho nela poderá ser melhor avaliado.

Conforme já citado, a investidura em cargo ou emprego público depende da aprovação em concurso, seja ele de provas ou de provas e títulos. É desse modo que o Estado proporciona, ao universo de cidadãos que o integra, a possibilidade de acesso às posições de trabalho disponíveis e oferecidas à ampla concorrência. Cada uma delas possui, dentro de sua natureza e especificidades, condições próprias de ingresso, as quais têm de ser atendidas pelos indivíduos, de forma a garantirem sua posse. Esse procedimento visa atender à aplicação, no recrutamento

---

<sup>5</sup> As carreiras são escalonadas em classes e padrões. Progressão funcional é a passagem para o padrão imediatamente superior dentro da mesma classe de um cargo. Promoção é a passagem, do último padrão de uma classe, para o primeiro padrão da classe imediatamente superior.

da mão de obra estatal, do princípio da impessoalidade. Todos os candidatos que cumprirem, por ocasião da realização das provas, as condições de participação inerentes ao posto almejado, poderão concorrer livre e igualmente a sua ocupação. Cabível lembrar que a especificação das imposições intrínsecas à qualificação para o preenchimento de cada cargo público deve ser expressa nos termos de lei.

O concurso público consiste na forma mais democrática de os órgãos da administração pública selecionarem seus quadros. Apesar disso, essa ferramenta apresenta resultados nem sempre tão adequados às efetivas necessidades administrativas. A maioria dos certames resume-se a comparar e avaliar o conhecimento teórico dos concursandos por ocasião do período de realização das provas. Eles não possibilitam analisar e controlar, de forma mais coerente, a necessária competência para o exercício contínuo das funções.

Justen Filho (2010), ao expor seu entendimento sobre a característica negativa de concursos públicos, destaca que eles não possuem a capacidade de avaliar a personalidade e as virtudes pessoais do indivíduo, gerando distorções.

É evidente que se torna difícil selecionar pessoas de uma maneira isonômica, e ao mesmo tempo buscar atender a necessidade de determinados atributos pessoais e perfis funcionais específicos. Nesse sentido, os processos seletivos para ingresso no serviço público devem evoluir, buscando incluir referenciais de competências entre suas diretrizes de recrutamento (BERGUE, 2011).

Uma característica que os dados atuais comprovam é que os concursos para cargos na RFB têm expressiva relação de candidatos por vaga (concorrência). Isso exige que, para ter expectativa de aprovação, os interessados devam estar muito bem preparados. Os salários pagos encontram-se entre aqueles mais altos no Executivo federal, para pessoas com formação superior em qualquer área. A justa remuneração e a aquisição de estabilidade podem colaborar com uma rotatividade pequena de mão de obra. Isso não significa que, em muitos casos, os servidores fazendários deixem de almejar a aprovação em outros concursos, buscando cargos ainda melhor remunerados. E tal situação ocorre com frequência cada vez maior.

**Tabela 1 - Relação de Candidatos por Vaga em Concursos AFRFB e ATRFB**

<b>Concurso Auditor-Fiscal da RFB - 2013 - Relação Candidatos por Vaga</b>								
<b>Vagas</b>			<b>Inscritos</b>			<b>Relação Candidato x Vaga</b>		
Ampla	Deficientes	Total	Ampla	Deficientes	Total	Ampla	Deficientes	Total
190	10	200	25872	441	26313	136,16	44,1	131,56
<b>Concurso Analista-Tributário da RFB - 2010 - Relação Candidatos por Vaga</b>								
<b>Vagas</b>			<b>Inscritos</b>			<b>Relação Candidato x Vaga</b>		
Ampla	Deficientes	Total	Ampla	Deficientes	Total	Ampla	Deficientes	Total
665	35	700	80189	1178	81367	120,6	33,7	116,23

Fonte: elaborada pelo Autor com base em dados da ESAF

A OCDE (2010) analisou a questão de democracia em concursos públicos brasileiros. Destacou que, na atualidade, as vagas com maior remuneração têm sido predominantemente preenchidas por aqueles candidatos que têm melhores condições financeiras. Eles têm uma capacidade maior de frequentar conceituados cursos preparatórios privados, dispõem de literatura mais atualizada ou mesmo de se dedicarem exclusivamente aos estudos, diferentemente daqueles que necessitam conciliá-lo com a atividade laboral normal. Segundo aquela Organização, essa realidade vem afetando negativamente a diversidade socioeconômica dos ocupantes de alguns cargos.

Após a nomeação do aprovado para um cargo público ele passa a ser sujeito da defesa de seus interesses laborais por sindicato de categoria, caso opte<sup>6</sup> pela filiação. Essas entidades costumam atuar prioritariamente na defesa de aspectos coletivos de seus filiados. O mérito e a valorização são valores que tratam normalmente de concepções individuais. Nesse sentido, caso definido um sistema de avaliação cujo reflexo impactasse o salário, o mais provável é que a luta da categoria fosse no sentido de todos receberem a nota máxima, a qual proporcionasse a maior retribuição individual possível. Adicionalmente, qualquer vantagem salarial deveria ser extensiva inclusive aos aposentados e pensionistas.

A CF 1988 atribui a condição de estável no serviço público àquele servidor que, após a aprovação em concurso, vier a cumprir 3 (três) anos de efetivo

<sup>6</sup> Sindicatos aos quais os AFRFB e ATRFB são usualmente filiados: Unafisco Sindical - Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da RFB, Sindireceita - Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da RFB e Sindfaz/RS - Sindicato dos Servidores do Ministério da Fazenda.

exercício. Isso após uma avaliação especial de desempenho, criada com esse objetivo específico<sup>7</sup>.

O gestor da iniciativa privada tem condições diferentes de trabalhar com a avaliação de seus funcionários. Ele tem à disposição ferramentas legais para contratar mão de obra mais aderente a sua necessidade, utilizar de elementos de motivação mais flexíveis e abrangentes e, finalmente, demitir quem não responde, da maneira esperada, às expectativas que originaram sua contratação. Nesse caso a legislação prevê, de forma a atenuar os efeitos sociais dessa discricionariedade do empregador, indenização a ser paga ao trabalhador demitido sem justa causa, além de medidas protetivas temporárias, enquanto ele não obtém uma nova colocação (seguro-desemprego).

Para o gestor público é mais difícil responder, de forma semelhante, às dificuldades de gerenciamento de pessoal. Não há, na prática, elementos legais claramente definidos, os quais permitam a valorização do servidor com desempenho acima da média e a punição do servidor que, de maneira deliberada, não tenha comprometimento com suas funções. Isso sem desprezar a existência de outras formas a serem analisadas de se perceber a eficiência como referencial de rendimento laboral. A despeito de assumi-la como um princípio importado da administração em geral, a motivação, a equidade e a percepção de injustiça são características que podem afetar a todos, indiscriminadamente.

Para Robbins (2006), poucos gerentes gostam de fazer avaliações e eles acabam executando-as como uma tarefa burocrática. Bergue (2011) destaca que, diferentemente das organizações privadas, nas quais a resistência aos processos avaliativos vem dos avaliados, na administração pública ela está presente também nos avaliadores. Tal circunstância decorre das competências necessárias para o gestor público avaliar, sem contar, no entanto, com o último recurso de coerção, que é a ameaça de demissão do servidor.

Chiavenato (2009), abordando a dificuldade de processos de avaliação, concluiu que os gerentes e avaliadores não gostam de se confrontar com pessoas

---

<sup>7</sup> CF 1988 - Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. [...]

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

de baixo desempenho e que não estejam preparadas para receber nenhum incentivo salarial ou menos do que os colegas que têm bom desempenho.

Segmentar o desempenho insatisfatório é tão importante quanto recompensar o bom rendimento. Os supervisores ficam mais confortáveis ao recompensar o bom desempenho do que ao combater aquele insatisfatório. Dessa forma, pode ser dada atenção especial nesse aspecto, quando da formação dos supervisores (OCDE, 2010).

Para Mascarenhas (2008), a avaliação de desempenho no Brasil vem enfrentando problemas por uma questão de cultura social. O mérito pessoal não seria destacado em nossa sociedade, pois o rendimento individual seria resultado, em grande parte, de fatores sobre os quais o indivíduo não tem controle, como as influências do ambiente e das circunstâncias.

Apesar de a questão também poder ser tratada sob os enfoques sociológico e dos direitos administrativo e constitucional, é certo que o resultado da comodidade e da falta de comprometimento de alguns servidores, aliada à insuficiência de mecanismos de avaliação, resultam em um problema de gestão administrativa. Os meios para interferir no desempenho de servidores são ineficientes ou mal utilizados. Gerindo esse aspecto dos servidores através de uma forma objetiva e democrática, pode vir a se tornar mais fácil o caminho para a implementação efetiva de políticas públicas, atendendo à razão de existência do Estado.

O instituto da estabilidade no serviço é uma condição que pode visar, na sua essência, ao interesse público. Ela impede que condutas arbitrárias das autoridades, trocas de governo ou perseguições políticas possam resultar em demissões injustas. Também evita interrupções na prestação de serviços públicos essenciais, causadas pela rotatividade excessiva da mão de obra e falhas na gestão do conhecimento. Apesar disso, o atributo jurídico de estabilidade do servidor no serviço não pode ser visto pela sociedade como um privilégio que, para ela, resulta em morosidade e ineficiência nos serviços. E essa imagem tem habitado a opinião pública brasileira.

Há disponível, no sítio internet do Palácio do Planalto, o PLC nº 248<sup>8</sup>, o qual

---

<sup>8</sup> PLC 248/1998: Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências. Explicação da Ementa: Regulamenta o disposto no inciso III do § 1º do art. 41 e no art. 247, da Constituição Federal de 1988. Disponível em

trata de regulamentar a demissão de servidores por insuficiência de desempenho. Enquanto essa legislação complementar não for aprovada, a Administração e a sociedade têm de se submeter ao paradigma atual.

Vários fatores implicam em tornar o rendimento individual no trabalho difícil de ser gerido, comprometendo eventualmente o ambiente laboral. É certo que o legislador, caso opte por exercer sua competência e venha a regulamentar a norma, pondere muito bem essa questão, de forma a deixar bem claros e objetivos os padrões de desempenho aceitáveis.

Deverão ser observadas, pelo governo e pelo legislador, as tendências atuais sobre as visões de Estado, de administração pública e de gestão solidária e participativa. O debate precisa contemplar as flexibilizações admissíveis no sentido de eficiência absoluta e relativa. Com a ampliação dessas discussões para o ambiente organizacional, haverá condições para que, sendo o caso, o gestor administre melhor as diferenças pessoais que eventualmente possam estar gerando disfunções.

Conforme mencionado, não deve ser prioridade do governo federal introduzir uma diferenciação e uma individualização maior da remuneração. Os motivadores mais importantes hoje em dia para uma melhor orientação por desempenho dizem respeito à gestão de categorias de emprego e à gestão sênior (OCDE, 2010, p. 22).

Os princípios da administração pública brasileira fazem o serviço público brasileiro requerer servidores politicamente apertados e responsáveis, capazes de interagir e de dar tratamento isonômico aos diversos grupos sociais. A gestão moderna é facilitada com pessoas intelectualmente preparadas para analisarem problemas e ajudarem nas suas soluções, compondo equipes estáveis que proporcionem a gestão do conhecimento.

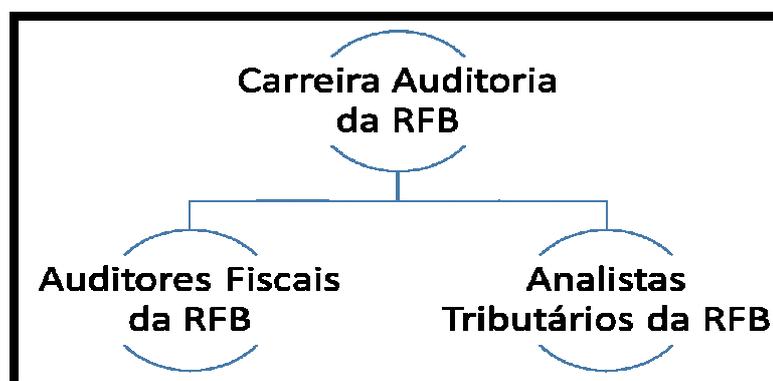
O bom desempenho deve ser premiado e o desempenho insatisfatório deve ser assistido. Incentivos devem ser providenciados para o desenvolvimento pessoal e organizacional e a inovação deve ser encorajada. Os servidores devem ser encorajados a prestar um bom serviço e a aumentar suas próprias capacidades e competências (OCDE, 2010, p. 205).

Considerada a realidade vigente, faz-se necessária uma análise aprofundada do problema. Conhecendo suas causas, sua abrangência e seus efeitos, será possível melhor administrá-lo, atenuando suas eventuais consequências negativas, usando as técnicas conhecidas, social, cultural e legalmente admitidas.

### 1.1 Contexto de Estudo e Justificativas

A RFB tem, em sua estrutura de corpo funcional, a carreira de servidores públicos denominada Auditoria da Receita Federal - ARF. Ela é composta por dois cargos de nível superior: Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil - AFRFB e Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil - ATRFB. A estrutura de cada um dos cargos é dividida em classes, e cada uma delas é composta por diversos padrões.

Figura 1 – Composição da Carreira Auditoria da RFB



Fonte: elaborada pelo autor com base na legislação vigente

A avaliação de desempenho desses servidores, em estágio probatório ou estáveis, ocorre com as finalidades de progressão e promoção funcional. Atingido pelo servidor o último padrão da última classe de seu cargo, ele encerra o ciclo de evolução na estrutura da carreira.

**Tabela 2 - Subsídio atual da Carreira ARF – Por cargo**

Cargo	Classe	Padrão	Subsídio a partir de 01/2015	Cargo	Classe	Padrão	Subsídio a partir de 01/2015
Auditor-Fiscal da RFB	ESPECIAL	IV	22.516,88	Analista-Tributário da RFB	ESPECIAL	IV	13.422,61
		III	21.891,31			III	12.943,79
		II	21.504,24			II	12.689,99
		I	21.124,01			I	12.441,17
	B	IV	20.311,54		B	IV	11.962,66
		III	19.913,28			III	11.502,56
		II	19.522,82			II	11.060,15
		I	19.140,02			I	10.634,76
	A	V	18.403,87		A	V	10.225,73
		IV	18.043,01			IV	10.025,23
		III	17.689,22			III	9.828,65
		II	17.342,37			II	9.635,94
		I	15.743,00			I	9.256,42

Fonte: elaborada pelo Autor com base na lei nº 12.808<sup>9</sup>, de 08 de maio de 2013

A composição remuneratória dos servidores da carreira ARF dá-se, atualmente, na forma de parcela única denominada subsídio. O salário dos referidos servidores consiste, dessa forma, em quantia variável exclusivamente em função da posição deles no escalonamento da estrutura de seu cargo. Não há parcela de retribuição financeira que seja relacionada à medição de produtividade ou a processo avaliativo individualizado ou coletivo.

Houve, desde a criação da carreira (DL nº 2.225, de 10 de janeiro de 1985), a manutenção temporária de processos de avaliação dos servidores, os quais tinham impacto tanto na composição salarial do cargo, como especificamente no salário do servidor. Tais procedimentos persistiram por pouco tempo, em períodos intercalados, sendo abandonados em virtude de motivos diversos.

[...] a progressão salarial não é usada como um dispositivo de gestão para a sinalização de um bom desempenho. Ela é baseada principalmente na senioridade e a remuneração por desempenho é atribuída, em muitas partes da administração a todos numa carreira. [...]. Considerando quão difícil e arriscada é a individualização da remuneração para as administrações públicas, mesmo para aquelas com sistemas de gestão mais sofisticados, é provável que seja uma escolha sensata para o momento (OCDE, 2010, p. 217).

<sup>9</sup> Lei nº 12.808, de 08 de maio de 2013. Dispõe sobre a remuneração da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, entre outras.

Balassiano e Salles (2004) realizaram um estudo exploratório, com análise correlacional de dados oriundos de avaliações de desempenho inerentes a servidores de uma carreira típica de Estado<sup>10</sup>. As informações utilizadas eram referentes ao período de dois semestres do exercício de 1999. Aquele trabalho concluiu que havia uma espécie de rodízio de servidores pelos grupos de desempenho. Em um período de avaliação o indivíduo era avaliado com notas altas e, no período subsequente, com notas baixas. A ocorrência pode evidenciar um acordo de cavalheiros, com o objetivo de atender a necessidade de curva forçada<sup>11</sup>, sem personificar, negativamente, algum dos servidores em especial. Considerando-se que as competências individuais sujeitas à avaliação não deveriam variar significativamente de um semestre para outro, dimensiona-se que, naquela situação específica, não estava havendo avaliação efetiva de desempenho. Esse, entre outros casos, permite supor que o paradigma de avaliação real de desempenho não foi superado na administração pública brasileira.

Ribeiro<sup>12</sup> (*apud* ODELIUS e SANTOS, 2006) também realizou pesquisa através da qual coletou impressões de servidores públicos federais sobre uma Gratificação de Desempenho por Produtividade (GDP) da qual eram sujeitos. Foram apuradas, de maneira sucinta, as seguintes críticas:

- a) o efeito negativo da curva forçada;
- b) a falta de justiça;
- c) a existência de rodízio. A cada avaliação, um servidor diferente ficava com as notas mais baixas, independentemente do desempenho efetivamente observado. Isso de forma a não prejudicar a remuneração deles a médio e longo prazos;
- d) alto peso representativo da parcela variável, na remuneração total (70%);

---

<sup>10</sup> As Carreiras Típicas de Estado são aquelas que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, não possuindo, portanto, correspondência no setor privado. Integram o núcleo estratégico do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação e responsabilidade. Estão previstas no artigo 247 da Constituição Federal e no artigo 4º, inciso III, da Lei nº 11.079, de 2004.

<sup>11</sup> Método que obriga o avaliador a classificar os servidores em níveis diversos de rendimento. Parte do pressuposto da existência, em uma organização, de uma curva normal de desempenho. Alguns profissionais apresentam desempenho bom; outro grupo de funcionários demonstra desempenho ruim.

<sup>12</sup> RIBEIRO, Gutemberg. Avaliação de Desempenho: Instrumento de Dominação ou de Gestão Organizacional? Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade de Brasília, 2000.

- e) falta de *feedback* por parte dos avaliadores; e
- f) despreparo dos avaliadores.

Lacombe (2011) também aponta como distorções comuns, nas avaliações de rendimento individual, a falta de memória do avaliador, atendo-se aos acontecimentos mais recentes, e a força do hábito, ao rotular a pessoa e seguir avaliando-a da mesma forma, sem perceber as suas modificações de atitudes.

Na atualidade, o gestor na RFB não possui a sua disposição uma legislação que preveja ou defina a necessidade ou a forma de avaliação dos servidores da carreira ARF. Desse modo, a instituição e os próprios chefes têm de buscar outras ferramentas que possam impactar, de forma positiva, na eficiência individual e coletiva do órgão.

Existem procedimentos organizacionais implementados no sentido de garantir o aprimoramento constante da formação técnica dos quadros. Também se busca capacitar os gestores, não somente no conhecimento inerente as suas atividades específicas, mas também em aspectos vinculados à atuação deles como líderes de pessoas. Através dessas e de outras formas paralelas, os gestores, em seus diversos níveis, devem buscar intensificar e aprimorar a eficiência do corpo funcional. Entre as aplicações possíveis de serem utilizadas, existem aquelas que funcionam de maneira indireta, ao influírem positivamente na motivação individual e do grupo. Assemelham-se àquelas utilizadas com sucesso na iniciativa privada e empregadas, por analogia, no setor público.

Drucker<sup>13</sup> (apud SCHNEIDER *et al.*, 2009) atribui às organizações públicas significação estratégica para o desenvolvimento econômico, social e político de uma nação. Considerando-se a relevância dos serviços prestados por elas, a pesquisa em administração está focando, de maneira crescente, as possíveis formas de melhorar o desempenho de tal parcela da sociedade.

---

<sup>13</sup> DRUCKER, P. F. Administração da instituição de serviço público. Fator humano e desempenho: O melhor de Peter F. Drucker sobre a administração. São Paulo: Pioneira, 2002.

## **1.2 Questionamento**

Considerando que o Estado é representado pelos seus servidores, quando da prestação dos serviços públicos, o gestor público deve conhecer e se apropriar de conhecimentos teóricos e práticos relativos às ferramentas de que ele dispõe para atuar no incremento da eficiência do corpo funcional. Como se dá essa atuação do gestor, no sentido de gerir o desempenho de servidores públicos estáveis, no âmbito da unidade administrativa objeto do estudo?

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo Geral**

Definiu-se como Objetivo Geral: identificar o processo de atuação do gestor público na gestão do desempenho de servidores públicos estáveis e não sujeitos à avaliação periódica de desempenho.

### **1.3.2 Objetivos Específicos**

Será compreendida a análise de aspectos inerentes ao tema principal, os quais se relacionam a sua dimensão contextual:

- 1) Caracterizar as qualificações inerentes ao gestor público no que se refere a sua atuação como gestor de pessoas;
- 2) Descrever as ferramentas institucionais que se destinam ao incremento da eficiência dos servidores;

- 3) Traçar iniciativas pessoais e localizadas de gestores, as quais visam à melhoria de desempenho dos seus servidores; e
- 4) Apurar como os servidores percebem a atuação dos gestores, no sentido de incrementarem a eficiência da atuação do corpo funcional.

## **2. METODOLOGIA DE PESQUISA**

De forma a orientar os procedimentos que serão seguidos no âmbito da pesquisa a ser realizada, faz-se necessária a definição prévia de determinadas características. Eles darão foco ao trabalho, limitando-o de forma teórica e prática. Isso possibilitará concentrar esforços efetivos na exploração dos aspectos que circunscrevem a abordagem do problema, a definição de espaço de pesquisa, a coleta de dados e a análise e discussão do que realmente vai ao encontro dos objetivos inicialmente propostos. Dessa forma, descreve-se na sequência a metodologia do trabalho, em especial a caracterização da pesquisa, o espaço onde ela se desenvolverá, os critérios de amostragem e as técnicas de coleta de dados. O sentido intrínseco à pesquisa é a busca de aprendizagem organizacional.

### **2.1 Tipo de Pesquisa**

A pesquisa será do tipo Estudo de Caso com enfoque descritivo. Gil (2002) refere que as pesquisas descritivas podem ter por objetivo levantar as opiniões e crenças de uma população, sendo realizadas habitualmente por pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática.

O enfoque descritivo deve estar centrado na observação, registro e análise da situação presente, mantido certo afastamento por parte do pesquisador e de suas análises pessoais do problema. Tal distanciamento não se relaciona somente a questões éticas, mas também garante uma necessária isenção frente ao fato de se estar inserido no ambiente pesquisado. O enfoque e a abordagem pessoal ocorrerão no que deve se prestar para colaborar com sugestões que venham a desenvolver a gestão de pessoas na organização pesquisada.

Estudo de caso: escolheu-se a RF10 pois o propósito da pesquisa é entender a eficiência e a avaliação de desempenho dentro daquele universo. Conforme Gil (2002), o estudo de caso intrínseco seria, por exemplo, aquele eventualmente

escolhido por uma empresa pioneira na introdução de um sistema de avaliação de desempenho. O citado posicionamento daquele autor referenda a opção de escolha por esse modelo de pesquisa.

A RF10 corresponde muito bem à realidade de outros tantos órgãos públicos. A escolha não é aleatória, eis que o pesquisador exerce suas funções de servidor numa das unidades daquela região, tendo atuado em 4 (quatro) repartições, situadas em três diferentes cidades do RS.

Para Gil (2002), o estudo de caso precisa ser construído sobre dados coletados através de procedimentos diversos, de forma a se garantir qualidade ao resultado obtido. No presente trabalho, a diversidade dos dados é proporcionada pelo fato de ter-se buscado informações de duas fontes diferentes: gestores e subordinados. Os chefes de unidade podem possuir interpretações específicas e diferenciadas da realidade, eis que eles são os responsáveis por dar concretude às ferramentas que podem impactar no desempenho dos servidores. Os servidores em geral são os agentes passivos dessa atuação da Administração e do gestor, vendo a ação de ambos através de um enfoque convergente ou divergente, de acordo com sua subjetividade.

## **2.2 Natureza da Pesquisa**

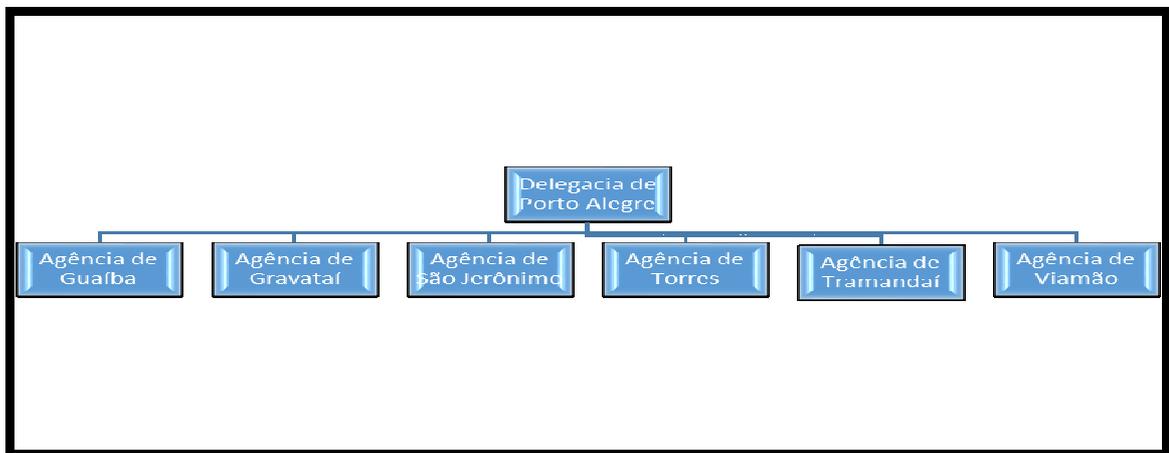
Tendo em vista a busca de superação plena dos objetivos do trabalho, a natureza de seu escopo não se limita a um método de abordagem. Dada a posição não neutra de observador, e o que há de intrínseco ou analítico no objetivo geral, será necessária a utilização primária de abordagem qualitativa. Projeta-se, todavia, a necessidade de quantificação de determinados fenômenos, especificamente com relação ao objetivo específico nº 4. Assim, há a perspectiva de a pesquisa constituir-se de natureza quali-quantitativa.

Segundo Hair *et al* (2005), a utilização simultânea de ambas as abordagens de pesquisa (qualitativa e quantitativa) é uma decisão eficiente do pesquisador, possibilitando-lhe a complementação de funções entre elas.

### 2.3 Espaço de Pesquisa

O ambiente inicialmente previsto para desenvolvimento do estudo de caso era a Delegacia da Receita Federal do Brasil de Porto Alegre e suas Agências da RFB jurisdicionadas. Esse escopo compreenderia unidades descentralizadas da RFB nos municípios de Porto Alegre (sede da Delegacia), Guaíba, Gravataí, São Jerônimo, Torres, Tramandaí e Viamão (Agências).

Figura 2 - Organograma da DRF/POA



Fonte: elaborada pelo autor com base no Regimento da RFB

A unidade tida a princípio como foco de análise (DRF/POA) é sujeita à chefia de uma única autoridade, no caso o Delegado da Receita Federal do Brasil de Porto Alegre. As funções e competências dele podem ser qualificadas, em âmbito nacional, ao nível operacional de atuação da RFB. A atuação daquela autoridade compreende, entre outras tantas regimentalmente definidas, coordenar de maneira

mais próxima o desenvolvimento das atividades fim e meio da Delegacia e de suas respectivas Agências.

Em nível regional, representado no caso específico pela 10RF (estado do RS), os Delegados e Inspetores<sup>14</sup> integram o nível tático da definição, implantação, avaliação e controle do planejamento estratégico. Cada unidade tem o direito/dever de estabelecer objetivos estratégicos próprios, relacionados a sua área de atuação e a suas necessidades próprias. Sua missão institucional passará a ter, além da persecução das metas nacional e regionalmente estipuladas, a busca de atingimento dos objetivos locais. As unidades ficam vinculadas a definir diretrizes, planejar os meios, acompanhar os processos e a prestar contas quanto ao alcance do que é previamente estipulado.

Quando da melhor depuração dos objetivos inerentes ao presente estudo e de como seus resultados poderiam ser alcançados e servirem à instituição, percebeu-se que a limitação de espaço de pesquisa inicialmente designada resultaria em distorções, as quais precisavam ser evitadas. A metodologia de pesquisa, em conjunto com as fontes de coleta de dados, implicaria em uma análise organizacional muito restrita e, adicionalmente, revestida de pessoalidade.

O objetivo da investigação se relaciona, de maneira estreita, com a atuação do gestor. O Chefe da unidade (Delegado ou Inspetor) responde, na teoria (competência regimental<sup>15</sup>) e na prática, por muitas das decisões que, por ação ou omissão, trazem influência no que o presente estudo busca apurar. Da forma como o espaço de pesquisa havia sido definido por ocasião do projeto, seus resultados implicariam em uma análise, sob certo aspecto, de uma gestão única e particular.

---

<sup>14</sup> A estrutura de unidades descentralizadas da Secretaria da Receita Federal do Brasil é composta por Delegacias, Inspetorias e Alfândegas.

<sup>15</sup> Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012 (aprova o Regimento Interno da RFB):  
[...] Art. 314. Aos Superintendentes da Receita Federal do Brasil, Delegados da Receita Federal do Brasil, Delegados da Receita Federal do Brasil de Julgamento e Inspetores-Chefes da Receita Federal do Brasil das ALF e IRF de Classe Especial A, Especial B e Especial C incumbe ainda, no âmbito da respectiva jurisdição: [...]

VII - aplicar a legislação de pessoal aos servidores subordinados, dar-lhes posse e exercício, inclusive em decorrência de nomeação para cargo em comissão e designação para função de confiança, bem como localizá-los nas unidades de sua jurisdição.

Buscando evitar tal circunstância que, além de vir a ser cancelada por um critério errôneo de pessoalidade, teria resultado micro dentro da organização, ampliou-se seu campo de estudo. Esse passou a abranger a 10RF.

A estrutura da 10RF é dividida regimentalmente em Delegacias, Inspetorias e Alfândegas, assim denominadas a depender da localização geográfica (interior ou áreas de fronteira internacional) e da área de atuação (tributos internos ou aduana). Esse conjunto de unidades administrativas, autônomas gerencial e financeiramente, encontra-se capilarizado de norte a sul do RS.

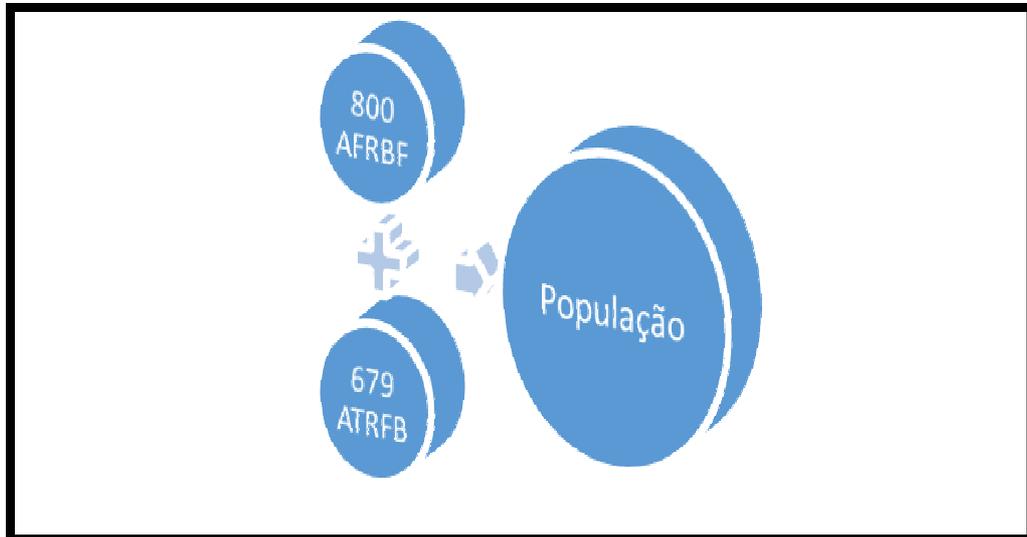
A amostra a ser questionada por ocasião da *survey*, que abordará os temas relevantes ao trabalho, é composta pelos chefes de unidade (postos usualmente ocupados por servidores Auditores Fiscais) e dos outros servidores Auditores Fiscais e Analistas Tributários da RFB. A execução da pesquisa foi autorizada, tanto pelo Delegado da Receita Federal de Porto Alegre, quanto pelo Superintendente Regional da Receita Federal do Brasil na 10RF. Tal procedimento, no sentido de autorizar sua execução, teve o intento de evitar conflitos ético-profissionais e, também, justificar o acesso a informações e documentações internas necessárias no desenrolar da pesquisa.

## **2.4 Detalhamento da População e da Amostra**

### **2.4.1 População**

A população da pesquisa foi compreendida pelos servidores Auditores Fiscais e Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil, com lotação e exercício nas unidades administrativas vinculadas a 10RF, além de outras unidades no RS, subordinadas diretamente aos Órgãos Centrais da RFB.

**Figura 3 - Composição da população da pesquisa**



Fonte: elaborada pelo autor com base em dados da RF10

Unidades Administrativas da 10RF:

- a) Superintendência Regional da RFB na 10RF
- b) Delegacia da RFB em Caxias do Sul
- c) Delegacia da RFB em Passo Fundo
- d) Delegacia da RFB em Pelotas
- e) Delegacia da RFB em Porto Alegre
- f) Alfândega da RFB Porto de Rio Grande
- g) Delegacia da RFB em Santa Maria
- h) Delegacia da RFB em Novo Hamburgo
- i) Delegacia da RFB em Santo Ângelo
- j) Delegacia da RFB em Uruguaiana
- k) Inspetoria da RFB em Santana do Livramento
- l) Alfândega da RFB Aeroporto Internacional Salgado Filho
- m) Delegacia da RFB em Santa Cruz do Sul
- n) Inspetoria da RFB em Porto Alegre
- o) Inspetoria da RFB em Chuí

A cada uma das unidades correspondem Agências da RFB localizadas em cidades próximas a elas.

Unidades Administrativas Vinculadas ao Órgão Central:

- a) Delegacia da RFB de Julgamento de Porto Alegre
- b) Escritório de Corregedoria da 10RF
- c) Escritório de Pesquisa e Investigação da 10RF

#### 2.4.2 Amostra

Considerando-se que o preenchimento da pesquisa era ato voluntário por parte dos servidores, resulta de antemão uma amostra por acessibilidade ou conveniência e não-probabilística, a qual impede a realização de generalizações sobre a população (GIL, 2006).

A depender do número de respostas recebidas para cada questionário, poderá haver ou não a representatividade necessária em relação à população-alvo. O detalhamento pormenorizado da amostra constará da análise da *survey*.

Tais características da amostra também orientam no sentido de impedir que, sob certo aspecto, os resultados da pesquisa direcionem para uma avaliação específica da gestão individual de cada unidade, possibilidade que não consiste em objeto da pesquisa. Assim, os questionários não abarcarão pergunta que solicite informar a unidade de lotação do servidor.

#### 2.5 Técnica de coleta de dados

De forma a buscar-se a elucidação do questionamento estabelecido de início, através dos definidos tipo e natureza de pesquisa, estabeleceu-se a necessidade dos seguintes instrumentos de coleta de dados:

### 2.5.1 Questionário (*survey*)

Planeja-se aplicar duas versões de questionários com questões fechadas, abertas ou dependentes, de acordo com a diversidade de dados que se procurará obter. Dentre as perguntas com resposta forçada, algumas terão a utilização da escala Likert, com 7 níveis. Um dos questionários é destinado aos chefes de unidades, e outro a todos os servidores da carreira ARF lotados em unidades do RS. A escolha por segregar a população em dois grupos ocorre de forma a se testar a hipótese de que as percepções de ambos possam variar, em função de se exercer ou não um cargo de gestão.

Essa forma de levantamento de dados tem como características o conhecimento direto da realidade, a economia e a rapidez com que as informações são reunidas e passíveis de serem sintetizadas. Apresenta, todavia, limitações, como a possível superficialidade das questões, situação que seria somente contornável por entrevistas, e a abrangência somente àquele momento em que as respostas são efetuadas. Não permite captar tendências de mudanças de comportamento no grupo. Apesar dos contras, os fatores em prol da escolha por esse tipo de ferramenta são justificáveis para um estudo descritivo (GIL, 2006).

As respostas coletadas possibilitarão melhor compreender como a eficiência é percebida na organização, de que forma o gestor age nesse sentido e como seu desempenho é percebido pelo corpo funcional. A quantidade de respostas a cada questionário é imprevisível, eis que condicionada à disponibilidade que os servidores terão em respondê-lo.

### 2.5.2 Observação Participante

Para Gil (2006), a observação participante ou ativa é aquela na qual o observador faz parte do grupo ou da situação objeto da pesquisa social. Tal fato

possibilita a opção por técnica de pesquisa que aproveite as vantagens de se conhecer as características interiores à comunidade estudada.

As situações de estar há 19 (dezenove) anos trabalhando na RFB e ter passado a maior parte desse tempo na área meio permitem ao pesquisador inferir sobre certos valores, os quais incidem com relevância sobre aquele contexto específico.

Durante o tempo que demandar a pesquisa de campo, haverá a possibilidade de concentrar o olhar, de forma mais perceptiva, nos fatores que ajudam a entender a dinâmica do objeto de análise e questionar-se sobre possíveis medidas a serem sugeridas por ocasião das conclusões do trabalho.

### 2.5.3 Análise Documental

Será necessário avançar no conhecimento teórico inerente às ferramentas das quais a instituição faz uso no sentido de, direta ou indiretamente, buscar dar condições ao aumento da eficiência dos servidores. Algumas delas são trabalhadas em nível de desenvolvimento de gestores, outras em capacitação e motivação de servidores. O estudo pormenorizado de suas práticas, aliado ao aprofundamento de sua teoria, favorecerão o alcance dos objetivos de ambos os níveis. Essas informações encontram-se usualmente em Portarias ou Instruções disponíveis para consulta interna ao órgão.

### **3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Uma séria reflexão sobre temas relacionados à administração pública, a qual se propõe a servir de instrumento para ponderação da realidade, precisa estar sedimentada na ciência já existente sobre o objeto que se pretende analisar. Essa premissa é que viabilizará, eventualmente, a intervenção desejada no comportamento de um grupo particular. Nesse sentido, o resultado alcançado poderá ser qualificado de efetivo e eficaz frente as suas expectativas prévias.

A busca de um referencial teórico aprofundado também facilita a desmistificação de conceitos e paradigmas colhidos da experiência prática. A vivência de trabalho que se tem em um órgão, mesmo que durante um período considerável de tempo, não qualifica uma visão holística da administração pública como um todo. A realidade de uma entidade específica possui características particulares que eventualmente não dizem respeito ao todo, eis que podem estar, e normalmente estão, marcadas pela cultura organizacional própria.

#### **3.1 Do Estado**

Em nosso tipo de organização social, na qual o Estado, das mais variadas formas, intervém de maneira relevante ou até mesmo fundamental nos diversos segmentos, não há como afastar seu poder de influência geral. Os diferentes entes sociais agem em seu interior, buscando privilegiar a opção de escolha pelo que tenha utilidade própria para si ou para seu grupo.

Cada ator social possui interesses, motivações e expectativas particulares. O atendimento de uma ou de outra demanda pode impactar negativamente sobre as preferências de outro grupo. Para fazer valer suas posições, cada um se utiliza de recursos de poder, seguindo regras de jogo que nem sempre são explícitas e, ainda, variam de uma sociedade para outra (RUA, 2009).

Ao Estado cabe, além de mediar essa correlação de forças e interesses, ampliar oportunidades, atender as demandas sociais com qualidade e transparência, e estimular a incorporação de tecnologia e inovação ao setor público (PEREIRA, 2009).

O objeto que integra, de maneira originária, o que se pretende delinear através desse trabalho é a análise da percepção de eficiência que os servidores públicos possuem. No foco da presente pesquisa também estão, de maneira especial, as circunstâncias objetivas que derivam da inexistência de processos avaliativos do desempenho laboral de determinado grupo de servidores. Se observará, adicionalmente, como se dá a atuação dos gestores, de forma a gerirem, política ou administrativamente, a realidade que resulta desse contexto.

É difícil dissociar essa pesquisa da ampla controvérsia que tem, em seu bojo, o conflito existente entre as diferentes formas de se pensar a estrutura e os objetivos do Estado e da Administração Pública. Para esse fim, seria necessário analisá-lo de forma isenta dos enfoques parciais, oriundos de ideologias diversas e antagônicas. Dessa forma ele seria conceituado, sucintamente, como uma parcela da sociedade, formada por regras, pessoas e organizações que dela se separam para ordená-la (COSTIN, 2010).

Ao se segregar de um todo e formar uma parte sujeita a regras comuns, entre elas a da submissão à coação física na circunscrição de determinado território, o complexo social se afasta do conceito de anarquia e se aproxima da versão moderna de Estado. Passa-se a admitir como legítimo o exercício da dominação do homem pelo próprio homem (WEBER, 2004).

Sendo o serviço público uma parcela da organização social, será procedida uma abordagem histórica das diferentes matrizes teóricas que explicam as relações entre o Estado e a sociedade. A interação entre essas forças e a forma como ela é dimensionada costumam integrar-se a uma visão de mundo com viés ideológico. Dessa forma, e buscando a isenção, a crítica e a amplitude necessárias, será dada ênfase à existência de diferentes posicionamentos que expliquem as causas e as consequências de cada tipo de Estado e de administração pública. Isso em relação à abrangência mundial e especificamente ao caso brasileiro.

Destarte, um estudo que versa, em última análise, sobre a aplicação de um princípio fundamental da administração pública, tangenciará necessariamente uma abordagem de Estado. A eficiência no serviço público em nosso país foi revigorada através de uma reforma administrativa tida como conservadora. Isso faz daquele princípio o resultado da ação de forças sociais, políticas e econômicas vigentes por ocasião de sua constitucionalização. A ordem de prevalência da vontade de cada um dos atores sociais varia quanto a sua capacidade de pressão, especialmente em democracias pluralistas e participativas. A pesquisa procurará abarcar as diversas visões, especialmente as conflitantes, em todos os contextos explorados.

### 3.1.1 O Estado Liberal

O Estado liberal teve raízes no pensamento de filósofos iluministas e de economistas clássicos. Ele surgiu como alternativa aos regimes absolutistas nos quais, de maneira hereditária, centralizava-se o poder sobre determinado território na figura do monarca. A soberania do rei se expressava através do controle que subordinava a sua autorização toda a partição de forças. Cidades, corporações e sociedades só existiam quando consentidas pelo poder central (COSTIN, 2010).

Com sua proposta de estruturação das relações sociais, o liberalismo veio a ser a corrente majoritária nos cenários social e político do século XIX, especialmente na Europa. Tinha como pressuposto funcional a concepção de que todos os homens eram iguais em direitos, entre os quais a liberdade e a propriedade.

De forma a organizar a vida em sociedade, os homens renunciam a parcelas de sua liberdade e de sua independência. A submissão ao Estado e à lei lhes garantiria a segurança pessoal e patrimonial. Qualquer invasão pelo Estado, que lhes contrariasse esses direitos fundamentais, invadindo o espaço da esfera privada, seria ilegítima, possível de ser ilidida pelos indivíduos.

Pela teoria política liberal, o Estado não deveria interferir na vida pública, em especial no aspecto econômico. Considerando que ele não instituía e nem concedia

a propriedade privada, não teria poderes para ingerir sobre ela. Deveria limitar-se a arbitrar os conflitos sociais, sem sequer regulá-los de antemão (PEREIRA, 2009).

Os ideais de igualdade eram adversos à condição de o poder do Estado ser transmitido de maneira hereditária. Se a todos eram atribuídos os mesmos direitos e o governo tinha de respeitá-los, era viável que seu comando fosse delegado de maneira a originar-se na sociedade, representando minimamente uma parcela da população. Não demorou muito para que tais abstrações fossem evoluindo e possibilitassem o advento da democracia, em forma semelhante a que conhecemos na atualidade.

Inicialmente, a democracia era aplicada com restrições, pois as bases do Estado liberal não se coadunariam com a submissão de uma minoria abastada a uma maioria que dispunha, como bem próprio, exclusivamente de sua força de trabalho. De forma a preservar o poder nas mãos dos detentores do capital, as leis daquele tipo de Estado limitavam o acesso à vida política somente àquelas classes com educação formal e proprietárias dos bens e dos meios de produção.

Para Bresser-Pereira (1998, p. 27), “a administração pública do Estado liberal era um instrumento para garantir os direitos de propriedade, assegurando a apropriação dos excedentes da economia pela classe capitalista emergente”.

### 3.1.2 O Estado Marxista

O Estado marxista se inspirou no pensamento do filósofo alemão Karl Marx. Ele foi o mais notório e contundente crítico do pensamento político, filosófico e econômico vigentes a sua época. Sua doutrina era de contraposição ao ideal liberal, à sociedade burguesa e à forma então vigente de organização social.

Para Marx, a organização do Estado havia sido apoderada pela burguesia de forma a ela ter legitimidade de fazer, dos seus interesses próprios, aqueles do conjunto da sociedade. A lei, nesse caso, seria manifestação da vontade da minoria, com vistas a manter a maioria proletária sob dominação e controle social. Para reverter essa situação e possibilitar o governo da maioria (classe operária), o

caminho natural seria a luta de classes. Com os meios de produção socializados, haveria condições de se construir uma sociedade igualitária, onde os benefícios dela advindos seriam distribuídos de maneira paritária (COELHO, 2009a).

Denhardt (2012, p. 31), ao analisar o pensamento marxista, constata que a divisão do trabalho, característica da propriedade privada, havia resultado em trabalhadores objetificados e dependentes:

Segundo Karl Marx, as forças de produção parecem cobrar cada vez mais um modo de organização cada vez mais completo e opressivo, em que os indivíduos sofrem alienação e despersonalização cada vez maiores.

Do pensamento marxista extraímos que a burguesia, como proprietária dos meios de produção, conseguia submeter os trabalhadores ao controle social, político e à alienação. A classe trabalhadora, proprietária unicamente de sua força de trabalho, precisava vendê-la em troca da condição básica de subsistência. O valor recebido pelo trabalhador nessa troca não correspondia àquele digno de uma relação livre. A burguesia tinha como objetivo o lucro. Essa era a variável que condicionava a manutenção de salários baixos. Quanto menor a retribuição oferecida pela compra da mão de obra, maior o benefício individual de quem explorava o trabalho. A perpetuação desse sistema de baixos salários e lucros altos permitiria a manutenção do liberalismo econômico (COELHO, 2009a).

Ferreira (2014, p. 55), sobre o pensamento marxista:

[...] recusando a determinação mecânica do econômico sobre o social, propõe um tratamento específico da questão da dominação na sociedade, evidenciando a luta de classes como motor de todas as transformações sociais, atribuindo aos homens organizados o poder de condução da sociedade e apontando o socialismo como fase de transição entre o capitalismo e o comunismo.

No marxismo estão baseadas formas de pensar e agir que influenciaram vários aspectos da humanidade no século XX. Desde políticas oficiais de Estado até as lutas sindicais que se organizaram em várias democracias. A identificação das ideias de Marx com a vida cotidiana é consequência de sua filosofia. Em contraposição àquela dos pensadores anteriores a ele, Marx era voltado à ação e não somente para a reflexão.

Em países como o Brasil, a insatisfação dos trabalhadores com as condições gerais de trabalho acirrou as lutas em defesa de seus interesses. O confronto entre sindicatos operários e empresas persiste em muitos segmentos da economia. Em determinadas ocasiões de nossa história recente, chegou a criar-se uma verdadeira dicotomia intransponível entre os interesses dos empresários e aqueles dos trabalhadores, acirrando a luta capital x trabalho (MARRAS, 2008).

As experiências políticas socialistas e comunistas implantadas no mundo, com ideias parcialmente aderentes à teoria marxista, ajudaram a dividir as nações do mundo em dois blocos na 2ª metade do século XX. Após a 2ª Guerra Mundial, a União Soviética passou a liderar o bloco de países socialistas, enquanto os Estados Unidos da América formavam uma coalizão com as nações capitalistas. A disputa pela hegemonia mundial e os altos investimentos em tecnologia de armamentos criaram grande tensão global nas décadas de 70 e 80.

### 3.1.3 O Estado do Bem-Estar Social

A passagem de um sistema de não intervenção do Estado na economia (liberalismo clássico) para outro, no qual o governo intervém de maneira explícita no mercado, foi um processo possível, mediante a conjuntura negativa que se aprofundou, ao final da década de 30, em todos os setores. No aspecto econômico, tais fatores redundaram em problemas políticos e sociais globais. Entre eles, a exclusão social e a pobreza (SANTOS, 2009).

A história evidencia que a quebra da bolsa de Nova Iorque e suas repercussões negativas na economia mundial deixaram explícita a necessidade de se definir um novo arranjo nas relações entre os governos, a sociedade e o mercado. Havia sido dada a prova cabal de que o sistema econômico, por si só e sem a intervenção do Estado, não tinha condições de se regular e de manter a pujança, a estabilidade e o equilíbrio das relações econômicas.

Nos Estados Unidos, foi somente com a crise econômica de 1929 e seus efeitos catastróficos sobre todas as classes sociais, com a destruição de fortunas do dia para a noite e a produção de desemprego em massa, que perdurou por anos a fio, que os americanos começaram a aceitar a intervenção do Estado na sua vida diária (COELHO, 2009a, p. 90).

O pensamento então vigente era no sentido de o Estado ter de conter gastos e produzir superávit financeiro, de forma que o desenvolvimento conseguisse atingir a plenitude e viesse a oferecer benefícios a todos. Em sentido oposto, vários economistas da época, entre eles John Maynard Keynes<sup>16</sup>, propunham que, para atingir o pleno emprego e um círculo retroalimentado de crescimento, o Estado deveria ser o grande indutor do desenvolvimento.

O pensamento keynesiano pode ser assim resumido:

“[...] a operação da “mão invisível”, ao contrário do que ainda é sustentado por economistas de inclinação mais ortodoxa, não produz a harmonia apregoada entre o interesse egoístico dos agentes econômicos e o bem-estar global. Em busca de seu ganho máximo, o comportamento individual e racional dos agentes econômicos - produtores, consumidores e assalariados — pode gerar crises a despeito do bom funcionamento das poderosas forças automáticas dos mercados livres (Keynes, 1996, p. 11)”.

A mudança necessária no paradigma econômico reverberou no âmbito do contexto social. O modelo de comportamento humano intrínseco ao liberalismo havia supostamente perdido espaço na sociedade. Assim, em resposta à derrocada geral que havia sido a crise, nasceu uma cultura mais solidária, mesmo que inicialmente incipiente. Essa mudança de paradigma, aliada à necessidade premente de as administrações públicas investirem mais recursos na economia, ajudaram a fundar um novo tipo de Estado.

Para Bobbio<sup>17</sup> (*apud* PALUDO, 2013), o Estado do Bem-Estar Social garante a todos os seus cidadãos tipos mínimos de renda, alimentação, saúde e educação.

---

<sup>16</sup> O nome e a obra de John Maynard Keynes acendem muitas polêmicas, mas nenhuma delas coloca em dúvida seu destaque e influência como um dos grandes economistas do século 20. Considerado por muitos o “pai” da moderna macroeconomia, ele deixou um legado sistemático e profundo sobre o funcionamento do capitalismo. Sua obra mais importante, *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada em 1936, chocou-se com o pensamento neoclássico da época, mas levantou questões fundamentais para a reforma do capitalismo após a Grande Depressão. A principal delas foi a defesa do papel regulatório do Estado para minimizar as instabilidades do mercado. Fonte: Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA.

<sup>17</sup> BOBBIO, Norberto, *Estado, Governo, Sociedade, para uma Teoria Geral da Política*, 14ª Edição, São Paulo, Editora Paz e Terra S/A, 2007.

A concessão desses e outros itens básicos à sobrevivência não é vista como um favor oriundo do governo, mas sim o exercício de direitos políticos gerais.

A área das relações sociais onde o Estado interveio de maneira mais impactante no século XX foi aquela existente entre o capital e o trabalho. Isso levou necessariamente a uma flexibilização do modo de pensar liberal, no sentido de essa relação entre empregador e empregado não mais ser assunto inerente exclusivamente ao campo privado. O Estado passou a dar ordenamento nesse aspecto, tido como importante para dar condições mínimas de desenvolvimento social.

As entidades representativas dos trabalhadores deram apoio ao processo ao se acomodarem ideologicamente. Legitimando o funcionamento do mercado, a garantia do lucro e da propriedade privada, obtiveram como contrapartida uma vasta rede de políticas públicas voltadas à proteção social (SANTOS, 2009).

A partir do momento em que o Estado passa a disponibilizar serviços públicos, qualitativa e quantitativamente mais abrangentes, a sociedade ascende a um nível mais alto de exigência em suas demandas por políticas públicas. O acesso à educação, à saúde, à previdência social e à cultura possibilita o desenvolvimento de modelos sociais mais organizados e com maior poder de mobilização e reivindicação. Essa coesão social facilmente organiza as expectativas na direção de pleitear ainda mais direitos, cuja satisfação está condicionada exclusivamente à capacidade financeira de cada administração.

A quantidade e a rapidez destas demandas, no entanto, são de tal ordem que nenhum sistema político, por mais eficiente que seja, pode a elas responder adequadamente. Dáí derivam a assim chamada "sobrecarga" e a necessidade de o sistema político fazer drásticas opções. Mas uma opção exclui a outra. E as opções não satisfatórias criam descontentamento (BOBBIO, 1986, p. 36).

Os investimentos públicos em saúde também implicaram no crescimento da expectativa de vida das pessoas. Em contrapartida, havia necessidade de se planejar e desenvolver, com maior qualidade, novas políticas voltadas à área de previdência social. O Estado passava a ter de responder, de maneira subsidiária, pela manutenção da qualidade de vida dos mais idosos.

O espaço que a proteção social ocupava naquele cenário, marcado por um processo de redemocratização em nosso país, teve reflexo na CF 1988. Gestada nesse período, ela trouxe aos cidadãos brasileiros uma série de direitos garantidos pelo Estado. Garantias objetivas que, na prática, excediam a capacidade financeira dos entes federativos, mas que davam um indicativo de que o Estado não poderia se omitir em ampliar continuamente sua condição de fomentar o pleno exercício de cidadania.

Pode ser ressaltado que, até a crise do *Welfare State*, as demandas sociais, a produtividade industrial e a capacidade de o Estado responder ao papel que a democracia liberal tinha lhe atribuído cresciam de maneira homogênea (SANTOS, 2009).

Coelho (2009a, p. 27), ao abordar as relações pendulares que conduzem as interações entre o Estado, o mercado e a sociedade para rumos diversos no decorrer do tempo, assim explana:

A história também tem mostrado que, se por um lado, o Estado apresenta grande capacidade distributiva, por outro, tem se mostrado bem menos eficiente que o mercado para produzir e ofertar bens e serviços, e que a partir de um determinado grau de intervenção no mercado, ele passa a inibir a atividade produtiva.

#### 3.1.4 O Estado Neoliberal

O modelo de Estado vigente ao final da década de 70, notabilizado pela intervenção irrestrita dos governos federais nos diversos segmentos da vida social, havia chegado à derrocada. As condições econômicas e políticas que possibilitaram aos diversos países ingerirem de maneira a estimular a economia e a garantir a expansão de direitos a seus cidadãos haviam se esgotado.

As sucessivas crises do petróleo, ocasionadas pela diminuição da oferta mundial dessa *commodity*, com o conseqüente aumento de preços, tinham desestabilizado fortemente as economias nacionais. O clima de especulação

financeira contribuiu para a formação de um contexto mundial de recessão, inflação alta e desemprego.

Bresser-Pereira (1990) lembra que as crises de Estado são cíclicas. A conjuntura mundial resultou, naquela ocasião, em insatisfação e crítica gerais. Tanto a direita conservadora quanto a esquerda democrática atacavam os políticos e a sua burocracia, entranhada no aparato do Estado. Não se concebia mais um modelo estatal com tamanhas dimensão e estrutura, excesso de cargos e concentração de poder.

O tipo de Estado onipresente, estruturado pelos países desenvolvidos após o término da Segunda Guerra Mundial, sofreu o desgaste de sua relação com as instituições sociais. Como resultado desse enfraquecimento, houve uma guinada para o sentido contrário. Se o modelo do bem-estar social havia ocasionado gastos excessivos, com recorrentes déficits no balanço de pagamentos, a solução resultante era de fundo conservador. Cortes de despesas e redução da máquina pública poderiam colocar as contas novamente no rumo do equilíbrio (PEREIRA, 2009).

O início desse processo deu-se na Inglaterra, administrada no início da década de 80 pela Primeira Ministra Margareth Thatcher<sup>18</sup>. A própria ascensão dela ao cargo esteve ligada à promessa de reformulação do modelo de Estado, então vigente naquele reino. A estrutura das instituições governamentais e a intervenção delas no contexto econômico deveriam ser mínimas.

Privatização de empresas públicas, redução de programas sociais e o fim do salário mínimo eram as pretensões iniciais do programa de desestatização britânico. Por questões políticas de governabilidade, a reforma liberal inicialmente pretendida pela Dama de Ferro teve seu foco alterado para aspectos mais relacionados à modernização do aparelho estatal (COSTIN, 2010).

Amaral Filho (1996) classifica que a tendência naquele momento era de que a privatização de empresas e do serviço público, a democratização da participação

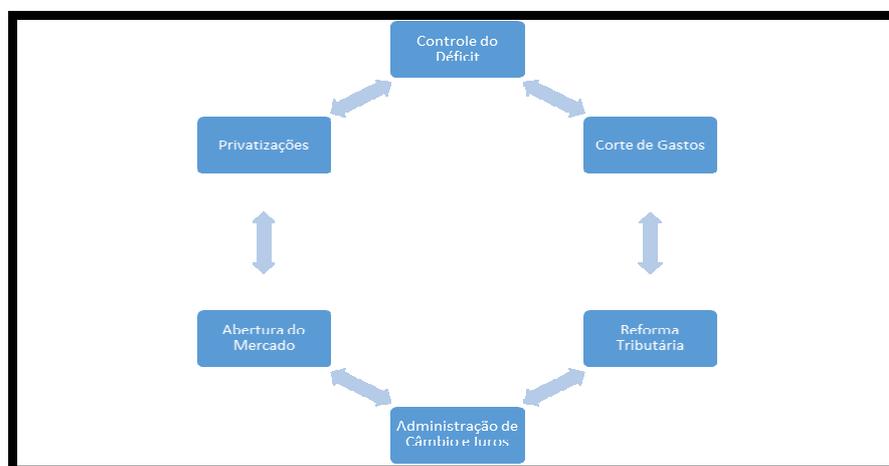
---

<sup>18</sup> Única primeira-ministra mulher na história da Grã-Bretanha, Margareth Thatcher, reconhecida pela personalidade dura e franca, levou os conservadores a três vitórias eleitorais, governando de 1979 a 1990 a Grã-Bretanha, o maior período contínuo no governo para um premiê britânico desde o início do século 19. Conhecida como "Dama de Ferro", transformou a Grã-Bretanha e inspirou conservadores ao redor do mundo ao enxugar radicalmente o Estado durante seus 11 anos de governo. Fonte: Agência Reuters.

popular e a integração dos mercados, com o fim de fronteiras nacionais, norteariam a reconstrução do Estado.

Na América Latina vários países enfrentavam intensas dificuldades, as quais eram agravadas pela aceleração do processo de globalização dos mercados e das economias. A concepção de um pacote de medidas de cunho neoliberal, planejado no Consenso de Washington<sup>19</sup>, fez com que instituições credoras de países sul-americanos passassem a cobrar reformas por parte dos governos (SANTOS, 2009).

**Figura 4 - Medidas Demandadas pelo FMI, Banco Mundial e BID**



Fonte: elaborado pelo autor com base em SANTOS, 2009.

A crise fiscal havia chegado a um patamar em que o Estado não conseguiria mais atender a satisfação das crescentes necessidades da população. A intervenção direta dele no mercado, investindo diretamente em setores chave das economias nacionais, não teria mais como ser levada à frente. Isso havia sido feito, em países como o Brasil, a custo de muito endividamento externo. E essa relação credor x devedor deixara o país subalterno a interesses alienígenas.

<sup>19</sup> Regras universais do Consenso de Washington: 1. Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2. Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; 3. Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4. Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5. Taxa de câmbio competitiva; 6. Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; 7. Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; 8. Privatização, com a venda de empresas estatais; 9. Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10. Propriedade intelectual. Fonte: Instituto Federal São Paulo.

Tal circunstância, mesmo que tendo criado um ambiente de necessárias mudanças na forma de o Estado relacionar-se com a sociedade e com o mercado, precisa ser vista à luz da complexidade social de quando e onde ocorreu. Uma sociedade desenvolvida, cidadã, com livre exercício de direitos fundamentais, não é atingida com tanto impacto pelas consequências da diminuição da presença do Estado. Diferente é a situação de países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, nos quais há eventualmente desemprego, miséria e uma pseudo sujeição a direitos básicos. No 2º caso a sociedade, que já era punida no modelo anterior, passa a ser ainda menos protegida com a diminuição de gastos sociais pelo governo.

### **3.2 Da Administração Pública**

A concepção mais aceita, no que se refere às formas que o Estado moderno adotou para gerir a coisa pública, é no sentido de ela se dividir em três modelos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

O consenso histórico é pela visão de que, em determinado momento da evolução da práxis administrativa, seja implantado um novo paradigma de administração, sem necessariamente abandonar-se práticas características de modelos anteriormente hegemônicos. Fragmentos das formas de administração antes predominantes continuam marcando presença, com seus aspectos mais representativos (PALUDO, 2013).

O convívio de diferentes formas de administração pode ser sentido tanto no plano externo como na dimensão interna. O Brasil, por sua magnitude continental e diversidade regional em termos sociais, econômicos e culturais, vivencia diuturnamente essa contradição. Assim como em alguns estados da federação pode estar instalada uma máquina administrativa sedimentada no planejamento e no controle dos resultados, em outras unidades federativas podem ainda estar implantados modelos burocráticos mais tradicionais (BRESSER-PEREIRA, 1999).

O Estado Brasileiro e sua complexa conjuntura atual são resultado de nosso processo de formação como povo. Quando em comparação com o Velho Mundo<sup>20</sup>, nossa história como civilização é recente. Especialmente se abstrairmos da análise a época do pré-descobrimento. Naquele período, estima-se que nosso atual território fosse habitado por cerca de 5 milhões de indígenas. A existência deles e sua importância histórica não podem ser ignoradas. Serão somente vislumbradas dentro do contexto que se exige por ora, no qual se demanda caracterizar o início da inserção do Brasil nas formas de organização de Estado, a partir de sua descoberta pelos portugueses.

De forma a detalhar e contextualizar as diferentes formas de administração pública, serão abordados os principais aspectos históricos de cada corrente. Na continuidade será detalhada como se deu, em nosso país, a implantação de cada um deles. Como descrito por Maquiavel<sup>21</sup>, na obra O Príncipe, os Estados que surgem e evoluem repentinamente não têm raízes e se destroem ao primeiro infortúnio. Tal constatação reforça a necessidade de se estudar a origem e a evolução do Estado, buscando melhor compreender suas diversas facetas.

### 3.2.1 Administração Pública Patrimonialista

Dá-se o nome de patrimonialismo ao primeiro modelo de administração do Estado. Essa denominação tem origem em uma de suas principais características: a

---

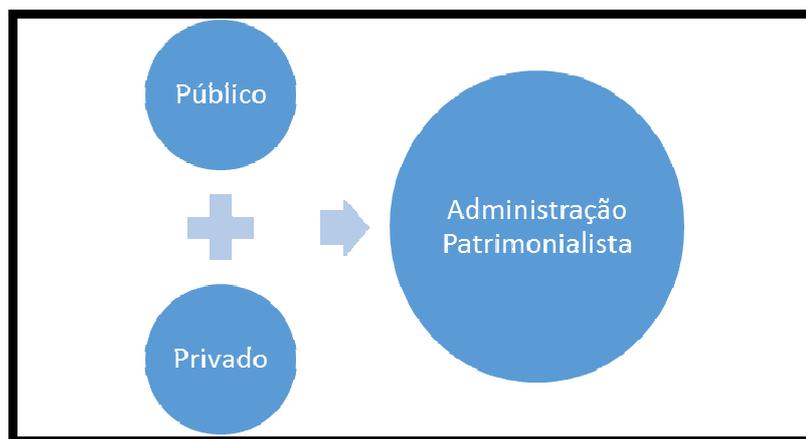
<sup>20</sup> Termo usado comumente para fazer referência ao conjunto de territórios conhecido pelos Europeus até o século XV. Europa, Ásia e África. Hemisfério Oriental.

<sup>21</sup> A obra mais importante e famosa de Nicolau Maquiavel foi escrita em 1513. Em O Príncipe, Maquiavel aconselha os governantes sobre como governar e manter o poder absoluto, mesmo que seja necessário utilizar forças militares para alcançar tal objetivo. Esse livro que sugere a famosa expressão: “*os fins justificam os meios*”, que transmite a ideia de que não importa o que o governante faça em seus domínios, tudo é válido para manter-se como autoridade. Ou seja, os governantes precisam estar acima da ética e moral dominante para realizar seus planos. No entanto, essa expressão não se encontra no texto, foi apenas uma interpretação tradicional do pensamento maquiavélico. Esta obra tentava resgatar o sentimento patriota do povo italiano, e foi escrita no contexto que tinha como ideal a unificação italiana. Fica evidente, nesse ponto, a originalidade do pensamento político de Maquiavel. Fonte: [www.nicolaumaquiavel.com.br](http://www.nicolaumaquiavel.com.br).

ausência de divisão entre a propriedade pública e o domínio privado do administrador.

Para Weber (2004) o patrimonialismo veio como resposta a circunstâncias variadas. O governante geria os negócios públicos como se fossem assuntos privados. Seu desejo de extensão do território e a defesa intransigente das fronteiras dominadas eram necessidades sob o ponto de vista político. Sob o aspecto econômico, as mudanças que estavam ocorrendo davam início à racionalização da economia e à especialização profissional.

**Figura 5 - Administração Patrimonialista**



Fonte: elaborada pelo autor

Nas origens desse tipo de administração, o governante era o rei, o príncipe ou o soberano. O poder central não tinha cunho democrático. Era transmitido de pai para filho, e quem o possuía tinha o status de um deus. Tudo o que existia na área sob seu controle lhe pertencia e poderia ser utilizado conforme sua conveniência, sem perspectiva de prestação pública de contas.

Uma visão religiosa do exercício da autoridade real associava o rei, investido de poder pela providência divina, à imagem de protetor e proprietário de seus súditos que deviam lealdade a ele e não à nação (COSTIN, 2010, p. 31).

Em relação à formação do serviço público, não existiam carreiras organizadas, nem divisão do trabalho. O detentor do poder nomeava seus ocupantes baseado em critérios de parentesco ou com fundamento na confiança

pessoal. Junto com essa delegação de poder seguia de maneira concomitante o direito de agir arbitrariamente, sem vinculação à lei ou à norma de alguma espécie. Isso impregnava o Estado de defeitos, como o nepotismo e a corrupção.

Como nesse tipo de administração os servidores têm acesso aos cargos por indicação pessoal, a compreensão resultante dessa ligação é de eles serem considerados empregados do agente político e não do Estado. A ocupação da função pública é uma benesse da qual o administrador pode dispor a qualquer tempo, em função exclusiva de seu interesse pessoal (BERGUE, 2011).

Os serviços públicos eram restritos e não se voltavam à maioria da população, e sim à minoria que transitava no círculo de relações fraternais do soberano. A essência das políticas públicas era ligada à segurança do reino e à realização da justiça. Disso resultava um governo que não tinha como objetivo o desenvolvimento nacional, mas sim a manutenção do poder (PALUDO, 2013).

Além das características antes citadas, também se relaciona fortemente ao patrimonialismo a impermeabilidade à participação social. As influências no poder político eram restritas à sociedade que circundava o mandatário.

### 3.2.2 Patrimonialismo no Brasil

O patrimonialismo foi gestado no Brasil a partir da transformação de nosso território em Colônia de Portugal. A concessão de títulos de nobreza e de propriedade aos senhores de terra dava-lhes poderes quase absolutos. Eles exerciam o comando político como depositários da autoridade delegada, que até a vinda de Dom João VI ficava no ultramar. Como o exercício do poder não encontrava limites e sua ocupação estava relacionada à propriedade dos recursos mais expressivos à época, era natural que houvesse confusão entre os bens que eram públicos e os que eram privados. A autoridade fazia dos bens do Estado e do

exercício do governo extensões de seus bens e de sua vida pessoal. (FAORO<sup>22</sup>, 1979, *apud* MARTINS e PIERANTI, 2006).

Na República Velha a administração patrimonialista se manifestava, no campo municipal, através do coronelismo. A herança do desenvolvimento do país através de grandes latifúndios dava aos seus proprietários o status de lideranças locais ou regionais. Na ausência de um Estado organizado, eles exerciam o poder de influência, com o controle pleno das gentes, da forma que fosse necessária para manutenção de seu poder. Controlavam o acesso não somente aos cargos, mas também aos canais de participação popular. Troca de favores, compra de votos e ameaças aos opositores eram males muito presentes na sociedade política à época (LEITE JUNIOR, 2009).

O serviço público brasileiro, especialmente do nosso descobrimento pelos portugueses até a proclamação da República, era composto por funções e integrado por ocupantes que atendessem as demandas imediatas dos governantes. A composição do quadro de servidores públicos no Brasil, anteriormente ao Governo Vargas, era marcada especialmente pelo fisiologismo e pelo patrimonialismo (COSTIN, 2010).

Assim trata a questão Sérgio Buarque de Holanda (1995, p.145):

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.

Em um serviço público patrimonial, a fidelidade do servidor ao cargo não é motivada pelas suas atribuições ou pela lei. É muito mais uma fidelidade servil, precária, e sem critérios objetivos, pois a qualquer momento pode ser desfeita pela perda de confiança por parte de quem o indicara.

---

<sup>22</sup> FAORO, Raymundo. Os donos do poder. São Paulo: Globo, 1979.

Essa característica de pessoalidade na seleção de servidores é uma das marcas mais evidentes do patrimonialismo. Ela ainda está muito presente na política atual, mesmo havendo tentativas de evitar sua continuidade, até mesmo com a proibição legal do nepotismo em certas esferas. Não somente com relação à contratação de parentes, mas também à indicação de pessoas sem conhecimento técnico para exercerem funções de confiança. Tal circunstância é enfatizada quando a contratação de mão de obra para a administração pública é feita sem concurso.

O fisiologismo estava presente quando os detentores do poder tomavam suas decisões motivados não pelo interesse público e sim pelo favorecimento a interesses privados ou corporativos, em troca de favor ou apoio. Tal fenômeno não ocorre somente na relação do Executivo com indivíduos. Era e ainda é presente nas relações do governante com grupos ou partidos políticos.

### 3.2.3 Administração Pública Burocrática

O Estado burocrático surgiu no mundo ocidental, como contraposição ao patrimonialismo inerente aos governos absolutistas. A entrada em vigor do Estado de Direito e a retomada de valores liberais e democráticos demandavam um novo tipo de organização política fundamentada na lei.

Que democratização e burocratização caminham no mesmo passo é algo evidente, como de resto havia já observado Max Weber. Quando os proprietários eram os únicos que tinham direito de voto, era natural que pedissem ao poder público o exercício de apenas uma função primária: a proteção da propriedade (BOBBIO, 1986, p. 35).

A nova realidade era no sentido de o Estado não estar preparado para a prestação de serviços públicos. Inexistiam projetos de desenvolvimento para as nações. As crescentes demandas sociais não encontravam respostas do governo, enquanto a corrupção e o nepotismo avançavam sem enfrentarem obstáculos (PALUDO, 2013).

Pereira (2009, p. 49) resume o pensamento dos grandes teóricos da construção da burocracia (Wilson, Taylor e Weber), dessa forma:

No seu conjunto, esses autores, apoiados nos princípios da racionalidade, eficiência e adequação dos meios aos fins, na busca de se opor ao patrimonialismo, propuseram iniciativas que contribuíram naquele período para a modernização da administração pública.

Para Weber (2004), a realidade demonstrava que a administração burocrática era aquela capaz de atingir o maior grau de eficiência. Sua estrutura possibilitava, de maneira técnica e racional, exercer o controle imperativo dos integrantes de uma organização.

Em Denhardt (2012), temos que um sistema burocrático é atrativo ao dar condições para se controlar um grande contingente de pessoas no atingimento de objetivos. Apesar disso, ele vê dificuldades em determinar se Weber endossava a burocracia ou, em sentido diverso, pretendia advertir a sociedade de suas consequências negativas. A crescente aplicação dela nas diversas organizações confrontava as noções de liberdade, justiça e igualdade. A racionalização da ação humana, apesar de ser a sina do homem moderno, limitava seu espírito.

Weber propunha que o Estado deveria assumir, de maneira monopolista, o exercício do poder e da força. Nesse contexto cabia-lhe, entre outras funções disseminadas em todas as esferas da vida social, estabelecer leis, administrar a justiça, julgar e punir os indivíduos. Para exercer essas funções de maneira universal e em interesse de toda a coletividade, o Estado tinha o direito legítimo de instituir e cobrar impostos (COELHO, 2009b).

Dessa forma, seria inevitável uma separação entre o espaço público e o privado. Em relação à administração pública, isso se refletiu na preponderância do formalismo, na ênfase à impessoalidade, na hierarquização e controle rígido dos meios. Essas características ainda estão muito presentes em modelos de administração em países avançados (COSTIN, 2010).

Em relação à prevalência da impessoalidade, ganha destaque nesse sentido a figura do concurso público. Por meio dele, a administração pública passaria a selecionar, de maneira democrática, os profissionais que viriam a exercer as atribuições administrativas do Estado. Isso afastava a possibilidade de motivos pessoais, distantes de critérios técnicos, levarem para a estrutura estatal servidores indicados subjetivamente pelas suas lideranças.

**Figura 6 - Vantagens e Disfunções da Burocracia**

<ul style="list-style-type: none"> <li>Racionalidade em relação ao alcance dos objetivos organizacionais;</li> <li>Precisão na definição dos deveres de cada cargo;</li> <li>Rapidez nas decisões;</li> <li>Padronização de rotinas e procedimentos;</li> <li>Continuidade da organização;</li> <li>Seleção de pessoal por capacidade e competência técnica;</li> <li>Redução do atrito entre as pessoas;</li> <li>Constância e confiabilidade das decisões e</li> <li>Benefícios de pessoal com a hierarquização, treinamento, especialização e existência de carreiras.</li> </ul> <p>Weber (apud Chiavenatto)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Internalização das regras e apego aos regulamentos;</li> <li>Excesso de formalismo e de papelório;</li> <li>Resistência às mudanças;</li> <li>Despersonalização do relacionamento;</li> <li>Categorização como base do processo decisório;</li> <li>Conformidade demasiada às rotinas e aos procedimentos;</li> <li>Exibição de sinais de autoridade e</li> <li>Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público</li> </ul> <p>Merton (apud Chiavenatto)</p>
--	--

Fonte: elaborada pelo autor com base em Chiavenato, 2004

O controle político estabelecido no âmbito da burocracia, mesmo que inicialmente aplicado por uma minoria, poderia possibilitar o desenvolvimento de formas mais democráticas de participação nas decisões.

### 3.2.4 Burocracia no Brasil

Para Santos (2009), a criação da administração pública brasileira deu-se na vigência do Estado Novo (1930-1945). Buscando sanar as falhas de mercado que haviam marcado, de forma decisiva, o final da década de 30, o Estado passou da função de coadjuvante no desenvolvimento ao papel de interventor ativo do mercado. Nesse período foram criadas autarquias e empresas públicas, visando à indução e ao controle do poder econômico, e departamentos administrativos, voltados à supervisão política.

Leite Junior (2009) constata que, ao iniciar a modernização do Estado, Vargas implantou em nosso país um modelo de burocracia aderente às ideias de Max Weber. Seu 1º governo, apesar de autoritário, adotou uma postura modernizadora da gestão. O Estado começou a obter uma formatação mais planejada e racional quando comparada ao modelo anteriormente existente.

Bergue (2011) analisa que as reformas da década de 30 trouxeram o conceito de eficiência à administração pública brasileira. Elas introduziram racionalidade e meritocracia no Estado, em figuras como a licitação e o concurso público.

Ao ampliar-se o rol de funções a serem desempenhadas pelo Estado, foi necessário um dimensionamento mais adequado e planejado do número de servidores para cumpri-las. Isso demandou a elaboração do 1º plano de cargos e salários da administração pública brasileira.

Em 1936, o Brasil vivenciou uma reforma administrativa que iniciou com a instituição do Conselho Federal do Serviço Público Civil. Posteriormente, através do DL nº 579, de 30 de julho de 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Entre as atividades daquele órgão estavam:

- a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e da eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal, e os do magistério e da magistratura;
- c) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União; e
- d) inspecionar os serviços públicos.

O mesmo DL criou, no âmbito de cada Ministério, as Comissões de Eficiência. Entre as atribuições delas estavam: estudar permanentemente a organização de seus respectivos Ministérios, propor as alterações que julgassem convenientes nas

lotações das repartições e encaminhar propostas de promoções de funcionários, na forma das leis e regulamentos.

Com o poder centralizado e aproveitando-se da fraqueza e da desorganização das elites, o governo criou leis e órgãos voltados à difusão e à ampliação de direitos básicos. Também deu impulso à industrialização do Brasil, ao criar a CSN, o BNDE e a Petrobras.

Durante o governo Juscelino Kubitschek, houve prevalência do desenvolvimento brasileiro na área econômica. Nossa indústria cresceu graças à política de substituição das importações. Os investimentos do governo federal na construção da nova capital, Brasília, impactaram no aumento do endividamento público e na elevação das taxas de inflação.

A despeito de certo descontrole no gasto público, a implantação do Plano de Metas, com rigoroso planejamento e controle das ações do governo, deu capacitação e experiência à gestão pública brasileira (LEITE JUNIOR, 2009).

O governo militar começou fazendo como seu objetivo o controle do endividamento público e da inflação, através de políticas monetárias. Houve aumento de receitas, diminuição de despesas e controle da emissão de moeda. Apesar das sérias restrições às liberdades individuais que ocorriam naquele período, o crescimento da economia brasileira teve altos níveis, os quais não encontram paralelo com aqueles verificados em nossos períodos de democracia.

Leite Junior (2009) destaca que o período de maior crescimento da economia brasileira ocorreu simultaneamente ao endurecimento do regime militar em relação às restrições políticas no país. Nos governos de Artur da Costa e Silva e Emilio Garrastazu Médici ocorreram a maioria dos crimes contra os opositores do governo federal. A pujança econômica contrastava com os problemas políticos. E o crescimento da renda nacional era concentrado nas mãos de poucos.

O DL 200, de 1967, deu autonomia à administração indireta. Através das empresas estatais era possível ao governo contratar profissionais destacados no setor privado e dar agilidade aos atos administrativos. O governo Figueiredo promoveu a abertura política e concedeu anistia a todos que tiveram seus direitos políticos suspensos durante o regime militar.

O que parecia ser o caminho para a construção de uma economia sólida começou a tornar-se um pesadelo ainda ao final dos anos 70. O endividamento público e a dependência do petróleo, cujo preço havia disparado no mercado internacional, acabaram deixando o país insolvente frente a seus compromissos externos. Essa fase negativa contribuiu para mobilizar as forças sociais no sentido de pressão pela redemocratização do Brasil.

Tanto no governo Getúlio Vargas como nos governos militares, os investimentos estrangeiros foram muito importantes e se concentraram em ramos estratégicos da economia nacional. Essa realidade pode ser vista sob o enfoque de o Brasil ter passado por um processo engendrado de dominação retardada pelos países desenvolvidos (SANTOS, M., 2004).

A CF 88 ajudou a administração pública a ter instrumentos efetivos de combate ao clientelismo. Isso se deu através da imposição de acesso aos cargos públicos por meio de concurso e à institucionalização de um regime jurídico único para os servidores de cada esfera (DEMARI, 2007).

Para Lima Júnior (1998), as diversas fases da burocracia brasileira, seja em períodos de democracia ou de governo autoritário, não serviram à implantação das políticas públicas pretendidas, além de se mostrarem continuamente permeáveis ao clientelismo. Elas tiveram êxito somente em conseguir criar, em alguns espaços da administração pública indireta, ilhas de competência.

### 3.2.5 Administração Pública Gerencial

A globalização<sup>23</sup> trouxe para as nações desenvolvidas novos e importantes desafios a serem superados. Para enfrentá-los, criou-se um clima geral de

---

<sup>23</sup> A globalização da economia é o processo através do qual se expande o mercado e onde as fronteiras nacionais parecem mesmo desaparecer, por vezes, nesse movimento de expansão. Trata-se da continuação do processo de internacionalização do capital, que se iniciou com a extensão do comércio de mercadorias e serviços, passou pela expansão dos empréstimos e financiamentos e, em seguida, generalizou o deslocamento do capital industrial através do desenvolvimento das multinacionais. Fonte: Instituto Federal São Paulo.

necessária e irreversível reorganização política e econômica dos governos nacionais.

O Estado do bem-estar social havia levado à criação de administrações centrais onerosas e ineficientes. O protagonismo delas na economia, com a indução do crescimento econômico através da criação de empresas públicas e pesados investimentos em infraestrutura, havia esgotado a capacidade eficiente de gestão política e administrativa.

Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração burocrática – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 1998, p. 26)

A defesa do processo de reforma gerencial do Estado deu-se no sentido de ser inevitável, naquele momento, devolver à sociedade e ao mercado a iniciativa de propulsionar a força econômica da nação. Ainda mais considerando o pressuposto de que os cidadãos, através da livre iniciativa, teriam mais condições de cumprir essa tarefa com a rapidez de adaptação e a eficiência fundamentais na era da tecnologia da informação.

O Estado deveria se ater à prestação competente e eficaz de serviços básicos à população. Isso seria possível com a redução de custos, a articulação social, a definição democrática de prioridades e a cobrança quanto aos resultados a serem perseguidos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Mais do que visar à eficiência, o Estado era compelido a nortear-se pela busca de eficácia e efetividade das políticas públicas, orientando-as para o resultado, com foco no cidadão cliente. Essa perspectiva poderia ser alcançada através da identificação e da resolução de problemas públicos reais. Para ter essa leitura constante da vida e das questões que afetam o cotidiano, a administração precisava ter flexibilidade e capacidade de adaptação. Essas eram duas características estranhas à forma de organização vigente. Para alcançá-las, além de mudanças comportamentais, seriam fundamentais investimentos relevantes em tecnologia da informação (BERGUE, 2011).

A reforma administrativa significava a diminuição do peso da máquina pública. Essa medida incluía o desfazimento de parte integrante da sua estrutura

institucional. A privatização<sup>24</sup> não quis ser vista como uma flexibilização do conceito arraigado de defesa do patrimônio público. Antes disso, ela procurou ser vinculada à ideia de abandono da parte ineficiente, onerosa, logo desnecessária do Estado. A nova administração pública traria para seu interior tendências modernas e bem-sucedidas de administração de empresas. O fundamento no lucro iria nela corresponder, porém, à satisfação do interesse público.

Havia uma evidente contradição no sentido de as administrações públicas terem de passar a despender menos recursos com sua manutenção e, ao mesmo tempo, passarem a ser mais eficientes. Fazerem mais, com menos. Para lidar com esse dilema, cada governo passou a definir rumos próprios de mudanças a serem intentadas, de forma a adaptar seu modelo à realidade local de governança e de conjuntura social.

A burocracia havia servido para diminuir as formas mais evidentes de nepotismo e de corrupção. Haviam se desenvolvido, porém, novas formas de apropriação da *res publica* pelo interesse privado. Os empresários tinham subsídios desnecessários, a classe média compartilhava privilégios corporativos e os servidores públicos muitas vezes eram ineficientes e, em outros casos, sequer trabalhavam (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 1998).

O *New Public Management*<sup>25</sup> consistia efetivamente em uma nova estratégia do liberalismo. Além de enfrentar a crise fiscal dos Estados, deveria reduzir seus custos de operação, sendo mais eficiente, eficaz e efetivo. Nem que para isso

---

<sup>24</sup> Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990 (cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências).

Art. 2º Poderão ser privatizadas, nos termos desta lei, as empresas:

I - controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo ou

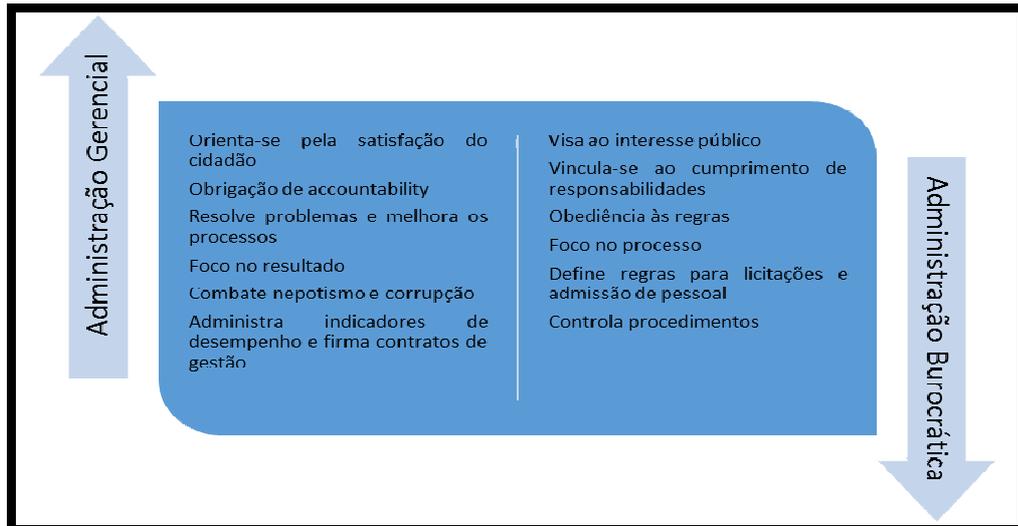
II - criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União.

§ 1º Considera-se privatização a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade.

<sup>25</sup> O *New Public Management* - NPM (ou Nova Gestão Pública - NGP) surgiu em meados da década de 1980, especialmente após a crise do petróleo de 1979, ganhando forma e conteúdo nas administrações Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos EUA. Conceitos vinculados a ela: serviço orientado aos clientes; liderança e empreendedorismo; competição; contratualização: negociação e monitorização de contratos internos e externos; governança: redes e parcerias; reengenharia governamental: separar “política” de “gestão”; ênfase em outputs (resultados) e outcomes (impactos); medição da qualidade dos serviços públicos; accountability (responsabilização) e remuneração baseada em desempenho. Fonte: <http://www.brasiladmin.com>.

fossem implantados, na administração pública, processos que vinham tendo sucesso no mundo corporativo, como a administração por objetivos, o pagamento por desempenho e a qualidade total (PEREIRA, 2009).

**Figura 7 - Diferenças entre as Administrações Burocrática e Gerencial**



Fonte: elaborado pelo autor

Uma característica incutida no teor da reforma gerencial do Estado era a necessidade de as autoridades prestarem contas dos resultados de sua atuação (*accountability*):

O termo *accountability* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais *accountable* é o governo (PEREIRA, 2009, p. 71)

Essa marca do gerencialismo vai ao encontro dos anseios da democratização e participação da sociedade nas decisões do governo. Quanto maior o controle social dos resultados, maior a necessidade de o governo estar atento ao atendimento das expectativas da maioria da população. Através do voto, o eleitor tem a possibilidade de premiar ou punir os responsáveis por contemplar ou frustrar a concretude de suas demandas.

A supervisão social é uma consequência da democracia participativa. A evolução de tal estado de consciência coletiva acelera o controle da efetividade na execução das políticas públicas. Isso motivou a adoção, pela administração pública, de ferramentas de planejamento estratégico utilizadas com sucesso na gestão empresarial.

### 3.2.6 Gerencialismo no Brasil

O gerencialismo, visto como a maneira de conduzir a máquina pública com foco no resultado e preocupando-se em atender as demandas efetivas de seus cidadãos, teve início no Brasil com a edição do DL nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Essa norma, editada em um período de exceção ao estado de direito no país, promoveu diversas e relevantes mudanças na forma de o governo organizar sua estrutura e prestar serviços. Através dele, a administração foi descentralizada, criaram-se autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. A racionalidade administrativa, com a adoção de técnicas de planejamento, orçamento e controle por resultados, também foi adotada pelo DL 200. Abaixo alguns excertos do referido Decreto-Lei, os quais manifestam as linhas fundamentais que ele promoveu na forma de o governo administrar:

a) Orientação para o resultado:

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

b) Controle do desempenho e prestação de contas:

Art. 28. A entidade da Administração Indireta deverá estar habilitada a:

I - Prestar contas da sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso.

II - [...]

III - Evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática ou cuja adoção se impuser, no interesse do Serviço Público.

c) Planejamento:

Art. 73. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços, cujo custo exceda aos limites previamente fixados em lei.

Seu artigo 94 também definiu, como princípios da administração de pessoal:

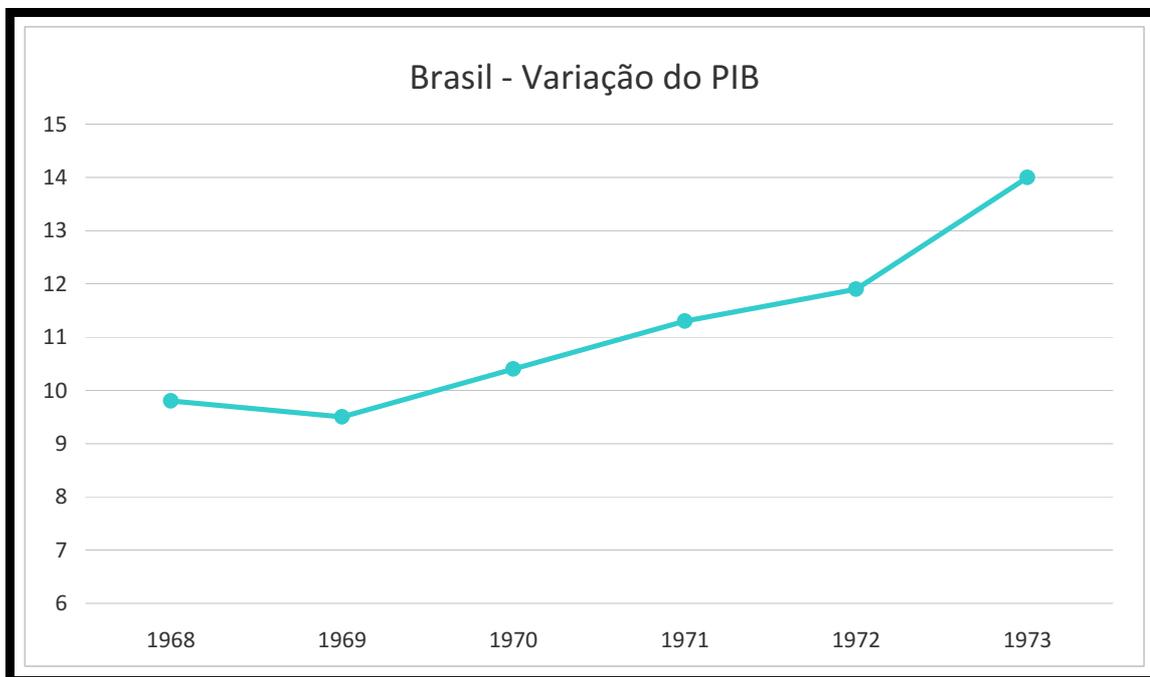
- a) Valorização, dignificação, profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público;
- b) Aumento da produtividade e garantia de qualidade e continuidade da ação governamental;
- c) Organização dos quadros funcionais com recrutamento nacional para certas funções;
- d) Concessão de maior autonomia aos dirigentes;
- e) Reconhecimento do mérito aos servidores que contribuam com sugestões, planos ou projetos.

Durante os governos militares, houve várias iniciativas no sentido de modernizar e fortalecer o mercado de capitais, de forma a dar sustentabilidade ao crescimento econômico do país. Aquelas iniciativas tinham de conviver com a oscilação relevante das taxas nacionais de inflação.

Naquele período da história, as empresas públicas dominavam setores estratégicos da economia nacional, como o do aço, mineração, indústria petroquímica e de energia elétrica. O próprio segmento bancário tinha uma densa presença de instituições públicas nacionais e estaduais.

A conjuntura internacional favorável e a intensa aplicação de recursos públicos no estímulo da economia ajudaram o Brasil a vivenciar um período de destacado crescimento econômico. Esse quadro positivo, que culminou com vertiginoso crescimento do PIB e estabilização de índices inflacionários, foi chamado de “milagre brasileiro” (NASCIMENTO, 2010).

Gráfico 1 - Crescimento do PIB do Brasil de 1968 a 1973



Fonte: IBGE - elaborado pelo autor

Em 1989 o Brasil vivenciou, após 29 anos de período de exceção, um sufrágio universal para escolha de presidente. A economia brasileira, conforme antes referenciado, passava por um momento extremamente delicado. O descontrole inflacionário vinha triunfando sobre os sucessivos planos econômicos que os diversos governos implementavam.

O candidato Fernando Collor de Melo, então governador de Alagoas, conseguiu atrair com seu discurso o apoio da mídia e do grande empresariado nacional. Prometeu pautar seu governo na reconstrução e na modernização da máquina governamental. O corte de gastos incluiria o combate aos marajás<sup>26</sup> do serviço público (LEITE JÚNIOR, 2009).

Segundo Johann (2009, p. 55), Collor “seduzia o povo brasileiro, prometendo dar combate sem tréguas aos altos salários e aos supostos desmandos dos políticos e dos funcionários públicos. [...] graças ao beneplácito e ao apoio decisivo de uma portentosa rede nacional de televisão”.

<sup>26</sup> Termo utilizado por Fernando Collor de Melo e pela mídia nacional para fazer referência aos servidores públicos com altos salários, que seriam combatidos, tanto em sua gestão como governador de Alagoas como na presidência do Brasil. Era conhecido como "caçador de marajás".

Ele se elegeu no 2º turno da eleição, com vitória sobre o oponente Luís Inácio Lula da Silva. Lula, vinculado ao movimento operário e às esquerdas, assustava a parcela conservadora do eleitorado. Collor elegeu-se em 2º turno, com cerca de 4 milhões de votos a mais que o candidato derrotado.

No seu discurso de posse, Collor deu o tom do que seria seu curto governo:

Tudo isso, Senhores Congressistas, possui como premissa maior uma estratégia global de reforma do Estado. Para obter seu saneamento financeiro, empreenderei sua tríplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa (COLLOR, 1990, p. 15).

Para conter a hiperinflação e colocar em prática seu plano de governo, a 1ª medida de Collor foi um choque heterodoxo na economia. Através da Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990, além de outras medidas radicais, foram bloqueados os depósitos à vista e aqueles em poupança superiores a NCz\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzados novos). Esse valor correspondia, à época, a cerca de US\$ 1.000,00. Os valores acima desse limite foram sendo liberados aos credores em parcelas mensais.

Menos de 01 (um) mês após o início do Governo Collor, foi editada a Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, criando a Secretaria de Administração Federal. Ela tinha como finalidade:

“[...] realizar estudos, formular diretrizes, orientar normativamente, planejar, coordenar, supervisionar e controlar os assuntos referentes ao pessoal civil da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional, bem assim os referentes aos serviços gerais, à modernização e organização administrativas e aos sistemas e serviços de processamento de dados dessas entidades [...]”

Algumas medidas do Governo Collor de Mello:

- a) Redução do número de Ministério de 23 para 12;
- b) Extinção e dissolução dos seguintes órgãos: Sudeco, Sudesul, DNOS, IAA, IBC, Funarte, Fundacen, FCB, Pró-Memória, EBTU, Embrater, CAEEB, BNCC, Interbrás, Petromisa, Siderbrás, Infaz e Fundação Museu do Café.
- c) Demissão de servidores em número acima de 100.000 (Fonte: Diap<sup>27</sup>).

---

<sup>27</sup> Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - fundado em 19 de dezembro de 1983, estruturado para atuar nos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional.

Grandes cortes de emprego no serviço público e nos salários foram feitos em um curto espaço de tempo durante o governo Collor no início de 1990. Isso enfraqueceu severamente a capacidade do serviço público e danificou seriamente a moral dos que permaneceram no serviço público. Os demitidos durante o governo Collor foram “reintegrados” por meio de um longo e complexo processo de anistia (OCDE, 2010, p. 299-300).

As medidas tomadas pelo governo mergulharam o país numa crise de liquidez, com conseqüente processo recessivo. O PIB teve queda e houve aumento do desemprego. O governo foi perdendo apoio popular e sustentação política. A crise de governabilidade, aliada a acusações de corrupção em seu governo, resultaram no afastamento e posterior cassação de Collor do cargo de presidente brasileiro. Com sua saída, assumiu seu lugar o vice-presidente eleito, Itamar Franco.

O Programa Nacional de Desestatização foi regulamentado em 16 de agosto de 1990. Por entender-se muito relevante, cabe aqui trazer seus objetivos fundamentais, os quais são sintetizadores da posição ideológica daquele governo (Estado Mínimo), a saber:

- I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;
- V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e
- VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

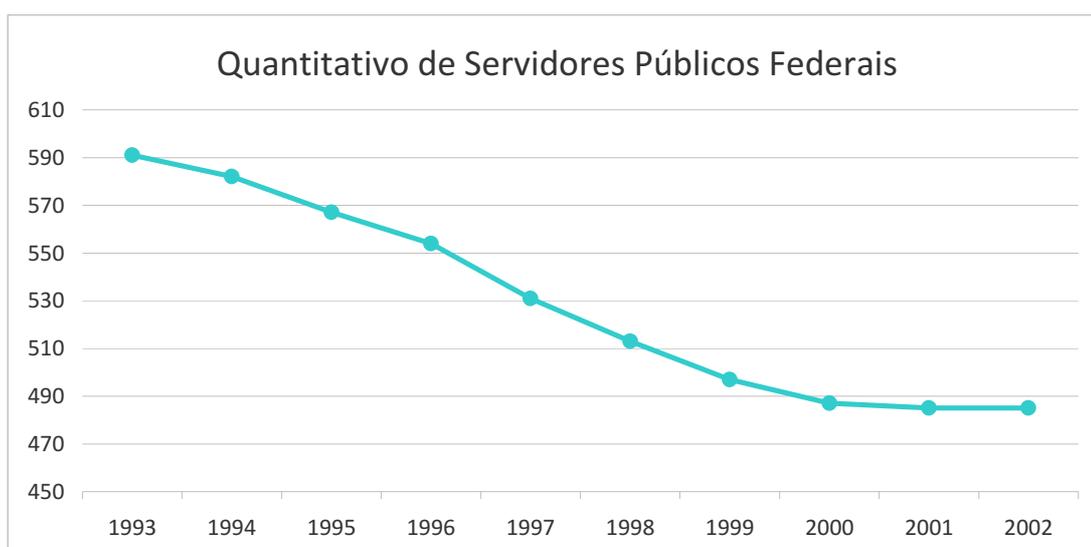
Até o final de 1993, 25 (vinte e cinco) empresas estatais haviam sido privatizadas, entre elas a Usiminas, Usimec, Celma, Mafersa, Cosinor, SNBP, Aços Finos Piratini, Petroflex e Copesul. A venda delas aportou ao caixa do governo federal cerca de 4 bilhões de dólares.

Itamar Franco indicou para Ministro da Fazenda o sociólogo Fernando Henrique Cardoso. Como Ministro, FHC estava à frente do Plano Real, que em 1994

---

foi lançado para estabilizar a economia brasileira. O então ministro foi eleito presidente da república para o período de 1995 a 1999. Foi o primeiro presidente reeleito em nossa nação, governando também entre 2000 a 2004.

**Gráfico 2 - Quantitativo de Servidores Públicos Federais de 1993 a 2002 (em milhares)**



Fonte: SRH - elaborado pelo autor

### 3.3 A Reforma do Aparelho do Estado

Várias nações da América Latina vivenciaram sucessivas crises fiscais após a década de 70. Houve no nosso país a necessidade recorrente de se buscar o auxílio de empréstimos junto a organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, Clube de Paris<sup>28</sup>), no sentido de se manter o pagamento de juros e serviços da dívida externa (MARTINS e PIERANTI, 2006).

Havia um consenso quanto à necessidade de o Estado ser reformado. O que não existia de certo era plena concordância quanto ao modelo que deveria ser

<sup>28</sup> Instituição informal, sem existência jurídica reconhecida, que reúne um grupo de países credores, em geral pertencentes à OCDE, com o propósito de renegociar a dívida governamental de países em dificuldades financeiras. Para ter seu débito externo renegociado junto ao Clube de Paris, o país deve aderir à condição essencial de adoção de um programa de estabilização aprovado pelo FMI.

implantado, considerando-se as eventuais alternativas possíveis. Isso dependia do posicionamento ideológico de cada corrente, dos interesses a serem preservados e dos direitos a serem atingidos (DASSO JUNIOR, 2006).

Para esse mesmo autor, a eleição de FHC em 1994 proporcionou a condição necessária para que fosse dada continuidade às reformas liberalizantes, iniciadas por Collor e prosseguidas por Itamar Franco. O governo eleito centrou o foco na aprovação de suas iniciativas por meio de alterações no texto constitucional<sup>29</sup>.

FHC criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE. Entre as competências daquele órgão estavam o estabelecimento de políticas e diretrizes para a reforma modernizante do Estado e da administração pública, além da política de desenvolvimento institucional e capacitação do servidor. O convidado para ocupar o cargo de ministro foi o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, oriundo de funções de gestão na iniciativa privada.

Para Bresser Pereira (1999, p. 7) havia justificativas para a necessidade de promover mudanças estruturais no Estado brasileiro:

O modelo de desenvolvimento burocrático-capitalista dirigido pelo Estado estava envolvido em uma crise política, causada pela bancarrota do regime militar, e em uma crise econômica e financeira, que começou como uma crise da dívida externa acompanhada por elevação dramática das taxas de inflação, mas que não demorou a revelar suas causas internas: uma crise fiscal do Estado e a exaustão da estratégia de crescimento nacional-desenvolvimentista.

A chamada Reforma Gerencial, realizada em nossa administração pública durante o 1º governo de FHC, teve suas bases ideológicas fixadas no documento denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Seu texto foi produzido por Bresser-Pereira em 1995, tendo sido aprovado pelo Comitê de Reforma do Estado e pelo presidente da república. O Plano era propriamente o substrato das modificações pretendidas pelo governo naquela oportunidade. Incluía o diagnóstico da situação do serviço público brasileiro, o quadro teórico que

---

<sup>29</sup> O processo de aprovação do texto constitucional é mais laborioso do que o previsto para a produção das demais leis. A PEC tem de ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros de cada uma delas, isto é, 308 deputados e 49 senadores.

fundamentava a reforma gerencial e as propostas específicas para ela. Através dele foi construída a base do que se considerava o ataque à suposta ineficiência do serviço público brasileiro, adaptando para nossa conjuntura o modelo já seguido em países europeus, especialmente a Grã-Bretanha (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Em síntese, as mudanças pretendidas na chamada estrutura burocrática do Estado, e que deveriam atacar a crise fiscal, eram (BRASIL, 2002):

- a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, transferindo para o setor público não-estatal ou para o mercado as atividades inerentes àqueles segmentos;
- c) a terceirização de atividades-meio realizadas até então por servidores públicos;
- d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução;
- e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado, adotando a forma de agências executivas;
- f) publicização dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado; e
- g) responsabilização (*accountability*), administração por objetivos, mecanismos de democracia direta, controle social e de transparência no serviço público.

Outro princípio essencial da reforma do Estado era a continuidade do processo de transferência para o mercado das empresas públicas que produziam bens ou prestavam serviços (privatização).

A reforma também visava à qualidade total do serviço público brasileiro. Nesse contexto, a administração pública tinha de ser controlada politicamente e com foco no interesse público. A descentralização era possível, com resultados definidos politicamente, incentivo à competição administrada, mas com controle democrático. O cliente não era apenas o cliente, mas um cidadão revestido de poderes que iam além dos direitos usuais de consumidor. Com o aumento da autonomia e da responsabilização pelos dirigentes, o controle de qualidade na administração pública ganharia a legitimidade necessária (BRESSER-PEREIRA, L.C.B., 1995).

A Reforma Gerencial incluiu a chamada reforma administrativa. Através dela foi alterada profundamente a Lei 8.112<sup>30</sup>. A aprovação das medidas, em específico, retirou dos servidores públicos muitas conquistas. A conjuntura que possibilitou sua aprovação no Congresso foi antecedida por uma maciça desconstrução pública da imagem do servidor. A imprensa adotou, de maneira geral, o discurso do governo, no sentido de o funcionalismo público ser marcado pela ineficiência e por privilégios. Os gastos com a folha de pagamento dos servidores, além de não darem o retorno esperado à sociedade, estavam contribuindo para a crise fiscal que prejudicava a todos, indiscriminadamente (DASSO JUNIOR, 2006).

Criaram-se privilégios para os servidores públicos, garantindo-se lhes estabilidade plena, uma aposentadoria precoce com vencimentos integrais equivalentes ao último salário e, na prática, sacramentando-se a renúncia à exigência de sua responsabilização (*accountability*) perante a sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 7).

Privatizações, terceirizações e publicizações reduziram a área de atuação do Estado. O terceiro setor (setor público não estatal<sup>31</sup>) e o setor privado absorveram as atividades que o contexto da Reforma entendia não serem atinentes exclusivamente ao setor público.

Duas outras reformas pretendidas dentro do mesmo processo não obtiveram o êxito esperado: a tributária e a da previdência social. A emenda constitucional da previdência social terminou sendo aprovada com várias diferenças em relação à proposta original do governo. A aprovação da reforma tributária foi abandonada por aquele governo e pelos que o sucederam (DASSO JUNIOR, 2006).

Durante os 2 (dois) mandatos de Luis Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil (2003-2006, 2007-2010), não houve medidas destinadas a promover reformas

---

<sup>30</sup> Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais).

<sup>31</sup> O terceiro setor constitui-se na esfera de atuação pública não-estatal, formado a partir de iniciativas privadas, voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum. Nesta definição, agregam-se, estatística e conceitualmente, um conjunto altamente diversificado de instituições, no qual incluem-se organizações não governamentais, fundações e institutos empresariais, associações comunitárias, entidades assistenciais e filantrópicas, assim como várias outras instituições sem fins lucrativos. Fonte: BNDES

relevantes da administração pública. Apesar disso, alguns aspectos podem ser levantados no sentido de terem ocorrido, naquele período, evidentes posicionamentos favoráveis à valorização do setor público (OCDE, 2010). Entre eles se destacam:

- a) fortalecimento do controle e combate à corrupção e à ineficiência;
- b) democratização das relações de trabalho, com ênfase à negociação coletiva;
- c) concursos públicos regulares e transparentes para contratação de pessoal;
- e
- d) apoio à capacitação em planejamento e gestão pelos outros entes da federação.

### 3.3.1 Críticas à Reforma Gerencial do Estado

Dasso Junior (2006) destaca uma série de críticas à Reforma Gerencial, adjetivada pelo autor como ultraliberal. Entre as questões levantadas está o fato de as discussões em torno das mudanças terem sido levadas diretamente ao Legislativo, e através de Emendas à Constituição. Não houve processo, prévio ou concomitante, de discussões públicas e democráticas em torno de um assunto tão relevante para o Estado. Outro ponto negativo foi no sentido de que, considerando a utilização de recursos do BID no financiamento das despesas da Câmara de Reforma do Estado, havia possivelmente interesses estrangeiros na aprovação das medidas.

Nesse mesmo sentido se posicionou a OCDE (2010), com relação ao fato de mudanças na maneira de gerir o Estado serem levadas ao termo de lei. Para aquela organização, devem ser feitos esforços no sentido de limitar a necessidade de alterações legislativas visando à implantação de mudanças em gestão de pessoas, especialmente naqueles que tenham referência ao desempenho do servidor público.

No caso do Brasil, esses procedimentos deveriam ser coordenados, de maneira centralizada, pelo MPOG.

Também é lembrado que os 12 (doze) representantes do Conselho de Reforma do Estado eram oriundos da elite. Não havia sequer um representante da sociedade civil. Isso dava, obviamente, às conclusões do conselho, uma visão economicista e privatista da prestação de serviços públicos. Em nenhum dos objetivos da reforma proposta constou a expressão “interesse público”.

Outro destaque é sobre a visão que fundamentava a reforma, no sentido de os serviços públicos precisarem ser prestados ao menor custo possível. Isso gera, sob certo aspecto, uma contradição com a busca de qualidade total. E a elite não tem a necessidade de demandar serviços públicos com a mesma necessidade e intensidade que as camadas excluídas da população.

A privatização de serviços públicos e a atribuição de sua supervisão às agências reguladoras também sofrem críticas. Aquelas entidades não se sujeitam a um dos fundamentos que norteava a reforma: o controle social e democrático. Na prática, os órgãos de regulação de setores chave da economia não têm conseguido, através de suas ações, cobrar das concessionárias ou delegatárias a prestação de serviços com qualidade e eficiência. A relação entre o cidadão e as empresas de telecomunicações, por exemplo, é uma das que mais resulta em violações constantes ao direito do consumidor.

Para Dasso Junior (2006, p. 26), em relação a Bresser-Pereira, o “conceito de democracia utilizado por ele prescinde dos movimentos sociais, desconhece a participação popular e, portanto, exclui a cidadania”.

A flexibilização do princípio da estabilidade do servidor no exercício de sua função resultou na existência de duas categorias de servidores públicos: os de 1ª categoria, regidos pela lei 8.112, com direito à estabilidade no cargo e à aposentadoria integral; e os de 2ª classe, sem essas garantias (DASSO JUNIOR, 2006).

Lima Junior (1998, p. 18), em uma análise sobre o contexto que justificou a Reforma Gerencial, explana:

Isto porque o diagnóstico, em primeiro lugar, afirma que as fases patrimonialista e burocrática estão superadas, cabendo agora introduzir no Estado a administração gerencial. Creio que a revisão até agora procedida evidencia precisamente o oposto: poucas foram as tentativas reais de implantar uma administração burocrática. Quando isto foi tentado, algum dispositivo legal tratava de neutralizar seus efeitos benéficos.

A reforma causou, na verdade, uma fragmentação do aparelho Estatal. O novo formato de organização, com aspectos gerenciais mais próximos àqueles de sucesso no mundo empresarial, não determinou a cessação dos modelos anteriores. Persistem características patrimonialistas e burocráticas no ambiente da gestão pública.

Embora as reformas radicais ofereçam formas de explorar as janelas de oportunidades, elas correm o risco de não funcionarem se a preparação, as capacidades e as competências forem insuficientes. A vantagem das reformas incrementais é que os primeiros passos requerem pouca experiência prévia, mas cada passo gera experiências e competências para seguir em frente (OCDE, 2010, p. 222).

O controle social, um dos objetivos fundamentais da Reforma Gerencial, não passou do plano da idealização, já que não foram criados novos mecanismos que possibilitassem a difusão de sua ocorrência. Pequenas iniciativas pontuais não foram suficientes para colaborar com a criação de uma cultura de controle da administração pública pela sociedade civil. Também não se verificou, após a reforma do Estado, a proliferação de canais que permitissem à cidadania, a inserção de suas demandas no planejamento, na avaliação e no controle das políticas públicas.

O impacto nacional da abertura comercial e da desregulação da economia, ambos relacionados à política de privatizações, teve efeitos negativos em muitos segmentos da economia. Houve substituição da procura por produtos nacionais, industrializados ao custo inerente a nossa própria e complexa conjuntura econômica, por aqueles produzidos em outros países, especialmente a China.

Paes de Paula<sup>32</sup> (*apud* FERREIRA *et al*, 2011) analisa que o modelo gerencial da administração pública no Brasil determinou a continuidade do autoritarismo e do patrimonialismo. O processo de tomada de decisões relevantes em políticas

---

<sup>32</sup> PAES DE PAULA, Ana Paula. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro. Ed. FGV: 2005.

públicas se dava exclusivamente no núcleo estratégico e nas instâncias executivas. O discurso de inserção da cidadania, de maneira participativa no planejamento e definição dos programas de governo, havia ficado somente na retórica. A chamada reforma ateve-se exclusivamente à intenção da administração em promover um amplo ajuste fiscal.

As condições políticas prejudicaram a implantação plena da reforma proposta por Bresser. Além disso, sua fundamentação para a necessidade de reorganização da administração pública tinha problemas de base teórica. Uma delas dizia respeito à delimitação pouco ampla para o que deveria estar compreendido entre as carreiras típicas de Estado, grupo que compunha um setor estratégico do governo. O segundo foi demarcar uma oposição plena entre a burocracia e a nova forma de gestão. Ele não reconhecia uma fase intermediária entre elas, ao defender que uma deveria deixar de existir com a implantação de outra (ABRUCIO<sup>33</sup>, *apud* FERREIRA *et al*, 2011).

Para Costa<sup>34</sup> (*apud* MARTINS e PIERANTI), os mais céticos destacam que a Reforma do Estado não passou de um conjunto de programas de ajuste fiscal, com discurso disfarçado de pragmatismo.

### 3.4 Eficiência na Administração Pública

Conforme abordado anteriormente, o critério de persecução da eficiência, no resultado da ação administrativa pública brasileira, já era adotado antes da Reforma Gerencial. Houve, em especial durante o governo militar, ações de governo destinadas a promover medidas que dessem melhores resultados às decisões políticas e administrativas dos gestores.

---

<sup>33</sup> ABRUCIO, Fernando Luís. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda das reformas. RAP. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, 1967-2007, pp. 67-86.

<sup>34</sup> COSTA, Frederico Lustosa da. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. Revista de Administração Pública, v. 25, n. 3, jul. 1991.

Ainda persiste na sociedade brasileira o mito de que o regime militar de exceção pós-Golpe de 1964, mesmo que totalitário, tinha resultados eficientes para a sociedade. Nesse sentido cabe destacar que, pela restrição ou ausência de espaços de participação popular nesse tipo de governo, os particulares tendem a sentir-se menos responsáveis com relação aos fatos que envolvem a vida política do país (DEMARI, 2007).

A ascensão da eficiência a princípio constitucional somente reforçou a necessidade de a administração pública otimizar seus recursos disponíveis de pessoal e materiais, sujeitos normalmente a escassez, de forma a investi-los no interesse comum, buscando ampliar gradativamente o alcance desses benefícios (MADEIRA, 2008).

Para Hely Lopes Meirelles (2010, p 98), “a eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Essa condição necessária demandaria que, mais do que seguir a legalidade, o resultado da função administrativa deveria originar resultados positivos e satisfatórios para a comunidade.

Di Pietro (2014) destaca que o princípio da eficiência tem dois aspectos. Do modo de atuação do agente público se espera o melhor desempenho e os melhores resultados; do modo de organizar e disciplinar a administração pública, que alcance a melhor prestação de serviços. A reforma do Estado permitiria ao seu núcleo estratégico tomar as decisões mais corretas e efetivas quanto às políticas públicas. Isso com relação aos serviços públicos exclusivos e também abrangendo aqueles publicizados.

Para Drucker (2002), as organizações públicas não são apenas coadjuvantes do desenvolvimento econômico e social do povo. Elas possuem caráter estratégico no fomento das mudanças que ocorrem na sociedade. Dessa forma, os serviços por elas prestados precisam avançar constantemente em termos de desempenho.

Braga (1998, p. 37), ao analisar as premissas da necessária mudança de paradigma na qualidade do serviço público, definiu que:

Desde o início é preciso ter clareza e acordo sobre finalidades e objetivos a serem atingidos pela Administração Pública. Estas metas não podem estar dissociadas dos interesses maiores da população.

Ele destaca que o processo envolve de maneira incontroversa a subjetividade dos atores e as condições objetivas em cada caso. A implantação de instrumentos de avaliação deve ser participativa e juridicamente sustentável. Além de atender a legalidade, tem de ser criativa em seus instrumentos. Tais propriedades facilitam o engajamento das pessoas em seus processos e objetivos.

Denhardt (2012) reconhece que o princípio da eficiência, quando aplicado à administração pública, pode entrar em conflito com outros critérios tão importantes quanto ele. Valores como a equidade, a justiça e a participação popular podem ter de ser flexibilizados quando se busca analisar os resultados de maneira puramente eficiente. E esses valores, sempre aderentes à democracia, teriam de ser respeitados em sua essência. A gestão eficiente seria, então, um meio e não um fim.

Mesmo na administração de empresas há questionamentos sobre a utilização de padrões mínimos de desempenho (cotas) a serem atingidos:

Uma quota é uma fortaleza contra a melhora da qualidade e da produtividade. Ainda estou para ver uma quota que contenha qualquer resquício de um sistema mediante o qual se possa ajudar alguém a fazer um trabalho melhor. Uma quota é totalmente incompatível com a melhora contínua (DEMING, 1990, p. 53).

Oliveira e Paula (2014) abordam a eficiência na administração pública sob a abordagem de Simon<sup>35</sup>. Para as autoras, o agente público toma as decisões com base nas alternativas conhecidas e em seus efeitos previstos. Mas a conhecimento de todas as alternativas é impossível. Dessa forma, o agente contemporiza e, no máximo, pode assumir que suas decisões contêm eficiência relativa. Outros caminhos desconhecidos poderiam ter levado a resultados eventualmente melhores. A busca da eficiência absoluta direciona num sentido contrário ao que realmente

---

<sup>35</sup> Simon. H. A. (1957). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administration Organizations*. 2. ed.. New York: Macmillan. (Obra original publicada em 1947).

deve ter substância. Nesse sentido, uma administração democrática deve priorizar outros valores mais participativos e solidários, os quais colaborem com a valorização da cidadania.

Rhodes<sup>36</sup> (*apud* Oliveira e Paula, 2014), levanta as seguintes fraquezas para o modelo trazido pela nova administração pública:

- 1) pouca atenção ao interorganizacional, à negociação e ao compartilhamento de recursos e objetivos;
- 2) obsessão por objetivos, estimulando a competição em detrimento à cooperação e à confiança necessárias à governança;
- 3) foco em resultados, mas sem delimitar quem é o responsável pelo seu atingimento; e
- 4) baixo nível de participação da sociedade civil nas decisões.

Em Mattia (2015), temos que o princípio da eficiência, enquanto aplicado à gestão pública, carece de redução sociológica. Isso no sentido de interpretá-lo criticamente, dando-lhe significado diferente daquele originalmente fundado no ambiente privado, pela engenharia de produção e pela economia. As relações entre *inputs* e *outputs*, entre o custo e o benefício devem ser tratadas de forma diferente daquela exigida naqueles ambientes que, de maneira fundamental, visam ao lucro. Os contextos público e privado têm pressupostos diferentes, os quais justificam abordagens específicas quanto aos seus fins.

A OCDE (2010) destaca que diversos estudos demonstraram não haver correlação significativa entre a implantação de métodos individuais de avaliação de desempenho e a melhora no desempenho das organizações. Esse método de apuração de rendimento precisa ser realizado dentro de um contexto maior, que envolva gestão de desempenho, melhoria na estrutura de carreiras e outras formas alternativas de reconhecimento de pessoas geralmente aceitas.

---

<sup>36</sup> Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: governing without government. *Political Studies*, 44, 4, 652-667.

### 3.4.1 Avaliação de Desempenho - Retrospectiva

Segundo Chiavenatto (2009), a avaliação de desempenho é uma apreciação sistemática do desempenho individual no cargo e do potencial futuro do exercício dele. Através dela, se estimula ou julga-se a excelência de um servidor, fundamentando a aferição de vários problemas inerentes à gestão de pessoas.

A avaliação de desempenho deve ser vista dentro de um conceito maior de gestão do desempenho. Ela é um subprocesso, junto com outros que precisam ser realizados de forma precedente. Antes de avaliar resultados, é preciso planejar o trabalho, organizar os recursos necessários à execução das tarefas e executar e acompanhar sua implantação. O procedimento correto quanto à gestão de desempenho como um todo seria ela ocorrer dentro do processo de diagnóstico de necessidades de capacitação da instituição (BERGUE, 2011).

O mesmo autor define que há sérios obstáculos à concretização da gestão de desempenho na administração pública brasileira:

- 1) Fragilidade do planejamento impacta em dificuldade de dimensionamento de resultados;
- 2) Superação do modelo arraigado de remuneração desvinculada do desempenho;
- 3) Traço personalista da cultura que é refratário à meritocracia; e
- 4) Legalismo da administração pública dificulta a regulação das relações.

Lacombe (2011) lembra que nenhuma avaliação é totalmente objetiva. A existência de planos formais de avaliação é que possibilita, na medida do possível, que as avaliações sejam realizadas com menor teor de subjetividade.

O governo previa que, de forma a encorajar e motivar a assunção de responsabilidades cada vez mais complexas pelos servidores, seria necessária a disponibilização de sistemas de incentivo. Eles viriam possibilitar aos gestores públicos ferramentas a serem utilizadas para incremento do desempenho de suas equipes, com possibilidade de aferição objetiva e clara de resultados. Isso incluía a

atribuição de parcelas de premiação pecuniária. O método foi utilizado especialmente com as carreiras integrantes do chamado núcleo estratégico do Estado, dentre as quais se inclui aquela de fiscalização tributária (OCDE, 2010).

No âmbito da carreira ARF houve, durante determinados períodos de tempo, a vinculação parcial da remuneração dos servidores ao desempenho individual deles e ao incremento da arrecadação federal de tributos.

Nesse aspecto, assim dispôs a lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004:

“Art. 15. Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária - GDAT, devida aos integrantes da Carreira Auditoria da Receita Federal, [...] no percentual de até 50% (cinquenta por cento), incidente sobre o vencimento básico do servidor.

§ 1º A GDAT será atribuída em função do efetivo desempenho do servidor, bem como de metas de arrecadação fixadas e resultados de fiscalização, na forma estabelecida em ato do Poder Executivo.

§ 2º Até 20 (vinte) pontos percentuais da GDAT será atribuída em função do alcance das metas de arrecadação e resultados de fiscalização.”

Passados menos de 2 (dois) anos da entrada em vigor da referida norma, o legislativo promoveu alterações em seu teor. Essas vieram no bojo da lei n.º 11.356, de 19 de outubro de 2006:

“Art. 17. Os arts. 3º, 4º e 10 da Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2006:

Art. 3º A Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária - GDAT de que trata o art. 15 da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, devida aos integrantes das Carreiras de Auditoria da Receita Federal, [...] é transformada em Gratificação de Atividade Tributária - GAT, em valor equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) do vencimento básico do servidor.

[...]

“Art. 14-A - Excepcionalmente, com referência ao mês de junho de 2006, a parcela da GIFA vinculada à avaliação institucional das unidades da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria da Receita Previdenciária será paga com base nos percentuais fixados para o mês de dezembro de 2005, conforme os respectivos regulamentos específicos.

Em um período curto de tempo, o governo federal teve de enviar ao Congresso duas leis tratando do mesmo tema. Isso é reflexo, também, da pressão que os servidores das carreiras envolvidas em processos de avaliação, especialmente aquelas organizadas em sindicatos com poder de pressão junto ao

Poder Legislativo, podem exercer. Em especial no que diz respeito ao tema avaliação de desempenho.

Após alguns meses de atraso na publicação do regulamento, o Decreto nº 5.914, de 28 de setembro de 2006, assim definiu, de maneira sucinta, o pagamento da gratificação:

“Art. 2º A GIFA será paga aos Auditores-Fiscais da Receita Federal e aos Técnicos da Receita Federal, no percentual de até noventa e cinco por cento, incidente sobre o maior vencimento básico de cada cargo da carreira, de acordo com os seguintes parâmetros: (Revogado pelo Decreto nº 7.133, de 2010).

I - até vinte e cinco pontos percentuais, em decorrência dos resultados da avaliação de desempenho e da contribuição individual para o cumprimento de metas de arrecadação; e

II - até setenta pontos percentuais, em decorrência da avaliação do resultado institucional do conjunto das unidades da Secretaria da Receita Federal, no cumprimento de metas de arrecadação, computadas em âmbito nacional.”

Em 24 de dezembro de 2008, através da lei nº 11.890, deixou de existir, para a carreira ARF e para outras sujeitas à mesma forma de retribuição financeira, qualquer parcela da remuneração vinculada ao desempenho individual ou institucional.

“Art. 2º-A - A partir de 1º de julho de 2008, os titulares dos cargos de provimento efetivo integrantes das Carreiras a que se refere o art. 1º desta Lei passam a ser remunerados, exclusivamente, por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.”

Com a introdução de gratificações vinculadas ao desempenho, o governo FHC pretendia inserir mais plenamente a administração pública federal numa cultura de metas. O quadro funcional e os próprios órgãos passaram a ter metas de desempenho. No caso dos servidores, o processo individual de avaliação propiciaria diferença salarial entre os servidores bem e mal avaliados, eis que a remuneração era diretamente proporcional à avaliação.

A despeito das tentativas de o governo central impor métodos efetivos de avaliação individual de desempenho, com pretensos efeitos financeiros sobre seus sujeitos, o processo pode ser considerado infrutífero.

Para Mascarenhas (2008), há uma interpretação no sentido de que os gestores públicos brasileiros sofram com a cultura de leniência da organização. Ao avaliarem, eles desconsideram os critérios objetivos estabelecidos, atribuindo notas satisfatórias ou máximas para todos, com a consequente perda de legitimidade do processo.

Em algumas partes do governo nas quais a avaliação de desempenho está implantada, o foco está propriamente na folha de pagamento, em vez de se concentrar no incremento das competências individuais, com consequente melhoria do rendimento.

As oportunidades de promoção são muitas vezes truncadas pelo sistema de categorias de emprego ou pela maior ênfase na senioridade<sup>37</sup> do que no desempenho. A remuneração por desempenho não está funcionando corretamente (OCDE, 2010, p. 215).

A correta avaliação de desempenho de servidores exige competências gerenciais diferentes daquelas normalmente encontradas em um servidor tecnicamente destacado. Os gestores muitas vezes são adeptos a uma forma burocrática de gerenciamento e, por imposição, passam a ter de administrar remunerações orientadas pelo rendimento. O erro, nesse caso, pode impactar negativamente na moral, no trabalho e no desempenho dos servidores. Isso colabora para que os processos de avaliação implantados de maneira desorientada e sem o necessário planejamento, não funcionem a contento.

Felizmente, nesses casos, a maioria dos gestores, em vez de tentar atribuir gratificações de desempenho com base em informações de desempenho defeituosas ou inadequadas, optaram por distribuir gratificações igualmente caso tenham tido a oportunidade (OCDE, 2010, p. 223).

Pela Teoria de Expectação, de Edward Lawler III<sup>38</sup>, o dinheiro só é um motivador se as pessoas acreditam que há uma correlação forte entre seu desempenho e o aumento de remuneração. Em avaliações realizadas de maneira proforma, resta evidente aos servidores que eles não precisam necessariamente

---

<sup>37</sup> Característica dos sistemas de gestão de pessoas que privilegiam, para promoção funcional, o tempo de exercício no cargo.

<sup>38</sup> Edward E. Lawler III: Professor de Psicologia da Universidade de Yale; Ph.D. pela Universidade da Califórnia em Berkeley.

render mais, pois todos têm a mesma retribuição, indiferente dos resultados alcançados individualmente (CHIAVENATO, 2009)

Analogia semelhante pode ser realizada com relação ao compromisso de um servidor no cumprimento de sua carga-horária. Na medida que ele percebe o absenteísmo imotivado de outros colegas não ser censurado, há uma tendência de ele passar a flexibilizar seu próprio entendimento sobre o cumprimento de regras de pontualidade.

### 3.4.2 Avaliação de Desempenho – Tendências Atuais e Futuras

Em relação à situação atual e às tendências futuras sobre como a administração pública brasileira conduz e conduzirá os aspectos de eficiência e avaliação de servidores no âmbito do governo federal, um ótimo indicativo é o relatório produzido em conjunto pela OCDE, Banco Mundial e governo brasileiro. Desenvolvido durante o ano de 2009 e apresentado em 2010, ele traz uma análise minuciosa da gestão de recursos humanos no nosso serviço público, incluindo conclusões e recomendações que eventualmente poderiam colaborar com a evolução desse processo.

O relacionamento da administração pública, enquanto empregadora, com seus empregados (os servidores), tem sido marcado por nuances ideológicas que se coadunam com a forma macro de perceber a função do Estado. Pode ser constatado que, a depender de o governo ser de tendência esquerdista ou direitista, ele assume uma postura própria na forma de gerir sua força de trabalho, dentro da visão Estatal que ele comporta.

A ideologia de governo e o partido que estava no poder em 2009 são os mesmos na atualidade (2015). Isso nos possibilita acreditar que as bases constantes daquele documento produzido pela OCDE, em colaboração com as

instâncias governamentais pátrias, têm servido de norte para a administração de pessoal desde então.

A OCDE consolidou, de seus estudos em diversos países membros, aspectos relevantes sobre o futuro da avaliação por desempenho:

- 1) O governo necessita definir com clareza os resultados e efeitos esperados do desempenho da administração e de seus servidores. A gestão estratégica das atividades públicas deve ser constantemente atualizada, proporcionando uma (re)definição dos valores que guiam a ação do servir ao público. A cultura de diálogo e acordo horizontal que tem permeado as discussões entre os agentes (governo e servidores) facilita o processo de superação de obstáculos;
- 2) O governo deve alocar os recursos orçamentários necessários para que as diversas áreas tenham condições de atingir suas metas;
- 3) O governo precisa garantir um quadro de pessoal com as habilidades e competências necessárias para a realização das atividades. Isso inclui a atratividade do emprego público, o planejamento adequado da seleção de pessoas e de sua constante capacitação. Também compreende a diminuição de regulamentos de serviço, com o conseqüente recrudescimento do controle e da auditoria.
- 4) O governo tem de garantir que seu quadro de gestores seja leal, competente e com condições de liderar e estimular os servidores em busca do atingimento de metas; e
- 5) Os servidores precisam ser estimulados a prestar bons serviços, agindo proativamente no incremento de suas capacidades e competências para o trabalho.

Existem características pessoais que atualmente têm sido valorizadas no desempenho dos servidores. Habilidades interpessoais, como liderança e capacidade de gestão, facilitam o relacionamento em um período no qual começam a se difundir formas mais flexíveis de práticas trabalhistas, como o trabalho remoto. Essas qualidades são fundamentais não somente para os gestores, mas também

são representativas no nível operacional, dando responsabilidade e capacidade de decisão a todos os servidores.

Outro fator que pode ser depreendido da realidade de diversos países diz respeito à forma como o bom desempenho no serviço é premiado. O foco em retribuições monetárias tem sido abandonado, dando espaço a outros tipos de recompensa: atenção, elogios públicos, atribuição de tarefas mais atrativas e melhorias em planos de carreira são tão eficazes como a remuneração para proporcionarem aumentos individuais e organizacionais de produtividade (OCDE, 2010).

Outra necessidade premente do governo brasileiro, em termos de melhoria de desempenho, é aumentar a relação entre as gestões estratégica e de orçamento. O processo orçamentário deve ganhar mais relação com o desempenho, de forma a aumentar a efetividade das políticas públicas. Isso facilitaria a internalização da mudança de cultura organizacional em relação à receptividade de processos avaliativos.

A necessidade de aperfeiçoamento da gestão coloca mais responsabilidade nos integrantes do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS. Apesar de consistir em um quadro estratégico do governo, suas nomeações não têm a transparência que deveriam. Para esses servidores, o processo de recrutamento deveria ser mais transparente e fundamentado em habilidades, competências e com sujeição contínua à avaliação de desempenho.

Em relação ao futuro, não resta dúvida de que o Brasil tem de continuar reforçando a capacidade de o Estado atender as expectativas da população, no que tange à prestação efetiva de serviços públicos. Para tanto, as discussões devem acompanhar o ritmo de crescimento do país, dando-lhe condições estruturais para que o governo faça sua parte, e deixe à sociedade a parte dela. Cada um com seus papéis definidos, de maneira democrática e objetiva.

Eventuais reformas que venham a ser necessárias deverão contar com a participação de todos os interessados. O acesso democrático e cidadão a essas discussões deve ocorrer desde a elaboração de diagnósticos, passando pela

determinação de diretrizes e pela busca das melhores respostas para os problemas. Isso sem desconhecer que, quando da necessidade de mudanças organizacionais ou estruturais, normalmente há vencedores e perdedores. É preciso buscar o equilíbrio, facilitando o sucesso e a perenidade dos modelos escolhidos.

### **3.5 Motivação**

A eficiência e a avaliação de desempenho podem ser abordadas atualmente sobre diversos aspectos. Um deles diz respeito à questão social, a qual envolve considerações de abrangência necessariamente solidária quanto à aceitação das diferenças pessoais e dos consequentes níveis variados de rendimento no trabalho. Cada indivíduo contém em si uma bagagem de personalidade oriunda da confluência de diversos fatores. Desse conjunto de características resulta uma forma específica de comportamento frente às situações da vida, entre elas o trabalho.

A despeito dessas variadas formas de se analisar a questão, faz-se necessário pensar no aspecto global da organização, com os efeitos que a desconsideração das diferenças de rendimento pessoal possa causar sobre a motivação individual.

A motivação é um fator que influencia o comportamento das pessoas e, dessa forma, tem impacto decisivo numa organização. Ela impulsiona a ação ou a propensão a agir de maneira específica. A força que movimenta o indivíduo pode vir do meio externo (ambiente) ou interno. Cada um de nós pode ser guiado à ação ou à omissão em busca de determinado objetivo pessoal. Um servidor pode ser movido pelo sucesso profissional, enquanto outro pode buscar o ostracismo (CHIAVENATO, 2009)

O ciclo motivacional inicia com uma necessidade que surge e gera insatisfação. Essa tensão leva o indivíduo à ação, com o objetivo de voltar a sua

zona de conforto. Satisfeita a necessidade, volta o estado de equilíbrio interno.

### 3.5.1 Maslow e a Hierarquia das Necessidades

A teoria motivacional mais aceita atualmente é aquela desenvolvida por Abraham Maslow. Ele propôs a organização das necessidades humanas em uma pirâmide. Na base dela estão as necessidades mais primárias, enquanto no topo estão aquelas consideradas por ele como mais sofisticadas.

**Figura 8 - Pirâmide de Maslow**



Fonte: Sítio Internet "Sobre Administração"

a) Fisiológicas. Ex: fome, sono, sede e desejo sexual. Orientam a vida humana desde o nascimento. No início da vida elas dominam o comportamento do recém-nascido. No adulto elas somente predominam sobre outras mais avançadas, no caso de ainda não terem sido satisfeitas.

b) Necessidades de Segurança. Ex: preocupação com a segurança e fuga do perigo. Movimentam o indivíduo no sentido de ele se proteger de perigos reais ou imaginários. Na vida profissional, manifestam-se frente à incerteza quanto à permanência no trabalho.

c) Necessidades Sociais. Ex: aceitação pelos colegas, afeto e amor. Relacionam-se à vida em comunidade. A insatisfação quanto a essas necessidades torna a pessoa resistente e hostil em relação ao meio.

d) Necessidades de Estima. Ex: autoconfiança, reconhecimento social, prestígio e reputação. Relacionam-se ao modo como o ser humano se vê e se avalia. A frustração pessoal nesses aspectos produz sentimento de inferioridade e desamparo.

e) Necessidades de Autorrealização: autonomia, independência e competência. Levam o indivíduo à ação contínua em prol do desenvolvimento de sua capacidade. São satisfeitas internamente, porém sem encontrar limites de saciedade. Há uma contínua necessidade de estímulos internos positivos pela sua realização.

### 3.5.2 Hertzberg e a Teoria dos Dois Fatores

Outra teoria motivacional aceita na atualidade foi desenvolvida por Frederick Herzberg. Ela relaciona a satisfação do indivíduo com o ambiente externo e com o trabalho.

a) Fatores higiênicos ou insatisfacientes. Ex: condições de trabalho, relação com o chefe, competência técnica do supervisor, salário e segurança no cargo. Compreendem as condições físicas e ambientais que cercam a pessoa no ambiente laboral. São os aspectos nos quais as organizações normalmente investem, de forma a manter o servidor motivado para o trabalho. Para Herzberg, o cumprimento desses fatores não gera satisfação, e sim impede a insatisfação. Assim sendo, a contemplação deles é limitada em provocar influências positivas nas pessoas e nas organizações.

b) Fatores motivacionais ou satisfacientes: Ex: delegação de responsabilidade, oportunidade de promoção, estabelecimento de objetivos com

respectiva avaliação e controle, ampliação e enriquecimento do cargo. Englobam o conteúdo do cargo e suas respectivas tarefas e responsabilidades. Quando disponíveis, geram satisfação e aumento de produtividade duradouros.

**Figura 9 - Fatores Motivacionais segundo Herzberg**



Fonte: elaborado pelo autor

Herzberg propõe que, para fazer da motivação contínua e da melhoria de desempenho dos servidores características da organização, a alternativa seria o enriquecimento de tarefas. Isso é obtido através da ampliação de objetivos, responsabilidades e atribuições pessoais.

### 3.5.3 Motivação – Análise Concreta

Para Lacombe (2011), a motivação de pessoas exige que primeiro elas sejam melhor conhecidas e tenham suas necessidades identificadas. Somente o indivíduo pode motivar a si próprio. O chefe ou o líder é quem deve criar condições para que as motivações pessoais sejam despertadas e conduzam em direção aos objetivos da

organização. A autonomia, o enriquecimento de cargos e o *empowerment*<sup>39</sup> são possíveis formas de auxiliar nesse processo.

O enriquecimento de cargos vem sendo debatido há anos na RFB. A discussão envolve a definição legal de atribuições de servidores, de forma a reconhecer materialmente a competência pela execução de tarefas que já vêm sendo realizadas na prática. A pacificação de um entendimento envolve o equilíbrio de posições opostas, as quais não necessariamente se fundamentam no interesse público. Interesses corporativos de categorias do serviço público continuam exercendo muito poder político, mesmo na administração gerencial.

Os servidores, assim como todos os outros trabalhadores em geral, têm necessidades de estima, de serem ouvidos, valorizados e sentirem-se parte da administração. Políticas de recursos humanos inadequadas, e executadas por gestores mal direcionados, conduzem seus subordinados à insatisfação com o ambiente de trabalho e à desmotivação (MARRAS, 2008)

Pela Teoria da Equidade proposta por J. Stacy Adams<sup>40</sup>, os servidores são afetados pelo senso de justiça e isso nem sempre é percebido pelos gestores públicos. Há vários arranjos organizacionais que são capazes de interferir negativamente no comportamento, na motivação e na produtividade laboral. Entre eles pode-se destacar (BERGUE, 2011):

- a) dois servidores com desempenhos diferentes e remunerações iguais; e
- b) servidor com alta capacitação e rendimento, com remuneração menor que outro recém-ingressado;

O referido fator é agravado pela frequente existência de servidores de diversas carreiras atuando em conjunto, executando atividades idênticas e tendo níveis salariais extremamente diferentes. O resultado desse tipo de convivência só

---

<sup>39</sup> Empowerment: Dar aos servidores a oportunidade de participarem com maior intensidade e poder de decisão em seu próprio trabalho e nas metas da própria organização. Fonte: Lacombe, 2011, pg. 167)

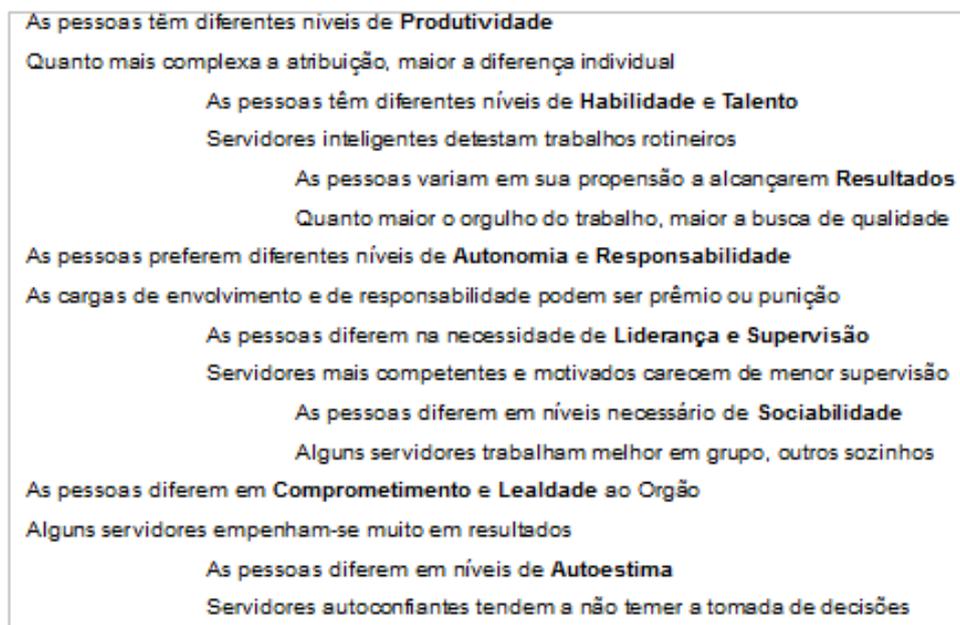
<sup>40</sup> Ph.D. em Psicologia desde 1957. Titular da cadeira *R. J. Reynolds* na Escola de Administração da *Universidade da Carolina do Norte*, em Chapel Hill. Autor da Teoria da Equidade, Adams iniciou seus estudos sobre o tema, em 1960, em artigo intitulado *Toward an understanding of inequity*. Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

não é pior na medida em que o trabalhador costuma extrair, de seu grupo de referência para a comparação do senso de justiça, aqueles colegas cuja diferenciação remuneratória seja legitimada de algum modo. Nesse caso, níveis iguais de rendimento poderão motivar recompensas diferentes, havendo alguma justificativa expressa nesse sentido.

Desavenças entre cargos no interior da organização desviam a utilização de energia que poderia estar sendo empregada em trabalho produtivo. Isso leva eventualmente a um cargo bloquear a atividade de outro, emperrando o desempenho do grupo. Com o tempo, a tendência é de as consequências negativas se retroalimentarem, em uma curva crescente de frustração e hostilidade. A melhor solução, nesse caso, é aquela na qual haja um diagnóstico e solução exitosos, e ambas as partes sejam parcialmente atendidas, interrompendo o ciclo de conflito (CHIAVENATO, 2009).

Indiferente do fato de a eficiência na administração pública e a meritocracia serem motivos de grande controvérsia, é lugar comum que há muitos servidores com déficit considerável de produtividade.

**Figura 10 - Diferenças de Personalidade**



Fonte: elaborado pelo autor com base em Chiavenato (2009)

Cada pessoa possui suas próprias características de personalidade. A capacidade mental, também chamada inteligência, é um dos fatores que afetam de forma relevante a produtividade efetiva no trabalho.

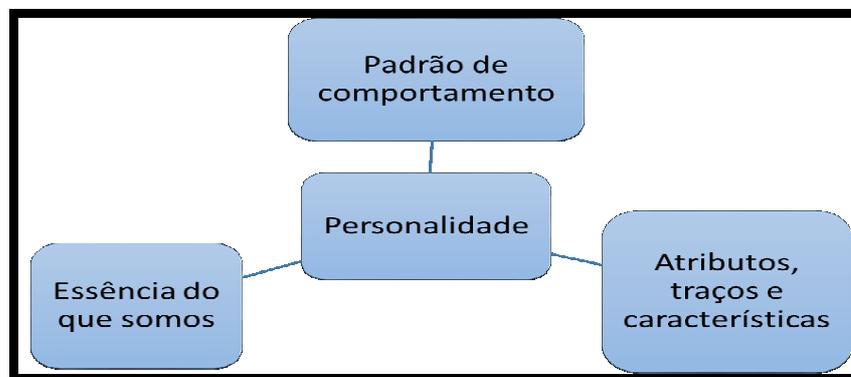
**Figura 11 - Teoria Triárquica da Inteligência**

<b>ANALÍTICA:</b> utilizada para resolver problemas abstratos, incluindo provas
<b>CRIATIVA:</b> necessária para a imaginação e inovação
<b>PRÁTICA:</b> necessária para adaptação ao ambiente e aquisição de experiências

Fonte: elaborado pelo autor

A personalidade também contribui para o desempenho individual no cargo. Considerando que o resultado do trabalho de uma organização é dado pelo somatório da produção individual de cada um, isso tem relevância no todo. Cada uma das características de personalidade pode ser importante, dependendo do tipo de trabalho que tem de ser executado.

**Figura 12 - Componentes da Personalidade**



Fonte: elaborado pelo autor

A Teoria da Personalidade Cinco Grandes também trata das características mais relevantes das pessoas, as quais fazem mais diferença quanto às atitudes no local de trabalho:

- a) Extroversão: sociável, falador e ativo.
- b) Estabilidade Emocional: calmo, entusiasmado e seguro.
- c) Agradabilidade: flexível, cooperativo e tolerante.

d) Conscientização: responsável, organizado e perseverante.

e) Abertura para a Experiência: culto, curioso e criativo.

Satisfação no cargo: a satisfação com o cargo é dada na proporção direta do contentamento que o servidor tem de executar suas funções. Há estudos comprovando que, quanto maior for a satisfação pessoal oriunda da atividade laboral:

a) Maior a produtividade;

b) Maior a lealdade ao empregador;

c) Menor o absenteísmo;

d) Menor o estresse e o desgaste no trabalho;

e) Melhor satisfação de vida; e

f) Outros fatores que encontram relação intensa com o comportamento organizacional são os valores<sup>41</sup> e as crenças individuais.

Os valores que uma pessoa atribui a cada aspecto são construídos através de sua experiência individual de vida. Eles são reforçados pelos modelos que temos como positivos ou negativos, de acordo com a identificação que se tem com eles. Os efeitos oriundos da satisfação ou da insatisfação no trabalho excedem o ambiente laboral, invadindo todos os outros espaços das relações interpessoais.

As pessoas são diferentes em todos os aspectos, entre eles a forma de trabalhar e de se comunicar. O sucesso do trabalho em equipes está relacionado ao reconhecimento das diferenças e à valorização delas (ROBBINS e FINLEY, 1997).

### **3.6 Liderança**

Não basta que os valores inerentes à organização pública estejam expressos em legislação ou em regulamentos internos. O gestor tem papel fundamental na consolidação deles, promovendo através de seu trabalho diário as mudanças e a

---

<sup>41</sup> Valor = Importância que se dá a algo, e que serve de orientação sobre como agir em cada caso.

sedimentação delas na cultura organizacional. Através da ação dele pode ser construído um ambiente que proporcione aos servidores a sensação de pertencimento ao grupo de trabalho, com conseqüente incremento sobre responsabilidade com seus resultados (MASCARENHAS, 2008).

A administração deve, assim, ter constantemente definidas as competências necessárias para atuação como líder no serviço público. As escolhas devem fundamentar os processos seletivos, o treinamento, o desenvolvimento e a avaliação continuada dos gestores públicos.

Segundo Bergue (2011), as competências fundamentais e as habilidades para ocupar o cargo de gestor seriam:

- a) Competências Fundamentais: planejamento, liderança, resolução de problemas, mobilização e articulação de pessoas, gerenciamento de conflitos e articulação política.
- b) Habilidades: capacidade analítica, comunicação, flexibilidade, resiliência e capacidade de persuasão.
- c) Componentes atitudinais: valores éticos, transparência, franqueza, cortesia e cordialidade, respeito ao limite e ao trabalho do outro.

Em relação à questão de gestão de competências de líderes, a OCDE também se posicionou, nos seguintes termos:

O governo também deve investir no treinamento dos supervisores em avaliação de habilidades e desempenho, além de apoiá-los em seus papéis como avaliadores, fornecendo orientações, manuais e outras formas de apoio (OCDE, 2010, p. 221).

**Figura 13 - Habilidades Básicas de Liderança**



Fonte: elaborado pelo autor com base em Lacombe (2011)

Para Lacombe (2011), uma administração bem-sucedida deve se apoiar em três pilares básicos com relação às competências de seu líder:

- a) Habilidades Técnicas: implicam a compreensão e o domínio da atividade. São adquiridas através da experiência, educação e treinamento
- b) Habilidades Humanas: aptidão para trabalhar com pessoas e conseguir a colaboração delas na obtenção de resultados. Conhecidas como habilidade humana ou inteligência emocional.
- c) Habilidades Conceituais: capacidade de visualizar a organização como um conjunto integrado, compreendendo as forças políticas e sociais que atuam em seu interior, e lidando com situações complexas e ambíguas.

Para Robbins e Finley (1997), o líder precisa ter credibilidade dentro da equipe. Também precisa estabelecer metas claras e estáveis, as quais concentrem o engajamento dos liderados, facilitando a gestão de boa parte dos problemas inerentes à liderança.

**Figura 14 - Mitos da Liderança de Equipes**

Pressuposto	Realidade
As equipes necessitam de um único líder	A liderança pode ser revezada de acordo com a tarefa
A liderança forte assegura o processo	Uma equipe ruim não pode ser liderada
Não é importante como um líder é selecionado	Uma equipe não receberá bem um líder que venha de fora do grupo
O sucesso da equipe é o que interessa	O sucesso é insignificante se a tarefa for um desperdício ou não tiver finalidade
A estrutura da equipe é algo secundário	Cada tarefa exige um tipo específico de equipe
Um bom líder e uma boa equipe podem resolver qualquer tarefa	Nem toda a tarefa é apropriada para uma ação em equipe

Fonte: elaborado pelo autor com base em Robbins e Finley (1997)

Lacombe (2011) destaca ter sido demonstrado através de estudos que há uma forte correlação entre a boa comunicação e o bom desempenho. As pessoas tendem a obter maior eficiência quando sentem a possibilidade de que suas ideias ou percepções sobre os processos de trabalho possam chegar à administração superior. Tal conduta é reforçada pelo *feedback* com relação ao que foi proposto pelos níveis operacionais e apreciado pelos níveis gerenciais.

## **4. ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS**

Este capítulo contempla o processo de análise dos dados coletados, em conformidade com os procedimentos definidos por ocasião do projeto de pesquisa. As alterações efetuadas no modelo inicialmente proposto visaram a melhor integração dos dados aos objetivos prévios propostos.

A utilização simultânea de dados qualitativos e quantitativos permitiu a coleta de informações mais abrangentes, e uma análise mais completa e coerente do problema. Dessa forma, foi viável identificar como os gestores compreendem a prática de suas administrações e como os servidores efetivamente as percebem. O envolvimento de diferentes compreensões da mesma realidade possibilitará analisar eventuais convergências, semelhanças ou divergências de interpretações existentes. Dessa forma, será maior a efetividade da pesquisa em relação ao modo como o gestor atua com o objetivo de influir positivamente sobre o rendimento e a eficiência dos seus servidores.

### **4.1 O Servidor**

Os servidores da RFB são selecionados através de concurso público de provas, as quais contêm questões objetivas e discursivas. Os concorrentes às vagas abertas podem ter formação em qualquer curso de nível superior reconhecido pelo Ministério da Educação. Os processos seletivos têm sido realizados com uma frequência que, apesar de não dar à RFB o quantitativo ideal de colaboradores, permitem mantê-la com um efetivo estável, mesmo frente às aposentadorias que naturalmente ocorrem com o decorrer do tempo.

A diversidade de áreas de formação de sua mão de obra atribui à RFB fatores positivos. As funções desse órgão, no âmbito do Ministério da Fazenda e no

interesse do Estado, são amplas. A junção e a interação do conhecimento individual oriundo de diferentes áreas do saber permitem ao corpo funcional uma visão mais ampliada das atividades a serem exercidas no âmbito da administração tributária federal.

Mascarenhas (2008, p. 262), ao se referir às dimensões culturais das pessoas, que podem dar homogeneidade ou heterogeneidade a uma organização, afirma:

Em uma equipe caracterizada pela diversidade, essas dimensões conceituais poderiam ser associadas a uma variedade de conhecimentos e atitudes (experiências, perspectivas, estilos de trabalho, valores e premissas) que, se bem gerenciadas, potencializariam a aprendizagem.

Um estudo de lotação, elaborado internamente pelo órgão, demonstra que o quantitativo atual de servidores corresponde a cerca de 50% (cinquenta por cento) no nível ideal de pessoal. Isso denota não haver priorização pelo governo quanto à tomada de medidas que poderiam, se bem gestadas, dar maior efetividade ao trabalho da gestão tributária do país. A força de trabalho da 10RF, em 31/12/2013, correspondia a 1.746 servidores em cargos efetivos.

## **4.2 O Gestor**

A indicação de servidor para exercer as competências de Delegado da Receita Federal do Brasil é do arbítrio do Secretário da RFB. Os ocupantes do cargo de Delegado exercem o que a lei convencionou chamar de função de confiança (nível DAS).

Desde a edição da Portaria RFB nº 1.987, de 06 de agosto de 2012, a ocupação do cargo de dirigente das unidades descentralizadas locais da RFB deixou de ser um procedimento desprovido de critérios objetivos. Aquela normativa estabeleceu a forma de acesso de qualquer dos servidores Auditores-Fiscais aos cargos de Delegado e Inspetor-Chefe (entre outros cargos de dirigente). Essa ação

deu-se no íterim de um macroprocesso do Planejamento Estratégico da RFB (gerir seleção interna).

As cotas de cargos reservadas para os candidatos internos têm como objetivo limitar o risco de patronato. No entanto, como mencionado, o recrutamento de servidores públicos não necessariamente diminui esse risco, e, ao mesmo tempo, limita a possibilidade de buscar habilidades fora do quadro de servidores do governo. Isto, contudo, ajuda os servidores públicos a ter uma imagem melhor e mais estável das oportunidades possíveis de carreira (OCDE, 2010, p. 229).

O referido instrumento foi ao encontro dos princípios atuais da administração pública, que demandam um gestor com características gerenciais latentes e capaz de se inserir de maneira proativa nos processos de gestão pública. Também atende expectativas internas de servidores, no que concerne à possibilidade de se visualizar, de maneira objetiva, formas de alcançar posições mais elevadas na estrutura hierárquica da instituição.

A efetiva seleção para o preenchimento dos cargos no alto-escalão continua sendo da autonomia do Secretário da RFB. Apesar disso, a opção dele deve ser tomada a partir de uma lista tríplice, que resulta de uma série de procedimentos sequenciais:

- 1) Os servidores interessados em ocupar determinada vaga de dirigente manifestam essa opção em um sistema informatizado. Há restrições a essa possibilidade no que tange a alguns quesitos pessoais. Entre eles, e de maneira relevante e positiva, o fato de o interessado não poder estar respondendo a processo administrativo. Essa condição é destoante da realidade legal pátria, eis que limita o exercício de direito pelo servidor, mesmo sem a existência de uma condenação transitada em julgado.
- 2) Entrevista dos servidores inscritos, por uma Comissão nomeada para esse fim. Desse procedimento resulta uma pontuação atribuída aos candidatos, em grupo, pelos entrevistadores.
- 3) Classificação dos servidores que obtiveram as 10 (dez) melhores notas da fase anterior.
- 4) Seleção, pelo respectivo Superintendente da RF onde a unidade se localiza, de 03 (três) nomes integrantes da lista dos dez mais bem colocados.

5) Submissão da lista tríplice ao Secretário, que exerce sua competência de escolha do servidor que ocupará o cargo.

A concessão de permanência do servidor no cargo de Delegado é inicialmente limitada a 2 (dois) anos, podendo chegar a 6 (seis) anos de acordo com a conveniência do órgão. Para ter direito à possibilidade de prorrogação de seu mandato inicial, o gestor deve atender condicionantes relacionados ao seu desenvolvimento gerencial. Deve, inclusive, apresentar Projeto de Gestão com foco em melhorias a serem implementadas e seus respectivos resultados previstos na sua eventual próxima gestão. Outra ação necessária é a realização de visita técnica a outro órgão público, identificando práticas de referência em gestão (*benchmarking* colaborativo<sup>42</sup>) e buscando aplicá-las no interior de sua unidade.

Johann (2009, p. 127), tratando de liderança, assim nos lembra com relação à postura de um líder:

Enuncie uma visão coletiva de futuro capaz de mobilizar as pessoas. Coloque em marcha um plano de ação para que a visão de futuro se materialize, ou seja, possa ser alcançada. Envolve as pessoas e lembre-as, continuamente, sobre a visão de futuro e as vantagens que poderão advir de sua consecução.

Em teoria, pode ser constatado que a prescrição da RFB com relação a uma visão cada vez mais gerencial de seus quadros está evidente. Da forma como o procedimento de escolha dos gestores está estruturado, há condições de prevalência de um sistema de mérito. Em especial naquelas localidades em que haja grande concorrência de servidores para a ocupação da vaga de Delegado. A entrevista, desde que tecnicamente realizada, dá condições de se privilegiar competências que diferenciam o bom do mau gestor. Liderança, capacidade de negociação, cooperação, inovação e orientação estratégica estão entre os quesitos

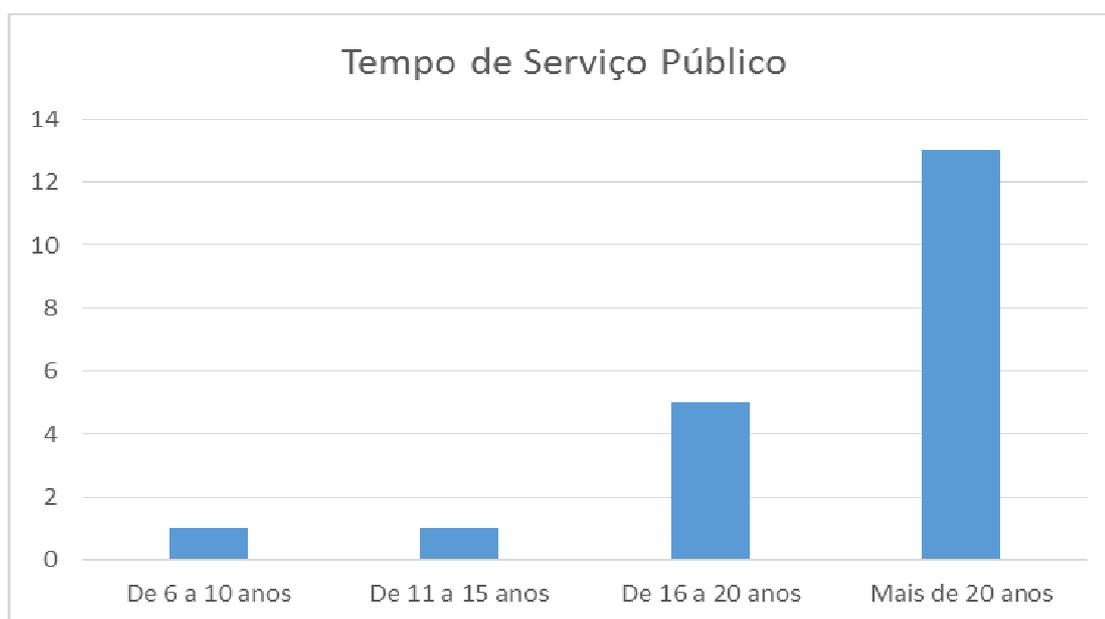
---

<sup>42</sup> O Benchmarking Colaborativo resulta da fusão entre a metodologia de *benchmarking*, método gerencial usado por organizações interessadas em comparar o desempenho de seus produtos ou processos com outros similares considerados mais eficazes e/ou eficientes, com o objetivo de entender as práticas que conduzem ao desempenho superior, buscando assim adaptá-las e implementar melhorias significativas internamente. O processo participativo e colaborativo, característico do setor público, no qual algumas instituições públicas se reúnem e decidem colaborar entre si, buscando identificar as melhores práticas de forma mútua com o intuito de melhorar seus processos e práticas internas, e assim aumentar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas governamentais. Fonte: <http://www.gespublica.gov.br>.

básicos para se lidar com a conjuntura atual de gestão. Não somente na questão operacional da unidade, mas também no que se refere à coordenação de pessoas.

Destaca-se, porém, que os Projetos de Gestão das autoridades não têm a publicidade que seria importante. Isso daria, de antemão, uma visão aos servidores de quais os objetivos deveriam perseguir em especial naquele período. A divulgação do referido plano de ação também serviria como uma alternativa de avaliação dos gestores, eis que o planejamento para os próximos exercícios pode estar sendo feito, exclusivamente, de maneira proforma. A hipótese de ele vir a ser difundido entre os subordinados contribuiria para um controle mais democrático do processo de planejamento da gestão futura das unidades.

**Gráfico 3 - Tempo de Serviço Público dos Gestores da 10RF**



Elaborado pelo autor.

Dos gestores que responderam a *survey* que integra a pesquisa, 90% possuiu mais de 16 anos de serviço. Estabelecendo-se uma relação entre os valores que o servidor recebe como gratificação pelo exercício da função de Delegado e o subsídio do último nível do cargo de AFRFB, encontramos os seguintes percentuais:

**Tabela 3 - Relação Subsídio x DAS**

<b>Classe da DRF</b>	<b>Subsídio (em R\$)</b>	<b>DAS (em R\$)</b>	<b>DAS/Subsídio</b>
Delegacia Classe C	22.516,88	1.702,52	7,6%
Delegacia Classe B	22.516,88	2.813,27	12,5%

Fonte: elaborada pelo Autor

A título de comparação, o parágrafo único do art. 62 da CLT dispõe que, na iniciativa privada, o gestor (gerente) deva receber uma gratificação mínima de 40%.

#### 4.2.1 Programa de Desenvolvimento Gerencial

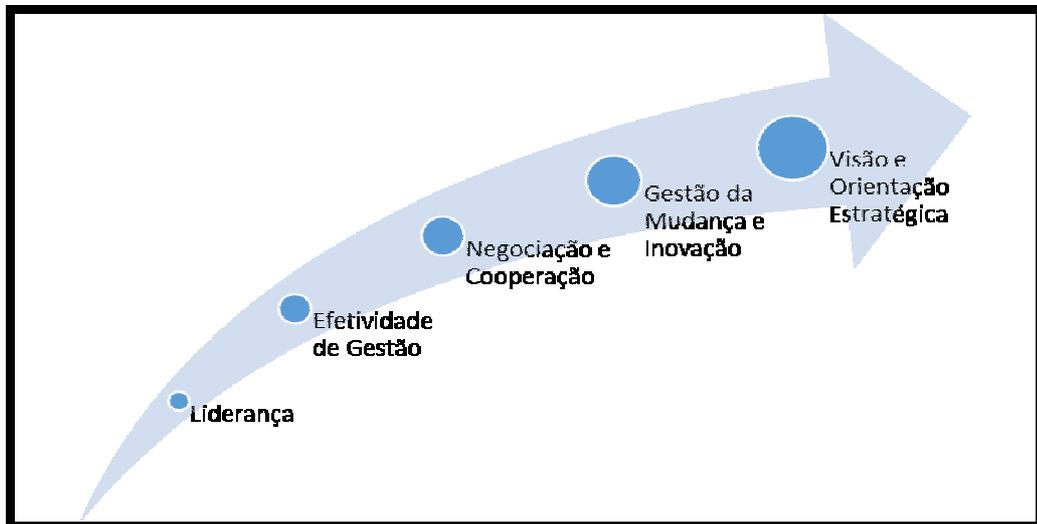
Os servidores ocupantes de cargos de gestão na RFB, bem como aqueles que manifestaram interesse em ocupar futuramente aquelas posições, encontram-se inseridos em um programa de desenvolvimento gerencial continuado.

O Programa de Desenvolvimento Gerencial foi instituído pela Portaria RFB nº 2.939, de 15 de junho de 2011. O objetivo daquela norma foi implantar, de forma contínua e cíclica, o aperfeiçoamento das competências gerenciais vitais ao cumprimento da missão da RFB.

O desenvolvimento de competências gerenciais resulta em indutor do progresso em outras dimensões do comportamento. Assume-se a visão institucional de que o papel do líder é primordial para a obtenção de resultados pelo corpo funcional. Especialmente em um órgão que possui implantado e segue avaliação e controle rígidos de seu planejamento estratégico de médio e longo prazo.

De forma a agregar conhecimento ao planejamento e à execução do referido projeto, a RFB firmou parcerias com entidades públicas e privadas. Entre elas estão escolas de governo, como a ESAF.

Figura 15 - Competências Gerenciais



Fonte: elaborado pelo autor com base na Portaria RFB nº2.939

## 5. ANÁLISE DE DOCUMENTOS

De forma a melhor entender as ferramentas que os chefes de unidade têm à disposição em seu dia a dia, para atuarem na gestão do desempenho dos seus servidores, esse capítulo abordará o que foi coletado de material sobre cada uma delas.

Buscando ampliar o universo de dados compilados, foi enviada mensagem eletrônica a todos os Delegados e Inspetores, solicitando que informassem eventuais experiências, diferentes daquelas disseminadas pela estrutura da RFB. Isso no sentido de trazer à discussão aquelas iniciativas pessoais e localizadas, que apesar de não terem respaldo nacional ou difusão oficial pelo órgão, possam vir a representar tendências positivas de gestão de pessoas.

A *survey* efetuada com gestores e servidores também tratou de analisar as impressões que ambos os grupos têm com relação à efetividade da gestão do desempenho.

### 5.1 Gestão por Competências

A gestão de competências parte do princípio de que o indivíduo deve ser inicialmente avaliado no desempenho de suas competências (conhecimentos, habilidade e atitudes), quando efetivamente realizando as tarefas para as quais é designado. Tal procedimento demanda, de maneira prévia, uma definição minimamente objetiva dos aspectos de seu rendimento os quais serão observados e dimensionados. A quantificação do resultado esperado servirá de paradigma para a mensuração da avaliação de uma pessoa e também de seu grupo. Não há como diferir que o produto do trabalho de um conjunto de pessoas seja o somatório do que é produzido por cada um de seus integrantes.

Os servidores são o capital humano da organização. Na medida em que o investimento em capacitação agregue talento e competência a seus quadros, maior tende a ser a eficiência do órgão. Nesse sentido, a gestão por competência, é um grande alavancador do sucesso organizacional (CHIAVENATO, 2009).

Em Mascarenhas (2008, p. 53), sobre gestão de competências, temos que:

Informações levantadas ao longo do processo de gestão do desempenho geram planos de capacitação que são tomados como base para a escolha daqueles indivíduos que, ao desempenhar suas funções com pouca qualidade, devem receber investimentos em treinamento.

A interpretação da realidade é que ditará as referências do que é ou não ser competente para um grupo específico. A cultura organizacional, suas tradições e crenças, sempre deverão ser consideradas quando se busca despertar mudanças nas competências individuais ou coletivas (FLEURI, 2009).

A ferramenta de gestão por competências ganhou respaldo institucional na administração pública federal com a edição do Decreto nº 5.707/2006<sup>43</sup>. Através dele, buscou-se detalhar aspectos a serem seguidos de maneira a privilegiar diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Com essa normativa, a administração federal vinculou seus órgãos e entidades a uma perspectiva mais racional, profissional e efetiva de planejamento da capacitação de servidores. Tal medida foi adotada no contexto de se buscar, como objetivo final, a melhoria da eficiência dos serviços públicos prestados ao cidadão.

A implementação do modelo de Gestão por Competências, no âmbito da RFB, iniciou no ano de 2010. O processo de diagnóstico das competências do pessoal interno à organização deu-se inicialmente através de oficinas regionais. Nelas foram discutidas as bases do que veio a compor o 1º Ciclo de Diagnóstico de Competências, realizado de outubro a novembro de 2011. Mais de 50% do quadro de servidores participou dele, fornecendo informações que serviram de base para

---

<sup>43</sup> Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

compor o planejamento do programa de capacitação dos exercícios de 2012 e 2013. O percentual de participação de pessoal naquele levantamento foi interpretado como positivo pela administração. O respaldo obtido pelo processo pode ser considerado internamente como fruto da ação dos gestores. A motivação para os servidores respondê-lo foi proporcional aos resultados positivos que se imaginava a ação poderia trazer-lhes nos níveis pessoal e institucional. Essa expectativa teve de ser alimentada, junto aos servidores, pela Chefias e pela gestão de pessoas.

O 2º Ciclo de Gestão de Competências da RFB foi realizado em 2013. A análise dos resultados obtidos quando do processo anterior possibilitou a inserção de melhorias naquele que o sucedeu. Nessa oportunidade houve, além da autoavaliação, a implementação da avaliação de chefias. Foram mapeadas competências pessoais e de equipes, divididas criteriosamente em níveis fundamentais, gerenciais e específicos. O diagnóstico do quadro de servidores, em relação ao domínio e às lacunas de conhecimento, fundamentou a base do planejamento da capacitação funcional para os exercícios de 2013 e 2014. Essa fase também proporcionou à administração condições de identificar talentos potenciais, incrementar seu banco de gestores, fomentar o autodesenvolvimento, aumentar o diálogo negocial entre chefes e equipes, e aprimorar a gestão de pessoas.

Como resultado da participação nesse processo, o servidor recebeu um relatório individualizado. Nele constou, de maneira compilada, o nível de conhecimento que ele possuía naqueles aspectos considerados fundamentais ao exercício da atividade ocupada à época do questionário. Também eram discriminadas as áreas onde o participante evidenciava lacunas de competência a serem trabalhadas. O diagnóstico se deu com base na média entre a própria avaliação e a avaliação pela chefia imediata. Isso tendo como referência aqueles padrões mínimos, definidos de acordo com o conhecimento específico para a atuação em cada segmento do serviço da RFB.

Do mapa estratégico da RFB para o período de 2012-2015 consta, dentro da perspectiva de Pessoas e Recursos, o objetivo de “desenvolver competências, integrar e valorizar pessoas”.

Conforme destacado pela OCDE (2010), a gestão de competências precisa ser um processo formalmente estruturado. Não pode consistir em julgamento subjetivo do gestor sobre a aquisição ou não de determinada competência pelo servidor. Esse processo seria, nos termos daquela organização, tão difícil de produzir resultados como foi a avaliação de desempenho clássica no serviço público gerencial.

O instrumento interno que explicita as diretrizes a serem adotadas, para a redução de lacunas apuradas em competências diversas, é o Programa de Educação Corporativa (Proeduc). Instituído ao final de 2013 e com vigência para o biênio 2014-2015, ele estabelece que as ações de capacitação devam focar as lacunas de competência relevantes, atendendo a critérios de:

- a) magnitude: para competência gerencial ou fundamental, deve ser referente a uma das três mais incidentes; e
- b) amplitude: estar presente em pelo menos 30% dos servidores que se autoavaliaram na ocasião da fase de diagnóstico.

O programa também delimita módulos que devam integrar os diversos programas nacionais de capacitação da RFB. Eles servem assim como um indicativo do que a administração central espera das competências mínimas de cada um dos segmentos hierárquicos ou áreas de atuação do órgão.

**Tabela 4 - Programas Nacionais de Capacitação e seus Módulos**

Programa de Formação Profissional	Ambientação e Integração
	Capacitação – Núcleo Comum
	Capacitação – Núcleo Específico
	Capacitação – Prática Supervisionada
Programa de Capacitação de Rede de Gestão de Pessoas	Administrar e Avaliar
	Capacitar e Desenvolver
	Reconhecer e Valorizar
	Recrutar, Selecionar e Alocar
Programa Obras e Serviços de Engenharia	Acessibilidade, Sustentabilidade e Inovações
	Contratações de Engenharia
	Licitações

Fonte: elaborada pelo Autor com base em dados da Portaria RFB nº1.881, de 24.12.2013

### 5.1.1 Treinamento

O orçamento da RFB, para investimentos em treinamento de servidores em 2014, era de aproximadamente R\$ 35.000.000,00. Para 2015, o referencial orçamentário é de R\$ 40.812.893,00. A especificidade de o crédito para capacitação estar vinculado na própria lei tem pontos positivos e negativos. O benefício é o reconhecimento legal da possibilidade de se investir em uma área de reconhecida relevância interna e externa. Por outro lado, tal condição impossibilita que haja alocação ou transferência de orçamento de outras áreas de custeio, para o dispêndio com capacitação. Dessa forma, aquele valor define o efetivo teto do investimento em capacitação.

Aquele recurso é distribuído pelo órgão central entre as unidades gestoras, as quais ficam responsáveis pela organização e contratação de eventos destinados a suprir as lacunas de conhecimento apuradas por ocasião do Ciclo de Gestão de Competências. A alocação do orçamento também deve estar aderente à priorização de demandas afetas no planejamento estratégico da instituição como um todo.

O órgão central e as unidades regionais também gerenciam verbas destinadas à implementação de treinamentos. Cada um dos níveis organizacionais (nacional, regional e local) tem seus campos próprios de objetivos e público-alvo a integrarem seus focos de atuação. Também possuem servidores com trabalho afeto especificamente à área de capacitação, apoiando seus gestores na definição e na coordenação de projetos de capacitação dos servidores da unidade.

O acompanhamento da implementação, pelas unidades da RFB, das diretrizes nacionais de capacitação e desenvolvimento, é realizado através de dois indicadores próprios do planejamento estratégico. A função deles é proporcionar que, de maneira específica, haja objetivos definidos a serem almejados quando da execução de eventos que resultem no dispêndio de recursos destinados à capacitação.

O indicador “amplitude” evidencia o percentual de servidores que, durante o período (anual no caso), realizaram alguma atividade de treinamento patrocinada pela administração. Sua meta para o exercício de 2014 era de 78% (setenta e oito por cento). Para o exercício de 2015, é de 80% (oitenta por cento).

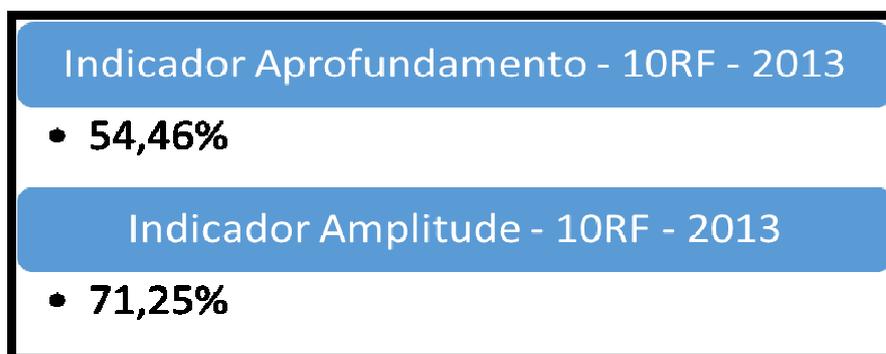
Outro indicador é responsável por traduzir em números o “aprofundamento” teórico e prático, proporcionado aos servidores quando dos diversos treinamentos realizados pela administração. Como critério de avaliação e controle, foi escolhida a quantidade média de horas que os servidores treinam. Esse indicador cresce na medida em que os eventos de capacitação tenham maior carga horária. A meta definida para 2014 era de 44 (quarenta e quatro) horas e, para 2015, é de 48 (quarenta e oito) horas.

O indicador de amplitude tem implicado em que, para seu cumprimento, a administração proporcione aos servidores palestras extensivas ao grande público. Normalmente, estão vinculadas a assuntos que orientem o desenvolvimento pessoal amplo. De forma a tornar as atividades atrativas e efetivas no cumprimento dos indicadores, a administração tem de atuar no sentido de planejá-las e divulgá-las, buscando convencer os servidores a participarem. O cumprimento dos indicadores tem tamanha relevância que, em certos casos, a participação de alguns servidores

deixa de ser ato volitivo e passa a consistir-se em cumprimento de ordem superior. Isso denota, sob certo aspecto, a cultura organizacional, na qual os servidores muitas vezes não possuem naturalidade de aderir, voluntariamente, ao que é proporcionado pela administração.

Destaque-se que os servidores não são questionados previamente sobre as áreas de conhecimento, tipo de palestras ou palestrantes que gostariam que fossem contratados. Essas decisões são tomadas exclusivamente pelos representantes de treinamento, com base nas lacunas de competências.

**Figura 16 - Indicadores de Treinamento - 10RF - 2013**



Fonte: Relatório de Gestão – 10RF – 2013

A gestão de treinamentos da RFB é realizada em um sistema informatizado próprio. Através dele são gerenciados, desde o planejamento das iniciativas até o levantamento e análise das avaliações que ambos, treinadores e treinados, fizeram de sua execução.

Os pontos críticos que a própria administração informa<sup>44</sup>, no sentido de criarem obstáculos ao cumprimento das metas estabelecidas para os indicadores de treinamento, são:

- a) Limites orçamentários, que além de propriamente baixos, são muitas vezes contingenciados pelo governo;

<sup>44</sup> Dados extraídos do Relatório de Gestão da RF10 do exercício de 2013. O Relatório do exercício de 2014 ainda não estava disponível no início de maio de 2015. Eventuais dados daquele exercício não puderam, assim, compor a pesquisa.

- b) Ruptura do processo de educação continuada, tendo em vista a necessária divisão, das ações de capacitação, entre as três competências (específicas, gerenciais e fundamentais); e
- c) Problemas no sistema operacional interno que gere as ações de capacitação (Siscad).

Dada a complexidade que o planejamento de capacitações vem exigindo da área de Gestão de Pessoas da RFB, houve a iniciativa de realização, no âmbito do MF, de um concurso público destinado à seleção de profissionais pedagogos. No caso da 10RF, houve o ingresso de somente uma profissional. Apesar disso, deixou evidenciada a crescente preocupação da administração central com a necessidade de profissionalizar a área. Frente à demanda constante de se fazer mais com menos, em todas as áreas, o investimento em recursos humanos também precisa ser eficiente e eficaz.

Uma parceira muito importante que a RFB tem, em sua missão de capacitar servidores, é a ESAF. Como entidade integrante da estrutura do MF, aquela escola consegue atuar, no corpo funcional do órgão, desde o processo seletivo público para escolha dos ocupantes dos cargos. Ela organiza os concursos externos para seleção de pessoal e o programa de formação profissional dos servidores recém-nomeados.

Através da ESAF e de seu quadro técnico adaptado à missão pedagógica são estruturados diversos treinamentos. Em especial aqueles voltados para o aprendizado das atividades meio da RFB. Os cursos promovidos pela entidade não necessitam gerar lucro, eis que a função precípua dela é a disseminação do conhecimento dentro da área pública. Isso proporciona, aos eventos de capacitação que lá ocorrem, a atribuição de um valor baixo de investimento frente aquele cobrado por outras entidades ou empresas de capacitação para a área pública.

A integração e a interação entre as duas entidades irmãs (RFB e ESAF) têm proporcionado, como efeito indireto, o surgimento e o aperfeiçoamento de diversos instrutores nas unidades da RFB no RS. Esses servidores, além de conhecerem a realidade específica do órgão e poderem disseminar seu conhecimento, têm a

possibilidade de aumentarem sua renda pessoal com a atividade pedagógica. Tal fator se relaciona, de maneira positiva, com a motivação individual. Dessa maneira, se premia quem busca a capacitação técnica, além de se dispor a dividi-la no interesse da instituição.

A RFB tem, mesmo que de maneira ainda muito restrita, disponibilizado aos servidores a realização de cursos de pós-graduação, com o investimento arcado pela administração. A contratação de vagas em cursos, *lato sensu* ou *stricto sensu*, proporciona ao órgão uma capacitação mais aprofundada e qualificada de seus quadros. Essa ferramenta de gestão de pessoas disponibiliza, a alguns servidores, a absorção de novas técnicas e conhecimentos que, desenvolvidos no ambiente acadêmico e difusos no mundo corporativo, possam agregar melhorias aos processos internos de trabalho.

As vagas para os cursos são abertas ao público que efetivamente terá condições de gerar benefícios internos e externos com o investimento que a administração fará. O processo seletivo dos servidores a serem aceitos para a efetiva inscrição nos cursos é procedido por comissões específicas, instituídas pelo Secretário da Receita Federal do Brasil.

A oportunidade de aperfeiçoamento profissional através desse programa ainda é muito rara, estando subordinada ao baixo valor que o órgão tem para investir em capacitação e desenvolvimento. No referido caso, há dispêndio de alto valor, concentrado em um baixo número de pessoas. Frente à formatação dos indicadores de gestão cujo alcance tem de ser perseguidos pelas unidades, a decisão de concentrar treinamentos mais dispendiosos em poucas pessoas é de difícil priorização pela administração.

Ao final de 2013, 15% dos servidores da 10RF não tinha nível superior e 75% tinham nível superior sem pós-graduação. Alguns dos servidores em exercício na RFB são ocupantes de cargos que não exigem nível superior, como o de Assistente Técnico Administrativo.

### 5.1.2 Feedback

A ferramenta de *feedback*, além de ser um instrumento de comunicação que a administração tem para utilizar com seus servidores, integra o processo de gestão de competências. Não basta ao órgão apurar os dados com relação à avaliação ou ao rendimento de seus servidores. Esses dados precisam ser comunicados ao principal interessado: o próprio avaliado. E essa comunicação também precisa ser feita de maneira eficaz, de forma a possibilitar-lhe obter resultados positivos. É notório o valor útil que um *feedback* bem realizado pode exercer, no sentido de beneficiar o rendimento das pessoas.

Para Mascarenhas (2008), uma das principais funções da avaliação de desempenho é proporcionar que todos os servidores recebam *feedback* de seus resultados. Em Robbins e Finley (1997), temos que o *feedback* bom e contínuo estimula o desenvolvimento de uma equipe.

Waine Cascio<sup>45</sup> (*apud* Lacombe, 2011) considera que a ausência de *feedback* deixa as pessoas ignorantes quanto ao que a administração espera delas, como está seu desempenho e o que podem e devem fazer para melhorar.

**Figura 17 - Formas de Feedback**



Fonte: elaborado pelo autor com base em Robbins e Finley (1997)

<sup>45</sup> CASCIO, Waine. *Managing human resources: productivity, quality of work life, profits*. 5. Ed. New York: McGraw-Hill, 1998.

### 5.1.3 Banco de Talentos

O Banco de Talentos é um instrumento de gestão e desenvolvimento profissional, utilizado pela RFB como subsídio para ações na área de gestão de pessoas. A participação nele é voluntária por parte do servidor, dele constando informações relativas ao seu currículo e perfil profissional. Contempla, entre outros, dados relativos à formação acadêmica, à experiência de trabalho em outros órgãos privados ou públicos, às atividades de docência vivenciadas, às habilidades e competências, além de seus objetivos pessoais e profissionais.

Em 2015, o Painel de Intenção de Atuação Profissional – PIAP está sendo aperfeiçoado. Através desse sistema, o servidor poderá notificar a administração de processos de trabalho nos quais ele tenha desejo de atuar. Em conjunto com o Painel de Intenções de Mobilidade - PIM, a gestão do órgão terá melhores condições de buscar atender as expectativas de seus servidores, no sentido de localidade e área de interesse de atividade. Ela também passa a poder planejar, com melhor efetividade, os investimentos em gestão de competências. Tal procedimento poderá colaborar no sentido de a administração não dispende recursos com a especialização de servidores que pretendam trocar de área com brevidade.

### 5.1.4 Avaliação 360°

Através da lei nº 11.784<sup>46</sup>, de 22 de setembro de 2008, a administração federal passou a contar com a realização de avaliação 360° de servidores de várias carreiras específicas.

---

<sup>46</sup> Art. 147. Os servidores não ocupantes de cargos em comissão ou função de confiança poderão ser avaliados na dimensão individual a partir: I - dos conceitos atribuídos pelo próprio avaliado; II - dos conceitos atribuídos pela chefia imediata; e III - da média dos conceitos atribuídos pelos

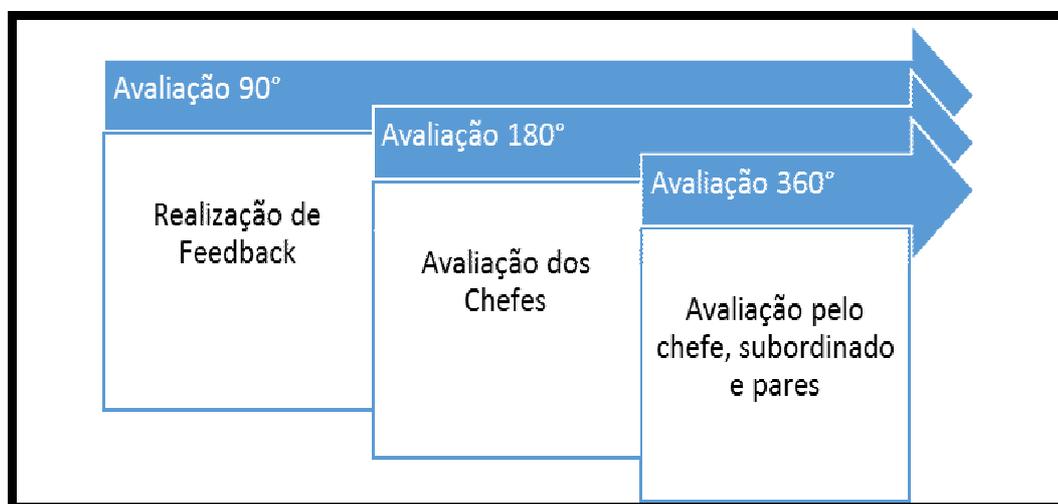
Avaliação 360° é aquela na qual o servidor é avaliado pelas diversas partes que o circundam em seu ambiente de trabalho: chefe imediato, colegas, subordinados, clientes externos e internos. Ela proporciona informações de rendimento vindas de diversas fontes, dando condições ao indivíduo de se ajustar às diversas demandas sobre as quais seu trabalho tem impacto (CHIAVENATTO, 2009).

O processo de avaliação desenvolvido no âmbito do poder executivo é composto pelas seguintes fases/processos:

- 1) pactuação de metas entre servidor, equipe e instituição;
- 2) avaliação 360 ° (pela equipe, pela chefia e pelo próprio servidor);
- 3) implantação de uma Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho, com a participação de representantes indicados pela administração e pelos servidores;
- 4) criação, no âmbito do MPOG, do Comitê Gestor da Política de Avaliação de Desempenho, com participação paritária de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e das entidades representativas dos servidores públicos; e
- 5) publicação dos resultados da avaliação de desempenho.

Alguns servidores de outras carreiras do MF que trabalham na RFB são submetidos a avaliações 360°. Isso implica em haver certa difusão dessa cultura no ambiente organizacional. Por ocasião do ciclo de avaliação desses servidores, alguns de seus pares são convidados a procederem as suas avaliações. Conforme já foi observado, para a carreira ARF não é institucionalizada nenhuma forma de avaliação.

Figura 18 - Tipos de Avaliação



Fonte: elaborado pelo autor.

A difusão desse tipo de avaliação, se bem gestada e coordenada de maneira negociada, poderia enriquecer a gestão de pessoas da RFB, não somente em relação aos servidores e seus chefes. Também seria válido se, de maneira análoga, as diversas áreas de atuação interna do órgão fossem submetidas a avaliações de desempenho pelas outras dimensões que com elas se relacionam de maneira direta. Especialmente naqueles serviços que atuam em funções chamadas área-meio, respondendo pelo atendimento as necessidades de logística de materiais e de tecnologia. Tal processo poderia incluir, também, um *feedback* dos órgãos inferiores, com relação àqueles com competências para assisti-los regional ou nacionalmente. Caso iniciado um procedimento desse tipo, a organização poderia ganhar em eficiência interna, com reflexos externos por via de consequência.

## 5.2 Concurso de Remoção

Os concursos públicos de seleção para a carreira ARF são de âmbito nacional e correspondem à possibilidade de percepção de salários atrativos no contexto

atual. Os candidatos aprovados estão sujeitos a terem, como unidade de exercício inicial, municípios muito distantes de suas origens, tanto fisicamente quanto culturalmente. O exercício pela RFB da atividade de controle aduaneiro lhe atribui a necessidade de estar presente e atuante em todas as fronteiras do país. Muitas de suas unidades estão situadas em cidades com pouca ou nenhuma estrutura de suporte ao servidor e a sua família.

Uma das ferramentas que a RFB constantemente utiliza em seus quadros é o concurso interno de remoção. Através dele o servidor pode buscar a oportunidade de, em um processo impessoal e objetivo, ser removido para outra localidade por ele escolhida.

Nessa seleção, o critério fundamental para aprovação é o tempo de serviço. Há unidades e regiões do país as quais notoriamente são mais difíceis de o servidor se adaptar ou mesmo de ter acesso aos grandes centros. Pensando nisso, a administração central, junto com as entidades representativas das categorias, definiu fatores de ponderação de tempo de serviço diferentes para cada unidade de trabalho. Áreas de fronteira, em especial, costumam ter pesos maiores. Isso facilita aos servidores que trabalham em regiões mais inóspitas terem expectativas de não permanecerem lá por muito tempo.

Outra possibilidade que o concurso de remoção interno oferece é de o servidor poder deslocar-se de uma unidade para outra, em qualquer parte do Brasil, sem ter de negociar essa opção com a administração. Basta ele se inscrever para unidade que tenha vaga e que sua classificação lhe permita ser contemplado.

No caso da remoção de localidade a pedido do servidor, ele não recebe ajuda de custo ou ressarcimento de despesas com transporte de mobiliário. Isso somente ocorre quando a alteração da unidade de trabalho se dá no interesse da Administração. Para cobrir despesas com esse tipo de remoção, a RFB conta com orçamento de R\$ 9.630.000,00 em 2015.

Além dos concursos de remoção, que são abertos esporadicamente quando da realização de concursos públicos externos, os servidores têm a oportunidade de

realizarem, a qualquer tempo, uma permuta<sup>47</sup>. Tal procedimento é possível na eventual existência de servidores com exercício em localidades diferentes, que queiram um trabalhar na unidade do outro.

Em 2013 houve 137 remoções de servidores no âmbito da 10RF, considerando-se o total daquelas ocorridas de ofício (no interesse da administração), judiciais ou no interesse do servidor.

### **5.3 Programas de Reconhecimento**

O presente capítulo aborda os programas instituídos pelo MF ou pela RFB, os quais os servidores da 10RF podem vir a receber em virtude da dedicação ao serviço ou da apresentação de soluções criativas para os processos de trabalho. Correspondem, na essência, a premiações não financeiras pelo desempenho diferenciado no exercício da atividade. Podem ser relacionados a aspectos abordados nas teorias previamente analisadas sobre motivação individual.

#### **5.3.1 Prêmio de Desempenho Funcional**

Instituído no âmbito do Ministério da Fazenda através da Portaria SE/MF nº 43, de 06 de fevereiro de 2002 e entregue anualmente, como parte da comemoração do Dia do Servidor Público (28 de outubro). Seus objetivos são:

- a) Demonstrar aos servidores e seus familiares o reconhecimento formal do MF pelos excelentes trabalhos desenvolvidos, com competência, eficiência e qualidade;

---

<sup>47</sup> Portaria RFB nº 105, de 20 de janeiro de 2011. Estabelece normas permanentes para a remoção por permuta de servidores integrantes da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil.

- b) Homenagear o servidor fazendário em atividade, quando de seus 50 anos (jubileu de ouro) e 25 anos (jubileu de prata) de serviço público federal;
- c) Reconhecer e agradecer aos servidores inativos, pelos relevantes serviços prestados ao MF durante sua vida profissional;
- d) Homenagear os servidores ativos cujo desempenho funcional, ao longo do ano, tenha se sobressaído nas perspectivas relacionadas as suas competências técnicas e comportamentais, e que resultem em melhoria das relações de trabalho, na racionalidade administrativa, operacional e na qualidade do atendimento ao público; e
- e) Possibilitar maior integração entre os servidores de todos os órgãos do MF.

A indicação original para recebimento do prêmio de desempenho funcional cabe ao chefe imediato do servidor. De início é realizada uma avaliação que atribui ao indicado pontuações, de 0 a 10, sobre competências específicas. Entre elas: conhecimento, relacionamento interpessoal, visão sistêmica, atuação ética, iniciativa, capacidade de tomar decisões e de inovar.

Como o resultado da indicação para o prêmio é consequência das avaliações individuais, sua relevância como fator motivacional encontra relação com a capacidade de os gestores avaliarem corretamente seus subordinados. Um gestor poderia, de maneira mais planejada e racional, atribuir notas altas, porém diferentes de 10, a algum servidor específico. Outro gestor, de maneira a cumprir sua tarefa de avaliar, porém sem a necessária reflexão, poderia vir a premiar seu servidor com nota 10 em todos os quesitos. Isso denota a necessária seriedade que o processo precisa conter, de forma a servir realmente de meio equitativo de premiação pelo desempenho.

A forma como se dá a distribuição dos prêmios, entre as diversas unidades, permite que ele seja, naquelas com quantitativo pequeno de servidores, agraciado em sistema de rodízio. Tal situação compromete a percepção de justiça quanto à premiação.

Em relação ao prêmio por relevantes serviços prestados, é notável que ele não reconhece propriamente o mérito. É concedido a todos os servidores que se

aposentam, indiferentemente do grau de comprometimento, lealdade, nível de conhecimento e competências que o servidor tenha apresentado durante sua passagem pelo MF. As sensações de justiça e de merecimento quanto ao seu recebimento poderiam ser acentuadas. A concessão dele deveria ser analisada previamente por uma comissão encarregada de colher avaliações dos qualificados e decidir de forma democrática sobre sua concessão no caso concreto.

### 5.3.2 Medalha ao Mérito Funcional

A portaria RFB nº 1.417<sup>48</sup>, de 31 de julho de 2014, trata da concessão da Medalha ao Mérito Funcional da RFB (Medalha Noé Winkler<sup>49</sup>). A honraria se destina a distinguir servidores da carreira ARF, das demais carreiras e empregados do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) em exercício na RFB, por relevantes serviços prestados ao órgão e ao país. A condecoração é composta por medalha, broche de lapela e diploma.

A referida premiação é concedida anualmente. As indicações para o prêmio são realizadas por todos os servidores e pelos gestores. Cada servidor pode indicar 5 (cinco) colegas ao prêmio, sendo que cada indicação vale 1 (um) ponto para o indicado.

São condecorados automaticamente os servidores que recebem a maior pontuação, da seguinte forma:

- I) um Auditor Fiscal da RFB, um Analista Tributário da RFB e um servidor das demais carreiras ou empregado do SERPRO:
  - a) das unidades centrais;

---

<sup>48</sup> Dispõe sobre a “Medalha do Mérito Funcional da Secretaria da Receita Federal do Brasil” – (Medalha Noé Winkler) e estabelece procedimentos para sua atribuição.

<sup>49</sup> Servidor federal Noé Winkler: foi chefe do Serviço de Normas Gerais da Coordenação de Tributação (Cosit) da RFB, chefe da Divisão de Normas Gerais da Cosit, chefe de Serviço de Informatização da Legislação, chefe do Serviço da Coordenação Técnica, chefe da Representação da Secretaria da Receita Federal e Assessor do Gabinete do Ministro Fazenda, em sessenta e dois anos de dedicação à administração tributária.

- b) de cada Região Fiscal; e
- c) do conjunto das Delegacia de Julgamento.

Os gestores também escolhem, através de Comissão, outros condecorados, em mesmo número que os escolhidos pelos servidores.

Todos os indicados necessitam ter seus nomes homologados pelo Secretário da RFB. Uma das condições para a efetiva condecoração é o servidor não ter tido registro de penalidade administrativa de advertência ou suspensão, nos últimos 3 (três) e 5 (cinco) anos, respectivamente, e não estar respondendo a processo administrativo disciplinar.

A forma como a Medalha Noé Winkler é regrada permite que, na 10RF, sejam premiados no mínimo 06 (seis) colegas (2 AFRFB, 2 ATRFB e 2 de outras carreiras ou SERPRO). A entrega das condecorações ocorre em 17 de dezembro de cada ano, como parte das comemorações do Dia do Servidor da Receita Federal.

Como o processo de indicação para o prêmio é democrático, a escolha acaba por envolver intensamente os servidores. Há situações nas quais a premiação de algum servidor em especial passa a ser divulgada e defendida, de maneira maciça, através de uma espécie de campanha promovida por seus pares. Essa ocorrência tem retirado a espontaneidade das indicações.

### 5.3.3 Prêmio de Criatividade e Inovação da RFB

O prêmio tem por objetivo reconhecer e valorizar monografias apresentadas por servidores ou empregados do MF, que se caracterizem pela qualidade técnica e aplicabilidade na implantação de boas práticas de gestão e melhoria dos processos de trabalho e dos serviços prestados ao contribuinte.

Os trabalhos apresentados devem versar necessariamente sobre um dos temas a seguir: a) gestão estratégica; b) inovação e melhoria dos processos de trabalho da RFB; c) gestão de competências e desenvolvimento de pessoas; d)

gestão do conhecimento e da informação; e) cidadania fiscal e relacionamento com a sociedade; f) ética-institucional; g) simplificação do sistema tributário; e h) experiências comparadas de sistemas e administrações tributárias.

Entre os critérios que a comissão julgadora considera no julgamento dos trabalhos estão alguns que se aproximam de características de eficiência, eficácia e efetividade. As práticas sugeridas em seu teor necessitam conter viabilidade de implementação e redundarem em aumento de produtividade da instituição.

As monografias premiadas são editadas e os responsáveis pela sua elaboração são convidados a apresentá-las detalhadamente ao órgão.

A concessão do prêmio incrementa a possibilidade de a administração incorporar o conhecimento e a capacidade de reflexão de seus servidores. Através dele, há um estímulo à análise crítica dos processos internos de trabalho. Desenvolvendo uma pesquisa de maneira cientificamente fundamentada, e com foco na eficiência, o servidor pode ser retribuído pela sua colaboração com o órgão e, em última instância, com a capacidade de prestação de bons serviços públicos.

#### 5.3.4 Portaria de Elogio

A Portaria de Elogio é um instrumento de reconhecimento público que os gestores das unidades podem conceder aos servidores sob sua chefia. É conferida àqueles que se destacaram pela dedicação, espírito público, iniciativa, responsabilidade, disposição e alto grau de comprometimento no desempenho de suas atribuições. O recebimento dela é levado a registro no assentamento funcional do servidor. A prática evidencia que sua concessão é mais frequente por ocasião da despedida do servidor de algum setor, serviço ou unidade de lotação.

## 5.4 Licença Capacitação

A licença capacitação é um direito que veio a substituir parcialmente a licença prêmio por assiduidade<sup>50</sup>. De maneira idêntica ao Prêmio por Relevantes Serviços Prestados, a licença prêmio por assiduidade não estava vinculada de forma alguma à questão de mérito. Todos os servidores podiam gozar, a cada 5 (cinco) anos de serviço, de 03 (três) meses de licença remunerada. Isso sem entrar na análise objetiva de desempenho individual. O único fator considerado era, como o próprio nome denota, a assiduidade. E esse quesito nem sempre é tão objetivo como poderia, a princípio, ser pensado.

O direito à licença capacitação continua sendo adquirido após 5 (cinco) anos de efetivo serviço. O limite dela ainda é de 3 (três) meses por período aquisitivo. Sua concessão está vinculada, todavia, ao necessário aproveitamento daquele período para que o servidor realize alguma atividade de capacitação.

Uma crítica que poderia ser feita ao modelo atual é no sentido de que, em termos práticos, o período concedido para a realização de um Trabalho de Conclusão de Curso em Especializações como Direito Tributário ou Gestão Pública é o mesmo daquele para a realização de curso de idiomas no exterior. Os resultados e os benefícios para a organização são potencialmente diferentes, mas são tratados de maneira idêntica pelo administrador.

Pretendia-se incluir na presente pesquisa dados relativos à concessão de licenças capacitação, pela RF10, durante o exercício de 2014. A inserção de tais dados não foi possível, tendo em vista a imposição de dificuldades no fornecimento dessas informações pela Gestão de Pessoas da 10RF. Apesar das motivações que levaram a essa conduta, não há como deixar destacada sua dissociação com os parâmetros atuais de transparência, controle social do gasto público e *accountability*.

---

<sup>50</sup> A Licença-Prêmio por Assiduidade foi extinta em face da nova redação dada ao Art. 87 da Lei nº 8.112, a partir de 16/10/96, pela Medida Provisória no 1.522/96.

## 5.5 Rodízio de Servidores

O rodízio de servidores é uma ferramenta de gestão de pessoas que vem ganhando, dentro da 10RF, conotações de aplicação mais democráticas.

A remoção do servidor de uma localidade para outra é regida por critérios bem objetivos, sobre os quais a administração não pode interferir de forma a privilegiar objetivamente um ou outro servidor. Isso permite ao interessado, através da participação em concurso interno, satisfazer sua intenção quanto à mudança da unidade de trabalho. O mesmo não pode ser constatado em relação àqueles servidores que, dentro de uma mesma unidade, pretendam trocar de área de serviço. Na maior parte das unidades, o interessado tem de se submeter às condições discricionárias impostas pelo seu chefe imediato ou pelo chefe da unidade. Isso implica em que não haja critério racional e impessoal que possibilite a contemplação do desejo do servidor em relação à alteração de atividade.

Na prática, as administrações locais têm a liberdade de manter os servidores nas áreas de trabalho em que lhes interessa, sem dar a eles condições objetivas de vislumbrar hipóteses de alteração. Não se pode deixar de destacar que há condicionantes justificáveis para o administrador manter o servidor em sua atividade: número reduzido de servidores, retorno de investimentos individuais em capacitação e gestão racional de pessoas.

De forma a evitar o desgaste e a desmotivação que esse tipo de conduta causam, algumas administrações mais democráticas e negociais têm desenvolvido e aplicado modelos impessoais de decisão quanto ao rodízio interno de servidores. Assim como naquele regramento válido para o Concurso de Remoção nacional, no rodízio local o fator que ordena a classificação é o tempo de serviço. A administração continua tendo a discricionariedade de determinar os locais e as vagas disponíveis, o que vai ao encontro de uma gestão coerente de pessoas. Apesar disso, aquelas oportunidades de mudança de área de trabalho são preenchidas com o manto da equidade, sendo seus resultados bem recebidos,

mesmo por aqueles servidores não contemplados em sua demanda. O tratamento isonômico não precisa ser justificado, sendo facilmente perceptível. Diferente é o caso das remoções de ofício, as quais nem sempre são vistas como justificáveis pelo quadro funcional.

Uma das administrações da RF10 destacou que o rodízio interno deveria ser institucionalizado. Dentro de certas condições a serem definidas, seria viável que cada servidor, ao ingressar no órgão, pudesse passar um período de 2 (dois) anos em cada área. Ao final de 10 (dez) anos, ele teria conhecido o funcionamento das diversas áreas da instituição. Esse fator viria a incrementar a eficiência do processo interno de gestão de competência, acomodando melhor os perfis da mão de obra com os tipos de atividade realizadas pela RFB.

## **5.6 Gestão Democrática e Comunicação Interna**

A implantação de canais de comunicação ágeis entre o servidor e a administração pode ter papel importante para favorecer o clima organizacional. Isso colabora em estimular os trabalhadores a uma postura de inovação, sem receio de exporem suas ideias e opiniões abertamente. Aumenta, inclusive, a interação entre os membros e a troca e partilha de conhecimento (CHEN; HUANG<sup>51</sup>, 2007 *apud* HELAL *et al*, 2008).

A administração consultiva faz parte de um modelo de gestão mais participativo e democrático. A possibilidade de construir conjuntamente as decisões, ou mesmo de ser ouvido quanto às opiniões pessoais com relação a elas, encoraja o direcionamento de energias inovadoras ao ambiente de trabalho. Atende, dessa forma, a satisfação de necessidades sociais e de estima (CHIAVENATO, 2009).

---

<sup>51</sup> CHEN, C.J. and HUANG, J.W. How organizational climate and structure affect knowledge management: the social interaction perspective, *International Journal of Information Management* Vol. 27 No.2, pp. 104-18, 2007.

Nessa linha, a RFB vem, dentro de sua estratégia de fortalecimento institucional, aperfeiçoando os canais de comunicação interna. Essa ação visa a motivar e integrar os servidores, dando-lhes acesso facilitado à troca de experiências e conhecimento e à difusão de ideias ou práticas inovadoras que possam aperfeiçoar os processos de trabalho.

Rede social corporativa: a Conexão Receita (rede social interna da RFB) permite ao servidor participar, como observador ou colaborador, das discussões de temas de interesse interno da instituição. O *software* que disponibiliza essa facilidade entrou em funcionamento em 2013, buscando proporcionar maior interação da Administração com os servidores de todo o país.

Canal de Inovação: possibilita a captação de ideias inovadoras, com potencial de contribuir com a consecução da estratégia organizacional, promoção da simplificação ou melhoria dos processos de trabalho.

Ambiente Desafios para Inovação: espaço para a prática da inteligência cooperativa, no sentido da melhoria de abordagem de determinados assuntos. A administração posta um tema e os servidores têm oportunidade de se manifestar sobre aperfeiçoamentos ou soluções para processos de trabalho.

No macroprocesso Gestão de Pessoas também há a iniciativa de reconhecer e valorizar pessoas. Algumas atividades práticas executadas nesse sentido visam a promover saúde e qualidade de vida no trabalho:

- a) promoção do pensamento crítico e reflexivo anterior à decisão do servidor sobre o requerimento de aposentadoria;
- b) contratação de empresa técnica especializada para realização de diagnóstico e formulação da Política de Qualidade de Vida no trabalho;
- c) disponibilização de serviço que tem como objetivo mediar e facilitar a reflexão sobre alternativas que contribuam para seu equilíbrio biopsicossocial por meio da resolução de questões interpessoais, existentes no trabalho ou no universo familiar, que estejam interferindo de forma negativa no seu trabalho (Espaço Fala); e

d) contratação do serviço de ginástica laboral para os servidores do prédio-sede do MF, em Porto Alegre (restrito àquela unidade).

Concurso de Redação e Trabalhos Artísticos: possibilita a participação de filhos e netos dos servidores em processo que visa à formação da cidadania e à aproximação das crianças do cotidiano profissional de seus pais. A seleção as estimula a desenvolverem a percepção sobre a relação entre o trabalho na RFB e a construção de uma sociedade melhor para se viver.

Concurso Histórias de Trabalho da RFB: tem como objetivo reconhecer e valorizar os servidores, preservando a memória da instituição.

Recentemente algumas unidades da 10RF implantaram canais de comunicação direta entre os servidores e a Administração. Através de sistema informatizado, o servidor pode fazer análises, sugestões e críticas sobre os processos internos de trabalho. A ferramenta serve como um tipo de ouvidoria interna e sua disponibilidade facilita o processo de colaboração.

Em uma das unidades analisadas (DRF Porto Alegre), o próprio gestor tem analisado as mensagens recebidas, dando o encaminhamento que é decidido pelo gabinete e enviado ao servidor um *feedback* sobre qual providência foi adotada.

## **5.7 Retribuição Financeira**

O gestor público não tem a sua disposição muitas ferramentas que lhe possibilitem incrementar de maneira meritocrática a remuneração de seus servidores. Todo e qualquer procedimento nesse sentido tem de estar definido em lei.

Um dos únicos dispositivos que permite tal distinção é a atribuição de funções gratificadas. Por serem em número limitado, normalmente são atribuídas a servidores que aceitam a indicação para ocuparem chefias de seção ou serviço. As Funções Gratificadas equivalem a percentuais inferiores a 5% do subsídio do

servidor, podendo chegar inclusive a 1%. Os cargos DAS correspondem a valores maiores, que em percentual podem chegar a 15% da remuneração. Em 31/12/2013 havia, na 10RF, 73 servidores com cargo DAS e 304 com FG.

A Lei nº 12.855, de 02 de setembro de 2013, criou uma indenização a ser concedida aos servidores públicos federais em exercício de atividade nas unidades da RFB (entre outros órgãos) situadas em localidades estratégicas, vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços. Esse instrumento possibilitará, quando regulamentado, que os servidores que trabalham em regiões de fronteira sejam estimulados a permanecerem lá por mais tempo. Isso servirá para diminuir o rodízio voluntário de pessoal, proporcionado pelos concursos de remoção interna. Sua efetivação pelo poder Executivo tem demorado um período de tempo que excede aquele estimado inicialmente pelos servidores.

## 6. ANALISE DAS SURVEYS

Método de survey: foram aplicados dois questionários eletrônicos, com disponibilização através da ferramenta Google Formulários, que possibilitaram colher dados objetivos (quantitativos) e subjetivos (qualitativos) da amostra, em relação à percepção dos gestores e servidores sobre temas de interesse da pesquisa. Apesar de os questionários serem basicamente estruturados, algumas perguntas foram não-estruturadas, possibilitando a inserção de informações mais detalhadas por parte dos respondentes. A opção pela *survey* eletrônica derivou da dispersão geográfica da população (todo o estado do RS) e da ausência de custo financeiro.

Os questionários foram testados, previamente a sua efetiva aplicação, com cerca de 20 (vinte) servidores. Através da testagem buscou-se apurar se as perguntas e as respostas estavam adequadas ao fim que se prestavam e à forma de aplicação (auto-orientadas). A estrutura das perguntas e das respostas também foi antecipadamente discutida com a chefia imediata e com o chefe da unidade, de forma a se buscar evitar a abordagem de conflitos organizacionais no teor delas. Na fase prévia foram também ouvidos servidores de outras áreas, acostumados com projetos de pesquisa e cientes da contradição atual que envolve o tema avaliação de desempenho na administração pública.

A discussão prévia dos questionários com o gestor da unidade (Delegado da Receita Federal de Porto Alegre) possibilitou que o projeto de pesquisa fosse avaliado pela administração. Isso pode, sob certo aspecto, ter aumentado a taxa de retorno da *survey*. Além desse procedimento, foram tomadas outras atitudes que visavam ao incremento do número de respostas obtidas para ambos os questionários:

- a) contato preliminar com grupos de servidores, de forma a preveni-los da divulgação oficial, pela administração, do pedido de resposta à pesquisa,

fosse em relação à própria participação, mas também de terceiros conhecidos;

b) concessão de prazo de uma semana para preenchimento, com posterior prorrogação pelo mesmo prazo, buscando aumentar o número de respostas inicialmente obtidas;

c) número efetivo de perguntas foi reduzido em relação aquele pretendido inicialmente, por ocasião da fase de planejamento. Com essa decisão pretendeu-se reduzir o tempo necessário para respondê-las.

d) quando da prorrogação de prazo para recebimento de respostas, o atalho *internet* de acesso aos questionários foi remetido novamente aos integrantes da população.

O fato de ambos os questionários não possibilitarem, a princípio, a identificação do respondente, pode ter favorecido a decisão quanto à participação voluntária e ao fornecimento de respostas honestas. Isso tendo em vista que algumas delas diziam respeito à avaliação personalística do desempenho laboral de terceiros (chefe ou colegas). Por envolver o tema avaliação de desempenho, considerado tabu na administração pública, poderia ocorrer de as respostas não refletirem a verdadeira compreensão pessoal sobre o assunto.

Posteriormente à aplicação dos questionários, verificou-se que as respostas a algumas questões poderiam, sob certo aspecto, possibilitar a identificação do respondente. Assim considerando, há necessidade de certo cuidado com relação à cedência dos dados planilhados, de forma a evitar que o pesquisador descumprisse o compromisso inicialmente firmado, no sentido de que a participação na pesquisa não resultaria em divulgação do respondente.

Conforme detalhado no item relativo às técnicas de pesquisa a serem utilizadas, o trabalho de coleta de dados integrou *survey* eletrônica e autoadministrada, composta de dois questionários semelhantes. Um deles foi enviado ao grupo de chefes de unidades da 10RF e respectivos substitutos. Outro foi destinado a todos os servidores da carreira ARF na 10RF, com exceção dos chefes. Assim, o servidor tinha de responder somente um deles e uma única vez,

seja sob a visão de administrador da unidade ou de servidor.

Um dos objetivos secundários do trabalho era apurar de que modo os servidores percebem a atuação dos gestores na utilização das ferramentas de gestão do desempenho e controle da eficiência. Os gestores estão propriamente mais envolvidos com o planejamento e a execução de processos avaliativos, eis que já são cobrados naturalmente pelo atingimento das metas inerentes ao planejamento estratégico da RFB.

De forma a dimensionar a eventual aderência entre os dados obtidos de ambos os grupos, será utilizada uma medida de correlação. Ela permitirá analisar, objetivamente, se há discrepância entre o posicionamento do conjunto dos gestores e aquele dos outros servidores. Assim, haverá uma determinação objetiva de eventuais diferenças entre como a gestão se avalia e como ela é percebida pelos servidores.

O coeficiente de correlação utilizado será o  $r$  de Pearson, calculado através do aplicativo Excel 2013, da Microsoft. Para análise do grau de relacionamento linear entre as respostas dos dois grupos será utilizado o critério proposto por Stevenson (2001):

**Tabela 5 - Critério de Análise de Correlação**

Valor de $r$ de Pearson	Grau de Relacionamento
+1	Relacionamento positivo, perfeito
+0,7	Relacionamento positivo, moderado
0	Ausência de relacionamento
-0,7	Relacionamento negativo, moderado
-1	Relacionamento negativo, perfeito

Fonte: elaborado pelo autor com base em Stevenson (2001)

De forma a facilitar a análise das respostas obtidas através da utilização da Escala Likert, os dados serão agrupados como segue:

- a) De 1 a 3 = discordo
- b) 4 = Neutro
- c) De 4 a 7 = concordo

Buscando que esse procedimento não comprometa a análise da correlação

entre as respostas dos diferentes grupos, o *r* de Pearson será calculado para os dados isolados e para os dados agrupados.

As questões iniciais de ambos os questionários visavam obter um perfil pessoal e profissional dos respondentes. Possibilitam identificar o agrupamento deles por idade e tempo de serviço. Também identificam o grau de instrução e a área de formação. No caso dos gestores, eles informaram, também, o período que exercem a função de chefia. Os dados foram compilados na tabela abaixo.

Deles é possível se extrair que a maior parcela de respondentes está na faixa de 41 a 50 anos. Nenhum dos gestores tem menos de 30 ou mais de 60 anos. 90% deles têm mais de 16 anos de serviço público e 30% não teve experiência de trabalho na iniciativa privada.

Em relação aos outros servidores, 48% teve até 5 (cinco) anos de experiência de trabalho na iniciativa privada. Cerca de 50% dos respondentes têm mais de 20 anos de serviço público e 80% possui formação em nível superior.

**Tabela 6 - Perfil dos Respondentes**

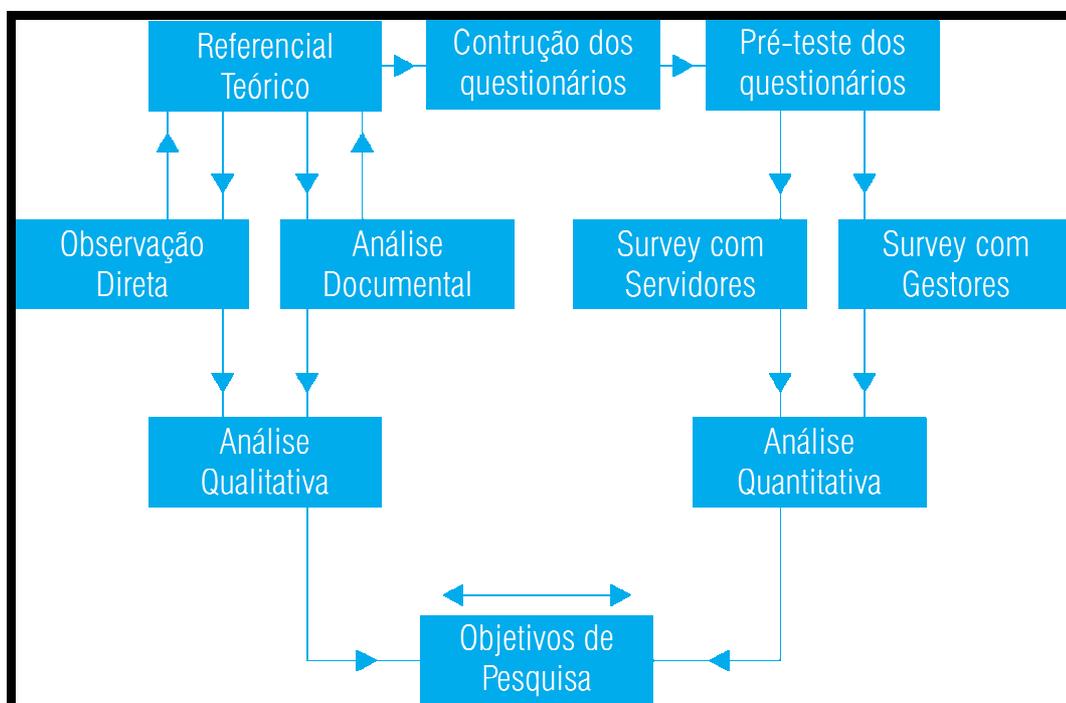
Perfil dos Respondentes		Survey Gestores		Survey Servidores	
		Quant	%	Quant	%
Idade	Até 30 anos	0	0,00	6	3,90
	De 31 a 40 anos	3	15,00	34	22,08
	De 41 a 50 anos	11	55,00	70	45,45
	De 51 a 60 anos	6	30,00	60	38,96
	Mais de 60 anos	0	0,00	8	5,19
Tempo de Serviço na Iniciativa Privada	Não se Aplica	6	30,00	28	18,18
	Até 5 anos	6	30,00	74	48,05
	De 6 a 10 anos	4	20,00	33	21,43
	De 11 a 15 anos	4	20,00	22	14,29
	De 16 a 20 anos	0	0,00	14	9,09
Tempo de Serviço Público	Mais de 20 anos	0	0,00	7	4,55
	Até 5 anos	0	0,00	6	3,90
	De 6 a 10 anos	1	5,00	28	18,18
	De 11 a 15 anos	1	5,00	32	20,78
	De 16 a 20 anos	5	25,00	36	23,38
Grau de Instrução	Mais de 20 anos	13	65,00	76	49,35
	Superior Completo	16	80,00	121	78,57
Tempo como Gestor	Pós Graduação	4	20,00	57	37,01
	Até 5 anos	12	60,00		
	De 6 a 10 anos	6	30,00		
	De 11 a 15 anos	2	10,00		

Fonte: elaborada pelo autor com base na *survey*

## 6.1 Síntese do Modelo Utilizado

De forma a facilitar a compreensão e a visualização do modelo de pesquisa utilizado, a figura abaixo contém a esquematização gráfica através da qual podem ser facilmente observadas as etapas envolvidas no processo que culmina com a análise de informações apresentadas.

**Figura 19 - Síntese do Modelo Utilizado**



Fonte: elaborado pelo autor.

## 6.2 Detalhamento das Respostas e Considerações Pontuais

O questionário enviado aos gestores tinha como população o número de 36 (trinta e seis) pessoas. Daqueles servidores, 20 (vinte) postaram suas respostas. Isso representou 55,6% de sucesso com relação à obtenção de dados desse grupo.

A *survey* dos outros servidores tinha como população a lotação da carreira ARF na 10RF (1.479), subtraída de gestores e seus substitutos (36), o que resulta em 1.443. O número de respostas obtidas foi de 178, representando uma amostra de 12,3%.

Algumas questões estão definidas de maneira que poderiam provocar certo receio quanto as suas verdadeiras respostas pelos gestores ou servidores. Dessa forma, optou-se por inserir em algumas delas uma alternativa que os isentasse de ter de manifestar uma opinião definitiva sobre os temas abordados. Nas perguntas onde isso ocorreu, as respostas manifestas através da alternativa isenta serão excluídas das análises quantitativas.

Na análise abaixo, de forma a facilitar a identificação dos grupos de destino dos diferentes questionários, são empregados os termos “gestores” e “servidores”, apesar de todos serem, na realidade, servidores públicos federais. Também se optou por dividir as questões, de acordo com o tema abordado por elas:

- a) Tema 1: Eficiência e Avaliação de Desempenho
- b) Tema 2: Treinamento
- c) Tema 3: Avaliação 180° e Feedback
- d) Tema 4: Programas de Reconhecimento
- e) Tema 5: Licença Capacitação
- f) Tema 6: Rodízio Interno de Servidores
- g) Tema 7: Gestão Democrática e Participativa
- h) Tema 8: Comunicação Interna
- i) Tema 9: Retribuição Financeira

## Tema 1: Eficiência e Avaliação de Desempenho

### Pergunta 1

A definição de uma legislação, com critérios objetivos, isonômicos e efetivos, que proporcione avaliar periodicamente os servidores, considerando as características pessoais, os diferentes serviços realizados e a missão da RFB é:

- a) Um processo difícil, que exigiria discussões internas prévias para ser bem-sucedido.
- b) Um processo difícil, que só seria viável se implementado de ofício pela Administração.
- c) Um processo rápido, pois várias outras categorias já são avaliadas.
- d) Um processo inviável, pois não há como ser, nesse caso, objetivo, imparcial e gerar resultado efetivo com a avaliação.
- e) Nenhuma das respostas acima.

Gestores: 95% respondeu que a implementação da avaliação de servidores integrantes da carreira ARF seria um processo difícil. Para 85% deles essa operacionalização, além de apresentar dificuldades de efetivação, necessitaria ser precedida de discussão democrática, negocial e participativa entre a administração e seu corpo funcional, de forma a ela ser aceita e eventualmente bem-sucedida. Já para 10% deles, a avaliação de desempenho só teria efetividade se fosse aplicada de ofício pela administração. Entenda-se aqui, a imposição de métodos da avaliação sem que seus termos sejam discutidos previamente com os servidores envolvidos. Esse tipo de decisão, seja política ou administrativa, normalmente é adotada frente à dificuldade de se encontrar uma solução negociada, que atenda de maneira equilibrada a todos os interesses. Somente 5% dos gestores acreditam que seria rápido implementar a meritocracia, no ambiente onde se deu a pesquisa.

Servidores: para 25% dos servidores é inviável estabelecer a avaliação de desempenho de servidores no âmbito da RFB. Entre os fatores que orientam nesse sentido, está a impossibilidade de a meritocracia ser objetiva, imparcial e gerar resultados efetivos na melhoria do desempenho. Para 66% dos respondentes, tal processo seria difícil, sendo que 59% só acreditam em sua viabilidade frente à participação democrática, das carreiras envolvidas, nas discussões que fundamentassem o processo de avaliação individual de desempenho.

Correlação verificada entre as respostas: + 0,9 = relacionamento positivo. Os

grupos responderam de maneira bem semelhante à pergunta. Há concordância entre suas respostas.

### **Pergunta 2 Realizada somente para servidores**

Há, na sua equipe de trabalho, colegas que, mediante iniciativas da Administração, poderiam produzir mais, diminuindo a sobrecarga de trabalho de outros servidores?

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei

Servidores: 82% deles responderam que há, na equipe de trabalho deles, colegas que poderiam ter rendimento melhor, diminuindo a sobrecarga de trabalho de outros. Isso representa 4 (quatro) em cada 5 (cinco) servidores. Um percentual de 18% respondeu que tal situação não se aplica no caso deles e da respectiva equipe de trabalho. Esse foi um dos fatores que originalmente motivou a pesquisa. São frequentes as necessárias intervenções dos gestores no sentido de atuarem em busca de equilibrar o rendimento de seus subordinados. As respostas corroboraram com o que é vivenciado no ambiente de trabalho, de forma a se verificar colegas que sofrem com a desmotivação oriunda da falta de comprometimento de outros colegas, e da sobrecarga de trabalho que isso causa.

### **Pergunta 3**

O servidor estável deve estar sujeito à perda do cargo por insuficiência de desempenho, após tomadas todas as medidas corretivas possíveis, respeitado o devido processo, o contraditório e a ampla-defesa?

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei

Gestores: 89% responderam de maneira aderente aos termos da legislação constitucional, apesar do vazio que há com relação a sua regulamentação.

Servidores: 83% concordam com a demissão do servidor por insuficiência de desempenho.

Correlação verificada entre as respostas: + 1 (por arredondamento). Relacionamento quase perfeito. Os grupos responderam de maneira muito semelhante. Perceba-se aqui que, de regra, as respostas vão de encontro a uma solução negocial que possa assegurar a convivência de diferentes níveis de rendimento no trabalho. A demissão por insuficiência de desempenho é a alternativa que restaria, após cessadas todas as hipóteses políticas, negociais e administrativas de se gerir o ambiente de trabalho. Apesar disso, os servidores concordam com a sua implementação.

#### Pergunta 4

O estágio probatório cumpre o papel de avaliar o desempenho do novo servidor e, se for o caso, reprová-lo.  
1 (discordo totalmente) 2 3 4 5 6 7 (concordo totalmente)

Gestores: somente 10% acreditam que o estágio probatório esteja cumprindo realmente seu papel na gestão de desempenho dos servidores.

Servidores: 25,9% informaram concordar que o estágio probatório venha sendo feito de acordo com sua formatação original.

Correlação verificada entre as respostas antes do agrupamento de dados: +0,46 = relacionamento baixo. Os grupos responderam de maneira pouco semelhante, analisados os dados completos.

Correlação verificada entre as respostas depois do agrupamento de dados: +0,96 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira bem semelhante ao se agrupar as respostas.

#### Pergunta 5

Quanto mais tempo de serviço o servidor tem, mais ele colabora com a eficiência da unidade.  
1 (discordo totalmente) 2 3 4 5 6 7 (concordo totalmente)

Gestores: 45% manifestou relacionar eficiência com senioridade. Para eles, quanto mais tempo de serviço, o servidor tem mais condições de desempenhar

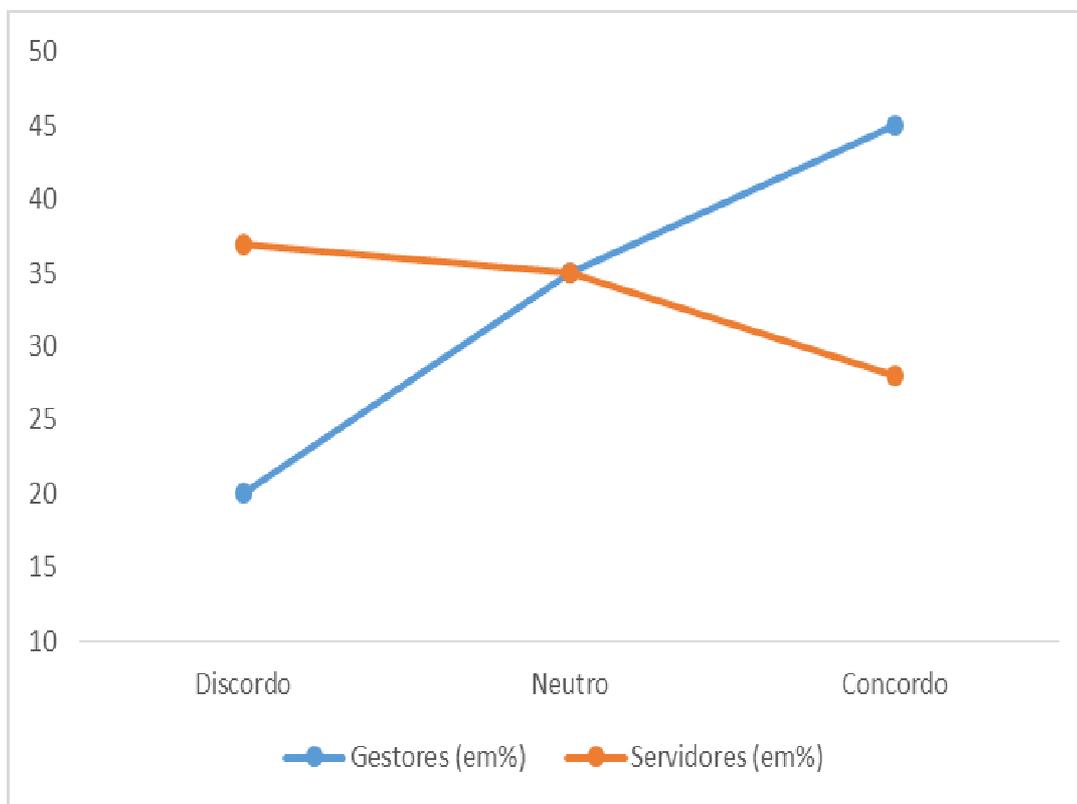
papéis relevantes para a organização.

Servidores: para os servidores, esse percentual ficou em 28%. A maioria dos respondentes (37%) discordou da senioridade. Destaca-se que 35% ficou neutro com relação à questão.

Correlação verificada entre as respostas antes do agrupamento de dados: +0,72 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira semelhante, analisados os dados completos.

Correlação verificada entre as respostas depois do agrupamento de dados: -0,91 = relacionamento negativo alto. Os grupos responderam de maneira inversa no que se refere à percepção de que, quanto mais tempo de serviço o servidor tem, mais ele colabora com a eficiência da unidade. Foi a única das respostas que apresentou essa característica, seja para dados agrupados ou não.

**Gráfico 4 - Pergunta 5 – Correlação Negativa Alta**



Fonte: elaborado pelo autor

**Pergunta 6**

A remuneração do servidor deve ter uma parcela proporcional ao seu desempenho individual.

1 (discordo totalmente) 2 3 4 5 6 7 (concordo totalmente)

Gestores: 85% concordaram que uma parcela da remuneração do servidor deveria ser vinculada ao seu desempenho individual.

Servidores: 62% manifestaram concordância, mesmo que parcial, com a remuneração do subsídio individual relacionar-se a uma avaliação de rendimento.

Correlação verificada entre as respostas antes do agrupamento de dados: +0,87 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira semelhante, quando analisados os dados completos.

Correlação verificada entre as respostas depois do agrupamento de dados: +0,99 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira bem semelhante, consideradas as respostas agrupadas.

**Pergunta 7**

Parte da liberação de orçamento para a unidade deve ser vinculada ao alcance de metas.

1 (discordo totalmente) 2 3 4 5 6 7 (concordo totalmente)

Gestores: 80% concorda que, mais do que afetar o subsídio individual dos servidores, o alcance de metas deva também ter reflexo sobre o orçamento da unidade.

Servidores: para 62% dos servidores, a unidade gestora também deveria ter metas objetivas e parte de seu orçamento ter a liberação condicionada ao sucesso no atingimento deles.

Correlação verificada entre as respostas antes do agrupamento de dados: +0,63 = relacionamento moderado. Os grupos responderam de maneira não muito semelhante quando analisados os dados completos.

Correlação verificada entre as respostas depois do agrupamento de dados: +0,93 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira bem

semelhante, consideradas as respostas agrupadas.

### Pergunta 8

O método de avaliação para fins de progressão/promoção funcional vigente na RFB serve como motivador para a melhoria de desempenho do servidor.  
1 (discordo totalmente) 2 3 4 5 6 7 (concordo totalmente)

Gestores: 70% discordam que o método de progressão e promoção funcional atualmente vigente na RFB atue como motivador para a melhoria de desempenho dos servidores.

Servidores: 70% não reconhecem o método de progressão funcional como um motivador para os servidores. 15% respondeu em sentido contrário, reconhecendo como positiva sua relação com a motivação.

Correlação verificada entre as respostas antes do agrupamento de dados: +0,82 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira semelhante quando analisados os dados completos.

Correlação verificada entre as respostas depois do agrupamento de dados: +0,96 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira bem semelhante, consideradas as respostas agrupadas.

### Pergunta 9 **Realizada somente para gestores**

Os instrumentos normativos vigentes e as ferramentas de gestão atualmente utilizadas na RFB (gestão por competências, treinamentos, possibilidade de remoção a pedido) permitem administrar de forma satisfatória os casos de insuficiência de desempenho de servidores?

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei

Gestores: 70% discordam que os instrumentos normativos vigentes e as ferramentas de gestão disponíveis na RFB permitam dar solução efetiva aos casos de insuficiência de desempenho.

### Pergunta 10 Realizada somente para gestores

Os chefes intermediários recebem treinamento em gestão de pessoas, de forma a poderem lidar, de forma mais capacitada e técnica, com ferramentas que auxiliem na melhoria do desempenho de servidores?

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei

Gestores: 70% manifestam acreditar que os chefes intermediários recebam treinamento de forma a poderem atuar com técnica no auxílio da gestão de desempenho de seus servidores.

**Tabela 7 - Resumo das Respostas às Questões nº 1 a nº 10**

Eficiência e Avaliação de Desempenho					
Pergunta 1	a	b	c	d	e
Gestores	85%	10%	5%	0%	0%
Servidores	59%	7%	2%	25%	7%
Pergunta 2	a	b	c		
Servidores	70%	16%	14%		
Pergunta 3	a	b	c		
Gestores	85%	10%	5%		
Servidores	73%	15%	12%		
Pergunta 4	Discordo	Neutro	Concordo		
Gestores	80%	10%	10%		
Servidores	63%	11%	26%		
Pergunta 5	Discordo	Neutro	Concordo		
Gestores	20%	35%	45%		
Servidores	37%	35%	28%		
Pergunta 6	Discordo	Neutro	Concordo		
Gestores	15%	0%	85%		
Servidores	27%	10%	63%		
Pergunta 7	Discordo	Neutro	Concordo		
Gestores	5%	15%	80%		
Servidores	25%	12%	63%		
Pergunta 8	Discordo	Neutro	Concordo		
Gestores	70%	25%	5%		
Servidores	71%	15%	14%		
Pergunta 9	a	b	c		
Gestores	30%	70%	0%		
Pergunta 10	a	b	c		
Gestores	70%	30%	0%		

Fonte: elaborada pelo autor

Análise das perguntas 1 a 10: as respostas obtidas permitem avaliar que, pelo menos em relação aos integrantes da amostra, há uma prevalência da crença quanto à necessária avaliação de desempenho. Os gestores e servidores aderem à importância de se estabelecer objetivos, avaliar o alcance deles e fazer valer suas consequências, seja em relação à remuneração do servidor ou ao orçamento da unidade. Há ciência do corpo funcional sobre a dificuldade de a administração implementar um processo desse tipo. Vislumbra-se a necessária discussão interna e democrática, de forma a legitimar internamente um eventual modelo de avaliação.

Os servidores destacaram que há em seus grupos de trabalho colegas que, mediante iniciativas de gestão de desempenho, poderiam ter acréscimo de rendimento laboral. Essa visão foi manifesta no sentido de que a baixa produtividade de uns está implicando em sobrecarga de trabalho para outros. Sob esse aspecto, faz-se necessário lembrar que a sensação de injustiça tem relação com a motivação, conforme abordado no referencial teórico.

Houve expressa concordância com os termos inclusos pela EC 19, com relação à demissão do servidor por insuficiência de desempenho. Também ficou evidente que o estágio probatório, uma fase importante na busca de aperfeiçoamento dos quadros de servidores públicos, está tendo problemas de legitimidade interna. Ambos, gestores e servidores, não acreditam na funcionalidade do procedimento de avaliação cuja aprovação garante o direito à estabilidade no cargo. Nesse caso específico, a discordância dos chefes é ainda maior do que aquela colhida com seus subordinados. O estágio seria o momento em que a aferição de desempenho do servidor, e sua compatibilidade com o exercício do cargo, deveriam ser analisadas de maneira primária e objetiva.

A avaliação funcional para progressão ou promoção na carreira ARF se dá por merecimento e por antiguidade. Caso o servidor não seja progredido por merecimento, o será, depois de cerca de 6 meses, por antiguidade. Ambos os grupos informaram acreditar que esse método não tenha relação com possível incremento da motivação ou desempenho individuais.

Os gestores manifestaram que, havendo necessidade de efetivo controle da

avaliação de desempenho individual, as normas e as ferramentas atuais de gestão são insuficientes. A visão deles é no sentido de os chefes intermediários receberem capacitação para intervir efetivamente na gestão de desempenho.

Para a pergunta nº 9, havia a possibilidade de os gestores sugerirem instrumentos que viessem a facilitar a gestão de desempenho. Seguem respostas:

- 1) Flexibilidade legal para demissão;
- 2) Melhor regulamentação da matéria;
- 3) Criação de carreiras auxiliares, como psicólogos e assistentes sociais;
- 4) Possibilidade de mudança do servidor para outra atividade para a qual tenha perfil;
- 5) Avaliações efetivas, sem reflexo salarial;
- 6) Avaliações periódicas de desempenho;
- 7) Implementar o adicional de fronteira seria um começo;
- 8) Falta uma política de valorização profissional, tendo em vista reajustes remuneratórios abaixo da inflação;
- 9) Alguma forma de avaliação (efetiva) não vinculada à remuneração, em que o avaliador também seja avaliado, e que permita construir um histórico da vida funcional do servidor para, quando necessário, utilizar os instrumentos normativos vigentes.
- 10) Gratificação vinculada à avaliação de desempenho individual e plural.

## **Tema 2: Treinamento**

### **Pergunta 11 Permitia múltiplas respostas**

Em que condições você faria uma Pós-Graduação em área afim com a atividade profissional?

- a) Em horário de expediente e gratuita
- b) Em horário de expediente, com a Administração custeando parcialmente o investimento
- c) Em horário de expediente, custeando integralmente, com recursos próprios, o investimento
- d) Fora do horário de expediente, com a Administração custeando parcialmente o investimento
- e) Não teria interesse ou disponibilidade

A referida questão não continha uma resposta que compreendesse fatores exclusivamente inerentes ao servidor. Ela se destinava a compreender aspectos que se relacionassem também ao papel da administração na capacitação e treinamento de seus servidores. Nesse sentido, não foi oportunizado aos servidores responderem que fariam uma pós-graduação fora do horário de expediente, e com o investimento pago totalmente por eles próprios.

Gestores: 60% responderam que fariam uma pós-graduação fora do horário de expediente, mesmo que a administração arcasse só em parte com o investimento. Somente 15% não dariam continuidade, de modo algum, ao seu aperfeiçoamento acadêmico.

Servidores: o maior percentual de respostas foi apresentado para a situação de o servidor realizar curso de pós-graduação sem ter de envolver tempo ou recursos financeiros adicionais (43%). A medida que o interessado tivesse de estudar fora do horário de trabalho ou realizar investimento próprio, a intenção de capacitação demonstrou queda. Além disso, 22% dos respondentes evidenciaram não ter interesse ou disponibilidade pela capacitação continuada.

Correlação verificada entre as respostas  $+0,3$  = relacionamento baixo. Os grupos responderam de maneira muito diferente. Um grande percentual de gestores (60%) faria pós-graduação fora do horário de expediente, custeando parcialmente o curso. Esse percentual é baixo entre os outros servidores (26%).

**Tabela 8 - Resumo das Respostas à Questão nº 11**

Treinamento					
Pergunta 11	a	b	c	d	e
Gestores	40%	35%	30%	60%	15%
Servidores	43%	34%	21%	26%	22%

Fonte: elaborada pelo autor

Análise da pergunta 11: conforme abordado na análise das evidências, os valores que a RF10 e a própria RFB têm para execução de atividades de capacitação são limitados. Os indicadores de desempenho de treinamento engessam a forma como o planejamento das atividades necessita ser focado. Os

investimentos têm de ser equilibrados de forma a atingirem o maior número de servidores, com a maior carga horária média. Isso dificulta a decisão pela disponibilização de cursos gratuitos de pós-graduação.

O esforço da RFB e da própria 10RF deve ser no sentido de buscar implementar parcerias com escolas de governo ou instituições públicas de nível superior. Utilizar-se eventualmente de contrapartidas possíveis (destinação de mercadorias apreendidas, por exemplo) para, sem dispendir recursos orçamentários, conseguir atender a manifesta vontade de qualificação que seus quadros demonstram. O beneficiário da qualificação dos servidores vem a ser o próprio interesse público, na medida em que a prestação do serviço ganha em eficiência e efetividade.

### **Tema 3: Avaliação 180° e Feedback**

#### **Pergunta 12**

Devem ser periódicas as avaliações coletivas das chefias, das condições e do ambiente de trabalho.

1 (discordo totalmente) 2 3 4 5 6 7 (concordo totalmente)

Gestores: 95% concordaram que as chefias, as condições de ambiente e de trabalho deveriam ser avaliadas periodicamente.

Servidores: 91% demonstraram crer na importância das avaliações, conforme descrito no texto da pergunta.

Correlação verificada entre as respostas antes do agrupamento de dados: +0,79 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira semelhante, quando analisados os dados completos.

Correlação verificada entre as respostas depois do agrupamento de dados: +1 (por arredondamento) = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira bem semelhante, consideradas as respostas agrupadas.

#### **Pergunta 13**

Os servidores devem ser chamados individualmente para conversar sobre seu

rendimento pessoal, seja ele positivo ou negativo.  
1 (discordo totalmente) 2 3 4 5 6 7 (concordo totalmente)

Gestores: 95% concordou com a necessidade de dar *feedback* aos servidores, seja ele positivo ou negativo.

Servidores: 83% declararam ser necessário os servidores obterem de seus gestores uma avaliação efetiva de seus resultados na atividade laboral.

Correlação verificada entre as respostas antes do agrupamento de dados: +0,78 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira semelhante, quando analisados os dados completos.

Correlação verificada entre as respostas depois do agrupamento de dados: +1 (por arredondamento) = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira bem semelhante, consideradas as respostas agrupadas.

**Tabela 9 - Resumo das Respostas às Questões nº 12 e nº 13**

Avaliação 180° e Feedback			
Pergunta 12	Discordo	Neutro	Concordo
Gestores	0%	5%	95%
Servidores	2%	7%	91%
Pergunta 13	Discordo	Neutro	Concordo
Gestores	0%	5%	95%
Servidores	6%	11%	83%

Fonte: elaborada pelo autor

Análise das perguntas 12 e 13: as perguntas não permitiram dimensionar sobre a efetividade com que ocorrem avaliações 180° e *feedback* no interior da organização. Apesar disso, fica evidente que, tanto os gestores quanto os servidores concordam que as ferramentas de avaliação deveriam ser generalizadas, inclusive em relação às chefias.

A 10RF tem proporcionado cursos que versam sobre os benefícios e as formas corretas de os gestores darem aos seus subordinados uma avaliação de seus resultados. Isso deve se refletir na crença demonstrada por eles quanto às possibilidades de utilização profícua desse recurso de gestão.

A exposição, de maneira construtiva, sobre como a atuação das unidades, divisões, serviços, seções, dos gestores e servidores é percebida pelos outros, pode dar resultados positivos à atuação de cada um deles. O trabalho de muitas áreas e servidores está interligado. Eventuais incrementos de resultado de um, podem ampliar a eficiência de outros.

#### Tema 4: Programas de Reconhecimento

##### Pergunta 14

O reconhecimento público do rendimento eficiente e destacado de servidores ou da equipe, através de premiação não financeira (portaria de elogio, medalha, diploma), é:

- a) Ineficaz, por não trazer motivação ou vantagem significativas.
- b) Ineficaz, por ter critérios subjetivos, não vinculados ao alcance de metas.
- c) Eficaz, por estimular a motivação e a eficiência individuais.
- d) Eficaz, por reconhecer trabalhos destacados, sem, no entanto, estimular o incremento da eficiência coletiva da unidade.
- e) Outro:

Gestores: 35% dos gestores não percebem eficácia nas formas não financeiras de reconhecimentos do trabalho eficiente dos servidores. Já 60% deles entendem que são válidas essas ferramentas, seja por reconhecerem trabalhos destacados ou por estimularem a motivação e a eficiência individuais.

Servidores: para 40% dos servidores as medidas subjetivas de reconhecimento de eficiência são ineficazes, seja por não trazerem motivação ou por carecerem de objetividade. Para 56% elas são eficazes, estimulando mais a individualidade e menos a eficiência coletiva da unidade.

Correlação verificada entre as respostas: +0,88 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira semelhante.

**Tabela 10 - Resumo das Respostas à Questão nº 14**

Programas de Reconhecimento					
Pergunta 14	a	b	c	d	e
Gestores	30%	5%	25%	35%	5%
Servidores	22%	17%	23%	33%	5%

Fonte: elaborada pelo autor

Análise da pergunta 14: quando analisada em comparação com a fundamentação teórica, e mesmo com as diversas ferramentas que a RFB possui para premiar servidores, as respostas são contraditórias.

A literatura indica haver boas perspectivas de que formas não financeiras de retribuição possam atender as expectativas dos avaliados. Em especial no caso em que, conforme é na RFB, não há outras formas comuns de se premiar um desempenho acima da média.

## Tema 5: Licença Capacitação

### Pergunta 15

O afastamento remunerado de servidores para a participação em programas de capacitação traz benefícios para a unidade.  
1 (discordo totalmente) 2 3 4 5 6 7 (concordo totalmente)

Gestores: 70% concordaram que a concessão de licença capacitação atende aos fins para os quais foi criada. Sua utilização pelo servidor, além de proporcionar benefícios individuais, traz resultados positivos para a própria unidade.

Servidores: 71% apresentaram respostas no mesmo sentido dos gestores, referindo relevância à concessão de licenças para a capacitação de servidores.

Correlação verificada entre as respostas antes do agrupamento de dados: +0,60 = relacionamento moderado. Os grupos responderam com grau moderado de semelhante, quando analisados os dados completos.

Correlação verificada entre as respostas depois do agrupamento de dados: +1 (por arredondamento) = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira bem semelhante, consideradas as respostas agrupadas.

**Tabela 11 - Resumo das Respostas à Questão nº 15**

Licença Capacitação			
Pergunta 13	Discordo	Neutro	Concordo
Gestores	15%	15%	70%
Servidores	13%	16%	71%

Fonte: elaborada pelo autor

Análise da pergunta 15: com a substituição da licença prêmio por assiduidade pela licença Capacitação, seu gozo passou a ser um direito vinculado exclusivamente à possibilidade de o servidor realizar aperfeiçoamento pessoal.

Como sua concessão é discricionária e vinculada a uma série de exigências, há boas chances de ela estar representando efetivamente benefícios para a administração. Especialmente naqueles casos em que o servidor tem um período de tempo livre para a execução de Trabalhos de Conclusão de Curso de Especialização ou Dissertações de Mestrado em cursos relacionados a sua área de trabalho.

Uma característica que precisa ser considerada é a impessoalidade. A administração deve tratar de maneiras idênticas as situações de dois servidores, com desempenhos muito diferentes, requerem a licença. Nesse aspecto, é de se considerar que a saída, mesmo que temporária, do servidor eficiente, gera descompasso maior nas rotinas de trabalho. É natural que seja mais fácil para o administrador prescindir do trabalho do servidor menor produtivo.

## **Tema 6: Rodízio Interno de Servidores**

### **Pergunta 16**

O rodízio periódico de servidores dentro de uma unidade, modificando suas atribuições, e de acordo com a vontade manifesta deles, traz benefícios para a eficiência.

1 (discordo totalmente) 2 3 4 5 6 7 (concordo totalmente)

Gestores: 85% dos gestores manifestaram que o rodízio periódico de servidores colabora com a eficiência da unidade.

Servidores: 67% dos servidores entendem que a modificação volitiva de atividade de trabalho possa gerar aspectos positivos ao trabalho

Correlação verificada entre as respostas antes do agrupamento de dados: +0,91 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira semelhante, quando analisados os dados completos.

Correlação verificada entre as respostas depois do agrupamento de dados:

+0,99 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira bem semelhante, consideradas as respostas agrupadas.

**Tabela 12 - Resumo das Respostas à Questão nº 16**

Rodízio Interno de Servidores			
Pergunta 16	Discordo	Neutro	Concordo
Gestores	5%	10%	85%
Servidores	17%	14%	69%

Fonte: elaborada pelo autor

Análise da pergunta 14: as respostas de ambos os grupos vão ao encontro do que informa a fundamentação teórica. A possibilidade de poder trocar de atribuições, eventualmente incorporando trabalhos com maior complexidade e responsabilidade, facilita a adequação ao serviço.

Outro fator que agrega valor a essa possibilidade é o fato de a mudança ser revestida, também, de um valor democrático. Há unidades em que a mudança de área de trabalho não está ligada a nenhuma ponderação de equidade, atendendo exclusivamente as necessidades da administração. Outras Delegacias procuram respeitar fatores objetivos, como o tempo de serviço. A gestão democrática tem prós e contras. Apesar disso, fica mais facilitada a gestão de pessoas quando os servidores conseguem observar fatores objetivos e racionais, revestindo as escolhas do gestor. Isso também lhes abre a possibilidade de estabelecerem perspectivas de mudança de área de trabalho, com base em fatores certos e definidos.

## **Tema 7: Gestão Democrática e Participativa**

### **Pergunta 17 Realizada somente para gestores**

Quantas vezes você teve de designar servidor ou grupo de servidores para estudarem e proporem soluções ou melhorias em processos de trabalho?

a) Nunca  
b) Uma a cinco vezes  
c) Mais de cinco vezes

A pergunta teve o sentido de buscar dimensionar, de alguma forma, a percepção dos gestores com relação ao envolvimento democrático dos servidores

em decisões que viessem a orientar os processos de trabalho. Nesse sentido, a evidência de democracia entende-se proporcional ao número de vezes que o gestor adota tal procedimento.

Gestores: 55% dos gestores optaram pela designação de servidores, ou grupo de servidores, para estudarem e proporem soluções em processos de trabalho, em mais de cinco oportunidades.

### **Pergunta 18 Realizada somente para servidores**

Já foi designado para estudar e propor soluções ou melhorias em processos de trabalho?

- a) Sim
- b) Não
- c) Desconheço que isso aconteça em minha unidade

Em contrapartida à questão anterior, foi perguntado aos servidores sobre a percepção deles com relação ao gestor designar servidores para estudarem e proporem melhorias em processos de trabalho.

Servidores: 40% deles já foi designado para participar de estudos sobre processos de trabalho.

### **Pergunta 19 Realizada somente para gestores**

Todos os servidores são cientificados sobre os objetivos estratégicos da RFB, de forma a identificarem com qual deles seu trabalho está vinculado?

- a) Sim, pelo Chefe da Unidade
- b) Sim, pelo Chefe Imediato
- c) Sim, por outros meios de comunicação
- d) Não necessariamente
- e) Outro

Gestores: em 35% dos casos, os servidores são informados de sua vinculação aos objetivos estratégicos da RFB pelo próprio chefe da unidade. Em 30% dos casos, os gestores declararam que o servidor não necessariamente é informado da relação entre seu trabalho e o planejamento da instituição e da unidade.

**Pergunta 20 Realizada somente para servidores**

Você sabe a qual(is) objetivo(s) estratégico(s) da RFB seu trabalho está relacionado?

- a) Sim
- b) Não
- c) Meu trabalho não está relacionado a nenhum objetivo estratégico
- d) Não conheço os objetivos estratégicos da RFB

Servidores: 73% declarou ter ciência sobre qual objetivo estratégico da RFB encontra-se vinculado as suas funções.

**Pergunta 21**

A definição das metas a serem atingidas pela unidade e do planejamento para alcançá-las envolve:

- a) Exclusivamente o Gabinete
- b) Gabinete e chefias intermediárias
- c) Gabinete, chefias intermediárias e alguns outros servidores
- d) Todo o quadro funcional
- e) Não sei

Gestores: para 30% dos respondentes, a definição das metas a serem atingidas pela unidade e do planejamento para alcançá-las envolve, no máximo, as chefias intermediárias. Outros 55% adicionais a esse grupo, alguns servidores. 15% envolve, nessa tarefa, todo o corpo funcional.

Servidores: 5% dos servidores vê que exclusivamente o gabinete do gestor atua no planejamento da unidade. Outros 38% incluem nessa atividade os chefes intermediários. Para 25%, além do gestor e de alguns chefes, determinados servidores colaboram na atividade. 15% percebem todo o corpo funcional comprometido com os objetivos e com o alcance dos resultados da unidade, enquanto que 17% declarou desconhecer quem participa dessa etapa da gestão.

Correlação verificada entre as respostas: +0,66 = relacionamento moderado. Os grupos responderam de maneira não tão parecida quando analisados os dados. Em parte, pelo fato de 17% dos servidores não ter sabido responder à pergunta.

**Tabela 13 - Resumo das Respostas às Questões nº 17 a nº 21**

Gestão Democrática e Participativa					
Pergunta 17	a	b	c		
Gestores	0%	45%	55%		
Pergunta 18	a	b	c		
Servidores	45%	42%	13%		
Pergunta 19	a	b	c	d	e
Gestores	35%	25%	5%	30%	5%
Pergunta 20	a	b	c	d	
Servidores	73%	19%	3%	5%	
Pergunta 21	a	b	c	d	e
Gestores	0%	30%	55%	15%	
Servidores	5%	37%	25%	15%	17%

Fonte: elaborada pelo autor

Análise das perguntas 17 a 21: essa relação de perguntas relativas à gestão democrática e participativa foi elaborada no sentido de referendar, no ambiente de pesquisa, informações colhidas através do referencial teórico. Seja em relação à motivação ou à liderança, evidenciou-se que o envolvimento dos servidores com as decisões pode trazer benefícios à eficiência. Há uma tendência a um maior comprometimento e à lealdade com a instituição, como retorno pelo convite à participação no planejamento.

Houve evidências de que alguns servidores se encontram aliados, tanto dos processos de definição de metas quanto do planejamento para alcançá-las. Pouquíssimos são os que não conhecem os objetivos estratégicos da RFB ou não percebem a qual deles seu trabalho está relacionado.

## **Tema 8: Comunicação Interna**

### **Pergunta 22 Realizada somente para gestores**

Os servidores têm liberdade e estímulo para expressarem voluntariamente ideias, sugestões e críticas para o desenvolvimento de processos de trabalho  
 1 (discordo totalmente) 2 3 4 5 6 7 (concordo totalmente)

Gestores: 95% dos gestores concordaram que os servidores são incentivados a colaborarem com ideias, sugestões e críticas sobre os processos de trabalho.

### Pergunta 23 Realizada somente para servidores

Há algum canal de informação através do qual a Administração da unidade abra espaço para que os servidores façam sugestões de melhorias nos processos de trabalho?
a) O próprio gabinete do chefe da unidade é aberto para esse tipo de colaboração
b) A chefia imediata abre espaço para colaborações e as encaminha conforme sua viabilidade
c) Tais procedimentos ocorrem, mas informalmente
d) Não é um procedimento usual na unidade
e) Não sei

Servidores: 32% dos respondentes têm, no gabinete do Gestor, acesso à possibilidade de exercerem sugestões e críticas quanto ao trabalho. Outros 14% manifestaram que o chefe imediato abre espaço para esse tipo de procedimento. Para 16% dos servidores, essa troca de informações não acontece na unidade.

**Tabela 14 - Resumo das Respostas às Questões nº 22 e nº 23**

Comunicação Interna					
Pergunta 20	a	b	c		
Gestores	0%	5%	95%		
Pergunta 21	a	b	c	d	e
Servidores	31%	14%	33%	16%	6%

Fonte: elaborada pelo autor

Análise das perguntas 22 e 23: outra pergunta que guarda relação com o referencial teórico, tendo em vista a estreita relação entre a valorização dos processos de comunicação interna e a gestão democrática. E esse processo é consequência das habilidades de liderança, refletindo-se na motivação individual do corpo funcional.

É positivo o fato de que a maioria dos respondentes vê, em alguém de sua escala hierárquica superior, a possibilidade de ser ouvido quanto a sua percepção dos processos de trabalho. Indiferente da forma como se dá essa participação, é importante ter um canal para ser ouvido e, assim, sentir-se envolvido nos resultados.

## Tema 9: Retribuição Financeira

### Pergunta 24

O salário dos servidores, em comparação com aqueles dos trabalhadores da iniciativa privada com formação semelhante, está:

- a) Acima da média
- b) Na média
- c) Abaixo da média

Gestores: para 80% dos chefes os subsídios pagos aos servidores da carreira ARF estão na média ou acima da média daqueles pagos a trabalhadores da iniciativa privada com formação semelhante.

Servidores: para 75% dos servidores, o subsídio está na média ou acima da média.

Correlação verificada entre as respostas +0,91 = relacionamento positivo. Os grupos responderam de maneira semelhante.

**Tabela 15 - Resumo das Respostas à Questão nº 24**

Retribuição Financeira			
Pergunta 22	a	b	c
Gestores	40%	40%	20%
Servidores	34%	40%	25%

Fonte: elaborada pelo autor

Análise da questão 22: as respostas permitem inferir que a maior parte do quadro funcional da carreira ARF na 10RF entende que os subsídios por eles recebidos encontram paralelo com aqueles da iniciativa privada. Esses números denotam uma sensação predominante de justiça salarial, pelo menos em relação a esse comparativo. Números que indicassem uma sensação de injustiça poderiam se refletir em um fator negativo quanto à motivação individual.

## 7. CONCLUSÃO

A análise da ciência administrativa, no que tange a aspectos relacionados à eficiência, não representa propriamente um campo novo de estudo. Há longo tempo suas implicações nas relações sociais vêm sendo discutidas, especialmente no sentido de orientar a sociedade na busca de obter o melhor retorno, com o mínimo de investimento. Desde o liberalismo, passando pelo marxismo e pelo Estado do bem-estar social, a análise da produtividade pode ser encontrada permeando as relações humanas. As diferentes formas administrativas constituídas pelo Estado também trouxeram para o campo público a dialética sobre a relação dele com o mercado e a sociedade, englobando aspectos complexos e com consequências para todas as pessoas.

A eventual sedimentação da qual o conceito de eficiência goza na administração geral não pode ser verificada no campo da administração pública. Nesse caso específico, o tema ainda é amplamente discutido, não encontrando até o momento uma posição hegemônica. Ainda há, dentro desse contexto, um contraste de posições integradas por aspectos que incorporam visões ideológicas, políticas e administrativas.

Conforme dissertado e referenciado no teor da presente pesquisa, a eficiência foi erigida à posição de princípio constitucional brasileiro quando da reforma gerencial do Estado, ocorrida durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Desde então, tal característica deve revestir todo ato emanado da administração pública, mediado necessariamente pelo atendimento aos outros princípios inarredáveis, como a legalidade, a impessoalidade e a moralidade.

No que se refere aos servidores públicos federais, verifica-se a existência de dúvida quanto à forma de eles perceberem os efeitos da eficiência na cultura organizacional. A meritocracia, enquanto relacionada à valorização da competência individual, é condição inerente ao ingresso do indivíduo nos quadros do serviço público (concurso). Apesar disso, as respostas colhidas no teor da presente

pesquisa e analisadas previamente denotam que, para eles, há sérias evidências de problemas na gestão do desempenho laboral.

A convivência diária com essa contradição e a percepção de que há impacto relevante dela no grupo social fizeram surgir a indagação quanto as suas possíveis consequências para os servidores e gestores envolvidos. A arguição em torno de possíveis soluções motivou o questionamento e resultou na elaboração do objetivo principal da pesquisa. A delimitação do problema também norteou o rumo dos objetivos secundários, já considerados o ambiente e a população que se pretendia abranger. A opção viável foi a de desenvolver o estudo no próprio ambiente laboral, utilizando métodos que possibilitassem capturar as percepções do maior quantitativo possível de agentes envolvidos.

O foco do trabalho não era atinente à discussão filosófica ou política do princípio da eficiência. O que realmente se buscou foi dimensionar a implicação das variações de desempenho individual no espaço de pesquisa, e entender como o gestor público se posiciona frente às consequências de não haver objetividade na apuração ou valoração dessas diferenças.

O método de *survey* utilizado, dividido em dois questionários com perguntas comuns ou específicas para gestores e subordinados, foi dimensionado de forma a capturar abordagens eventualmente diferentes do problema. Como já explanado anteriormente, a hipótese era de que os chefes de unidade, por serem os responsáveis pela gestão de pessoas, poderiam abordar as questões de maneira diferente dos outros servidores. A forma de coleta das respostas também possibilitou trazer para a pesquisa dados relativos a um quantitativo razoável de servidores. A alternativa de se busca coletar dados através de formas mais interativas, como a entrevista, teria limitado a amostra aos servidores lotados em Porto Alegre e, no máximo, na região metropolitana.

Concluiu-se que a unidade pesquisada tem demonstrado preocupação em selecionar de maneira técnica seus gestores. O processo de escolha dos Delegados e Inspetores possibilita que, se bem gerida, a escolha dos líderes das unidades mais relevantes recaia em servidores com qualificações positivamente diferenciadas. A

despeito de a indicação efetiva para o cargo ser revestida de viés político, sua submissão a uma lista tríplice a permeia de participação democrática e de racionalidade no processo.

Ao gestor público não basta somente ser um técnico destacado em sua área de atuação. As conjunturas social e política atuais demandam cada vez mais dele o apoderamento de habilidades pessoais e profissionais mais amplas. Ele necessita incorporar competências que lhe deem condições de liderar seus subordinados no alcance dos objetivos institucionais. Nesse caminho, é condição fundamental administrar a motivação individual e do grupo, com as ferramentas de gestão disponíveis.

A pesquisa documental propiciou condições de coletar e descrever os principais instrumentos que a administração tem disponíveis para emprego, com o objetivo de gerir o desempenho de seus servidores. Isso de maneira a buscar apurar déficits de competências, desenvolver habilidades e premiar atuações destacadas. Constatou-se algumas iniciativas pontuais de gestores no sentido de buscarem, de maneira independente e proativa, estabelecer políticas de gestão de pessoas mais participativas e negociais. Uma delas é o rodízio interno de servidores, aplicado com base em critérios objetivos e impessoais de seleção.

A pesquisa *survey* desenvolvida permitiu extrair da amostra algumas considerações relevantes com relação à percepção que gestores e servidores têm da eficiência no serviço público. Entre elas, e de maneira objetiva, a avaliação de que o status atual da gestão de performance possa estar ocasionando problemas organizacionais. Grande parcela da amostra demonstrou ter concepções de que a inexistência de instrumentos de avaliação individual de desempenho na carreira traga consequências negativas. Não somente com relação àquela realizada por ocasião do final do estágio probatório, mas também a que resultaria eventualmente em demissão do servidor por insuficiência de desempenho.

Os instrumentos não financeiros de motivação que a administração tem à disposição não parecem atenuar a visão de que alguns servidores poderiam ter melhor rendimento, colaborando de maneira mais evidente com o grupo.

Contrastando com essa constatação, a retribuição financeira recebida pelo servidor (subsídio) foi apontada como justa pela maior parte dos respondentes, quando comparada com os salários pagos pela iniciativa privada.

Ficou demonstrado que ainda há espaço para os gestores ampliarem sua atuação em direção à democracia e à participação plural. O referencial teórico apontou áreas nas quais a administração poderia investir, como o enriquecimento de cargos e o *empowerment*. Também ficou evidente o desejo de implantação de mecanismos mais amplos de *feedback* e avaliação de chefias.

A discussão política em torno da relativização do princípio da eficiência aponta a necessidade de destacar outro campo de atuação possível e eventualmente viável aos gestores. Partindo-se do referencial de que a busca pela eficiência máxima não é condição inerente ao serviço público, e adotando-se essa posição como majoritária, a administração teria de agir no sentido de modificar a cultura organizacional. Seria possível mudar a forma de os servidores perceberem as diferenças individuais de rendimento, vindo a relativizá-las frente às próprias e inerentes variações de comportamento humano. Tal processo poderia contribuir com a redução dos aspectos negativos apontados pela pesquisa.

A forma como os questionários tiveram de ser aplicados, de maneira extensiva e com atendimento volitivo, comprometeu a extensão de suas análises à população como um todo. Não há como garantir que, especialmente no caso dos servidores, a visão dos respondentes seja generalizável a toda a 10RF. Apesar do empenho da administração local, dando respaldo à pesquisa, as respostas recebidas resultaram em uma amostra pouco maior do que 15% daquela possível. Também prejudicial à coleta de dados, salienta-se a circunstância de eles terem de ser colhidos em período no qual significativa parcela dos servidores costuma estar em período de férias (início de março).

O estudo também não possibilita compreender quais os fatores individuais estão estimulando a comparação e a eventual crítica quanto às diferenças individuais de desempenho. Cada ser possui suas próprias motivações e as ações que ele toma são resultados da vontade de satisfazer as necessidades próprias.

Aspectos como uma eventual competição imotivada, o carreirismo de servidores em particular ou outros fatores individuais que possam dar ênfase à cobrança de resultados não puderam ser trazidos às conclusões da pesquisa.

Outros estudos com aprofundamento quantitativo poderiam apurar, sob enfoque psicológico, as consequências que as diferenças de rendimento individual trazem para o ambiente laboral. Assim como constatado na pesquisa documental, há possibilidade de a participação de servidores nas pesquisas é maior quando ela é patrocinada pela administração. Tal fato foi demonstrado pelo grande envolvimento, do efetivo de servidores, nos processos de Gestão de Competências implantados pela RFB.

A eficiência individual e a meritocracia, mesmo que fundamentais para o ingresso no serviço público, são tabus em seu interior. A assunção desses valores ao texto constitucional brasileiro ocorreu por ocasião de uma reforma administrativa tida como neoliberal. Tal característica acirra o enfoque político e sociológico que se extrai de suas consequências para o serviço público e para a gestão do quadro de pessoal da administração pública.

Apesar disso, a pesquisa colheu elementos reais suficientes para exprimir que há problemas a serem administrados, e a fuga de seu enfrentamento não é uma alternativa recomendada. A atuação do gestor público, utilizando-se das ferramentas que ele tem à disposição atualmente, não lhe permite tratar de maneira eficaz os problemas derivados da inexistência de avaliação de desempenho.

Não há somente um caminho para enfrentar esse problema. As decisões sociais, políticas e administrativas têm de orientar uma solução, seja em direção à eficiência absoluta ou a sua relativização. A partir disso, a gestão de pessoas precisa delinear corretamente os investimentos em gestão de competências e, se for o caso, trabalhar pela mudança da cultura organizacional de valorização do individual em detrimento do coletivo.

## 8. REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira. **Privatização no estado contemporâneo**. São Paulo: Ícone, 1996.

BALASSIANO, Moises, SALLES, Denise Medeiros Ribeiro. **Ambiguidades e Implicações da Avaliação de Desempenho Funcional em uma Carreira Típica de Estado**. Anais do 28º Encontro da ANPAD, EnANPAD, Curitiba, 2004.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de Gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRAGA, Douglas Gerson. **Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988 e emendas constitucionais.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.356**, de 19 de outubro de 2006. Dentre outras providências, reestrutura a remuneração dos cargos das carreiras de Auditoria da Receita Federal [...]. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 20/10/2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.593**, de 06 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, que passa a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal - ARF, e sobre a organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 09/12/2002.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 168**, de 15 de março de 1990. Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 16/03/1990.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.914**, de 28 de setembro de 2006. Regulamenta o pagamento da Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação - GIFA devida aos ocupantes dos cargos efetivos da Carreira Auditoria da Receita Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 29/09/2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.225**, de 10 de janeiro de 1985. Cria a Carreira Auditoria do Tesouro Nacional e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 11/11/1985.

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 27/02/1967.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB nº 1.471**, de 13 de agosto de 2014. Institui o banco de gestores e o processo simplificado de seleção de dirigentes. Brasília, Ministério da Fazenda, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB nº 1.417**, de 31 de julho de 2014. Dispõe sobre a Medalha do Mérito Funcional da Secretaria da Receita Federal do Brasil e estabelece procedimentos para sua atribuição Brasília, Ministério da Fazenda, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB nº 1.015**, de 13 de maio de 2014. Dispõe sobre o prêmio de criatividade e inovação da RFB. Brasília, Ministério da Fazenda, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB nº 1.881**, de 24 de dezembro de 2013. Aprova o programa de educação corporativa para os servidores da RFB. Brasília, Ministério da Fazenda, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB nº 2.443**, de 30 de novembro de 2012. Institui o dia do servidor da Receita Federal. Brasília, Ministério da Fazenda, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB nº 2.394**, de 22 de novembro de 2012. Altera a portaria RFB nº 1.987, de 06 de agosto de 2012. Brasília: Ministério da Fazenda, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB nº 1.987**, de 06 de agosto de 2012. Disciplina o processo simplificado de seleção em unidades descentralizadas locais no âmbito da RFB. Brasília: Ministério da Fazenda, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria Executiva. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de premiação de desempenho funcional**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB nº 2.939**, de 15 de junho de 2011. Disciplina o Programa de desenvolvimento gerencial da RFB. Brasília, Ministério da Fazenda, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB nº 82**, de 09 de janeiro de 2009. Institui e disciplina o Banco de Talentos no âmbito da RFB. Brasília: Ministério da Fazenda, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **A política de recursos humanos na gestão FHC**. Brasília: MPOG/SEGES, 2002. 29 p. (Coleção Gestão Pública, v.5).

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanco na reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002.

\_\_\_\_\_. **Brasil. Presidente. 1990-1992 (F. Collor)**. Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional. Brasil. 1991.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Technobureaucratic capitalism**. São Paulo: 1990 - Texto manuscrito, publicado somente no site pessoal de Bresser-Pereira). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 26 de março de 2015.

\_\_\_\_\_, Luiz Carlos. **Reflexões sobre a Reforma Gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público, 50(4), 1999, 5-30.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos: o capital humano das organizações**. 9. ed rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, Governo e Mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: Capes: UAB, 2009a.

\_\_\_\_\_. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009b.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DASSO-JUNIOR, ARAGON. **Reforma do estado com participação cidadã. Déficit democrático das agências reguladoras brasileiras**. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito. 2006.

DEMARI, Melissa. **Negociação Coletiva no Serviço Público**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007.

DEMING, William Edwards. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Fator humano e desempenho: O melhor de Peter F. Drucker sobre a administração**. São Paulo: Nobel, 2002.

FERREIRA, Delson. **Manual de Sociologia: dos clássicos à sociedade da informação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FLEURY, Maria Tereza Leme. **Organizational culture and the renewal of competences**. Brazilian Administration Review, v.6, n. 1, p. 1-14, Jan/Mar, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. 1. ed. 8. reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HAIR, Joseph F.; BABIN, Barry; MONEY, Arthur H.; SAMOUEL, Phillip. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookmann, 2005.

HELAL, Diogo Henrique, GARCIA, Fernando Coutinho, HONÓRIO, Luiz Carlos. **Gestão de Pessoas e competência: teoria e pesquisa**. Curitiba: Juruá, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JOHANN, Silvio Luiz. **Animal Político: as múltiplas personas da liderança e poder**. Lins: Raízes Gráfica, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Recursos humanos: princípios e tendências**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **As Reformas Administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. RSP – Revista do Serviço Público. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília Ano 49, n. 2, Abr-Jun 1998.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. 10. ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2008.

MARRAS, Jean Pierre. **Capital – trabalho: o desafio da gestão estratégica de pessoas no século XXI**. São Paulo: Futura, 2008.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.) **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Gestão Estratégica de Pessoas: evolução, teoria e crítica**. São Paulo: Cengage Learnig, 2008.

MATTIA, Clenia de. **Redução sociológica do conceito de eficiência: uma ressignificação para a gestão pública**. V Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. Florianópolis: SC, 2015). Disponível em: <https://www.google.com.br/#q=mattia%2C+clenia+de>. Acesso em 24.04.2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed., atual. até a EC 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

OCDE (2010). **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo - Relatório da OCDE: Brasil: Governo Federal**. Paris: OCDE, 2010.

O DELIUS, Catarina Cecilia, SANTOS, Paulo Ricardo Godoy. **Avaliação de Desempenho Individual no Contexto da Administração Pública**. Anais do 30º Encontro da ANPAD, EnANPAD, Salvador, 2006.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro**. Coleção Temas do Direito Administrativo, n. 16. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de; PAULA, Ana Paula Paes de. **Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jun. 2014.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2. ed. rev. e atuali. São Paulo: Atlas, 2009.

ROBBINS, Harvey, FINLEY, Michael. **Por que as equipes não funcionam: o que não deu certo e como torná-las criativas e eficientes**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

ROBBINS, Stephen P. **A verdade sobre gerenciar pessoas**. São Paulo: Prentice Hall do Brasil, 2006.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois círculos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2. ed. São Paulo: Edusp. 2004.

SCHNEIDER, Aline Botelho; CARNEIRO, Marcelo Lopes; DUTRA, Ademar. **Análise da Produção Científica Brasileira sobre Avaliação de Desempenho**. Anais do IV Encontro de Estudos em Estratégia da ANPAD - 3Es, Recife, 2009.

STEVENSON, William J. **Estatística Aplicada à Administração**. São Paulo: Harbra, 2001.

WEBER. Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed Unb, 2004.

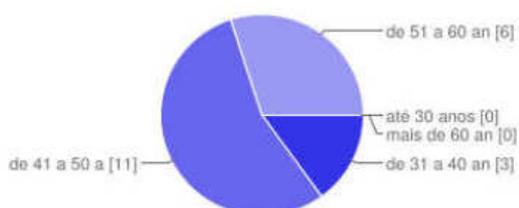
## Anexo 1 - Íntegra das respostas dos Gestores

# 20 respostas

[Visualizar todas as respostas](#) [Publicar análise](#)

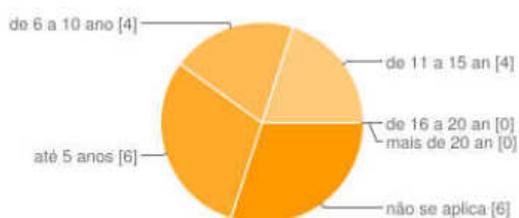
### Resumo

#### Idade



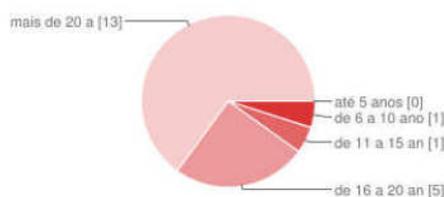
até 30 anos	0	0%
de 31 a 40 anos	3	15%
de 41 a 50 anos	11	55%
de 51 a 60 anos	6	30%
mais de 60 anos	0	0%

#### Tempo de Serviço na Iniciativa Privada, anterior ao ingresso no serviço público



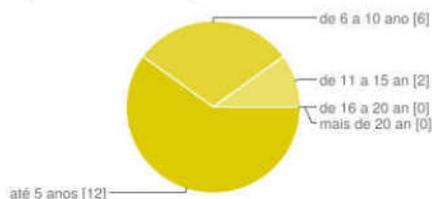
não se aplica	6	30%
até 5 anos	6	30%
de 6 a 10 anos	4	20%
de 11 a 15 anos	4	20%
de 16 a 20 anos	0	0%
mais de 20 anos	0	0%

#### Tempo de Serviço Público



até 5 anos	0	0%
de 6 a 10 anos	1	5%
de 11 a 15 anos	1	5%
de 16 a 20 anos	5	25%
mais de 20 anos	13	65%

#### Tempo como Gestor (Autoridade máxima da unidade ou Substituto)



até 5 anos	12	60%
de 6 a 10 anos	6	30%
de 11 a 15 anos	2	10%
de 16 a 20 anos	0	0%
mais de 20 anos	0	0%

#### Grau de Instrução

Superior Completo	16	80%
Especialista	2	10%
Mestre	2	10%
Doutor	0	0%



### Caso possua Pós-Graduação, informe a área na qual ela foi realizada

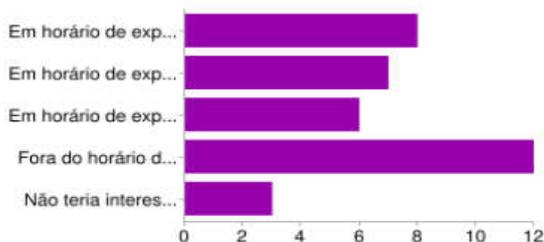
Tributária e Disciplinar

Direito Tributário

Gestão de Organizações Públicas

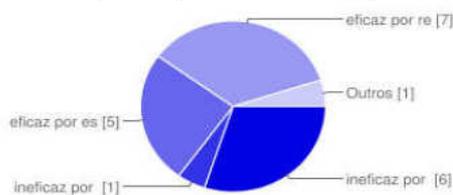
DIREITO TRIBUTÁRIO

### Em que condições você faria uma Pós-Graduação em área afim com a atividade profissional?



Em horário de expediente e gratuita	8	40%
Em horário de expediente, com a Administração custeando parcialmente o investimento	7	35%
Em horário de expediente, custeando integralmente, com recursos próprios, o investimento	6	30%
Fora do horário de expediente, com a Administração custeando parcialmente o investimento	12	60%
Não teria interesse ou disponibilidade	3	15%

### O reconhecimento público do rendimento eficiente e destacado de servidores ou da equipe, através de premiação não financeira (portaria de elogio, medalha, diploma), é:

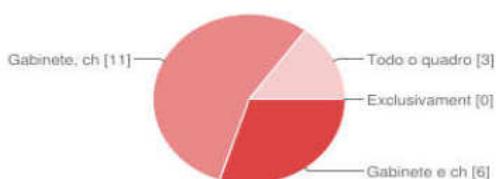


ineficaz por não trazer motivação ou vantagem significativas	6	30%
ineficaz por ter critérios subjetivos, não vinculados ao alcance de metas	1	5%
eficaz por estimular a motivação e a eficiência individuais	5	25%
eficaz por reconhecer trabalhos destacados, sem no entanto estimular o incremento da eficiência coletiva da unidade	7	35%
Outros	1	5%

### Quantas vezes você teve de designar servidor ou grupo de servidores para estudarem e proporem soluções ou melhorias em processos de trabalho?

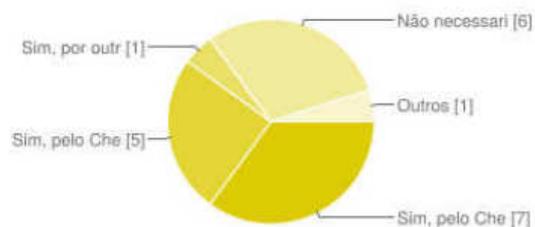


**A definição das metas a serem atingidas pela unidade e do planejamento para alcançá-las envolve atualmente:**



Exclusivamente o Gabinete	0	0%
Gabinete e chefia intermediárias	6	30%
Gabinete, chefias intermediárias e alguns outros servidores	11	55%
Todo o quadro funcional	3	15%

**Todos os servidores são cientificados sobre os objetivos estratégicos da RFB, de forma a identificarem com qual deles seu trabalho está vinculado?**

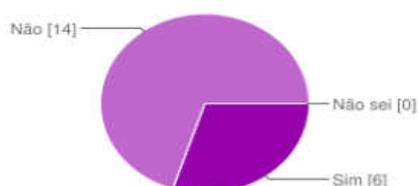


Sim, pelo Chefe da Unidade	7	35%
Sim, pelo Chefe Imediato	5	25%
Sim, por outros meios de comunicação	1	5%
Não necessariamente	6	30%
Outros	1	5%

**O salário dos servidores, em comparação com aqueles dos trabalhadores da iniciativa privada com formação semelhante, está:**



Os instrumentos normativos vigentes e as ferramentas de gestão atualmente utilizadas na RFB (Gestão por Competências, Treinamentos, Possibilidade de Remoção a Pedido) permitem administrar de forma satisfatória os casos de insuficiência de desempenho de servidores estáveis?



Sim	6	30%
Não	14	70%
Não sei	0	0%

Caso a resposta acima tenha sido "Não", o que poderia ser idealizado ou ampliado de forma a dar maiores condições de sucesso em situações nas quais não se obtém êxito atualmente?

Flexibilidade legal para demissão

Melhor regulamentação da matéria.

Criação de carreiras auxiliares, como Psicólogos, assistentes sociais.

Possibilidade de remoção do servidor para outra atividade para a qual tenha perfil.

Avaliações efetivas, sem reflexo salarial

Avaliações periódicas de desempenho

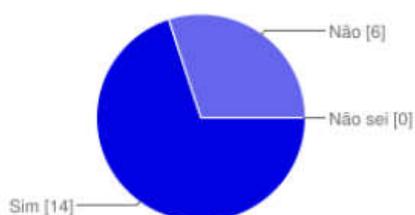
Implementar o adicional de fronteira seria um começo.

Falta uma política de valorização profissional, tendo em vista reajustes remuneratórios abaixo da inflação.

Alguma forma de avaliação (efetiva), não vinculada à remuneração, em que o avaliador também seja avaliado, que permita construir um histórico da vida funcional do servidor para, quando necessário, utilizar os instrumentos normativos vigentes.

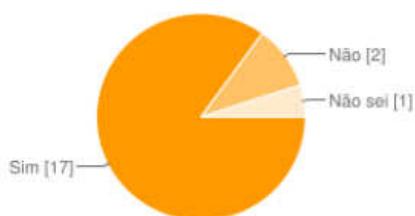
Garantir a vinculação a avaliação de desempenho individual e plural

Os chefes intermediários recebem treinamento em Gestão de Pessoas, de forma a poderem lidar, de forma mais capacitada e técnica, com ferramentas que auxiliem na melhoria do desempenho de servidores?



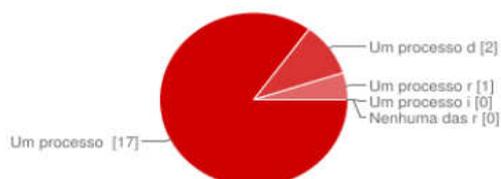
Sim	14	70%
Não	6	30%
Não sei	0	0%

O servidor estável deve estar sujeito à perda do cargo por insuficiência de desempenho, após o insucesso na adoção de todas as medidas corretivas possíveis, respeitado o devido processo, o contraditório e a ampla defesa?



Sim	17	85%
Não	2	10%
Não sei	1	5%

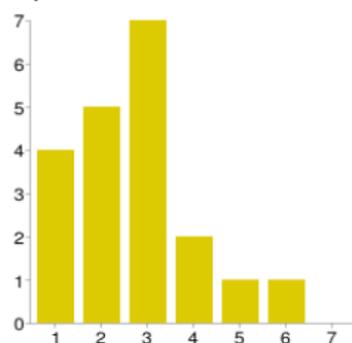
A definição de uma legislação, com critérios objetivos, isonômicos e efetivos, que proporcione avaliar periodicamente os servidores, considerando as características pessoais, os diferentes serviços realizados e a missão da RFB é:



Um processo difícil, que exigiria discussões internas prévias para ser bem sucedido	17	85%
Um processo difícil, que só seria viável se implementado de ofício pela Administração	2	10%
Um processo rápido, pois várias outras categorias já são avaliadas	1	5%
Um processo inviável, pois não há como ser, nesse caso, objetivo, imparcial e gerar resultado efetivo com a avaliação	0	0%
Nenhuma das respostas acima	0	0%

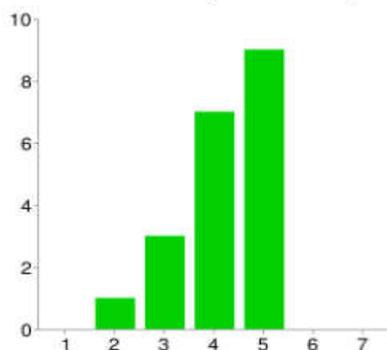
## Gestão de Pessoas

O estágio probatório cumpre o papel de avaliar o desempenho do novo servidor e, se for o caso, reprová-lo.



1	4	20%
2	5	25%
3	7	35%
4	2	10%
5	1	5%
6	1	5%
7	0	0%

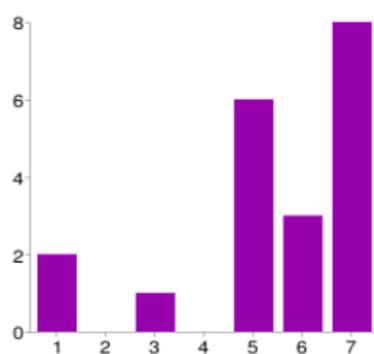
Quanto mais tempo de serviço o servidor tem, mais ele colabora com a eficiência da unidade.



1	0	0%
2	1	5%
3	3	15%
4	7	35%
5	9	45%
6	0	0%
7	0	0%

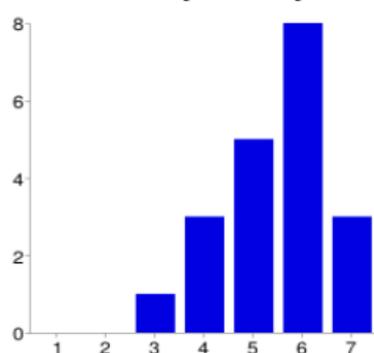
A remuneração do servidor deve ter uma parcela proporcional ao seu desempenho individual.

1	2	10%
2	0	0%



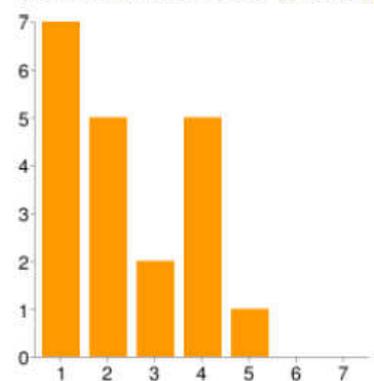
3	1	5%
4	0	0%
5	6	30%
6	3	15%
7	8	40%

**Parte da liberação de orçamento para a unidade deve ser vinculada ao alcance de metas.**



1	0	0%
2	0	0%
3	1	5%
4	3	15%
5	5	25%
6	8	40%
7	3	15%

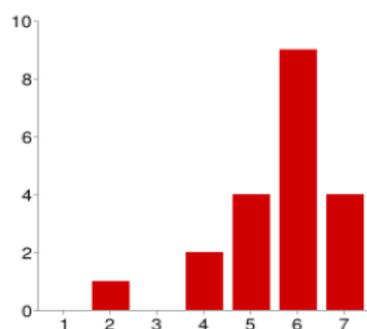
**O método de avaliação para fins de progressão/promoção funcional atualmente vigente na RFB serve como motivador para a melhoria de desempenho do servidor.**



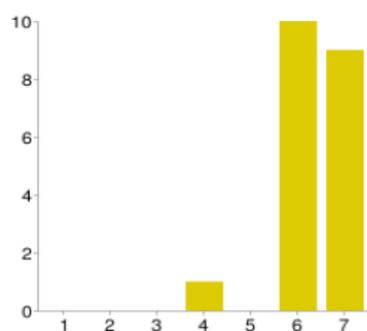
1	7	35%
2	5	25%
3	2	10%
4	5	25%
5	1	5%
6	0	0%
7	0	0%

**O rodízio periódico de servidores dentro de uma unidade, modificando suas atribuições, e de acordo com a vontade manifesta deles, traz benefícios para a eficiência.**

1	0	0%
2	1	5%
3	0	0%
4	2	10%
5	4	20%
6	9	45%
7	4	20%

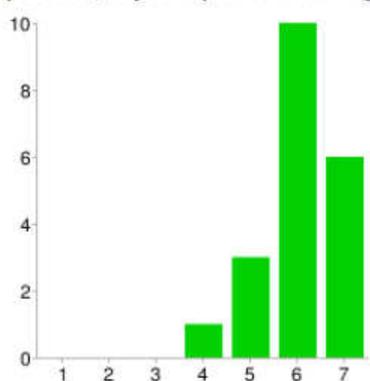


**Devem ser periódicas as avaliações coletivas das chefias, das condições e do ambiente de trabalho.**



1	0	0%
2	0	0%
3	0	0%
4	1	5%
5	0	0%
6	10	50%
7	9	45%

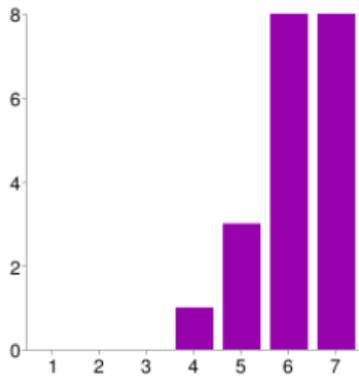
**Os servidores devem ser chamados individualmente para conversar sobre seu rendimento pessoal, seja ele positivo ou negativo.**



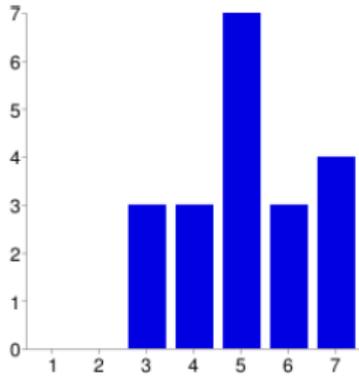
1	0	0%
2	0	0%
3	0	0%
4	1	5%
5	3	15%
6	10	50%
7	6	30%

**Os servidores têm liberdade e estímulo para expressarem voluntariamente ideias, sugestões e críticas para o desenvolvimento de processos de trabalho.**

1	0	0%
2	0	0%
3	0	0%
4	1	5%
5	3	15%
6	8	40%
7	8	40%



**O afastamento remunerado de servidores para a participação em programas de capacitação traz benefícios para a unidade.**



1	0	0%
2	0	0%
3	3	15%
4	3	15%
5	7	35%
6	3	15%
7	4	20%

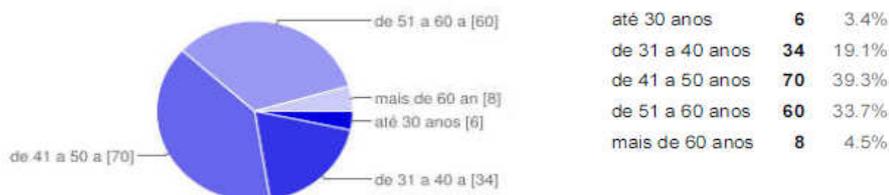
## Anexo 2 - Íntegra das respostas dos servidores

# 178 respostas

[Visualizar todas as respostas](#) [Publicar análise](#)

### Resumo

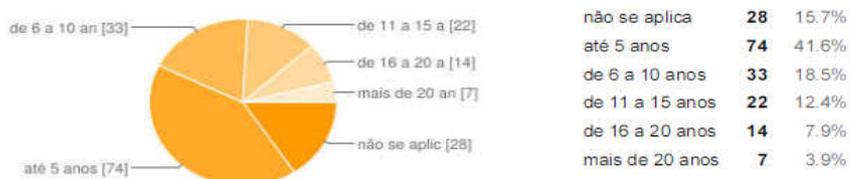
#### Idade



#### Tempo de Serviço na Iniciativa Privada, anterior ao ingresso no serviço público



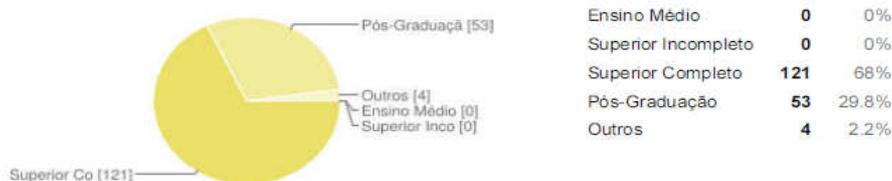
#### Tempo de Serviço na Iniciativa Privada, anterior ao ingresso no serviço público



#### Tempo de Serviço Público



#### Grau de Instrução



**Caso possua Pós-Graduação, informe a área na qual ela foi realizada**

Dir Tributário

Gestão da Qualidade

Marketing

Direito Público

Instrumentação eletro-eletrônica Engenharia Elétrica

Ciência da Computação

Nutrição Clínica

Engenharia Elétrica

Contábil

arquitetura

Auditoria Fiscal e Planejamento Estratégico (dois cursos diferentes)

Gestão Empresarial

Educação e Gestão de Recursos Humanos

ENGENHARIA ECONOMICA

contabilidade

Mestrado - Engenharia Civil

Políticas Públicas X Saúde

Sociologia

Tributária

marketing

Mercado de Capitais e Direito Tributário

arquitetura, design

Direito tributário

GESTÃO DE PESSOAS

Gestão de Pessoas e Gestão de Negócios

Engenharia

Direito Tributário

Gestão Pública

Agronomia - Fitossanidade

Engenharia de Produção

gestão pública

Direito Internacional Público

engenharia

Tecnologia da Informação

Economia Monetária

GESTÃO

Direito Público, Direito Penal e Direito do Trabalho. Fiz e cursos de pós, com recursos próprios e fora do expediente.

Materiais

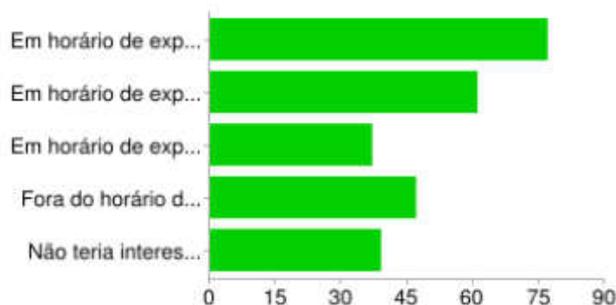
Ciências da Computação

Computação

auditoria

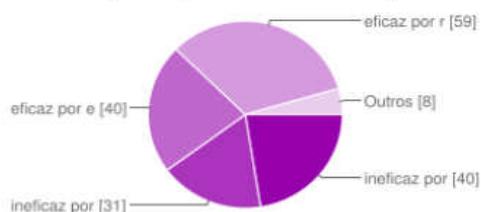
Calculo de estrutura de Concreto Amado

### Em que condições você faria uma Pós-Graduação em área afim com a atividade profissional?



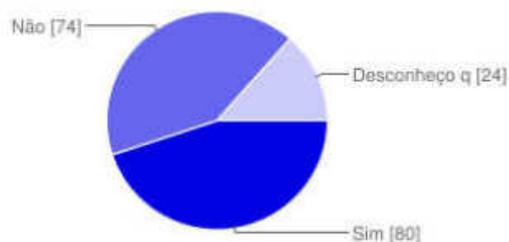
Em horário de expediente e gratuita	<b>77</b>	43.3%
Em horário de expediente, com a Administração custeando parcialmente o investimento	<b>61</b>	34.3%
Em horário de expediente, custeando integralmente, com recursos próprios, o investimento	<b>37</b>	20.8%
Fora do horário de expediente, com a Administração custeando parcialmente o investimento	<b>47</b>	26.4%
Não teria interesse ou disponibilidade	<b>39</b>	21.9%

### O reconhecimento público do rendimento eficiente e destacado de servidores ou da equipe, através de premiação não financeira (portaria de elogio, medalha, diploma), é:



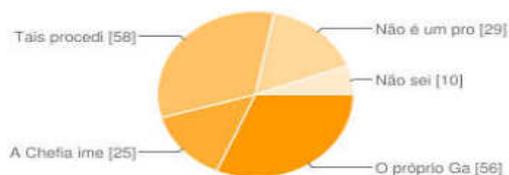
ineficaz por não trazer motivação ou vantagem significativas	<b>40</b>	22.5%
ineficaz por ter critérios subjetivos, não vinculados ao alcance de metas	<b>31</b>	17.4%
eficaz por estimular a motivação e a eficiência individuais	<b>40</b>	22.5%
eficaz por reconhecer trabalhos destacados, sem no entanto estimular o incremento da eficiência coletiva da unidade	<b>59</b>	33.1%
Outros	<b>8</b>	4.5%

### Já foi designado para estudar e propor soluções ou melhorias em processos de trabalho?



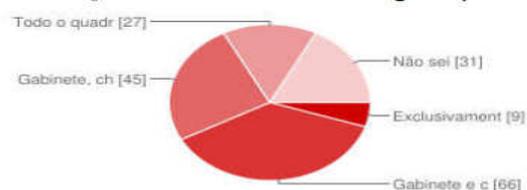
Sim	<b>80</b>	44.9%
Não	<b>74</b>	41.6%
Desconheço que isso aconteça em minha unidade	<b>24</b>	13.5%

Há algum canal de informação através do qual a Administração da unidade abra espaço para que os servidores façam sugestões de melhorias nos processos de trabalho?



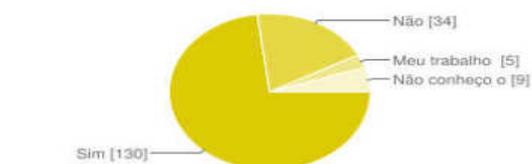
O próprio Gabinete do Chefe da Unidade é aberto para esse tipo de colaboração	56	31.5%
A Chefia imediata abre espaço para colaborações e as encaminha conforme sua viabilidade	25	14%
Tais procedimentos ocorrem mas informalmente	58	32.6%
Não é um procedimento usual na unidade	29	16.3%
Não sei	10	5.6%

A definição das metas a serem atingidas pela unidade e do planejamento para alcançá-las envolve:



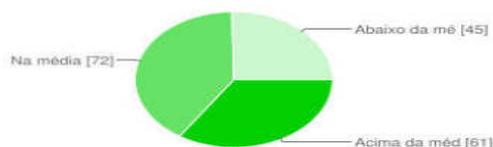
Exclusivamente o Gabinete	9	5.1%
Gabinete e chefias intermediárias	66	37.1%
Gabinete, chefias intermediárias e alguns outros servidores	45	25.3%
Todo o quadro funcional	27	15.2%
Não sei	31	17.4%

Você sabe a qual(is) objetivo(s) estratégico(s) da RFB seu trabalho está relacionado?



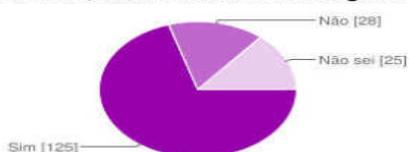
Sim	130	73%
Não	34	19.1%
Meu trabalho não está relacionado a nenhum objetivo estratégico	5	2.8%
Não conheço os objetivos estratégicos da RFB	9	5.1%

O salário dos servidores, em comparação com aqueles dos trabalhadores da iniciativa privada com formação semelhante, está:



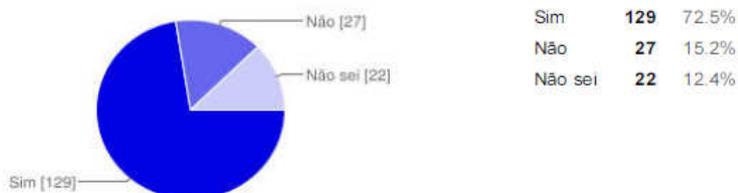
Acima da média	61	34.3%
Na média	72	40.4%
Abaixo da média	45	25.3%

Há, na sua equipe de trabalho, colegas que, mediante iniciativas da Administração, poderiam produzir mais, diminuindo a sobrecarga de trabalho de outros servidores?

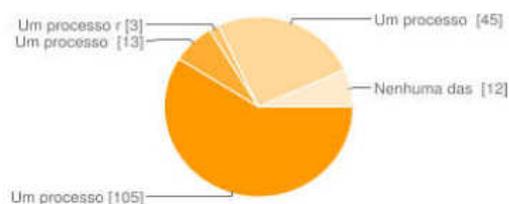


Sim	125	70.2%
Não	28	15.7%
Não sei	25	14%

O servidor estável deve estar sujeito à perda do cargo por insuficiência de desempenho, após tomadas todas as medidas corretivas possíveis, respeitado o devido processo, o contraditório e a ampla-defesa?



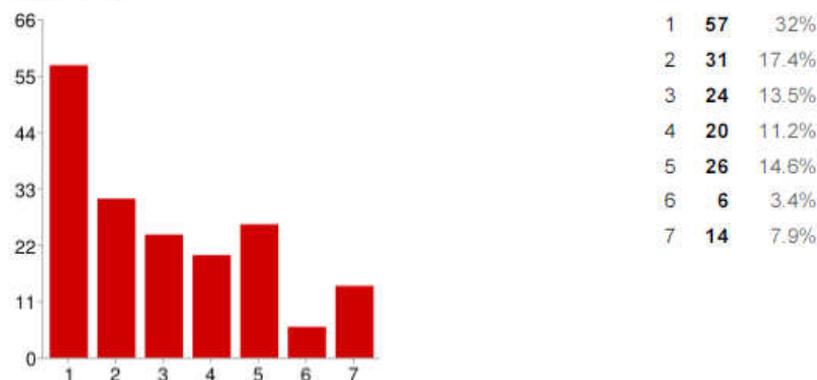
A definição de uma legislação, com critérios objetivos, isonômicos e efetivos, que proporcione avaliar periodicamente os servidores, considerando as características pessoais, os diferentes serviços realizados e a missão da RFB é:



Um processo difícil, que exigiria discussões internas prévias para ser bem sucedido	105	59%
Um processo difícil, que só seria viável se implementado de ofício pela Administração	13	7.3%
Um processo rápido, pois várias outras categorias já são avaliadas	3	1.7%
Um processo inviável, pois não há como ser, nesse caso, objetivo, imparcial e gerar resultado efetivo com a avaliação	45	25.3%
Nenhuma das respostas acima	12	6.7%

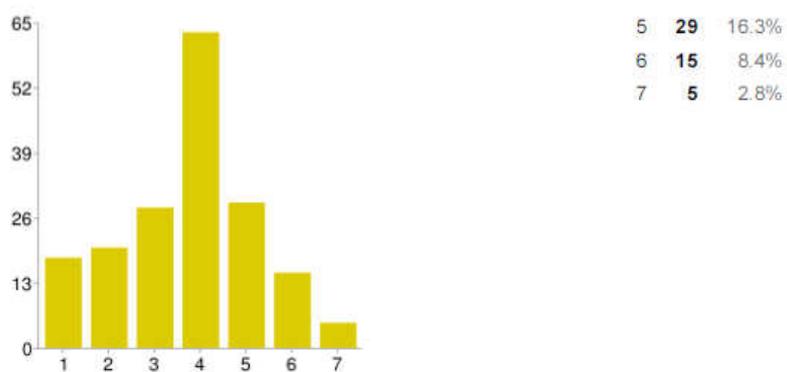
## Gestão de Pessoas

O estágio probatório cumpre o papel de avaliar o desempenho do novo servidor e, se for o caso, reprová-lo.



Quanto mais tempo de serviço o servidor tem, mais ele colabora com a eficiência da unidade.

1	18	10.1%
2	20	11.2%
3	28	15.7%
4	63	35.4%



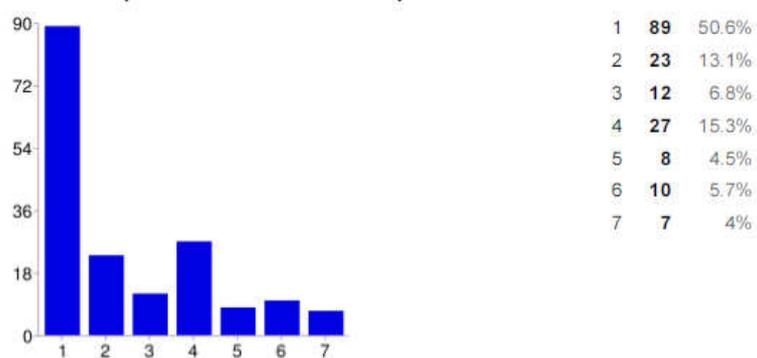
**A remuneração do servidor deve ter uma parcela proporcional ao seu desempenho individual.**



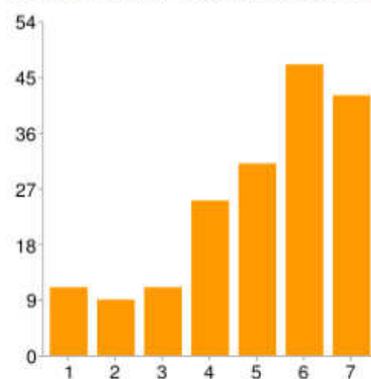
**Parte da liberação de orçamento para a unidade deve ser vinculada ao alcance de metas.**



**O método de avaliação para fins de progressão/promoção funcional vigente na RFB serve como motivador para a melhoria de desempenho do servidor.**

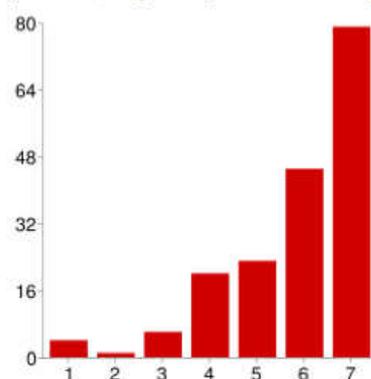


O rodízio periódico de servidores dentro de uma unidade, modificando suas atribuições, e de acordo com a vontade manifesta deles, traz benefícios para a eficiência.



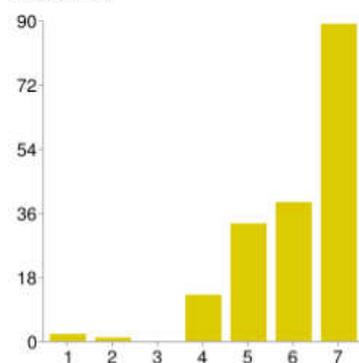
1	11	6.3%
2	9	5.1%
3	11	6.3%
4	25	14.2%
5	31	17.6%
6	47	26.7%
7	42	23.9%

Os servidores devem ser chamados individualmente para conversar sobre seu rendimento pessoal, seja ele positivo ou negativo.



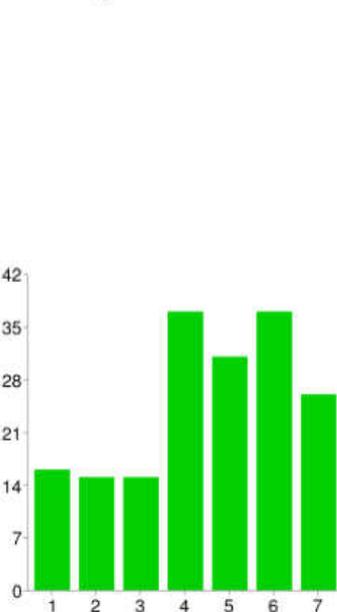
1	4	2.2%
2	1	0.6%
3	6	3.4%
4	20	11.2%
5	23	12.9%
6	45	25.3%
7	79	44.4%

**Devem ser periódicas as avaliações coletivas das chefias, das condições e do ambiente de trabalho.**



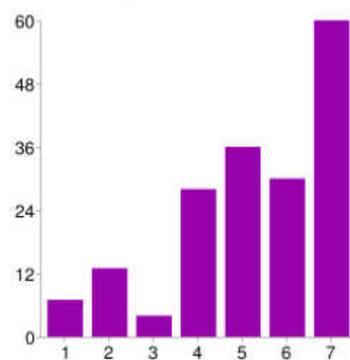
1	2	1.1%
2	1	0.6%
3	0	0%
4	13	7.3%
5	33	18.6%
6	39	22%
7	89	50.3%

**Os servidores têm liberdade e estímulo para expressarem voluntariamente ideias, sugestões e críticas para o desenvolvimento de processos de trabalho.**



1	16	9%
2	15	8.5%
3	15	8.5%
4	37	20.9%
5	31	17.5%
6	37	20.9%
7	26	14.7%

**O afastamento remunerado de servidores para a participação em programas de capacitação traz benefícios para a unidade.**



1	7	3.9%
2	13	7.3%
3	4	2.2%
4	28	15.7%
5	36	20.2%
6	30	16.9%
7	60	33.7%