

GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO MULTICASO DO SISTEMA DE CARREIRA DE MUNICÍPIOS PARANAENSES

Juceli Fátima de Lara Medeiros¹

Fernando Zatt Shardosin²

RESUMO

Este trabalho busca esclarecer por qual razão não é dada a devida importância ao servidor público municipal frente à promoção na carreira, traçando, para isso, uma análise do sistema de carreira, tendo como universo as 21 (vinte e uma) prefeituras municipais que compõem a Associação Cantuquiriguaçu. Especificamente busca-se (1) investigar dados que retratem à desvalorização do servidor público efetivo e consequente negligência por parte do gestor no que se refere à viabilização da carreira; (2) mensurar o quantitativo de servidores alocados nos municípios que implica no inchaço da máquina pública e; (3) a efetividade da ação governamental visando avaliar os índices de gastos com pessoal. Conclui-se que a pesquisa apresenta o engessamento da máquina pública na extrapolação dos limites com pessoal, inviabilizando avanços na carreira, desvalorização do servidor e falta de atendimento de normas pertinentes a matéria.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de Pessoas. Administração Pública. Carreira Municipal.

ABSTRACT

This paper seeks to clarify why the due importance is not given to the municipal civil servant in face of career promotion, drawing for this, an analysis of the career system, having as universe the 21 (twenty-one) municipal governments that make up the Cantuquiriguaçu Association. Specifically we seek (1) to investigate data that portray the devaluation of the effective public servant and consequent negligence on the part of the manager regarding career feasibility; (2) measure the number of servers allocated in the municipalities that implies the bloating of the public machine and; (3) the effectiveness of government action aimed at assessing personnel spending rates. It is concluded that the research presents the plaster of the public machine in the extrapolation of the limits with personnel, making unfeasible career advancement, devaluation of the server and lack of compliance with relevant rules.

KEYWORDS: People management. Public administration. Municipal Career.

1 Especialista em Gestão Pública Municipal, Unicentro. e-mail: jucelimedeiros@hotmail.com.

2 Doutorando em Administração, ESAG/UDESC, bolsista da Fapesc, Sc. e-mail: ferzatt@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública no Brasil vem sofrendo importantes transformações com a introdução de reformas administrativas que se sucedem no tempo, buscando acima de tudo a modernização da gestão, visando, banir o favorecimento e interesse pessoal. Porém, está longe de se alcançar resultados totalmente positivos, visto que são práticas viciosas que influenciam diretamente na gestão, e assim o país permanece convivendo de forma simultânea com os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial.

Um modelo de reforma positivo e efetivo é a Emenda Constitucional n.º 19/98 que se materializou como uma das grandes heranças do gerencialismo no Brasil, focando na eficiência do serviço público, prestação de serviços de qualidade e atendimento aos anseios da coletividade.

A modernização da gestão exige uma nova cultura gerencial, orientada para resultados e flexibilização administrativa, especialmente na área de pessoal, que busca o aperfeiçoamento das capacidades gerenciais, e a nova gestão pública supre tais exigências, contribuindo com a profissionalização e valorização do servidor público, formulando políticas que permeiam desde a captação de novos servidores, desenvolvimento, sistema remuneratório adequado, até a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do Estado moderno³.

Este estudo se justifica pela difícil tarefa dos municípios implantarem sistema de carreira de forma eficaz pela dificuldade na gestão de recursos, comprometendo assim sua realidade financeira. O que se espera de um sistema de gestão de pessoas, efetivo e consistente é que se consiga criar bons planos de carreiras.

Neste enfoque, a observância aos limites com pessoal no setor público estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), deve receber tratamento especial por parte do gestor, atentando-se quanto a não extrapolação dos limites de alerta (48,60%) e/ou prudencial (51,30%) do teto posto ao Executivo Municipal de 54% sobre a Receita Corrente Líquida do município. Caso o gestor extrapole os limites definidos, o excedente terá de ser eliminado em prazos fixados, vedando-se qualquer aumento de despesa com pessoal, inclusive alteração de estrutura de carreira⁴.

Portanto, a questão que se busca esclarecer é a seguinte: porque razão não é dada a devida importância ao servidor público municipal frente à promoção na carreira?

Em resposta ao problema de pesquisa proposto, objetiva-se traçar uma análise do sistema de carreira dos municípios da Cantuquiriguaçu, especificamente as 21 (vinte e uma) prefeituras municipais que compõem essa Associação.

3 BRESSER, Luiz C. P. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

4 TOLEDO, Junior Flávio C. de. e ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo**. São Paulo: NDJ, 2001.

Mais especificamente, busca-se analisar dados que demonstrem à desvalorização do servidor público efetivo e negligência por parte do gestor quanto à viabilização da carreira, o inchaço da máquina pública em razão do empreguismo e a efetividade da ação governamental no que se refere aos índices de gasto com pessoal.

A boa gestão depende essencialmente de pessoas preparadas, pautadas no planejamento e nos princípios constitucionais e do direito administrativo, orientada segundo Dagnino na transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” que seja capaz de atender às demandas presentes e satisfazer novas, aliando a capacidade de elaborar políticas públicas à atuação eficiente e eficaz no uso de recursos públicos⁵.

A estrutura deste trabalho se desenha a partir do enfoque em estudos de casos que representam a estratégia preferida quando se trata de responder questões relacionadas ao “porque” ou “como” dos fenômenos pesquisados. Assim, visando compreender a dinâmica imbuída dentro deste contexto do dia-a-dia das organizações, a pesquisa se concentra (i) na doutrina que rege a temática, concebida a partir de uma modelagem estratégica de (ii) estudos de casos múltiplos, tendo como universo intencional os municípios da Cantuquiriguaçu - Cantu, orientada por (iii) pesquisa de campo e análise de dados como forma de variar as evidências e fomentar os resultados, e (iv) conclusões.

A Cantuquiriguaçu é uma associação situada no médio centro oeste do estado do Paraná, fundada em 08 de agosto de 1984 e composta por 21 (vinte e um) municípios: Campo Bonito, Candói, Cantagalo, Catanduvás, Diamante do Sul, Espigão Alto do Iguaçu, Foz do Jordão, Goioxim, Guaraniasçu, Ibema, Laranjeiras do Sul, Marquinho, Nova Laranjeiras, Palmital, Pinhão, Porto Barreiro, Quedas do Iguaçu, Reserva do Iguaçu, Rio Bonito do Iguaçu, Três Barras do Paraná e Virmond⁶.

2. REVISÃO DA LITERATURA

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a atividade administrativa no âmbito do poder público em todas as esferas de governo orienta-se pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para cumprir sua função social, o Estado precisou se remodelar e segundo Salm e Menegasso⁷ a Administração Pública convencional deu lugar à Nova Gestão Pública ou Gestão Pública Gerencial, vez que o modelo anterior era incapaz de produzir a contento os serviços públicos, surgindo, então um movimento de reforma do Estado como resposta às deficiências do modelo convencional, visando acima de tudo à modernização da gestão, orientada para resultados.

5 DAGNINO, Renato P. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB, 2009

6 ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CANTUQUIRIGUAÇU. Disponível em: <<http://www.cantuquiriguacu.com.br/>>. Acesso em: nov. 2017.

7 SALM, José F.; MENEGASSO, Maria E. **Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público**. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, p. 83-104, set. 2009.

A evolução da gestão sugere mudanças nas formas de conceber as organizações e como cita Bendassolli⁸ são seguidas (ou acompanhadas) de novos modelos de carreira que para a sua construção e das práticas de gestão, demandam estruturas mais flexíveis, menos hierarquizadas, orientadas para o conhecimento, dependentes de criatividade e de outras competências *softs* onde a área de recursos humanos deve se posicionar como uma facilitadora do desenvolvimento individual, não deixando dúvida de que os modelos emergentes de carreira ajudarão nesse reposicionamento institucional do campo de gestão de pessoas.

2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E PROPOSTAS DA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS

O modelo de gestão no contexto das organizações vem mudando, principalmente na área de gestão de pessoas. O que antes era restrito a execução de funções rotineiras de Recursos Humanos, hoje é mais estratégico. Criando uma cultura organizacional de vanguarda em relação às melhores práticas de gestão⁹. Tais práticas ganharam conotações diversas: Administração de Pessoal, Administração de Recursos Humanos e Gestão de Pessoas.

A Administração de Pessoal tem função apenas administrativa e de controle funcional, sem motivação¹⁰. Já a Administração de Recursos Humanos envolve decisões que formam as relações de trabalho e sua qualidade influencia diretamente a capacidade da organização e de seus empregados em atingir seus objetivos¹¹. Por fim, a área de gestão de pessoas surgiu da necessidade de regência das relações de trabalho, e segundo Oliveira e Medeiros¹² soa mais nobre do que administração que expressa uma ideia de trato com coisas materiais, enquanto Gestão de Pessoas cuida das pessoas e estimula o seu desenvolvimento como ser humano.

O atual modelo trouxe para a área de gestão de pessoas algumas propostas, descritas por Junquilha¹³, como: qualidade no serviço público, foco no atendimento às necessidades e expectativas do cidadão, profissionalização do servidor público, elevado grau de eficiência na utilização dos recursos disponíveis, controle dos gastos públicos, bem como responsabilização das ações do gestor.

2.2. PLANEJAMENTO DE GESTÃO DE PESSOAS

Tachizawa, Ferreira e Fortuna¹⁴ citam que “o planejamento da gestão de pessoas é

8 BENDASSOLLI, Pedro F. **Recomposição da Relação Sujeito-trabalho nos Modelos Emergentes de Carreira**. RAE-Revista de Administração de Empresas. v. 49, n. 4, p.387-400, out-dez, 2009.

9 ZAMPIER, Marcia A.; BERNARDIM, Marcio L.; STEFANO, Silvio R. (Orgs.). **Gestão de talentos**. Guarapuava: Unicentro, 2013

10 OLIVEIRA, José A. de. e MEDEIROS, Maria da P. M. de. **Gestão de pessoas no setor público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2011.

11 MILKOVICH, George T.; BOUDREAU, John W. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Atlas, 2000.

12 OLIVEIRA, José A. de. e MEDEIROS, Maria da P. M. de. **Gestão de pessoas no setor público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2011.

13 JUNQUILHO, Gelson S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2010.

14 TACHIZAWA, Takeshy; FERREIRA, Victor C. P.; FORTUNA, Antônio A. M. **Gestão com Pessoas. Uma abordagem aplica as estratégias de negócios**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 129.

um processo de decisão antecipado a respeito das pessoas necessárias para que uma organização concretize os seus propósitos econômico-financeiros dentro de determinado período”.

Marconi¹⁵ sintetiza as políticas de gestão de pessoas como: uma estrutura de carreira que estimule o servidor a capacitar-se e aprimorar seu desempenho como forma de assumir novas responsabilidades; uma estrutura salarial composta de incentivos remuneratórios e benefícios que estimule o servidor no cargo, e; uma estrutura de avaliação que possibilite verificar o seu desempenho e as necessidades de capacitação associada à sua progressão.

Para estruturar as políticas de gestão de pessoas, faz-se necessário assentá-las em conformidade com a estrutura organizacional, a começar pelo plano de cargos e salários, ao qual será vinculado o plano de carreira, avaliação de desempenho e treinamento e desenvolvimento de pessoal. Estudos demonstram a necessidade de uma avaliação de desempenho condizente com o estímulo ao aprimoramento profissional, reduzindo a importância relativa de critérios como antiguidade, por exemplo¹⁶.

Um ponto crucial, é a administração de cargos e salários a qual deu origem aos planos, que de acordo com Zampier¹⁷ configura-se como um conjunto de regras e normas, que estabelece os mecanismos de gestão de pessoas. Sendo importantes instrumentos de gestão para questões relacionadas com remuneração e carreira profissional na organização.

Stefano¹⁸ cita que um fator que desponta como o mais importante neste contexto, corresponde à compensação que a organização oferece ao colaborador pelo serviço prestado em dado período, somando-se salários, benefícios e outras vantagens. Logo a potencial satisfação do colaborador vinculada às atividades da organização resulta na condição fundamental para a fixação das políticas de gestão de pessoas.

2.3. A ADMINISTRAÇÃO DE CARREIRAS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NO SETOR PÚBLICO

Quando se trata de planejamento e desenvolvimento de carreira, Dutra¹⁹ afirma que a administração de carreira é a resposta mais completa para as necessidades da organização na gestão de seu pessoal. London e Stumph (1982) definem carreira como uma sequência de posições, ao longo da vida profissional, o que inclui estágios refletindo as necessidades, motivos, aspirações dos indivíduos, também inclui as expectativas e imposições da organização e da sociedade.

15 MARCONI, Nelson. **Políticas integradas de recursos humanos para o setor público**. 2005. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública. Disponível em: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MARCONI%20Nelson%20-%20Políticas%20integradas%20de%20recursos%20humanos.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2017.

16 FILHO, F. de H. B. PESSÔA, S. de A. **A carreira de professor estadual no Brasil: os casos de São Paulo e Rio Grande do Sul**. RAP-Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 45(4): 965-1001, Jul./ago. 2011.

17 ZAMPIER, Marcia A.; BERNARDIM, Marcio L.; STEFANO, Silvio R. (Orgs.). **Gestão de talentos**. Guarapuava: Unicentro, 2013.

18 STEFANO, Silvio R. (Org.). **Gestão de pessoas: fundamentos e aplicações**. Guarapuava: Unicentro, 2011.

19 DUTRA, Joel S. **Administração de Carreira. Uma proposta para repensar a gestão de pessoas**. São Paulo: Atlas, 1996.

Tachizawa, Ferreira e Fortuna²⁰ destacam que este organismo resulta no contínuo desenvolvimento das pessoas e ao mesmo tempo ao alcance dos objetivos e estratégias organizacionais. O desenvolvimento do corpo funcional se dá por meio do Plano de Carreira, que de acordo com Stefano²¹ é a “determinação da sequência ótima da carreira, definindo as alternativas de oportunidades possíveis dentro da organização”. Primak²² lembram que “um plano de carreira deve motivar o funcionário a buscar novos conhecimentos dentro de sua área profissional”, além disso, aumenta a produtividade e a qualidade dos serviços prestados. É uma espécie de guia, de norte que estabelece formas para alcançar os objetivos desejados na profissão escolhida, seguindo uma rota, um percurso.

Dutra²³ relaciona plano de carreira ou sistema de carreira a uma “estrutura” que em suma tem a função de estabelecer e organizar o conjunto de expectativas que a organização tem em relação às pessoas que nela trabalham, atrelada aos níveis de valorização e capacitação. Esta estrutura, no sentido de criar e entender planos e sistemáticas para avaliar a qualidade e adequação dos recursos humanos, envolve a progressão horizontal, a promoção vertical, a avaliação de desempenho e o treinamento e desenvolvimento, vez que são institutos de desenvolvimento na carreira.

Progressão na carreira é o enriquecimento horizontal do cargo a partir do aperfeiçoamento das aptidões do servidor na função, que passa de uma referência salarial para outra e promoção é o enriquecimento vertical do cargo, significando a assunção de responsabilidade de nível hierárquico de tarefas mais alto e ocorre alternadamente, por mérito e tempo, passando de uma classe para outra²⁴.

Importante instrumento constitucional de controle da eficácia do serviço público e conseqüentemente do processo de carreira é a avaliação de desempenho, instituída pela emenda constitucional nº 19 de 1998 e de obrigatória observância pelo administrador, permitindo verificar quanto o profissional se adapta aos objetivos da organização e as demandas e exigências do trabalho. Marras²⁵ ressalta que com este instrumento de gestão é possível mensurar três campos organizacionais: resultados, conhecimento e comportamento.

Por fim, e não menos importante, tem-se o treinamento e desenvolvimento, que segundo Milkovitch e Boudreau²⁶ o primeiro visa promover a aquisição de habilidades, conceitos ou atitudes que resultem em uma melhoria da adequação entre as características do pessoal e as exigências dos papéis funcionais e o segundo tende a aperfeiçoar a longo prazo as capacidades e motivações dos funcionários a fim de torná-los futuros membros valiosos da organização, que inclui além do treinamento, a carreira e outras experiências.

20 TACHIZAWA, Takeshy; FERREIRA, Victor C. P.; FORTUNA, Antônio A. M. *Gestão com Pessoas. Uma abordagem aplica as estratégias de negócios*. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

21 STEFANO, Sílvia R. (Org.). *Gestão de pessoas: fundamentos e aplicações*. Guarapuava: Unicentro, 2011, p. 31.

22 PRIMAK, Irineu. STEFANO, Sílvia. ANDRADE, Sandra M. de. ZAMPIER, Marcia A. *Administração pública: a importância de uma carreira em uma universidade pública do estado do paraná*. Revista de Carreiras e Pessoas (Recapê). São Paulo, 2014.

23 DUTRA, Joel S. *Administração de Carreira. Uma proposta para repensar a gestão de pessoas*. São Paulo: Atlas, 1996.

24 PARANÁ. Governo do estado do paraná. Secretaria da Administração e da Previdência, 2018. Portal do Servidor. Carreira. Disponível em: <<http://www.portaldoservidor.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=91>> Acesso em: 18 de mar. 2018.

25 ZAMPIER, Marcia A.; BERNARDIM, Marcio L.; STEFANO, Sílvia R. (Orgs.). *Gestão de talentos*. Guarapuava: Unicentro, 2013.

26 MILKOVICH, George T.; BOUDREAU, John W. *Administração de Recursos Humanos*. São Paulo: Atlas, 2000.

3. METODOLOGIA

Para se alcançar o escopo do estudo, a abordagem metodológica utilizada apresenta, quanto a sua natureza, caráter descritivo qualitativo, e quanto à estratégia de pesquisa, o estudo de casos múltiplos, focando a investigação em 21 (vinte e um) municípios, escolhidos de forma proposital devido à proximidade geográfica e semelhança sociocultural, dos quais (8) oito demonstraram interesse pela pesquisa e terão sua identidade preservada, alcançando uma amostragem não probabilística. Portanto, a pesquisa não se limitou às informações de uma só organização, tendo o ambiente interno de cada um, ou seja, o departamento de pessoal como fonte de informações, proporcionando maior abrangência e satisfação dos resultados, permitindo assim aplicar a lógica da replicação.

Yin cita que:

“Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (...) o estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo - com a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados”²⁷.

A principal unidade de análise se dá em torno do sistema de carreira do quadro técnico administrativo das prefeituras investigadas, a qual optou-se por incorporar algumas subunidades visando dar ênfase ao estudo, as quais tratam de 3 (três) subsistemas: aplicação de pessoas, manutenção e desenvolvimento de pessoas, o que classifica a pesquisa como estudo de casos múltiplos incorporado.

Face ao exposto e considerando que as questões seguem uma estrutura formal por agrupamentos, baseadas nos 3 (três) subsistemas apontados, estas foram agrupadas em conformidade com as especificidades locais, já que todos são municípios de pequeno porte. Ademais, para facilitar a tabulação e descrição dos resultados, optou-se por estruturá-la em 5 (cinco) tópicos acompanhado das políticas de gestão: (1) Perfil dos respondentes; (2) Perfil das organizações; (3) Subsistema de aplicação de pessoas – (3.1) Administração de cargos e (3.2) Planejamento de carreira e Avaliação de desempenho; (4) Subsistema de manutenção de pessoas – (4.1) Administração de salários, e; (5) Subsistema de desenvolvimento de pessoas – (5.1) Treinamento e desenvolvimento de pessoal.

Como método de obtenção de informações, foram utilizadas duas fontes de evidências simultâneas, tendo como ponto de partida a exploração de dados de natureza primária e secundária, coletados no mês de fevereiro do ano de 2018. Como fonte primária utilizou-se a aplicação de questionário a campo, baseado em um roteiro pré-definido, composto de questões de múltipla escolha, semiestruturado e autoexplicativo, dirigido ao departamento de pessoal de cada instituição, via correio eletrônico e devolvido pelo mesmo canal de comunicação para tabulação. Como segunda alternativa, utilizou-se a pesquisa documental nos sites institucionais das pesquisadas, cuja finalidade foi

²⁷ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. - Porto Alegre : Bookman, 2001, p. 30 e 31.

de suporte e complementar ao estudo, visando proporcionar maior autenticidade e precisão as respostas obtidas, permitindo assim a comprovação das hipóteses.

O questionário foi dividido em duas partes de aplicações simultâneas: a primeira com 9 (nove) questões para conhecer o perfil dos respondentes (profissionais da área de pessoal) sem necessidade de identificação, bem como a estrutura administrativa, e a segunda composta por 20 (vinte) questões para investigar o cenário atual do sistema de carreira. Para os resultados foram atribuídos critérios e valores de escala para cada posição, conforme segue: Não adota a prática - valor 1,0; Pretende adotar a prática - valor 2,0; Adota em menor parte a prática - valor 3,0; Adota em grande parte a prática - valor 4,0, e; Adota totalmente a prática - valor 5,0.

A técnica analítica usada para descrever o fenômeno se deu via construção da explicação baseada em dados retirados de casos concretos que visou responder perguntas até então inexploradas, podendo de alguma forma contribuir para novas áreas.

Inferese da lógica que une os dados às proposições, que como foi encontrado um grande padrão de resultados em todos esses casos múltiplos, dos oito para vinte e um casos, no conjunto, fornecerem uma base substancial para a proposição inicial.

4. ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

Para computação e análise dos dados coletados foi utilizada planilha eletrônica, partindo-se de um raciocínio hipotético-dedutivo, os quais passaram a ser organizados e sintetizados em gráficos, tabelas, quadros ou qualquer outro meio que pudesse acomodar os números contabilizados. A amostragem abrangeu (8) instituições representativas do universo amostral composto por (21) municípios, representando 38% de uma população para qual os resultados são generalizados.

4.1. PERFIL DOS RESPONDENTES

A computação dos dados iniciou-se com a pesquisa de apoio no que se refere ao gênero, seguida de cinco fatores que se sucedem (faixa etária, grau de escolaridade, tipo de cargo, tempo de experiência no cargo e faixa salarial), na forma da Tabela 1.

TABELA 1: Perfil dos respondentes

Variável	Tipo	Quantidade	Percentual (%)
Gênero	Feminino	6	75,0%
	Masculino	2	25,0%
Faixa Etária	18 a 28 anos	1	12,5%
	29 a 39 anos	1	12,5%
	40 a 50 anos	2	25,0%
	51 a 61 anos	4	50,0%
Escolaridade	Ensino Superior Completo	6	75,0%
	Ensino Superior Incompleto	2	25,0%
Tipo de Cargo	Efetivo	6	75,0%
	Comissão	2	25,0%
Tempo de experiência na área de atuação	Até 10 anos	4	50,0%
	De 21 a 30 anos	2	25,0%
	Acima de 30 anos	2	25,0%
Faixa salarial (R\$)	Até R\$ 2.000,00	2	25,0%
	De R\$ 2.001,00 a R\$ 3.000,00	3	37,5%
	De R\$ 3.001,00 a R\$ 4.000,00	1	12,5%
	Acima de R\$ 4.000,00	2	25,0%

Das informações coletadas, infere-se que a área de Recursos Humanos das instituições respondentes opera com predominância feminina. Em relação ao fator idade, metade, são pessoas mais velhas que tem entre 51 a 61 anos. Quanto ao grau de escolaridade, ficou demonstrado que os respondentes têm ou estão cursando ensino superior. Os cursos universitários informados variam entre Gestão Pública, Políticas Públicas, Ciências Contábeis, Administração e Direito.

Outro fator pesquisado faz alusão ao tipo de cargo (se efetivo ou comissão) ocupado pelo detentor da pasta, sendo que 75% são servidores efetivos. O fator tempo de experiência na área mostrou que a 50% das prefeituras respondentes atuam com servidores com menor experiência em RH, ou seja, de até 10 (dez) anos. Em relação a variável salário, somente 25% dos respondentes recebe acima de R\$ 4.000,00, 37,5% até R\$ 3.000,00 e 12,5% até R\$ 4.000,00, o restante até R\$ 2.000,00.

4.2. PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES

A tabela a seguir apresenta dados da estrutura organizacional que será a fração necessária para dar entendimento e precisão à segunda parte da pesquisa, que é a investigação.

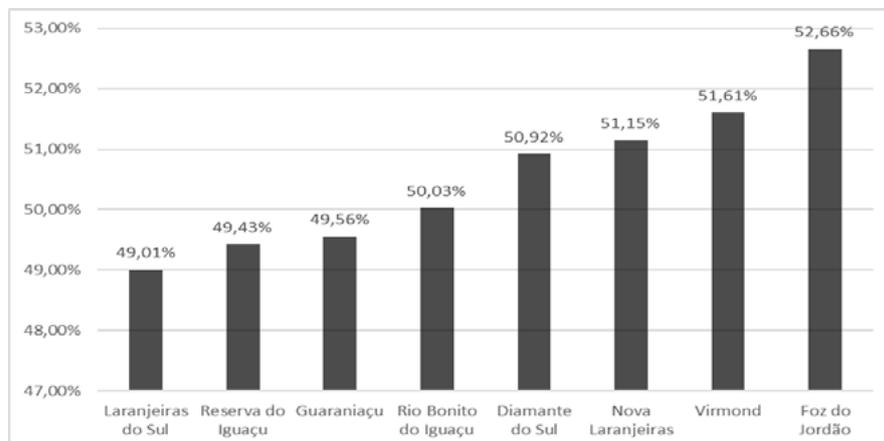
TABELA 2: Perfil das Organizações

Variável	Tipo	Quantidade	Percentual (%)
Total de servidores	De 201 a 300 pessoas	3	37,5%
	De 301 a 400 pessoas	1	12,5%
	Acima de 401	3	37,5%
Índice de gastos com pessoal em 2017	De 46 a 50%	6	75,0%
	De 51 a 55%	2	25,0%
Tipo de Plano	Plano de Classificação de Cargos	1	12,5%
	Plano de Cargos com Plano de Carreira integrado	5	62,5%
	Plano de Cargos com Plano de Carreira em separado	1	12,5%
	Outro	1	12,5%

A Tabela 2 acima, mostra que 37,5% das prefeituras empregam acima de 401 servidores e o mesmo percentual de 201 a 300 servidores. A pesquisa demonstrou que todos os respondentes, extrapolarão seu índice de gasto com pessoal em 2017, seja em relação ao limite de alerta, seja em relação ao limite prudencial, isto é 75% gastou de 46 a 50% e 25% entre 51 a 55%.

A partir das informações apresentadas procurou-se conhecer os índices exatos de gastos com pessoal no exercício, buscando nos Relatórios de Gestão Fiscal dos municípios nos termos da lei de responsabilidade fiscal. O Gráfico 1 comprova a extrapolação, demonstrando que a maioria (75%) está a iminência de atingir o limite prudencial e os demais municípios (25%) estão rumo a atingir o limite máximo.

GRÁFICO 1: Índice de Gastos com Pessoal



Fonte: elaborada pelos autores com base nos relatórios de gestão fiscal.

Em razão do eventual excesso de pessoal no setor público, foi perguntado na pesquisa investigatória, mas, que por conveniência, foi vinculada a esta questão, se os municípios identificam antes de abrir concurso público o quantitativo necessário de pessoal por secretaria, descrevendo as tarefas, atribuições e requisitos de investidura no cargo, e 50% afirmou adotar totalmente a prática e os demais 50% dividiram-se entre empregar a prática em grande e menor parte. A última questão relacionada à estrutura administrativa demonstrou que 62,5% dos municípios respondentes possuem Plano de Cargos com Plano de Carreira integrado, 12,5% tem plano de carreira separado do plano de cargos e 12,5% possui somente plano de classificação cargos.

4.3. SUBSISTEMA DE APLICAÇÃO DE PESSOAS

4.3.1. ADMINISTRAÇÃO DE CARGOS

Iniciando a segunda parte da pesquisa referente à investigação, mas, buscaram-se elementos que pudessem subsidiar o objetivo do estudo, onde foi perguntado sobre a estruturação do plano de cargos com base em normas que estabeleçam os mecanismos da área de gestão de pessoas, vez que a carreira pressupõe cargos, e constatou-se que somente 37,5% dos municípios estão totalmente estruturados, 12,5% estão em grande parte estruturados, 12,5% em menor parte e 37,5% não tem nenhuma estrutura de plano de cargos.

4.3.2. PLANEJAMENTO DE CARREIRA E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

As informações obtidas através da pesquisa mostram que da parcela de instituições que dispõe de Plano de Carreira seja integrado ao de cargos ou separado, somente 37,5% encontra-se totalmente estruturada em sucessão de posições no cargo, outras 25% estão divididas em partes iguais entre estar estruturadas em menor e maior parte. Enquanto que, 37,5% não se estruturou. Outro fator preocupante é o índice baixo de instituições que revisam e atualizam regularmente o Plano de Carreira, ou seja, somente 12,5% tem este hábito integralmente, outras 12,5% adotam em grande

parte a prática, 37,5% em menor parte. A pesquisa demonstrou ainda que somente 12,5% tem total preocupação em criar oportunidades de movimentação vertical na carreira, à chamada promoção. Já 25% tem grande preocupação com esta questão e 12,5% preocupa-se, porém, em menor grau, enquanto as demais instituições ainda não adotam a prática. Ainda, da parcela de instituições que oferece promoção na carreira, 75% consegue mantê-las em dia.

TABELA 3: Planejamento de Carreira e Avaliação de Desempenho

Variáveis	Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
	%	%	%	%	%
Conta com Plano de Carreira contendo a sucessão de posições no cargo com a devida valorização e requisitos de acesso.	25,0	12,5	12,5	12,5	37,5
Revisa e atualiza com frequência o Plano de Carreira no decorrer dos anos conforme normas específicas atualizadas.	25,0	12,5	37,5	12,5	12,5
Cria oportunidades possíveis de progresso (movimentação vertical/promoção na carreira), para o servidor.	37,5	12,5	12,5	25,0	12,5
Mantem em dia as promoções adquiridas, obedecendo prazos e demais requisitos previamente fixados.	12,5	12,5	25,0	12,5	37,5
Deixa de realizar promoção de servidor em decorrência de excesso de gasto com pessoal.	50,0	0,0	37,5	12,5	0,0
Oferece condições de progressão horizontal (mobilidade lateral) no sentido de movimento de crescimento da escala de salário.	12,5	12,5	37,5	12,5	25,0
Mantem em dia as progressões horizontais.	12,5	25,0	12,5	25,0	25,0
Cria e utiliza instrumentos de avaliação individual de desempenho do servidor, com atribuição de nota ou conceito, vinculada ao alcance dos resultados organizacionais.	12,5	37,5	12,5	12,5	25,0
Comunica expressamente (feedback) ao servidor os aspectos positivos e/ou negativos do resultado da avaliação de desempenho.	25,0	37,5	25,0	0,0	12,5

Perguntou-se ainda se os municípios deixam de realizar promoção de servidor em decorrência do excesso de gasto com pessoal, e o resultado apontou que 50% dos respondentes alega não ser por conta deste motivo a falta de concessão de promoções, 37,5% atribui a este fator uma pequena parcela de sua omissão, e 12,5% garante que esta é a grande razão.

Além das variáveis apresentadas, a tabela 3 mostra os dados obtidos em relação à progressão horizontal. A maioria dos respondentes afirmou oferecer condições de avanço ao servidor neste sentido, sendo que 25% adota totalmente a prática, 12,5% adota em grande parte, 37,5% adota em menor parte, já 25% não adota tal comportamento. Porém, de acordo com a pesquisa, somente 25% está com as progressões totalmente em dia, 25% está com grande parte dos avanços em dia e 12,5% está com uma pequena parcela em dia. O restante não mantém esta rotina.

Fora analisado ainda a questão da avaliação de desempenho do servidor para conhecer se a organização cria e utiliza este instrumento para avaliar seu pessoal. Assim, foi constatado que 50% adota a prática, seja de forma integral ou parcial,

37,5% pretende adotá-la e 12,5% não adota. Para complementar a questão foi perguntado se a organização executa a retroalimentação, comunicando ao servidor pontos positivos e/ou negativos de seu resultado (*feedback*) e foi constatado que somente 12,5% dos respondentes adotam totalmente esta prática, 25% adota em menor parte e os demais não adotam.

4.4. SUBSISTEMA DE MANUTENÇÃO DE PESSOAS - ADMINISTRAÇÃO DE SALÁRIOS

A primeira questão procurou saber se a instituição constrói sua estrutura salarial em faixas salariais do agrupamento de cargos e 37,5% delas afirmaram adotar totalmente a prática, 25% adotam, mas, em menor parte e as demais não adotam. Quanto à definição da política de remuneração, 37,5% dos municípios afirmaram adotar totalmente a prática, 12,5% adotam em grande parte, 25% adotam em menor parte, e os outros 25% não adotam.

Com base nas duas questões anteriores, foi perguntado se os municípios repõem as perdas inflacionárias sem deixar ocorrer defasagem salarial e 37,5% afirmaram haver defasagem salarial. Somente 12,5% estão em dia, 25% procuram adotar em grande parte a prática de reposição e 25% em menor parte.

Tabela 4: Administração de Salários

Variáveis	Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
	%	%	%	%	%
Constrói a estrutura salarial formando faixas salariais do agrupamento de cargos, visando atender sua política salarial.	25,0	12,5	25,0	0,0	37,5
Define a política de remuneração determinando o salário base proposto, os tipos de remuneração variável e os benefícios sociais que formarão a remuneração total.	25,0	0,0	25,0	12,5	37,5
Repõe as perdas inflacionárias sem deixar ocorrer defasagem salarial.	37,5	0,0	25,0	25,0	12,5

4.5. SUBSISTEMA DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS - DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL

Prosseguindo a análise, foi perguntado se a organização identifica as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho do servidor, bem como se propõe ações educacionais com base nas oportunidades de melhoria identificadas na avaliação de desempenho, além de oferecer outros incentivos que contribuam com o desenvolvimento na carreira, conforme se observa na tabela 5.

Tabela 5: Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal

Variáveis	Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
	%	%	%	%	%
Identifica as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho do servidor.	50,0	25,0	12,5	0,0	12,5
Propõe ações educacionais para o servidor com base nas oportunidades de melhoria identificadas na avaliação de desempenho.	50,0	25,0	12,5	0,0	12,5
Oferece outros incentivos para a capacitação contínua do servidor (ex. bolsas de estudo, incentivos para obtenção de certificação, flexibilização da jornada de trabalho)	50,0	0,0	25,0	12,5	12,5

Em linhas gerais, 75% dos respondentes não adotam a prática de identificar necessidades de capacitação, 12,5% adota, mas, em menor grau e somente 12,5% adotam totalmente. Fora perguntado também se as instituições propõem ações educacionais para o servidor com base nas oportunidades de melhoria identificadas na avaliação de desempenho, e, portanto, como 75% não tem o hábito de identificar tais necessidades e 12,5% tem, mas, em menor grau, as mesmas não propõem ações educacionais, ficando por conta de 12,5% a adoção da prática. Nesta conjuntura, foi perguntado se o município oferece outros incentivos para a capacitação contínua do servidor, e, somente 12,5% se preocupa em oferecer tais incentivos, 12,5% afirma adotar em grande parte e 25% em menor parte. A outra metade, ou seja, 50% não se preocupa com isso.

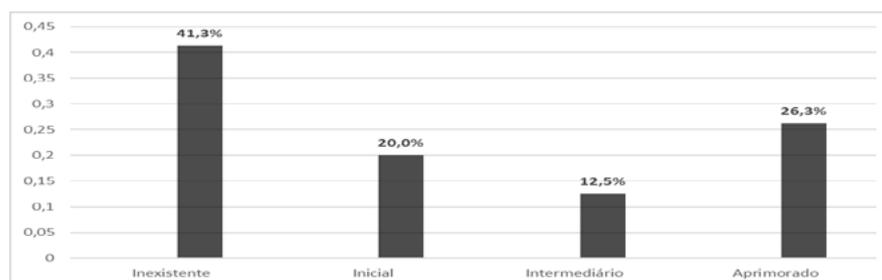
Para concluir a pesquisa e facilitar a análise das informações, isto é, agrupando todas as variáveis analisadas, optou-se por criar níveis de capacidade de gestão que ficou assim definido, conforme quadro 1.

Quadro 1: Nível de adoção da prática

Prática ainda não adotada		Nível de adoção da prática		
Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
Inexistente		Inicial	Intermediário	Aprimorado

A partir desta análise, infere-se que os municípios analisados estão com baixa capacidade de gestão, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 2: Níveis de capacidade de gestão de pessoas



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo, constatou-se que o problema suscitado pertinente ao sistema de carreira do quadro técnico administrativo das prefeituras municipais da Cantu de fato não produz resultados efetivos nos padrões estabelecidos pela área de Gestão de Pessoas, na busca pelo desenvolvimento profissional, como sugere o modelo gerencial, em razão basicamente do excesso de gasto com pessoal, conforme veremos.

Tal afirmação é sustentada pelas variáveis pesquisadas, que envolveu administração de cargos; planejamento de carreira e avaliação de desempenho; administração de salários, e; treinamento e desenvolvimento de pessoal, pois, embora as instituições públicas pesquisadas sustentem-se por estruturas normativas de hierarquia quanto ao quadro de pessoal, na prática acontece a meio termo, ou seja, a estrutura é formal, mas, as expectativas do servidor e conseqüente valorização não acontecem em sua totalidade.

De forma geral, de acordo com o gráfico 2, infere-se que os municípios analisados estão com baixa capacidade de gestão, vez que em 41,3% inexistem práticas capazes de modernizá-las ou profissionalizá-las no que se refere à área de pessoal, fator que prejudica a continuidade do serviço público e prestação de serviços com qualidade.

Dito isto, o objetivo do estudo de traçar uma análise do sistema de carreira dos Municípios da Cantu para verificar a importância atribuída ao servidor público municipal no que se refere à promoção na carreira, produziu resultados satisfatórios para a pesquisa, comprovando-se os problemas no poder público para com os critérios de valorização e desenvolvimento profissional.

Além disso, as evidências ratificam a hipótese e confirmam a justificativa quanto à importância e iminência de uma atuação mais estratégica por parte do gestor, o qual muitas vezes prioriza seu escalão de confiança e não oferece as devidas oportunidades ao quadro efetivo. A comprovação se dá no sentido de que os municípios analisados, em que pese quantificarem os recursos humanos necessários para enxugar a máquina, fazendo com que o suprimento de pessoas seja mais efetivo, ainda encontram-se imbuídos em práticas patrimonialistas, revestidas de vícios, resultando no engessamento no que se refere ao aspecto funcional, seja via concursos ou contratações comissionadas, práticas estas que causam certa dificuldade em revertê-las.

Assim, embora as instituições aleguem que o fator excesso de gasto com pessoal não é a principal razão de não haver promoções na carreira, os resultados de forma geral, direcionam para esta conclusão, já que ao menos metade delas manifesta certa dificuldade em criar oportunidades de promoção, e uma boa parte não consegue mantê-las em dia nem repor as perdas inflacionárias, levando a crer que se o excesso de gastos com pessoal não é a principal razão, contribui de forma significativa para o agravamento do cenário.

Tal entendimento se dá em razão do comprometimento destes índices, que para cumprir as determinações da LRF, impacta na concessão de aumento salarial e na reestruturação da carreira, necessitando primeiramente reduzir despesas com pessoal. A ação governamental não é totalmente falha, vez que atende alguns requisitos estabelecidos pela legislação que rege a área de pessoal como, por exemplo, a definição, estruturação, agrupamento e classificação de cargos, a falha se dá no sentido das oportunidades de promoção e desenvolvimento na carreira que não são efetivas e acaba desmotivando o servidor.

Neste sentido, Evans questiona “como desenvolver pessoas” e ao mesmo tempo responde: dando-lhes responsabilidades e poder de decisão²⁸, porém, depende das organizações o desenvolvimento de políticas apropriadas, e sem rede de influência²⁹. Sem tais ações por parte do poder público, o investimento no capital humano e o desenvolvimento da capacidade de agir formada pelo conjunto de conhecimento, habilidade e atitude descrito por Zampier³⁰ ficam comprometidos.

Assim, nesta fase mais recente da Gestão Pública é cristalino maiores investimentos no ativo mais importante da organização, oportunizando um sistema de carreira autêntico e efetivo. A sustentação poderá advir do controle interno, e uma sugestão para o problema poderia ser a implantação da gestão por competências a partir do investimento nas competências individuais resultando assim no desenvolvimento das competências institucionais.

Devido à amplitude e complexidade do tema, o estudo teve algumas limitações: dificuldade de acesso às informações nos sítios públicos, como por exemplo: telefone, e-mail, etc., do departamento de pessoal; inércia por parte de alguns departamentos no que se refere à disponibilidade de participar da pesquisa; a aplicação dos resultados na prática pode ser de difícil execução, e; carência de artigos científicos publicados que abordam a temática de modo similar.

Espera-se que a pesquisa possa fomentar outros estudos, como: pesquisa de satisfação dos servidores em relação à carreira, implantação de gestão por competências, ampliar o estudo do índice de gasto com pessoal, entre outros, que, dada sua importância, merecem análise de forma especial, possibilitando inclusive a transferência do método aqui utilizado para o contexto de outras instituições públicas ou associações de municípios de portes similares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CANTUQUIRIGUAÇU. Disponível em: <<http://www.cantuquiriguacu.com.br/>>. Acesso em: nov. 2017.

BENDASSOLLI, Pedro F. Recomposição da Relação Sujeito-trabalho nos Modelos Emergentes de Carreira. RAE-Revista de Administração de Empresas. v. 49, n. 4, p.387-400, out-dez, 2009.

28 EVANS, Paul. **Carreira, Sucesso e Qualidade de Vida**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 36, n. 3, p.14-22, jul-set, 1996.

29 DAGNINO, Renato P. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB, 2009.

30 ZAMPIER, Marcia A.; BERNARDIM, Marcio L.; STEFANO, Silvio R. (Orgs.). **Gestão de talentos**. Guarapuava: Unicentro, 2013.

- BRASIL. Constituição da república federativa do brasil. 41 ed. Brasília: Saraiva, 2008.
- BRASIL. Emenda constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em: dez. 2017.
- BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: nov. 2017.
- BRESSER, Luiz C. P. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.
- DAGNINO, Renato P. Planejamento estratégico governamental. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC: CAPES: UAB, 2009.
- DUTRA, Joel S. Administração de Carreira. Uma proposta para repensar a gestão de pessoas. São Paulo: Atlas, 1996.
- EVANS, Paul. Carreira, Sucesso e Qualidade de Vida. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 36, n. 3, p.14-22, jul-set, 1996.
- FILHO, F. de H. B. PESSÔA, S. de A. A carreira de professor estadual no Brasil: os casos de São Paulo e Rio Grande do Sul. RAP-Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 45(4): 965-1001, Jul./ago. 2011.
- JUNQUILHO, Gelson S. Teorias da administração pública. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2010.
- MARCONI, Nelson. Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. 2005. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestão Pública. Disponível em: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MARCONI%20Nelson%20-%20Políticas%20integradas%20de%20recursos%20humanos.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2017.
- MILKOVICH, George T.; BOUDREAU, John W. Administração de Recursos Humanos. São Paulo: Atlas, 2000.
- _____. _____. Administração de Recursos Humanos. São Paulo: Atlas, 2010.
- LONDON, M.; Stumph, S. Managing careers. Reading, MA: Addison-Wesley, 1982.
- OLIVEIRA, José A. de. e MEDEIROS, Maria da P. M. de. Gestão de pessoas no setor público. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2011.
- PARANÁ. Governo do estado do paraná. Secretaria da Administração e da Previdência, 2018. Portal do Servidor. Carreira. Disponível em: <<http://www.portaldoservidor.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=91>> Acesso em: 18 de mar. 2018.
- PRIMAK, Irineu. STEFANO, Silvio. ANDRADE, Sandra M. de. ZAMPIER, Marcia A. Administração pública: a importância de uma carreira em uma universidade pública do estado do paraná. Revista de Carreiras e Pessoas (Recape). São Paulo, 2014.
- SALM, José F.; MENEGASSO, Maria E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, p. 83-104, set. 2009.
- STEFANO, Sílvio R. (Org.). Gestão de pessoas: fundamentos e aplicações. Guarapuava: Unicentro, 2011.
- TACHIZAWA, Takeshy; FERREIRA, Víctor C. P.; FORTUNA, Antônio A. M. Gestão com Pessoas. Uma abordagem aplica as estratégias de negócios. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- TOLEDO, Junior Flávio C. de. e ROSSI, Sérgio Ciquera. Lei de responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo. São Paulo: NDJ, 2001.
- YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre : Bookman, 2001.
- ZAMPIER, Marcia A.; BERNARDIM, Marcio L.; STEFANO, Sílvio R. (Orgs.). Gestão de talentos. Guarapuava: Unicentro, 2013.





.....

opiniãõ

