



Imagem Depositphotos

# Sistemas de trabalho de alta performance: um caso na Gestão Pública

POR **BRUNO FERNANDES**

A gestão de pessoas no setor público no Brasil e no mundo continua um “tema quente”, tanto nas discussões acadêmicas quanto na prática organizacional. No Brasil, sobretudo por força da eterna discussão sobre a “reforma administrativa”, pode se dizer que o tema nunca sai de pauta.

Tal constatação não deve levar ao pessimismo. A pesquisa em gestão está em constante evolução, novos modelos conceituais surgem e são testados, novas práticas são implementadas e “cases” de sucesso aparecem para inspirar agentes da gestão pública.

O propósito deste texto é trazer marcos conceituais para a gestão de pessoas na área pública, bem como relatar um caso de implementação destes conceitos, a fim de promover o desenvolvimento do setor.

**SISTEMAS DE TRABALHO DE ALTA PERFORMANCE** Há algumas décadas, estudos destacam que a gestão de pessoas pode ser estratégica quando suas práticas estão integradas à estratégia organizacional e entre si. Esta linha de estudos é chamada de “sistemas de trabalho de alta performance” – ou *High Performance Working Systems* (HPWS).

Dave Ulrich e colegas, no livro *Victory Through Organization*, relata um episódio sintomático. Um dos autores do livro foi convidado a participar de um workshop do departamento de RH de uma empresa líder no setor de energia, que nos anos anteriores havia tido uma rentabilidade extraordinária. Por força destes resultados, cada setor do RH pôde contratar consultorias que trouxessem o “estado-da-arte” para seus processos. Ao longo do evento, setores como Gestão de Performance, Diversidade, Desenvolvimento de Liderança, Recompensa etc. relataram seus planos. Ao final das apresentações, o autor foi convidado a dar sua opinião. Diplomáticamente, elogiou a sofisticação das práticas, mas emendou: “Entendo sua abordagem de ponta para cada área, mas não entendi, olhando o departamento de RH como um todo, o que vocês estão tentando fazer” (Ulrich et al, 2017, p. 104).

Tal fenômeno não é incomum. Diferentes setores embasam suas práticas sobre bases distintas: recrutamento e seleção desenvolvem critérios *ad hoc*, sob solicitação dos gestores, para fazer suas buscas; descrições de cargos são elaboradas para situar o empregado em sua função, porém o trabalho evolui e as descrições não; treinamento e desenvolvimento faz “levantamentos de necessidades de treinamentos” (LNT) baseadas em demandas pontuais de gestores; remuneração constrói sua lógica fundamentada em sistemas de pontos como Hay; e a equipe de gestão de desempenho propõe formulários segundo seu entendimento do que é relevante. Resultado: um monte de iniciativas, cada uma remando numa direção, sem conversarem entre si, fomentando uma torre de Babel corporativa. Como implicação, passa-se uma mensagem ambígua para a organização, gestores e colaboradores, e perde-se uma oportunidade de comunicar uma estratégia consistente e alinhada aos processos de pessoas.

Situações assim ocorrem com frequência no setor público também. Tipicamente, o ingresso no serviço público se dá mediante concursos que avaliam conhecimentos não necessariamente utilizados para gerar um desempenho adequado após o candidato ser aprovado.

A avaliação de desempenho é, muitas vezes, proforma e ritualística, diretamente atrelada a decisões remuneratórias (e por isso, enviesadas “para cima), e sem dialogar com os saberes avaliados por ocasião do ingresso. Os instrumentos utilizados para avaliar o servidor no estágio probatório são distintos daqueles usados após efetivado. Há disponibilidade de diversos cursos pelo setor de T&D, mas a adesão dos servidores se dá de forma aleatória, sem uso de instrumentos para aferir a real necessidade daquelas competências para aqueles servidores. As promoções a cargos comissionados se dão com base em critérios políticos, sem uso de práticas de avaliação.

O resultado, como na situação anterior, são práticas fragmentadas, cada uma “puxando” numa direção, muitas vezes ineficazes isoladamente, e com efetividade ainda mais comprometida no seu conjunto. As práticas são inconsistentes entre si e oferecem pouca contribuição à estratégia, transmitindo mensagens ambíguas aos servidores.

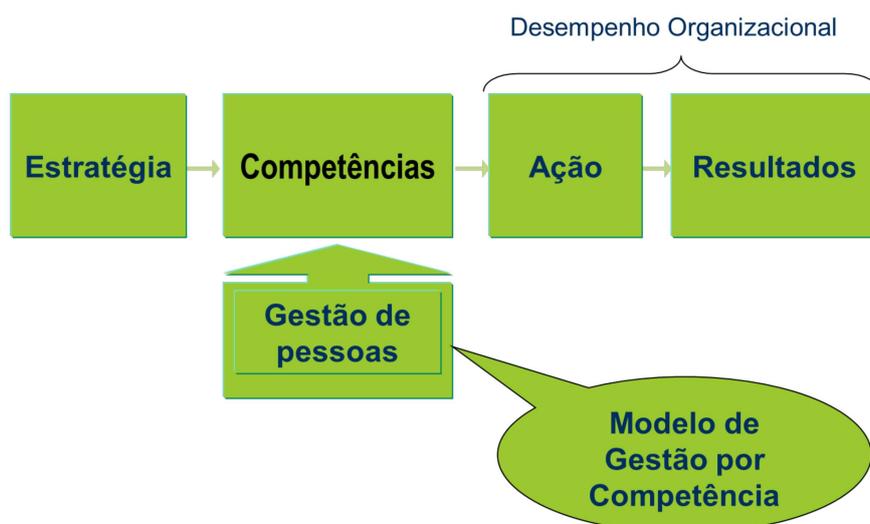
A boa notícia é que isso não precisa ser assim. Há modelos conceituais e ferramentas para evitar tais armadilhas. Melhor ainda, podem-se encontrar *cases*, no setor público, em que estes processos são trabalhados de forma mais articulada.

Fernandes (2013) propõe um modelo para alinhar práticas de gestão de pessoas à estratégia, colocando o conceito de competências como elemento articulador. Organizações, públicas ou privadas, pequenas ou grandes, têm suas estratégias, sejam formalizadas (resultantes de um processo de planejamento estratégico) ou emergentes (estão na “cabeça” de um empreendedor, traduzem o “jeito” de atuar da organização ou refletem sua missão institucional). Tais estratégias, independentemente de sua qualidade, para serem implantadas pressupõem “capacidades instaladas” na organização: estratégias destoantes das “capacidades instaladas” estão fadadas a nem saírem do papel (ou do PowerPoint) ou saírem de forma atabalhoada e, conseqüentemente, não se viabilizarem. Tais “capacidades instaladas” é o que se costuma denominar **competências organizacionais**, que traduzem o nível de prontidão da organização para viabilizar suas estratégias. Competências organizacionais, por sua vez, pressupõem a articulação de uma série de recursos – como processos, recursos tangíveis, valores e cultura, redes de relacionamento dentro e fora da organização e a competência dos indivíduos. Destes recursos, destaca-se a competência dos indivíduos, não só por ser um “recurso” em si, mas por ser uma instância e elemento articulador dos demais recursos: são as pessoas que coordenam recursos para agregar valor. Por exemplo, uma organização que se propõe a ser inovadora, além de possuir ativos físicos (como laboratórios),

processos favoráveis à inovação, redes de relacionamento com universidades etc., precisa de indivíduos com competência técnica no *core business* da empresa, além de competências de gerir parcerias, gestão de projetos, entre outros.

Logo, a forma de se gerir pessoas irá assegurar a geração de competências organizacionais. Modelos de gestão por competências inserem-se nesta lógica, a saber, estabelecem que competências são necessárias aos indivíduos para viabilizar estratégias e competências organizacionais e orientam todos os processos de gestão de pessoas – atração de pessoas, integração, avaliação, desenvolvimento, recompensa etc. – na direção da estratégia. Modelos de competências cumprem este papel de elemento articulador das práticas de pessoas entre si e com a estratégia. A Figura 1 expressa esta lógica.

**FIGURA 1 | MODELO ESTRATÉGIA- COMPETÊNCIAS-DESEMPENHO**



No caso de uma organiza\u00e7\u00e3o inovadora, os processos de gest\u00e3o de pessoas devem refor\u00e7ar a compet\u00eancia de inova\u00e7\u00e3o a ser fomentada. Assim, os instrumentos de avalia\u00e7\u00e3o e gest\u00e3o de performance devem observar o qu\u00e3o inovador o indiv\u00edduo \u00e9; a\u00e7\u00f5es de desenvolvimento devem promover compet\u00eancias associadas \u00e0 inova\u00e7\u00e3o (como expertise t\u00e9cnica, articula\u00e7\u00e3o de parcerias, gest\u00e3o de projetos, design etc.). Crit\u00e9rios de sele\u00e7\u00e3o devem atentar a quest\u00f5es relacionados \u00e0s inova\u00e7\u00f5es pretendidas (por exemplo, conhecimentos na \u00e1rea de transforma\u00e7\u00e3o digital). Processos de carreira e aloca\u00e7\u00e3o profissional devem observar realiza\u00e7\u00f5es dos indiv\u00edduos associadas a inova\u00e7\u00f5es, mediante par\u00e2metros objetivos e validados em inst\u00e2ncias colegiadas.

Tais ideias são factíveis no setor público, tão sujeito a amarras institucionais e questões políticas?

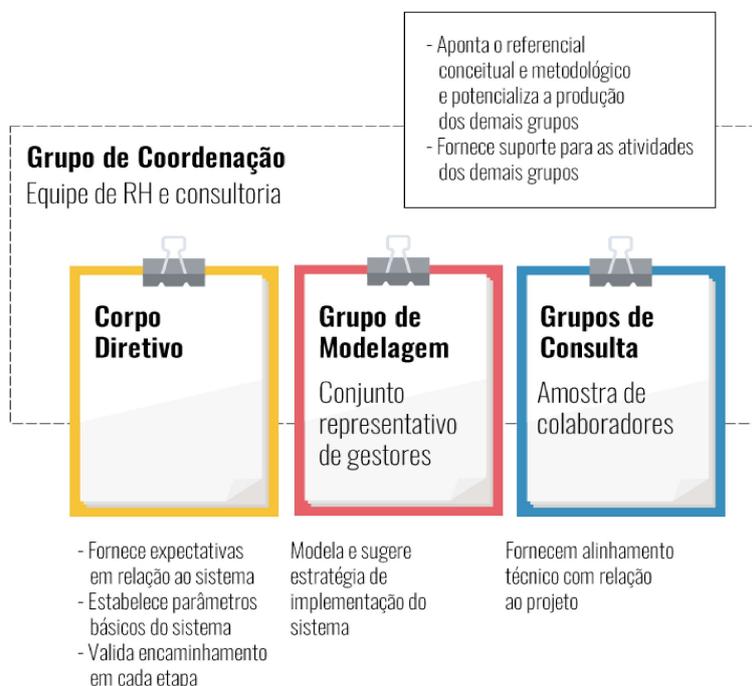
**O CASE ANP** A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis tem como missão “criar um ambiente que amplie a atração de investimentos e promova a concorrência, regulando e fiscalizando em prol de operações seguras e sustentáveis e da garantia do abastecimento nacional” (<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/onboardin-g-anp/missao-visao-e-valores>). Opera em um segmento de enorme relevância à economia nacional (petróleo e gás representam cerca de 13% do PIB brasileiro), tanto pelos volumes de riqueza gerados e impacto à sociedade como pelas externalidades que a indústria gera – por exemplo, emissão de gases do efeito estufa. O papel da agência é desafiador, por ter que promover, regular e fiscalizar um setor de enorme impacto, demandante de conhecimento altamente especializado, a partir de um número limitado de servidores (cerca de 600).

O modelo de competências desenhado pela agência, num projeto em parceria com a Fundação Dom Cabral, partiu destes desafios. O projeto, iniciado em 2016, sob o rótulo Fortalecimento da Gestão de Pessoas, envolveu frentes como:

- Implantação da Gestão por Competências
- Dimensionamento da Força de Trabalho
- Elaboração das Trilhas de Desenvolvimento
- Sistematização da Gestão do Conhecimento

Assumindo que um projeto de tal complexidade deve engajar a organização, a iniciativa assumiu uma governança com diversos grupos, com diferentes papéis, em que cada um aportava contribuições e validava etapas, legitimando o modelo ao longo de sua construção, para facilitar o engajamento por ocasião da implantação. A Figura 2 apresenta os grupos e seus papéis.

FIGURA 2 | GOVERNANÇA DO PROJETO



Por meio de workshops e reuniões entre tais grupos, a ANP chegou à proposição de competências gerenciais – demandadas a servidores em posição de gestão –, competências transversais – relacionadas aos valores e estratégias da ANP, demandadas a todos os servidores –, competências comuns – traduzindo competências recorrentes a várias áreas na agência, por exemplo, “execução de contratos” – e competências técnicas, relacionadas a processos técnicos da organização.

Seguindo as recomendações de Fernandes (2013) e outros, as competências foram definidas como entregas/ contribuições esperadas dos indivíduos, para facilitar sua avaliação mediante à observação de evidências que corroborassem o descrito pela competência. Por exemplo, a competência transversal “orientação para a inovação” estabelece, entre outros, que o servidor “Planeja, implementa e avalia os resultados de iniciativas inovadoras”. Sua aferição, portanto, pressupõe observar a atuação recente do servidor e notar que inovações trouxe: o que fez, como fez e quais os resultados.

As competências também foram estratificadas por níveis de complexidade, a saber, reconheceu-se que servidores com maior nível de maturidade e posições mais avançadas na carreira deveriam dar contribuições mais expressiva. No caso da ANP, foram definidos níveis de gestão, coordenação, assessoramento e equipe, cada um caracterizado por atribuições e

responsabilidades que foram usadas como parâmetro para estabelecer a exigência de cada competência (ver Quadro 1).

#### QUADRO 1 | MATRIZ DE COMPLEXIDADE ANP (EXTRATO)

| DESCRIÇÃO GERAL       | MATRIZ DE COMPLEXIDADE  |
|-----------------------|---|
| <b>Nível</b>          | <b>Características do nível de complexidade do trabalho</b>   |
| <b>Gestão</b>         | Lidera uma Diretoria/ UORG da ANP.<br>Planeja, coordena, controla, supervisiona a execução e avalia os processos, projetos e programas da ANP sob sua responsabilidade, com foco em resultados, de acordo com as diretrizes traçadas pela Diretoria Colegiada.<br>(...) |
| <b>Coordenação</b>    | Responde por uma coordenação na ANP, com interface em várias áreas.<br>Planeja, coordena, monitora e avalia as ações das áreas de competência da Coordenação.<br>Responde pelo orçamento da coordenação sob sua gestão.<br>(...)  |
| <b>Assessoramento</b> | Exerce trabalho que demanda especialização e experiência para a resolução de problemas complexos na área em que atua.<br>Assessora projetos organizacionais/UORG de natureza técnica, com interface com várias unidades e trânsito junto à alta administração.<br>(...) |
| <b>Equipe</b>         | Exerce trabalho que demanda nível de graduação, com formações complementares relacionados à sua área de trabalho<br>Analisa e dá pareceres técnicos em matérias de rotina pertinentes à sua área de trabalho.<br>(...)  |

Os Quadros 2 e 3 trazem um mapa geral das competências técnicas da ANP. Cada uma tem sua descrição calcada em contribuições esperadas e desdobram-se por nível de complexidade. A primeira linha refere-se aos processos organizacionais. Nas linhas seguintes, em cada coluna, aparecem as competências técnicas associadas ao processo. Importante destacar, dado o caráter técnico da Agência, a necessidade de detalhar as competências técnicas. Como Ulrich et al (2017) propõem, toda organização fundamenta-se em competências técnicas essenciais, sem as quais a organização não pode existir

QUADRO 2 | COMPETÊNCIAS TÉCNICAS DA ANP (1)

| Gestão Estratégica             | Gestão da Governança                           | Relacionamen-<br>to Interno e Externo | Regulação   | Outorga e Contratação   | Fiscalização  | Gestão da Informação e Conhecimento |
|--------------------------------|--|---------------------------------------|---|---|---|-------------------------------------|
| Gestão da Estratégia           | Governança Corporativa                         | Relacionamen-<br>to Institucional     | Estudos Técnicos e de Qualidade de Regulação do Setor | Estudos Técnicos para Outorga e Contratação   | Planejamento da Fiscalização  | Produção de Publicações Técnicas    |
| Gestão de Programas e Projetos | Gestão da Res-<br>ponsabilidade Socioambiental | Relaciona-<br>mento com a Sociedade   | Regulamen-<br>tação da Indústria                      | Outorga e Cre-<br>denciamento   | Execução da Fiscalização  | Gestão da Documentação e Informação |
| Gestão de Processos            |  | Comunicação interna                   | Solução de Controvérsias                              | Contratação, Licitação e Cessão de Con-<br>tratos (E&P, Gasodutos de Transporte e Biocombustí-<br>veis) | Instrução e Julgamento dos Processos Administrativos Sancionadores              |                                     |
|                                |  | Comunicação Institucional             |   | Gestão do PRH-ANP   | Fiscalização de Contratos das Atividades de Indústria de Petróleo e Gás Natural |                                     |

QUADRO 3 | COMPETÊNCIAS TÉCNICAS DA ANP (3)

| Gestão de Pessoas                       | Gestão de Tecnologia da Informação             | Finanças, Orçamento e Contabilidade         | Auditoria e Controle | Administração Geral                                   |
|---|--|---|----------------------|---|
| Administração de Pessoal                | Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas       | Gestão e Execução Orçamentária e Financeira | Correição            | Gestão Patrimonial de Suprimentos e de Infraestrutura |
| Desenvolvimento e Avaliação de Pessoas  | Infraestrutura de TI e Segurança da Informação | Planejamento Orçamentário                   | Auditoria Interna    | Gestão de Contratos e Convênios                       |
| Gestão da Qualidade de Vida no Trabalho | Atendimento em Serviços de TI                  | Análise Contábil                            |                      |   |
|   | Governança de TI                               |   |                      |   |

Uma vez estabelecidas, as competências passaram a pautar os processos de gestão de pessoas. O processo de avaliação, em particular, estabeleceu a base para uma série de decisões, como capacitação e desenvolvimento dos servidores, bem como subsidiar atribuições a cargos comissionados.

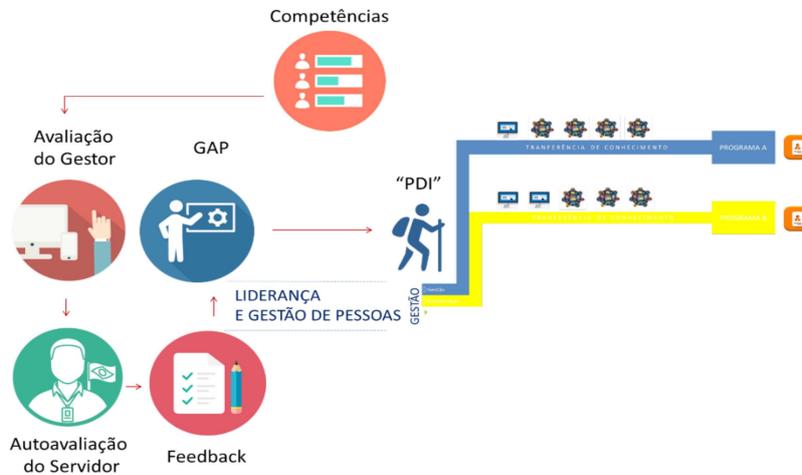
Neste ponto, vale um alerta. A avaliação costuma apresentar dificuldades de operacionalização em muitas organizações. Segundo estudos revisados por Kanehman e colegas (2021), entre 20 e 30% do conceito de uma avaliação deriva da performance do indivíduo; cerca de 70 a 80% deve-se a “ruídos”, como diferenças de percepções entre diferentes

avaliadores (por exemplo, se mais rigorosos ou lenientes), episódios circunstanciais (por exemplos, fazer uma avaliação após uma boa ou má notícia) ou mesmo outros interesses (por exemplo, o avaliador pode não querer se indispor com o avaliado) (MURPHY; CLEVELAND, 1995). Tais vieses podem resultar, entre outros, nas chamadas “superavaliações”, em que a quase totalidade dos empregados recebe notas máximas.

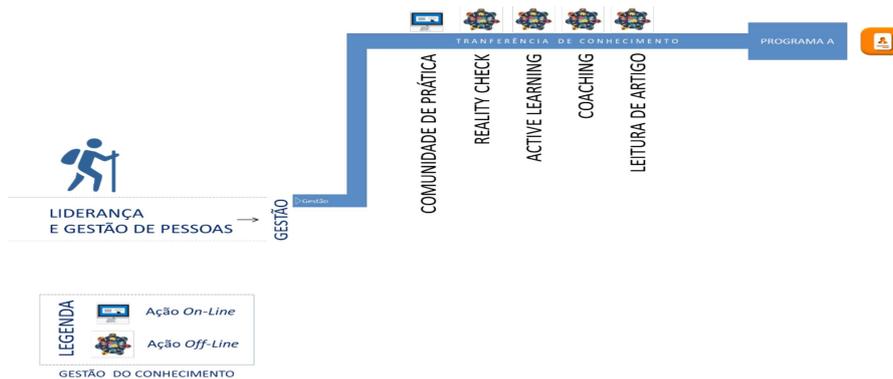
Estas questões foram encaminhadas mediante alguns cuidados na ANP. O fato das competências serem fáticas e baseadas em evidências minimizou “ruídos” de percepção. Também foram realizadas ações de capacitação para homogeneizar o entendimento das competências, e mesmo fóruns entre avaliadores pós-avaliação com este fim. Sobretudo, tomou-se o cuidado de separar a avaliação de competências, com foco principal em desenvolvimento, dos instrumentos voltados para progressão e promoção. Estudos demonstram que, quando questões de desenvolvimento e recompensa estão “misturadas”, a chance de a avaliação ser enviesada aumenta exponencialmente, pois as pessoas não avaliam com base na sua percepção de performance, mas com base nos seus interesses (obter recompensas). Na ANP, as avaliações de competências ficaram como subsídio para gestores conversarem com suas equipes sobre suas necessidades de desenvolvimento; para questões de progressão, outros instrumentos foram utilizados, e as deliberações sobre incremento salarial eram encaminhadas a fóruns colegiados. Já na primeira avaliação pós-implantação do modelo, a média das avaliações, numa escala de 1 a 5, foi 3,14 na autoavaliação e 3,10 na avaliação dos gestores, sugerindo que o fenômeno da “superavaliação” não ocorreu.

O processo de avaliação subsidiou decisões de treinamento e desenvolvimento na ANP, tanto pessoais (o gestor conversando com integrantes da equipe e pactuando ações individuais) como corporativas – as avaliações, tratadas coletivamente, sinalizavam gaps de competências nas diversas equipes, o que poderia ser abordado mediante programas corporativos, como as Trilhas de Desenvolvimento que a FDC desenvolveu para a ANP. A Figura 3 ilustra o fluxo da Trilha de Desenvolvimento e seu encaixe dentro do processo de avaliação como um todo, enfatizando a competência gerencial “Liderança e gestão de pessoas”. A Figura 4 ilustra as possibilidades de desenvolvimento que a Trilha comporta, tendo por base a mesma competência de liderança.

**FIGURA 3 | FLUXO DA TRILHA DE DESENVOLVIMENTO**



**FIGURA 4 | FLUXO DE AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO NO PERCURSO**



O modelo de competências subsidiou decisões de dimensionamento de quadro (“temos o número de pessoas correto, alocadas de forma equilibrada nos diversos processos?”) e gestão de conhecimentos (“temos os conhecimentos críticos para as competências que necessitamos entregar? Dispomos de recursos e processos favoráveis à geração e compartilhamento de conhecimentos?”). Outros processos de gestão de pessoas também foram contemplados, como uso das competências para parametrizar e subsidiar concursos (atração e seleção de pessoas) e carreira – os servidores passaram a ter visibilidade de competências necessárias a cada processo, e como evoluir para alcançar eventuais objetivos de carreira.

**CONTINUAÇÃO E CONCLUSÕES PRELIMINARES** O programa foi desenvolvido em meados de 2016 e, desde então, tem sido utilizado como referência para as práticas de gestão de

pessoas. Representa um exemplo concreto, no setor público brasileiro, da integração das práticas de gestão de pessoas entre si e com a estratégia, em linha com as prescrições dos sistemas de trabalho de alta performance.

Claro, apenas o “design” do programa não garante sua efetividade. Questões como patrocínio da alta gestão, a “compra” do modelo pela gerência intermediária, a percepção de utilidade pelo conjunto de servidores e a institucionalização das práticas – que decorre da disciplina na implantação – cumprem papéis fundamentais no sucesso destes programas e estiveram presentes no caso da ANP. Em particular, a disciplina na execução, com engajamento das pessoas na construção, implantação, análise e melhoria do modelo em rodadas subsequentes é essencial e um dos grandes desafios, sobretudo no setor público, onde a troca de gestão costuma vir acompanhada da descontinuidade das iniciativas da gestão anterior. No entanto, saber que existem casos que superaram tais dificuldades, como a ANP, é uma notícia reconfortante para agentes públicos e, de forma mais ampla, para a sociedade.

Em tempo, o Modelo de Gestão de Pessoas da ANP foi reconhecido em 2019, pelo Banco Mundial, como exemplo a ser multiplicado por organizações públicas no mundo.

#### PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

FERNANDES, B. H. R. **Gestão estratégica de pessoas com foco em competências**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier; SUNSTEIN, Cass. **Noise: A Flaw in Human Judgment**. Little, Brown Spark; Hachette Book Group, 2021. Chapter 23: Defining the Scale in performance Ratings.

MURPHY, K. R.; CLEVELAND, J. N. **Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational and Goal-Based Perspectives**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

ULRICH, Dave; KRYSCYNSKI, David; BROCKBANK, Wayne; ULRICH, Mike. **Victory Through Organization: Why the War for Talent Is Failing Your Company and What You Can Do About It**. McGraw-Hill Education, 2017.

---

**BRUNO FERNANDES** é professor da Fundação DOM Cabral nas áreas de estratégia e de gestão de pessoas. É doutor em administração pela Faculdade de Economia e Administração da USP (FEA-USP), com doutorado sanduíche pela Cambridge University (Inglaterra). Autor de diversos livros e de artigos publicados em revistas e congressos científicos no Brasil e exterior.