

Hudson Pimenta

**ANÁLISE DA GESTÃO DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS DO PODER
EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM - MG**

Belo Horizonte
Abril/2010

Hudson Pimenta

**ANÁLISE DA GESTÃO DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS DO PODER
EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM - MG**

Monografia apresentada ao Programa de Especialização em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em gestão pública.

Orientadora: Marília Mariano de Lima Flecha.

Belo Horizonte

Abril/2010

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, exemplos de perseverança, simplicidade e honestidade.

A minha esposa, Magda Cordeiro, pela paciência e incentivo e por sempre acreditar em mim.

A meu irmão Haroldo, pelo apoio financeiro. Meu mecenas.

A amiga Raquel pela nobre ajuda no idioma norte americano e pelos livros disponibilizados.

Ao amigo Anderson pela disponibilização da sua biblioteca

Ao Professor e amigo Dino, pelo incentivo.

A minha orientadora, Professora Marília, meu porto seguro, minha bússola no vasto oceano acadêmico.

A Deus pela oportunidade de me fazer enxergar que tenho muito que aprender.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar a gestão de desenvolvimento de pessoas dos órgãos da administração direta em comparação com os órgãos da administração indireta do serviço público do município de Contagem, em Minas Gerais. A literatura específica sobre o tema versa sobre a importância do vínculo entre a estratégia organizacional e as pessoas, ou seja, a sintonia entre as políticas de gestão de recursos humanos com a estratégia organizacional. A gestão de desenvolvimento de pessoas foi analisada em três órgãos da administração direta e indireta do poder executivo municipal. Trata-se de pesquisa descritiva de natureza quantitativa. A partir da comparação da gestão de desenvolvimento de pessoas dos órgãos que compõem o Poder Executivo municipal, percebeu-se por meio dos dados obtidos, que as políticas de gestão de recursos humanos não fazem parte da estratégia organizacional. Não se pôde aferir a coerência estratégica, pois, as políticas de gestão de recursos humanos não foram identificadas pelos servidores de nível técnico em nenhum órgão do município. Os resultados do estudo mostram que não existe diferença significativa entre a gestão de pessoas na administração direta e na indireta do Poder Executivo municipal. Os órgãos de recursos humanos na prefeitura do município funcionam nos moldes de departamento de pessoal, cuidando de rotinas burocráticas como folha de pagamento, benefícios e trâmites de processos legais. A transição do departamento de pessoal para a gestão de pessoas ainda é um caminho longo a ser percorrido pelo ente municipal.

Palavras chaves: Gestão de desenvolvimento de pessoas. Estratégia organizacional. Políticas de gestão de recursos humanos. Coerência estratégica.

ABSTRACT

The goal of this work is to analyze the people development management of the direct administration agencies in comparison with the indirect administration agencies of the Contagem city public service, in Minas Gerais. The specific literature regarding this topic states about the importance of the connection between the organizational strategy and the people, i.e., the mutual accordance between the politics of human resource management and the organizational strategy. The people development management was analyzed in three direct and indirect administration agencies of the municipal executive. This work presents a descriptive research of quantitative nature. From the comparison of people development management of the municipal executive agencies, it was possible to see through the obtained data, that the politics of the human resource management are not part of the organizational strategy. As the politics of the human resource management were not identified by the technical level employees in any agency of the city, it was not possible to evaluate the coherence of the strategy. Results of the study show that there is no significant difference between the people management in the direct and indirect administration of the municipal executive. The agencies of the human resource in the city work as people department, dealing with bureaucratic routines such as payroll, benefits and proceedings of legal processes. The transition from the people department to the people management is a long way to be covered by the municipal being.

Key words: people development management, organizational strategy, politics of the human resource management, strategic coherence.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	A CRISE DO ESTADO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	10
3	A REFORMA DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL.....	12
3.1	Reforma da gestão pública em Minas Gerais: Choque de Gestão.....	17
3.2	A gestão pública nos municípios.....	20
4	GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO INTERNACIONAL.....	21
4.1	A gestão de pessoas no setor público brasileiro.....	24
5	SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS.....	26
5.1	O vínculo entre a estratégia e as pessoas: a gestão de recursos humanos.....	27
5.2	Gestão de Recursos Humanos: políticas e práticas de GRH.....	28
5.3	O dilema da estratégia organizacional no serviço público.....	28
5.4	Os subsistemas da Gestão de Recursos Humanos.....	29
5.4.1	Caracterização dos Subsistemas.....	30
6	O MUNICÍPIO DE CONTAGEM.....	36
6.1	A composição orgânica do Poder Executivo Municipal.....	37
6.1.1	Administração Direta.....	37
6.1.2	Administração Indireta.....	38
7	METODOLOGIA.....	39
8	APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	41
8.1	Perfil dos pesquisados.....	41
8.2	A gestão de desenvolvimento de pessoas segundo a percepção dos técnicos.....	44
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
9.1	Propostas para o aperfeiçoamento da gestão de desenvolvimento de pessoas nos órgãos do Poder Executivo municipal de Contagem.....	50
	REFERÊNCIAS.....	51
	APÊNDICE A – Questionário aos servidores técnicos.....	53
	ANEXO A – Estrutura orgânica da Prefeitura Municipal de Contagem – MG.....	56

1 INTRODUÇÃO

Na administração pública brasileira a transição do departamento de pessoal para a gestão dos recursos humanos ainda é bem incipiente ou inconclusa. O que prevalece nos órgãos públicos são setores de Recursos Humanos (RH) que lidam com o processamento de rotinas administrativas como a folha de pagamento, cálculo de aposentadorias, benefícios e outras atividades legais. São autênticos departamentos de pessoal que trabalham de forma reativa, dando prioridade a tarefas rotineiras e emergenciais.

No âmbito do serviço público municipal a situação é mais aguda. Os gestores públicos deste ente federado raramente contemplam as políticas de RH no seu planejamento estratégico. Os profissionais de RH no âmbito público, na percepção de Longo (2007, p. 48), continuam “especialistas alheios ao negócio”, portanto, afastados das atividades de reflexão estratégica que são cruciais neste momento de mudança de paradigma do papel do Estado e de consolidação da Nova Gestão Pública.

Baseado nesta conjuntura, constitui-se tema desta pesquisa a análise da gestão de desenvolvimento de pessoas do Poder Executivo do município de Contagem no estado de Minas Gerais.

Delimita-se o tema de forma que a gestão de desenvolvimento de pessoas do Poder Executivo do município de Contagem foi analisada e avaliada, junto aos servidores de nível técnico lotados nos órgãos das administrações diretas e indiretas do município de Contagem.

Nos últimos anos, a prestação de serviços pelo setor público, independente da esfera, deu lugar a numerosas críticas com relação à falta de eficiência e de confiança nas instituições do Estado. A gestão estratégica da função de recursos humanos é um dos instrumentos mais eficazes para melhorar a produtividade do serviço público e dar respostas mais efetivas às novas demandas sociais. (COMITÊ DE GESTÃO PÚBLICA, 2001)

A modernização do serviço público municipal no Brasil é um grande desafio. O nosso modelo federativo descentralizado, promulgado pelos constituintes de 1988, vem privilegiando a União, em matéria de arrecadação, em detrimento dos Estados e, principalmente, dos Municípios. Com a Constituição de 1988 este ente federado passou a responder pela operacionalização, implantação e gerenciamento das políticas públicas, não obstante a desproporcional repartição tributária. (TORRES, 2004)

O município de Contagem, localizado na região metropolitana de Belo Horizonte, ocupa um importante papel no cenário de Minas Gerais. É a segunda cidade mais populosa¹ do Estado e possui o terceiro maior PIB² da região. Para atender as crescentes demandas sociais e desenvolver políticas públicas que promovam o bem estar da comunidade é fundamental a existência da coerência estratégica, isto é, o nexos entre a estratégia da Administração e a estratégia da gestão de recursos humanos.

O estudo se propõe a investigar se os órgãos do Poder Executivo do município de Contagem possuem diretrizes para a gestão de desenvolvimento de pessoas

A pesquisa tem por objetivo analisar e avaliar a gestão de desenvolvimento de pessoas dos órgãos da administração direta em comparação com os órgãos da administração indireta do município de Contagem em Minas Gerais.

O estudo se balizou nos seguintes objetivos específicos:

- a) Verificar qual a estratégia organizacional adotada pela Prefeitura Municipal de Contagem e o modo como é divulgada;
- b) Identificar quais são as diretrizes da gestão de desenvolvimento de pessoas adotadas pelo Poder Executivo Municipal e o modo como são divulgadas;

¹ Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano da RMBH/ FJP, 2006 – Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil/PNUD Site IBGE, 2007

² Fonte: Fundação João Pinheiro, 2006

- c) Verificar se os órgãos do Poder Executivo Municipal (administração direta e indireta) têm conhecimento da estratégia organizacional, bem como das diretrizes adotadas para a gestão de desenvolvimento de pessoas;
- d) Verificar a coerência entre a estratégia organizacional da Prefeitura e as diretrizes da gestão de desenvolvimento de pessoas;
- e) Analisar e avaliar como as diretrizes da gestão de desenvolvimento de pessoas são aplicadas pelos órgãos do Poder Executivo Municipal e quais os fatores facilitadores e dificultadores no processo;

Para se chegar à resposta do problema da pesquisa formulou-se a hipótese básica de que a gestão de desenvolvimento de pessoas da administração indireta do município de Contagem é mais eficiente do que a gestão de desenvolvimento de pessoas da administração direta.

Tendo em vista o objetivo do estudo, optou-se, quanto aos fins, pela pesquisa bibliográfica descritiva de natureza quantitativa. Quanto aos meios optou-se pelas pesquisas bibliográfica e de campo por meio da aplicação de questionários.

O estudo teve a pretensão de gerar um olhar crítico sobre a necessidade de se manter a coerência estratégica no serviço público municipal. Através do tratamento dos dados chega-se a conclusão de que não existe diferença significativa entre os modelos de gestão de recursos humanos dos órgãos da administração indireta em comparação com os órgãos da direta. Fica evidente que os órgãos do Poder Executivo do município de Contagem são desprovidos de uma diretriz para a gestão de desenvolvimento de pessoas. Os servidores de nível técnico de ambos os órgãos desconhecem as políticas ou práticas de gestão de recursos humanos por que elas não existem. O resultado vai ao encontro da opinião de Marconi (2005). Segundo o autor, a área de recursos humanos do setor público brasileiro ainda tem o formato de departamento de pessoal que trabalha sem atividades de nível estratégico.

Este estudo constitui-se de dez seções, abrangendo esta Introdução onde é apresentado o tema, a justificativa, os objetivos, a problemática, a hipótese, a conclusão e como o trabalho apresenta-se estruturado. Ao longo das seções 2 a 5, faz-se a revisão da literatura existente, buscando a contextualização e a coerência

da investigação sobre um tema incipiente na gestão pública: a gestão de desenvolvimento de pessoas. Na seção 6 apresenta-se a administração pública municipal do município de Contagem, objeto deste estudo. Na seção 7 descreve-se a metodologia utilizada na elaboração da pesquisa conforme a taxionomia científica. Na seção 8 apresentam-se os resultados e a análise dos dados obtidos. Por fim, à guisa de conclusão, estabelecem-se, à luz dos argumentos analíticos as considerações finais do estudo e apresenta-se, a partir dos resultados alcançados algumas propostas para o aperfeiçoamento da gestão de desenvolvimento de pessoas nos órgãos do Poder Executivo de Contagem.

2 A CRISE DO ESTADO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

...o setor público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. É uma situação que requer o desenvolvimento de novos princípios. A administração pública deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação. A melhora da gerência pública não é só uma questão de pôr-se em dia com o que está ocorrendo na iniciativa privada: significa também abrir novos caminhos. (METCALFE e RICHARDS apud ABRUCIO, 1997)

O consenso que vigorava na sociedade sobre o Estado mantedor da prosperidade econômica e o bem-estar social, que perdurava no mundo desde o fim da Segunda Guerra Mundial, é colocado em xeque no final da década de 1970. Segundo Abrucio (1997), o Estado que se decompunha possuía três vertentes interligadas: a) Econômica: baseada na Doutrina Keynesiana³; b) Social: baseada no *Welfare State*⁴ e; c) Administrativa: baseada no modelo burocrático de Max Weber, que imprimia os princípios de impessoalidade, neutralidade e a racionalidade à máquina pública.

Quatro elementos sócio-econômicos detonaram a crise e inseriram o Estado num quadro de grave desequilíbrio conjuntural: a) as duas crises do petróleo, de 1973 e 1979 que colocaram a economia mundial em recessão; b) a crise fiscal. Os governos se viram impossibilitados de financiar os seus déficits, pois no período recessivo há queda na arrecadação tributária e o aumento das receitas, via cobrança de impostos, era inaceitável pelos contribuintes que passaram a não perceber a relação direta entre o aumento dos recursos governamentais e o aprimoramento dos serviços públicos; c) crise de governança⁵. Os governos não dispunham de meios para atender as demandas sociais; e d) a globalização e todas as inovações tecnológicas que afetaram as empresas privadas e também o Estado.

³ A Doutrina Keynesiana é uma teoria econômica que ganhou notoriedade após o *Crash* da Bolsa de Nova York, em 1929. O princípio da não-intervenção do Estado na economia, pregado pelo liberalismo clássico de Adam Smith, vai à deriva com a bancarrota de *Wall Street*. Segundo John Maynard Keynes, é imprescindível o papel do Estado na busca do equilíbrio da economia, que seria conseguido, dentre outras medidas, através de investimentos que garantissem o aquecimento da economia concomitante com o estabelecimento de linhas de crédito de baixo custo para fomentar o âmbito privado.

⁴ O Estado de bem-estar era adotado em alguns países desenvolvidos com o fim proposto de produzir políticas públicas na área social para suprimir as demandas básicas da população.

⁵ Segundo Matias-Pereira (2008, p.33), “No que se refere à governança, pode-se argumentar que é a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas.”

Neste novo cenário, de acordo com Peters (citado por ABRUCIO, 1997, p. 9), o Estado estava “com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos” assumidos com uma sociedade que não estava disposta a abrir mão das conquistas sociais adquiridas ao longo do pós-guerra. No âmbito financeiro, os governos perdiam parte significativa da sua capacidade de controle sobre os fluxos de capitais e comerciais ao passo que as multinacionais angariavam mais poder com as políticas de crescimento e expansão global. Era um quadro crescente de ingovernabilidade que explicitava o esgotamento do modelo burocrático weberiano que não supria as demandas da sociedade e não enxergava os anseios dos cidadãos por melhorias na qualidade dos serviços públicos, aumento do controle dos gastos e *accountability*⁶.

O solo estava fértil para a implantação de um novo modelo de gestão que tornasse a máquina pública mais eficiente, flexível e adaptável à nova ordem mundial. Teorias antiburocracias estatais surgiam nos Estados Unidos (*public choice*) e na Inglaterra (ideário neoliberal hayekiano) lastreadas pela opinião pública que acreditava piamente na qualidade do sistema de gestão da área privada. Para Abrucio (1997, p. 11), “Foi neste contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público”. O modelo weberiano seria substituído pelo *managerialism*, que importava as técnicas e ferramentas de gestão do âmbito privado. Para Rua (1997), o *managerialism* possuía as seguintes características: a) seção entre a política e a administração; b) prevalência do aspecto meramente econômico através da avaliação técnica de custo/benefício; c) foco nos custos através de austero programa de especificação de objetivos e controles; d) foco na produtividade e implantação de mecanismos de competição nos moldes do setor privado; e) concepção dos consumidores na condição de contribuintes.

A consolidação do modelo gerencial aconteceu com a eleição do republicano Ronald Reagan para presidência dos Estados Unidos e da conservadora Margareth Thatcher como primeira ministra da Inglaterra. A experiência anglo-americana foi

⁶ “O termo *accountability* pode ser considerado o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas.” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 69)

pioneira na implantação do *managerialism*, chamado de modelo gerencial puro, que tinha vertente estritamente economicista, isto é, com foco na redução de custos e no incremento da eficiência e produtividade organizacional.

O *managerialism* se constituiria em um modelo a ser difundido em outros países, com formas diferenciadas, cada um dentro do seu momento histórico, de acordo com a cultura administrativa, com os princípios do sistema político, com o nível de centralização e o grau de identidade em relação ao *Welfare State*. (ABRUCIO, 1997)

3 A REFORMA DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL

A crise do Estado, que assolava o mundo desde meados da década de 1970, manifesta-se de forma contundente no Brasil nos anos 80. Os sinais indicativos do fenômeno foram a crise fiscal e a exaustão do modelo de substituição de importações. O Estado exibia um modelo obsoleto de intervenção econômica e social que era baseado na centralização das funções, na falta de flexibilidade dos procedimentos e no apego exagerado às normas e regulamentos. (BRASIL, 1995).

A reforma da administração pública, segundo Brasil (1998), está inserida num contexto mais abrangente que é a reforma do Estado brasileiro. Esta reforma deve contemplar três fatores cruciais: a equalização da crise financeira do Estado; o reexame do modo de intervenção do Estado na economia; e o aumento da governança que resultará numa maior capacidade de desenvolver e aplicar as políticas públicas. A reforma da administração pública, por outro lado, seria o elemento propulsor do aumento da governança a partir da transformação administração pública burocrática, caracterizada como auto referida, rígida e ineficiente, para a administração pública gerencial que se propunha ser flexível, ágil e capaz de atender as novas demandas sociais e ao novo conceito de cidadania.

Quadro 01

Comparação entre a Administração Pública Burocrática e a Gerencial

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
<ul style="list-style-type: none"> i. Auto-referente com foco no processo e em suas necessidades; ii. Convicção plena na racionalidade absoluta gerada pela burocracia; iii. Controle rígido dos processos para coibir o nepotismo e a corrupção; iv. Inexistência da confiança; v. Gestão autoritária e centralizadora; vi. Defende o formalismo, a rigidez e a severidade técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> i. Foco no cidadão. A preocupação é a oferta de serviços e não a gestão de programas para atender os procedimentos da burocracia; ii. A sociedade é vista como uma arena política, onde os cidadãos se organizam para defender seus interesses; iii. O combate ao nepotismo e a corrupção através de instrumentos mais flexíveis e eficazes como o controle de resultados e indicadores de desempenho; iv. Existe a confiança lastreada por resultados. Através da delegação o gestor tem a liberdade de escolher as ferramentas mais adequadas para o cumprimento das metas estabelecidas; v. Gestão baseada na descentralização com delegação de poderes e atribuições de responsabilidades; vi. Defende os princípios da confiança e descentralização das decisões através de uma gestão mais flexível que prima pela inovação e criatividade

Fonte: Matias, 2008, p. 113

A proposta de reforma na administração pública no Brasil foi baseada nas diretrizes do “*new public management*”, também conhecido como nova gestão pública ou administração pública gerencial. As diretrizes desta proposta, de acordo com Brasil (1998), são as seguintes: a) descentralização das atividades para as unidades da federação ou para o setor público não-estatal e desconcentração através do aumento da autonomia dos órgãos da administração pública; b) a seção entre a formulação e execução das políticas públicas; c) monitoramento gerencial das unidades descentralizadas com a pactuação de resultados e a instituição de contratos de gestão para viabilizar o controle social; d) gestão de serviços de interesse público por meio de parcerias com a sociedade organizada; e) aferição desempenho individual e institucional; f) inserção do planejamento estratégico no processo de gestão; g) racionalização dos procedimentos burocráticos; h) política de

recursos humanos baseada no aprimoramento do desempenho para crescimento profissional.

A reforma gerencial no Brasil foi concebida nos seis primeiros meses do governo Fernando Henrique Cardoso. A criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) representou a inclusão definitiva da reforma na agenda do Governo. O MARE, segundo (BRASIL,1998, p. 16), detinha as funções “de coordenação, normatização e execução de ações no âmbito dos sistemas de recursos humanos, modernização administrativa, informações e serviços gerais” Os documentos que compunham o projeto de reforma foram: a proposta de emenda constitucional do capítulo da administração pública e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁷.

O Plano Diretor não visava o modelo neoliberal do Estado mínimo. A proposta era a reconstrução do Estado para que, além das funções clássicas de manutenção da garantia da propriedade e dos contratos, o Estado exercesse sua função complementar ao mercado sendo o regente da economia com vistas à diminuição das desigualdades sociais. (BRASIL, 1995)

⁷ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE - e apresentado pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, à sociedade em 1995. O Plano continha um diagnóstico da máquina pública brasileira e os objetivos almejados pelo governo e pela sociedade no intuito de munir a administração pública de padrões mais elevados de governabilidade e governança. (TORRES, 2004)

Quadro 02

Os objetivos globais e específicos da reforma do aparelho do Estado no Brasil

Objetivos globais	Aumentar a governança do Estado; Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias; Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local; Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional.
Objetivos para o núcleo estratégico ⁸	Aumentar a efetividade do núcleo estratégico; Modernizar a administração burocrática através de uma política de profissionalização do serviço público e implantação de uma cultura gerencial; Dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial.
Objetivos para as atividades exclusivas	Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; Substituir a administração pública burocrática pela administração pública gerencial; Estimular as práticas de participação popular na formulação e avaliação das políticas públicas, visando o efetivo controle social.
Objetivos para os serviços não exclusivos	Transferir para o setor público não-estatal os serviços não exclusivos (publicização ⁹); Dotar os dirigentes destes serviços maior autonomia e responsabilidade; Aumentar o controle social destes serviços dos conselhos de administração; Melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços ao cidadão-cliente.
Objetivos para a produção para o mercado	Continuar o processo de privatização; Reestruturar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios que forem privatizados; Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Fonte: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995

Para Bresser-Pereira (1998), a Reforma Gerencial no Brasil foi viabilizada com a promulgação da emenda constitucional que reformulou o capítulo da administração pública em 1988. Depois de três anos de amplo debate com a sociedade e com o Legislativo a emenda constitucional nº. 19/98, que também ficou conhecida como reforma administrativa, é aprovada no Congresso Nacional. Os pontos principais da reforma constitucional foram: a) a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários¹⁰ com a possibilidade de perda do cargo por motivo de falta grave,

⁸ BRASIL (1998) classifica as funções do setor público em: núcleo estratégico, onde se define e avalia as políticas públicas; b) setor de atividades exclusivas de Estado, onde poder de Estado é exercido, exemplo: legislação, fiscalização, polícia etc; c) setor de serviços não exclusivos ou competitivos, atividades que o Estado realiza ou subsidia, exemplo: escolas, universidades, centro de pesquisa e; d) setor de produção de bens e serviços para o mercado, atividade produtiva realizada direta ou indiretamente pelo Estado, exemplo: atividades de infra-estrutura.

⁹ Segundo Bresser-Pereira (1998), a publicização é a transferência dos serviços sociais e científicos para o setor público não estatal que são as organizações sem fins lucrativos, não pertencentes a nenhum grupo ou indivíduo, voltadas para o atendimento do interesse público.

¹⁰ "Servidores públicos estatutários são aqueles cuja relação jurídica de trabalho é disciplinada por diplomas legais específicos, denominados de estatutos. Nos estatutos estão inscritas todas as regras

desempenho insatisfatório ou por excesso de quadros; b) o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único¹¹; c) a disponibilidade do servidor com remuneração proporcional ao tempo de serviço; d) exigência de avaliação especial de desempenho para alcance da estabilidade no final do estágio probatório; e) vedação ao aumento em cascata; f) eliminação da isonomia; g) limitação rígida da remuneração dos servidores públicos; h) exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado estabelecia três dimensões para a Reforma Gerencial da administração pública brasileira: institucional-legal, cultural e gerencial. Na dimensão institucional a reforma da constituição fora de suma importância para a superação dos obstáculos legais à implantação da Nova Gestão Pública. A dimensão cultural estava imbuída no Plano Diretor como um todo, pois a difusão dos novos valores gerenciais e as modernas práticas do *management* foram amplamente divulgadas à opinião pública, haja vista a aprovação da emenda constitucional 19/98 no Congresso Nacional. Na dimensão gerencial optou-se pela adoção da gestão pela qualidade total como estratégia gerencial básico do governo. Esta técnica, oriunda do âmbito privado, seria muito adequada à administração pública desde que adotada as devidas adaptações. (BRESSER-PEREIRA, 1998)

Os dois programas do governo implantados dentro da filosofia da gestão pela qualidade total foram: a) Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública. Teve como objetivo o aperfeiçoamento da qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos. O Programa "... é um instrumento para a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, necessária à implementação de um novo modelo de gestão do Estado, que valorize a participação e a iniciativa de cada servidor público." (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 219); b) Programa de

que incidem sobre a relação jurídica, razão por que nelas se enumeram os direitos e deveres dos servidores e do Estado." (FILHO, 2007, p. 518)

¹¹ Regime jurídico "é o conjunto de regras de direito que regulam determinada relação jurídica " (FILHO, 2007, p. 518).

(BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 211) nos diz que a instauração do regime jurídico único pela Constituição de 1988 "... resultou em um aumento de custos imenso par o setor público, na medida em que uma enorme quantidade de funcionários celetistas (na União, cerca de 400 mil) foram de um dia para outro transformados em servidores estatutários, passando a ter direito a todos os privilégios envolvidos, especialmente a aposentadoria integral e precoce." Com o fim do regime jurídico único, todos os entes da Federação passaram a ter mais uma opção de regime jurídico.

Reestruturação e Qualidade dos Ministérios. Teve como objetivo reformular os ministérios para atendimento das diretrizes do Plano Diretor bem como para a melhoria da qualidade de sua gestão.

Para a reforma administrativa no Brasil sair do plano teórico foi necessária a mudança de paradigma da administração pública burocrática para a administração pública gerencial. Conforme descrito anteriormente, o clima não era favorável, a sociedade estava descrente, não havia uma noção de cidadania amadurecida ao ponto de haver uma cobrança pelo resultado satisfatório da reforma, a imprensa era cética e o Congresso Nacional imbuía-se de um pragmatismo inflexível em relação a qualquer proposta de reforma no Estado ou na administração pública. Para Przeworski (citado por BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 266). “o êxito da reforma do Estado depende da capacidade de cobrança dos cidadãos”. O Estado era considerado uma entidade acima da sociedade, pois o senso de cidadania era incipiente no país.

Foi necessário um empenho muito grande do governo para sensibilizar estes atores e a opinião pública para colocar em pauta na agenda política temas tão polêmicos como a estabilidade dos servidores, o regime de trabalho, o regime previdenciário e os tetos de remuneração. Quando os chefes dos poderes executivos das esferas estadual e municipal se deram conta da necessidade do ajuste fiscal, para sanar as contas públicas, e de que o modelo burocrático de administração não respondia mais às demandas sociais, a reforma do Estado e a nova gestão pública passaram a ser defendidos publicamente. O mesmo aconteceu com a imprensa e com a opinião pública durante este processo de amadurecimento da cidadania. E por último, como destaca Bresser-Pereira (2006), o apoio da alta burocracia foi de fundamental importância e foi sendo obtido de forma paulatina, não obstante à oposição que acontecia nos setores baixo e médio do funcionalismo.

3.1 Reforma da gestão pública em Minas Gerais: Choque de Gestão

O choque de gestão incorporou as diversas inovações e iniciativas de aperfeiçoamento da gestão pública em decorrências de experiências propostas ou implementadas no governo federal ou nos demais estados. Estas inovações se deram tanto no campo do planejamento – estratégia,

quanto no campo da gestão – recursos, meios instrumentos de gestão por resultados. (JUNIOR, 2004, p. 1)

O quadro do setor público de Minas Gerais em meados de 2002 era preocupante. A máquina administrativa passava por um estado deplorável com uma situação fiscal extremamente grave. A dívida do estado com fornecedores girava em torno de cinco bilhões de reais. Cerca de cem milhões representavam direitos concedidos e não pagos a servidores. Pelo menos quatorze bilhões estavam comprometidos com precatórios. A folha de pagamento consumia 74% da receita corrente líquida evidenciando um déficit orçamentário que comprometia o pagamento dos servidores. A baixa capacidade de governança do estado refletia no moral dos servidores públicos que estavam completamente atônicos e desprovidos de uma carreira estruturada onde a única opção de acréscimo remuneratório acontecia por meio do adicional por tempo de serviço. (JUNIOR, 2004)

A expressão Choque de Gestão surgiu antes da eleição de 2002 para governo de Minas Gerais. Uma equipe multidisciplinar de técnicos do então candidato Aécio Neves fez um diagnóstico e constatou a grave crise fiscal do estado, acompanhada do notório problema de gestão pública e anacronismo do modo de funcionamento da máquina de governo. Para recuperar a capacidade de governança do estado a solução consensual foi a adoção de modernas práticas de gestão pública através de um “...choque, ou seja, um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da administração estadual...” (VILHENA *at al.*, 2006, p. 15)

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 definiu, no âmbito federal, as diretrizes da modernização administrativa. Várias unidades da federação, como Minas Gerais, implantaram um modelo de gestão pública baseado nas experiências do governo federal e dos países anglo-saxões, procurando respeitar a cultura local e as peculiaridades do estado.

Segundo Júnior (2004), o plano do governo de Minas atuou em duas dimensões: ajuste à realidade e inovação. O ajuste à realidade fundamentou-se na dilatação das receitas, na diminuição das despesas, no controle orçamentário e financeiro, na

racionalização do gasto público, no aprimoramento de sistemas corporativos, no rígido controle da folha de pagamento buscando o fim do crescimento vegetativo e na ampla reforma administrativa. A inovação consistiu na elaboração do novo marco legal para a criação de uma administração pública voltada para a geração de resultados para a sociedade com *accountability*, controle e participação social. A definição de objetivos e prioridades aos órgãos e entidades e destas aos servidores coube ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, PMDI com uma visão e estratégia para o Estado até 2020, e ao Plano Plurianual de Ação Governamental, PPAG, para o quadriênio de 2004-2007. De forma concomitante acontecia uma contínua racionalização de processos com a utilização de modernas tecnologias de gestão e informação inclusive para a sociedade através do governo eletrônico.

A reforma administrativa iniciada em 2003 por meio de sessenta e três Leis Delegadas proporcionou uma reengenharia na máquina pública do Estado com a extinção de secretarias, superintendências da administração direta e indireta e a extinção de milhares de cargos comissionados. Para conferir maior transparência ao Estado foi criada a Advocacia Geral do Estado, AGE, a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais, CODEMIG, e a Ouvidoria Geral do Estado, OGE. Confirmando o caráter perene da reforma, dois órgãos são criados com o objetivo de racionalizar e aprimorar o governo estadual e o gasto público: a Auditoria Geral do Estado, AUGE, com atividades de correição administrativa e auditoria operacional para dar suporte na implementação da nova gestão pública e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, SEPLAG, com atribuições de planejamento, orçamento, coordenação, gestão de pessoal, logística, patrimônio, tecnologia da informação e modernização administrativa. (JÚNIOR, 2004)

O Choque de Gestão, para Vilhena *et al* (2006), não é uma versão estadual da reforma administrativa. O projeto é mais ambicioso, visa o ajustamento institucional com foco no desenvolvimento e na integração das políticas de gestão pública¹² que acontecem nos âmbitos macrogovernamental, institucional e individual. O entrave é que as políticas de gestão são executadas de forma autônoma, visando o objetivo

¹² Segundo Barzelay (citado por VILHENA *et al*, 2006, p. 38), "Políticas de gestão pública referem-se a regras e rotinas que se aplicam à administração pública como um todo em relação à macroorganização governamental, processo de planejamento, orçamento e gestão financeira, funcionalismo, organização sistemas e métodos, controle e avaliação e aquisições."

específico do âmbito de atuação não havendo portando sinergia para a consecução de um objetivo global. O caráter inovador do Choque de Gestão é a busca da potencialização das políticas de gestão pública com foco na produção de resultados de desenvolvimento, ou ainda, nas palavras de Vilhena *et al* (2006, p. 32), “...combinando elementos dos programas de ajustes com iniciativas vigorosas voltadas para o desenvolvimento do Estado.”

Quadro 03

Principais ações do Choque de Gestão

Avaliação de desempenho institucional (acordo de resultados)	Ferramenta gerencial que busca o engajamento das instituições através da pactuação de resultados e outorga de autonomia para se chegar aos objetivos organizacionais.
Novo modelo de parceria para implementação de políticas públicas (OSCIP)¹³	Por meio do Termo de Parceria, o Estado cede recursos para a OSCIP realizar os serviços de interesse público.
Avaliação de desempenho individual	É um recurso para adoção do modelo meritocrático da nova gestão pública, onde o servidor é avaliado não em função exclusivamente do tempo de serviço, mas do seu desempenho.
Desenvolvimento e implantação de políticas de recursos humanos	Medidas que visem a promoção, o reconhecimento e a recompensa dos servidores que efetivamente contribuam para a sociedade, bem como ações de aperfeiçoamento para aqueles que ainda não atingiram o patamar desejado.
Formação, qualificação e capacitação de recursos humanos pela Escola de Governo	A Escola de Governo está incumbida de capacitar e treinar os servidores do Estado para o Choque de Gestão através de cursos voltados à Nova Gestão Pública, além de oferecer os cursos tradicionais de superior, Especialização e Mestrado em administração pública, reconhecidos pela CAPES.

Fontes: Júnior (2004) e Vilhena *et al* (2006)

3.2 A gestão pública nos municípios

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 promoveu uma engenharia institucional na administração pública brasileira. Com a adoção do modelo federativo descentralizado observou-se um aumento significativo das atribuições constitucionais dos municípios que passaram a responder pela operacionalização, implantação e gerenciamento das políticas públicas mais significativas. Não obstante, este ente da federação tem sido prejudicado na repartição tributária. É notória a concentração da arrecadação na União. No

¹³ OSCIP – “Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é um título concedido, sem fins lucrativos, a pessoas jurídicas de direito privado que tenham a intenção de, eventualmente, firmar parceria com o Estado para a execução de serviços públicos não exclusivos do Estado.” (VILHENA *et al*, 2006, p. 132)

exercício de 2001, a distribuição da carga tributária ficou assim: União 59,34%, estados 26,50% e municípios 14,16%. Como se não bastasse, a acirrada competição intermunicipal tem implicado em vultosos incentivos para atração de empresas através de fornecimento de infra-estrutura, doação de terras e isenção fiscal. (TORRES, 2004)

Este quadro, segundo Torres (2004), demonstra a dificuldade em se modernizar a burocracia pública municipal, principalmente nos municípios mais distantes e carentes que sobrevivem quase que exclusivamente com os repasses do governo federal e estadual além de disporem de um corpo de servidores desmotivados, com baixa remuneração, carentes de treinamento, planos de carreira e não raro, com salários atrasados. O ente federado executor de políticas públicas, com poucas exceções, não possui um aparato administrativo que lhe permita modernizar as práticas de gestão. A prova cabal é o crescente número de empresas de consultoria que executam todo o trabalho administrativo para as prefeituras do interior como: folha de pagamento, elaboração de orçamentos e demonstrações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além de concursos públicos e projetos de reforma administrativa. A Constituição de 1988 criou um grande paradoxo: a descentralização administrativa com a concentração de recursos no nível federal.

4 GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO INTERNACIONAL

A gestão de recursos humanos é um dos instrumentos de gestão mais eficazes para melhorar a eficiência e o rendimento no setor das administrações públicas. A melhoria da gestão de recursos humanos, em áreas como a dos métodos de remuneração e de emprego, métodos de trabalho, a cultura organizacional e a satisfação profissional, permitirá às organizações de serviço público serem mais eficazes e eficientes. (COMITÊ DE GESTÃO PÚBLICA, 2001, p. 65)

Os países-membros da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) traçaram metas de reformas de gestão pública bem arrojadas em resposta às recessões econômicas dos anos 80 e 90 que paralisaram a economia global e comprometeram a capacidade de governança dos Estados. De acordo com COMITÊ DE GESTÃO PÚBLICA (2001, p. 48), "...o modo de prestação

de serviços pelo setor público deu lugar a numerosas críticas com relação à sua falta de eficiência e de confiança nas instituições do Estado.” O paradigma do papel do Estado e a forma de prestação de serviço público davam sinais de esgotamento.

A administração estratégica utilizou a Gestão de Recursos Humanos (GRH) como um dos mecanismos mais significativos na promoção das mudanças necessárias ao aprimoramento da produtividade do serviço público e a efetiva capacidade de dar respostas às novas demandas sociais. As diretrizes das reformas dos países membros da OCDE foram: a) redução das diferenças entre a GRH do âmbito público e do privado. Várias ferramentas do *management* passaram a ser utilizadas pelo setor público concomitante com a flexibilização da estabilidade dos servidores. Segundo COMITÊ DE GESTÃO PÚBLICA (2001, p. 50), partiu-se da premissa de que “...as administrações públicas podiam atingir a eficiência máxima funcionando como uma empresa”; b) busca da eficiência econômica com a redução do quadro de servidores. Vários países da OCDE implantaram um programa de caráter perene de redução do quadro de servidores efetivos. Algumas ações neste sentido foram: demissão, concessão de aposentadoria antecipada; bônus de saída etc; c) descentralização das atribuições da GRH, até então exclusividade da administração central, para os ministérios e as agências administrativas. Houve um processo de delegação de poderes com o propósito de desenvolver um comportamento responsável por parte da organização e seus servidores. No nível organizacional foi adotado um sistema de gestão baseado no resultado com foco nas metas. No nível dos servidores foi adotada a remuneração variável atrelada ao resultado e ao rendimento no trabalho; d) meta de transformar o governo em “empregador modelo”. A parcela da população menos favorecida em termos de empregabilidade, como os grupos minoritários, os deficientes físicos etc, continuaram tendo oportunidade de acesso através do serviço público onde a seleção é meritocrática, sem discriminação de sexo, cor, religião etc.

As reformas na GRH não aconteceram na mesma extensão e velocidade nos países-membros. Fatores como o aprendizado cultural e histórico, o impacto da recessão econômica e a estratégia local foram preponderantes. Num extremo aconteceram as reformas mais heterodoxas que alteraram a natureza do emprego na função pública e a GRH. O notório exemplo é a Nova Zelândia onde não há

diferenciação entre a legislação que rege o emprego público e o privado. Outros países fazem parte deste grupo, embora com mudanças menos significativas como a Austrália, Reino Unido, Suíça e Suécia. No outro extremo situam-se os países com reformas bem acanhadas onde as mudanças na GRH foram bem pontuais e limitadas, optando-se pela manutenção da gestão centralizadora. Ainda há aqueles países que estão na linha medial onde as reformas foram baseadas na atualização e racionalização dos instrumentos de gestão de pessoal sem a adoção de novas teorias de gestão.

De acordo com COMITÊ DE GESTÃO PÚBLICA (2001, p. 61), as iniciativas de reformas na GRH nos países-membros contribuíram "...para a substituição da cultura de gestão regulamentada pela cultura de gestão baseada nos resultados". As práticas de descentralização e de delegação na GRH trouxeram vários pontos positivos: formas de gestão e ordenação mais eficientes, melhora na qualidade da prestação de serviços, servidores trabalhando com foco na eficiência e gestores mais motivados com o aumento da autonomia no trabalho. Para COMITÊ DE GESTÃO PÚBLICA (2001), é fundamental a integração da GRH a outros instrumentos de gestão como a programação orçamentária, a contabilidade etc.

Um problema contemporâneo da GRH nos países membros da OCDE tem sido o recrutamento e a retenção de pessoal de alta qualidade no serviço público. A redução das diferenças entre a GRH do setor público e do privado não vem acontecendo no âmbito da remuneração além da perda da estabilidade. Está cada vez mais difícil aos países-membros da OCDE recrutar e reter bons servidores. (COMITÊ DE GESTÃO PÚBLICA, 2001)

Segundo COMITÊ DE GESTÃO PÚBLICA (2001), nos anos 90, verificou-se nos países membros da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), um processo de mitigação das diferenças na gestão de pessoas nos âmbitos público e privado. As reformas das administrações públicas nestes países promoveram, em maior ou menor grau, a introdução de diversos mecanismos de mercado como: concorrência, escolha, cálculo dos preços, tomadas de decisões descentralizadas, incentivos monetários etc.

4.1 A gestão de pessoas no setor público brasileiro

O Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 foi o marco inicial da experiência brasileira com os novos modelos de gestão pública baseados no *management*. Os três entes da federação, em maior ou menor grau, iniciaram uma mudança de paradigma no papel e no modo de atuação do setor público. Para Marconi (2005), apesar das reformas no setor público brasileiro serem incipientes e inconclusas, alguns fatores podem ser observados: a) a retração do Estado nos setores onde a iniciativa privada é mais eficiente; b) as privatizações e o surgimento de atividades regulatórias; c) a descentralização promovida pela Constituição de 1988 que atribuiu aos estados e, principalmente aos municípios, novos papéis na implementação de políticas públicas; d) maior participação da sociedade civil na exigência de uma prestação de serviço mais qualificada e no acompanhamento dos gastos públicos aumentando o processo de *accountability*; e) o aumento da presença das organizações da sociedade civil atuando em áreas de interesse público.

Este novo modelo de gestão do Estado brasileiro que se delinea, presumindo as constantes e céleres alterações nas demandas dos cidadãos e no modo como atendê-las, exige dos gestores públicos mais do que uma mera reacomodação de estruturas internas de órgãos ou de regulamentos. Intervenções pontuais, reestruturações administrativas, não garantem uma mudança de comportamento de caráter contínuo. Neste contexto, a área de gestão de pessoas tem um papel crucial, pois, é necessário preparar o servidor para um novo perfil, mais flexível, com capacidade de aprender e se desenvolver de forma perene para melhor assimilar estas mudanças e responder de forma eficiente e eficaz. (MARCONI, 2005)

Na visão de Marconi (2005), a área de Recursos Humanos do setor público brasileiro ainda tem o formato de departamento de pessoal. O que predominam nos órgãos públicos são setores que executam rotinas ligadas às tarefas administrativas para processamento da folha de pagamento, processos de aposentadoria, benefícios, além de outras atividades ligadas à parte legal. A carência de uma diretiva para as políticas de recursos humanos e o baixo nível de informatização, imprimem à área uma imagem de ineficiência e burocracia. Vocábulo aqui empregado no seu sentido pejorativo. A consequência é uma gestão reativa, que trabalha em função da

demanda de outros setores e servidores, dando prioridade a tarefas comuns, usuais e as urgentes. Na conclusão de (MARCONI 2005, p. 3):

As atividades mais estratégicas, como a definição de políticas para contratar, capacitar (quando há capacitação) e remunerar funcionários, entre outras, ficam em segundo plano. Por conseqüência, termina-se atuando sob um modelo de “balcão” para o atendimento pontual das demandas de categorias com maior poder de pressão.

Esta nova definição da função de recursos humanos, isto é, a transição da administração de pessoal para gestão de recursos humanos, também ocorre de maneira assimétrica no âmbito privado. Beer (citado por LONGO, 2007, p. 48), inicialmente, conceitualiza o termo administração de pessoal como “uma função indireta, de segunda ordem, concebida como um mero apoio às atividades empresariais verdadeiramente criadoras de valor”. Em seguida, (LONGO, 2007, p. 48) descreve as atividades do administrador de pessoal: “- pagar a folha e os seguros sociais, contratar, exercer o controle de presença, organizar as férias e licenças – porém meramente aplicadas e despojadas de substância própria.” Longo (2007) e Marconi (2005) compactuam do mesmo raciocínio: onde a gestão de pessoas é aplicada nos moldes de um departamento de pessoal, dificilmente se encontra alguma definição estratégica para as políticas de recursos humanos.

Segundo Longo (2007), há indicativos de incremento da função de recursos humanos do setor privado como: a) abundância de acervo técnico para os gestores; b) redefinição da qualificação do profissional de recursos humanos, com exigências mais abrangentes, como por exemplo, o caráter multidisciplinar; c) aumento da capilaridade entre as políticas e práticas de gestão de pessoas com a estratégia empresarial; d) majoração da importância das áreas especializadas em recursos humanos, que pode ser percebida no novo posicionamento interno e no incremento do nível de autoridade organizacional. O *métier* de Recursos Humanos vai perdendo a conotação de profissional alienado ao objetivo estratégico empresarial, envolto em atividades que somente ele conhece, mas que são desconexas ao *management* da organização.

Respeitando as peculiaridades da gestão de pessoas no âmbito público, que é bem incipiente, Longo (2007, p.53), afirma que “os novos enfoques de gestão de recursos

humanos nas empresas alimentam os planos de modernização da gestão pública”. O conjunto de obras literárias da gestão empresarial, *management*, tem cada vez mais destaque entre os gestores públicos. Graças à globalização, a difusão do conhecimento entre as nações, de forma concomitante e uniforme, tornou-se possível. Não raramente, surgem linhas de intervenção similares no setor público e no privado.

5 SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

O sistema integrado de gestão de recursos humanos, na visão figurativa de Longo (2007), é visualizado através de uma aproximação, um *close up*, no círculo central da Figura 1, na Gestão de recursos humanos. Nesta visão macro, encontramos um sistema integrado composto por sete subsistemas interligados e dispostos verticalmente em três níveis, conforme a Figura 2.

FIGURA 1

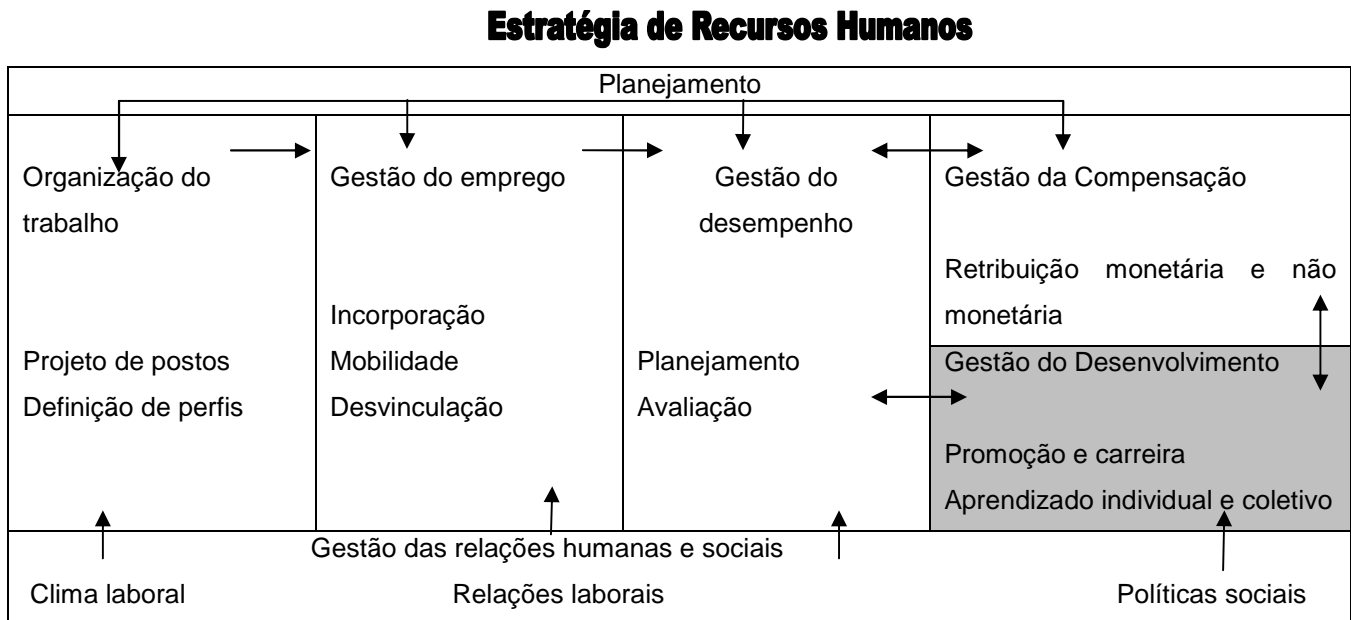
Modelo integrado de gestão estratégica de recursos humanos



Fonte: Longo, 2007, p. 78

FIGURA 2

Subsistemas de gestão de recursos humanos



Fonte: Longo, 2007, p. 98

5.1 O vínculo entre a estratégia e as pessoas: a gestão de recursos humanos

A gestão de recursos humanos (GRH) é um sistema integrado de gestão cujo objetivo é a adequação das pessoas à estratégia organizacional para a consecução dos resultados almejados. LONGO (2007)

Esse autor desenvolve um modelo de GRH – Figura 1 - para ilustrar a importância do papel das pessoas nos resultados organizacionais. Segundo ele, a relação causal entre resultados almejados e pessoas acontece de duas formas: a) pela influência do grau de ajuste do levantamento, quantitativo e qualitativo, dos recursos humanos necessários para obtenção dos objetivos pretendidos, isto é, os recursos humanos devem se ajustar às necessidades organizacionais, para se evitar tanto o excesso quanto à falta, com foco na celeridade do processo; b) pela conduta das pessoas na execução de suas tarefas. Resumidamente, a GRH atua em duas vertentes: no dimensionamento de capital humano e na conduta das pessoas.

A GHR é relevante para a organização quando contribui de forma efetiva para o alcance de resultados. Em outras palavras, Longo (2007, p.80), afirma que "...a

gestão de recursos humanos não obtém êxito em organizações que não alcançam seus objetivos”. Não obstante, o êxito organizacional provém de resultados positivos de todas as áreas de gestão: comercial, financeira, marketing, contábil etc. A GRH só pode ser responsabilizada pelos resultados de sua área de atuação, ou seja, no que tange às pessoas.

5.2 Gestão de recursos humanos: políticas e práticas de GRH

Política, em qualquer área de gestão, refere-se a um desígnio organizacional, consciente e sensato de agir de determinado modo, de forma perene, até que haja razão para não fazê-lo. Longo (2007, p.81), conceitua políticas de gestão de recursos humanos como: “... o conjunto de critérios gerais e maneiras de fazer que, em um contexto organizacional determinado, orientem as decisões que afetam a gestão do emprego e das pessoas”. Portanto, se uma organização possui recorrência de determinada prática do âmbito de gestão de pessoas, num contexto determinado, por um período de tempo longo, ela possui política de GRH, independente da avaliação que se faça desta prática de GRH.

As políticas de GRH podem apresentar-se de forma explícita e formal, o que, sem dúvida, facilita o seu reconhecimento. O que é comum no mundo corporativo são as políticas não explicitadas e não formalizadas. Há ainda a possibilidade de que haja incoerência entre a política adotada, a anunciada formalmente e as práticas de pessoal atestadas na organização.

As práticas de GRH, na definição de Longo (2007), são deliberações e ações efetivas tendo como parâmetro as políticas de GRH previamente definidas. Em muitos casos, o que se observa são práticas de GRH de caráter reativo ou equivocadas que não seguem uma linha de conduta, portanto, não são consideradas políticas de GRH.

5.3 O dilema da estratégia organizacional no serviço público

Na visão de Longo (2007), a gestão de pessoas somente alcança resultados significativos para a instituição caso as políticas de GRH estejam em sintonia com a estratégia organizacional. O modelo integrado de gestão estratégica de recursos

humanos depende desta coerência, ou seja, a virtude da GRH, bem como a de cada uma de suas políticas ou práticas, depende do nexos com a estratégia organizacional.

O que vem a ser estratégia? Longo (2007, p. 83) define o vocábulo como: “o conjunto de finalidades básicas ou prioritárias da organização.” Neste conceito amplo, o autor abrange três aspectos: a) a missão organizacional; b) as linhas de ação e c) os objetivos operacionais. A estratégia organizacional pode apresentar-se de duas formas: explícita e implícita. No âmbito público, não é muito comum a expressão explícita e formal da estratégia organizacional. Usualmente têm-se a predileção implícita dos gestores que compõem a cúpula estratégica da organização. Longo (2007) defende a seguinte premissa: quanto maior o nível de clareza e explicitação da estratégia organizacional, melhor será o nexos entre as prioridades organizacionais e a gestão de recursos humanos.

Os gestores públicos da área de recursos humanos convivem com o chamado dilema da estratégia. Este dilema, de acordo com Longo (2007), é ilustrado da seguinte maneira: exige-se da GRH a coerência estratégica, ou seja, a sua sintonia com a estratégia organizacional. Não obstante, esta estratégia, usualmente, não existe, ou, é de difícil percepção por parte dos gestores públicos de GRH.

5.4 Os Subsistemas da Gestão de Recursos Humanos

A GRH, Figura 1, é um sistema¹⁴ integrado de gestão que se desmembra em sete subsistemas, Figura 2, dispostos verticalmente em três níveis. De acordo com Longo (2007), são necessários três requisitos para que um conjunto de políticas e práticas de GRH funcione à contento num sistema integrado de GRH: a) todos os subsistemas devem estar em funcionamento através de um conjunto mínimo de políticas e práticas de pessoal coerentes; b) a ligação e a inter-relação dos subsistemas devem funcionar de maneira interligada de acordo com as setas da Figura 2; c) todos os subsistemas devem operar como instrumentos da estratégia de

¹⁴ Na definição de Oliveira (2009, p. 6), “sistema é um conjunto de partes interagentes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuam função específica.

recursos humanos. A estratégia de recursos humanos é uma derivada da estratégia organizacional, portanto, a coerência deve ser mantida.

5.4.1 Caracterização dos Subsistemas

Baseado na descrição Longo (2007) serão destacadas as principais características de cada subsistema com ênfase na Gestão do desenvolvimento que é o tema da pesquisa.

Na Figura 2 observam-se três níveis verticais no sistema integrado de GRH. No nível superior apresenta-se o subsistema Planejamento de Recursos Humanos. O seu objetivo é executar a análise das necessidades quantitativas e qualitativas de pessoal no curto, médio e longo prazo, cotejá-las com as necessidades detectadas com a capacidade interna da organização, além de apontar as ações que deverão ser adotadas para corrigir as anomalias. Para garantir que as políticas e práticas de GRH funcionem em sintonia com a estratégia organizacional é crucial que este subsistema se relacione com todos os outros, afinal, trata-se do *input* do sistema integrado de GRH. Longo (2007) pondera que no setor público, não raramente, convivem órgãos em que as decisões acontecem de forma inercial ou reativa com outros que são contemplados com prioridades estratégicas.

No nível intermediário temos cinco subsistemas dispostos de maneira lógica. O subsistema organização do trabalho, na definição de Longo (2007, p. 104):

“integra o conjunto de políticas e práticas de GRH destinadas a definir as características e condições de exercício das tarefas, bem como os requisitos de idoneidade das pessoas chamadas a desempenhá-las”.

Este subsistema relaciona-se com o planejamento através do recebimento de recursos necessários para o desempenho da sua função e com a gestão do emprego por meio dos projetos dos postos de trabalho bem como dos perfis de profissionais compatíveis, isto é, oferecendo a possibilidade de ajuste entre as necessidades da corporação e o mercado de trabalho. Longo (2007) observa que um número significativo de órgãos públicos possui descrições dos cargos, entretanto, este não é o fator determinante de que estejam em uso.

O subsistema gestão do emprego integra o conjunto de políticas e práticas de recursos humanos responsáveis pelo fluxo de pessoas que ingressam, movimentam e saem da organização. Distinguem-se três áreas principais de gestão: a) gestão da incorporação, responsável pelas políticas e práticas referentes ao acesso dos funcionários aos postos de trabalho; b) gestão da mobilidade, refere-se aos movimentos dos funcionários entre os postos de trabalho. Pode ser a mobilidade funcional relativa às tarefas e a mobilidade geográfica relativa à mudança de local de trabalho; e c) gestão da desvinculação, compreendem as políticas e práticas de GRH referentes ao fim da relação de emprego. Como a gestão do emprego tem a atribuição de colocar os funcionários em contato com suas tarefas ao longo de suas carreiras profissionais, são geradas relações com o subsistema organização do trabalho, pois, o desenho dos cargos e perfis é crucial para o funcionamento adequado deste subsistema de GRH, e com o subsistema gestão do desempenho que fornece informações importantes para a mobilidade ou a saída do profissional. Longo (2007) afirma que o subsistema gestão do emprego gera muitas controvérsias no serviço público. Segundo o autor, as recentes reformas aplicadas na administração pública ao redor do mundo procuraram flexibilizar as relações contratuais dos servidores, tanto no que diz respeito à contratação quanto à demissão.

O subsistema gestão de desempenho tem como objetivo influir na performance dos trabalhadores para ajustá-la às prioridades organizacionais. A melhora contínua no desempenho das pessoas deve ser almejada com o propósito de se alcançar os objetivos organizacionais além de gerar importantes informações para a GRH. A gestão do desempenho ocupa um lugar central em um sistema integrado de GRH como mostra a Figura 3. Longo (2007) destaca as ligações com os subsistemas de compensação e desenvolvimento. A relação com o subsistema de compensação acontece na medida em que vai sendo implantado na administração pública o sistema de remuneração atrelado ao desempenho do servidor. A relação com o subsistema de desenvolvimento acontece de duas formas: a) através do fornecimento de subsídios para os processos de promoção e crescimento na carreira; e b) por meio de identificação, no corpo funcional, da necessidade de desenvolvimento de competências que servirá de base para as políticas de formação.

Segundo Longo (2007), é muito comum no serviço público a transformação do sistema formal de avaliação de desempenho num mero instrumento burocrático. Os dirigentes públicos da GRH devem criar condições propícias para que as finalidades sejam bem definidas, o clima seja apropriado, os gestores estejam capacitados e o sistema de planejamento funcione de forma eficaz.

FIGURA 3

Esquema da gestão do desempenho



Fonte: Longo, 2007, p. 113

O subsistema gestão da compensação, segundo Longo (2007, p. 115), tem como objetivo fazer "...a gestão do conjunto de compensações retributivas (salariais e extra-salariais) e não retributivas que a organização presta a seus empregados, como contrapartida à contribuição destes aos objetivos da organização...". As relações mais significativas são com os subsistemas organização do trabalho, na consecução do projeto dos postos de trabalho onde é definida a estrutura salarial e gestão do desempenho através da aplicação das retribuições atreladas a performance dos trabalhadores e aos mecanismos de reconhecimento pecuniário.

A partir da leitura do objetivo do subsistema gestão do desenvolvimento temos a percepção da importância deste subsistema para o capital intelectual da organização:

O objetivo das políticas e práticas de gestão do desenvolvimento é estimular o crescimento profissional das pessoas, de acordo com seu potencial, fomentando o aprendizado necessário e definindo itinerários de carreira que conjuguem as necessidades organizacionais com os diversos perfis, expectativas e preferências individuais. (LONGO, 2007, p. 120)

A gestão do desenvolvimento se relaciona de forma estreita com três subsistemas da GRH. Com a gestão do emprego estabelece o fluxo de movimento de pessoal na organização. Com a gestão de desempenho recebe informações relevantes que subsidiarão tanto o diagnóstico de necessidade de treinamento e capacitação bem como indicativos de crescimento profissional, promoção. Com o subsistema gestão da compensação organiza os mecanismos de progressão salarial através das políticas de compensação.

A gestão do desenvolvimento abarca dois segmentos de políticas de GRH: políticas de promoção e de carreira e políticas de formação. O primeiro segmento refere-se à articulação dos processos através dos quais as pessoas ascendem na carreira por meio de suas contribuições para a organização. O segundo segmento responde pelo aprendizado individual e coletivo da instituição.

Longo (2007) elenca quatro pontos críticos da gestão do desenvolvimento e as suas características:

- I. Eficácia das políticas de promoção.: a) as expectativas de crescimento profissional dos trabalhadores e o grau de satisfação; e b) a existência de plano de carreira e sucessão que equalize as expectativas individuais com a capacidade de retorno da organização.
- II. Qualidade da projeção de carreiras. a) os quesitos para a promoção das pessoas são atrelados ao desempenho, à capacidade de realização e a formação ou acontecem meramente em função do tempo de serviço. É fundamental que o crescimento profissional no sistema de GRH público esteja atrelado ao desempenho e à capacidade das pessoas; b) a administração da ascensão profissional das pessoas é feita de forma flexível ou obedece a critérios estritamente formais e rígidos; e c) há mecanismos para promoção do crescimento horizontal na carreira sem aumento da autoridade formal. Segundo Longo (2007), é comum no serviço público a identificação da carreira com a ascensão hierárquica. Para suprir esta expectativa sem causar o aumento desnecessário da estrutura, abre-se mão das carreiras horizontais não hierárquicas.
- III. Qualidade da formação. a) a instituição oferece ao trabalhador a capacitação apropriada em todas as fases de sua vida profissional, aproveitando inclusive sua formação inicial; b) a formação ampara o aprendizado coletivo; c) os processos de inovação e mudança cultural são amparados pela formação. A atividade de formação deve estar em consonância com a estratégia organizacional.
- IV. Gestão da formação. a) a formação é feita a partir de um diagnóstico de necessidades; b) o planejamento e o investimento em formação são resultados do diagnóstico de necessidades; e c) toda formação é submetida a uma avaliação para se mensurar o grau de satisfação dos participantes, a efetividade do resultado no dia-a-dia de trabalho, isto é, o impacto no desempenho do trabalhador no local de trabalho, além da relação resultado x custos.

O subsistema gestão das relações humanas e sociais é responsável pela gestão das relações instituídas entre a organização e seus trabalhadores em torno das políticas e práticas de pessoal quando estas relações adquirem, numa determinada

conjuntura, uma dimensão coletiva.¹⁵ Este subsistema relaciona-se com todos os subsistemas da GRH pois, as relações coletivas podem se constituir em qualquer área da gestão de pessoas.

Longo (2007) adota uma sistematização da gestão das relações humanas e sociais em três áreas de gestão: a) gestão do clima organizacional, responsável pelo aperfeiçoamento da satisfação coletiva dos trabalhadores b) gestão das relações trabalhistas, responsável pela negociação coletiva dos salários, pelas condições de trabalho e pelas relações entre a direção da instituição e os interlocutores sociais; e c) gestão das políticas sociais que responde pela saúde laboral.

No âmbito público as relações trabalhistas acontecem, usualmente, de forma reativa nas reivindicações e nos conflitos, ficando a iniciativa a cargo dos interlocutores representativos. Esta carência de um planejamento estratégico faz com que os gestores públicos fiquem propensos a uma relação extremamente antagônica atrofiando a capacidade de negociação.

¹⁵ Longo (2007, p.122) explana que esta dimensão "...é alcançada quando o interlocutor da direção não é o empregado individual, nem uma unidade organizacional ou grupo de trabalho específico, como acontece nas relações comuns de trabalho, e sim a totalidade do pessoal, ou então um ou vários grupos de empregados vinculados entre si por identidades laborais ou profissionais mais ou menos genéricas, mas que transcendem normalmente um âmbito específico de trabalho".

6 O MUNICÍPIO DE CONTAGEM

O município de Contagem faz parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH. A cidade é a segunda mais populosa da RMBH e do estado com 603.376 habitantes¹⁶, possui o terceiro maior Produto Interno Bruto - PIB - de Minas Gerais¹⁷.

O Poder Executivo abrange os órgãos da administração direta e indireta do município e dispõem de um corpo funcional de 14.173 servidores na ativa, distribuídos da seguinte forma:

Tabela 1

Número de Funcionários na Administração Direta Municipal

Situação	Número de servidores
Estatutários	5.792
Celetistas	2.792
Comissionados	646
Aposentados	1.411
Total	10.641

Fonte: Secretaria Municipal de Administração/PMC, 2006.

Tabela 2

Número de Funcionários na Administração Indireta Municipal

Situação	Número de servidores
Estatutários	4.121
Celetistas	717
Comissionados	105
Total	4.943

Fonte: Secretaria Municipal de Administração/PMC, 2006.

¹⁶ Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano da RMBH/ FJP, 2006 – Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil/PNUD Site IBGE, 2007.

¹⁷ Fonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

6.1 A composição orgânica do Poder Executivo Municipal

Os órgãos que participaram diretamente da pesquisa serão conceituados, os demais somente citados.

6.1.1 Administração Direta

Órgãos de assessoramento direto ao Executivo:

- a) Gabinete da prefeita; b) Secretaria Municipal de Governo; c) Procuradoria Geral; d) Controladoria Geral.

Órgãos de gestão:

a) Secretaria Municipal de Administração. Coordena, planeja e executa as atividades de gestão administrativa e de desenvolvimento de recursos humanos, visando garantir o pleno funcionamento da Administração Direta do Poder Executivo e seu constante aprimoramento organizacional.

b) Secretaria Municipal de Fazenda. Planeja e coordena a política fazendária municipal, estabelecendo programas, projetos e atividades relacionadas com as áreas financeira, contábil, fiscal e tributária.

c) Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. Coordena o processo de planejamento e execução dos planos, programas, projetos e atividades da administração municipal, de forma a garantir a integração das políticas públicas e das atividades executadas pelos seus diversos órgãos e entidades.

Órgãos de execução centralizada:

- a) Secretaria Municipal de Trabalho e Geração de Renda; b) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; c) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; d) Secretaria Municipal de Obras e Serviços; e) Secretaria Municipal de Educação e Cultura; f) Secretaria Municipal de Esporte e Lazer; g) Secretaria Municipal de Saúde; f) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; g) Secretaria Municipal de Direitos de Cidadania; h) Secretaria Municipal de Defesa Social.

6.1.2 Administração Indireta

a) Fundação Municipal de Parques e áreas verdes;

b) Fundação de Ensino de Contagem. É uma instituição pública municipal que tem por objetivos ministrar o Ensino Médio e a Educação Profissional, garantindo a formação básica para o trabalho e a cidadania, tendo em vista o desenvolvimento da compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos dos processos produtivos.

c) Fundação de Assistência Médica e de Urgência e de Contagem. Destina-se a subsidiar a ação da municipalidade na implantação e operacionalização do Sistema Municipal de Saúde.

d) Centro Industrial de Contagem;

e) Autarquia Municipal de Trânsito e Transportes de Contagem. Organiza, controla, fiscalizar e gerencia o sistema de trânsito e transportes no Município de Contagem, observando o planejamento municipal e metropolitano, coordenando sua implementação.

7 METODOLOGIA

De acordo com Severino (2007, p. 117), "... a ciência se constitui aplicando técnicas, seguindo um método e apoiando-se em fundamentos epistemológicos." Ao optar por uma modalidade de pesquisa, deve-se perseguir a congruência epistemológica, metodológica e técnica para o desenvolvimento apropriado do trabalho.

A pesquisa foi classificada segundo a taxionomia descrita por Vergara (2009) que se baseia em dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, trata-se de pesquisa descritiva. Este método é o mais indicado quando se pretende descrever as características de um determinado fenômeno ou determinada população.

Quanto aos meios, optou-se pela pesquisa bibliográfica e pela pesquisa de campo, de natureza quantitativa. Na definição de Severino (2007, p. 122), "a pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc." Na pesquisa de campo "a coleta de dados é feita nas condições naturais em que os fenômenos ocorrem..." (SEVERINO, 2007, p. 123)

Utilizou-se a aplicação de questionário semi estruturado com questões fechadas previamente formuladas e, a título de enriquecimento da pesquisa, foram inseridas algumas questões abertas que abrangiam a temática pesquisada.

O universo da pesquisa abrangeu seis órgãos do Poder Executivo municipal, sendo três da administração direta e três da indireta.

Para definição da amostra utilizou-se o critério de acessibilidade que, segundo Vergara (2009, p. 47), "...seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles." Este critério não é probabilístico.

A amostra foi constituída da seguinte forma:

a) A amostra foi composta por 42 servidores representando 12,54% do total de servidores de nível técnico lotados nos respectivos órgãos

b) Na administração direta foram selecionados os órgãos de gestão: Secretaria Municipal de Administração (SEAD), Secretaria Municipal de Fazenda (SEFAZ) e Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN). Na administração indireta foram escolhidos três órgãos importantes na execução de políticas públicas nas áreas de educação, saúde e transporte: a Fundação Ensino de Contagem (FUNEC), Fundação de Assistência Médica de Urgência de Contagem (FAMUC) e Autarquia Municipal de Trânsito e Transportes de Contagem (TRANSCON). O critério utilizado para a escolha dos órgãos foi à relevância estratégica para a Administração.

Quadro 4

Quantitativo dos servidores de nível técnico e distribuição da amostra

Administração direta				Administração indireta			
Órgão	Técnicos	Amostra	Representatividade	Órgão	Técnicos	Amostra	representatividade
SEPLAN	15	5	33,33%	FUNEC ¹⁸	1	1	100%
SEFAZ	65	6	9,23%	TRANSCON	5	3	60%
SEAD	13	3	23,08%	FAMUC	236	24	10,17%

Fonte: Secretaria Municipal de Administração do município de Contagem, PMC, 2009.

¹⁸ A FUNEC possui somente um servidor ocupante de cargo de técnico superior em biblioteconomia.

8 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

8.1 Perfil dos pesquisados

Os questionários foram preenchidos por servidores técnicos, isto é, servidores ocupantes de cargos de nível superior no Poder Executivo municipal. Esta categoria representa apenas 3,20% do quadro funcional¹⁹, com 454 trabalhadores. Na administração direta 21,43% dos técnicos possuem histórico de atuação na área de recursos humanos, enquanto na administração indireta este número é de 7,14%.

Na Tabela 3, nota-se uma concentração de técnicos no nível de pós-graduação e um movimento pequeno em direção aos cursos de mestrado e doutorado. Não foi possível fazer uma correlação entre o nível de escolaridade dos servidores e a situação funcional, Tabela 4.

Tabela 3: Nível de escolaridade dos servidores técnicos

Vínculo	Administração direta	Administração indireta
Curso superior	35,72%	39,29%
Pós-graduação	50%	57,14%
Mestrado	7,14%	3,57%
Doutorado	7,14%	

Fonte: dados da pesquisa

Na tabela 4 percebe-se que os técnicos da administração indireta estão atuando no serviço público municipal há mais tempo do que os técnicos da administração direta. Somente a metade dos técnicos da administração direta já percorreu o estágio probatório de três anos, ao passo que na administração indireta este número é de 82,14%. Vários cargos na direta são recentes como os analistas de controle interno e alguns órgãos estão ampliando o seu quadro de pessoal técnico como a SEPLAN.²⁰

Segundo Marconi (2003) as características das ocupações no âmbito público variam de acordo com a unidade da federação. O município é o principal agente de execução de políticas públicas e a área da saúde é crucial. Esta informação

¹⁹ Fonte: Secretaria de Administração Municipal de Contagem/2009

²⁰ Fonte da informação: Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria Municipal de Administração do município de Contagem/2009

corroborar a prevalência de servidores de nível técnico neste setor da administração indireta. Do total de 454 servidores ocupantes de cargos de nível técnico²¹ no Poder Executivo, 51,98%, pertencem ao quadro setorial da saúde. Outra característica importante é a participação significativa dos técnicos da Fazenda, SEFAZ, com 15,20% de participação, sendo que 81,16% são fiscais de tributos. Pode se aferir que a política de fiscalização municipal possui enorme relevância.

Tabela 4: Situação funcional (tempo de serviço)

Vínculo	Administração. direta	Administração indireta
Efetivo estável	50%	82,14%
Estágio probatório	50%	17,86

Fonte: dados da pesquisa

Em relação ao exercício de cargos comissionados, isto é, aqueles destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, observa-se na Tabela 5 que os técnicos da administração direta estão em maior número. Grosso modo, para cada técnico da administração indireta em cargo comissionado, tem-se três da administração direta.

Observando a Tabela 6 deparamos com o seguinte quadro: 75% dos cargos comissionados da administração direta são exercidos por servidores em estágio probatório. Não há dados concisos que permitam uma conclusão a respeito desta concentração, pois, o critério que permeia a escolha dos cargos comissionados é o político.

Tabela 5: Percentual de ocupação dos cargos comissionados pelos técnicos

Setor	Total
Adm. direta	28,57%
Adm. indireta	10,71%

Fonte: dados da pesquisa

²¹ Fonte: Secretaria de Administração Municipal de Contagem/2009

Tabela 6: Perfil dos cargos comissionados ocupados pelos técnicos

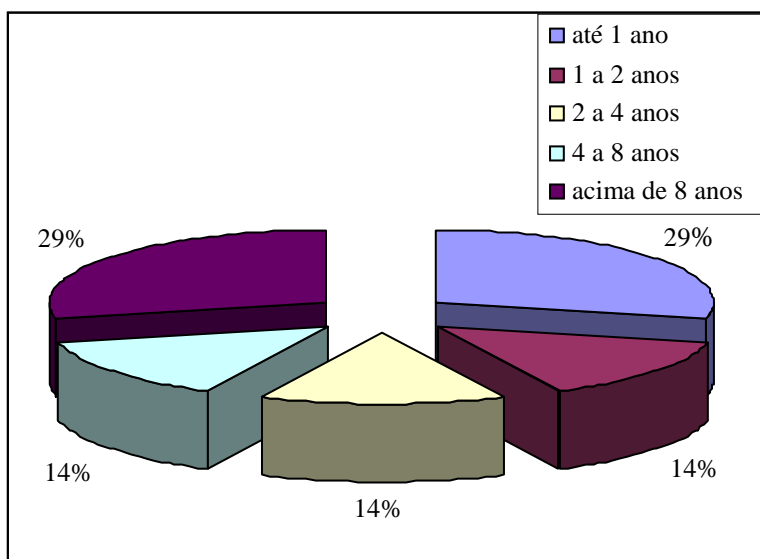
Setor	Adm. direta	Adm. indireta
Servidores efetivos	25%	0%
Servidores em estágio probatório	75%	100%

Fonte: dados da pesquisa

Os dados dos Gráficos 1 e 2 confirmam que o quadro de técnicos da administração direta vem se renovando nos últimos anos. Não há informações para concluir as razões deste movimento que podem ser várias: a) ampliação do quadro de pessoal de nível técnico; b) reestruturação com renovação do corpo de servidores técnicos; c) criação de órgãos que demandam servidores de nível técnico como, por exemplo, a Controladoria; d) a suposição de uma provável mudança de percepção dos gestores municipais sobre a importância do papel dos servidores de nível técnico ou ainda, e) que os servidores estão se aposentando e há necessidade de reposição do quadro.

GRÁFICO 1

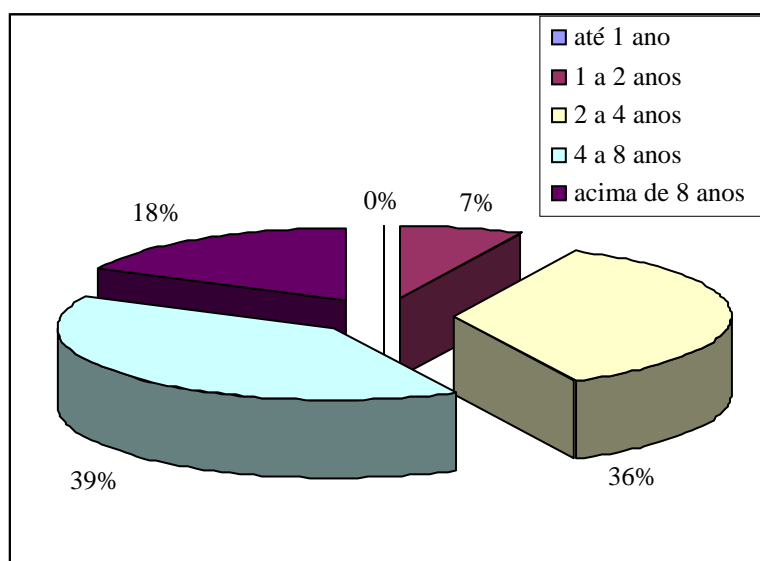
Tempo de serviço na administração direta



Fonte: dados da pesquisa

GRÁFICO 2

Tempo de serviço na administração indireta



Fonte: dados da pesquisa

8.2 A gestão de desenvolvimento de pessoas segundo a percepção dos técnicos

A segunda parte da apresentação tem por finalidade elucidar a problemática do estudo. Com a análise dos dados das informações específicas da pesquisa, foi possível aproximar-se do objeto de investigação: a gestão de desenvolvimento de pessoas do Poder Executivo municipal.

A premissa de Longo (2007) que a estratégia organizacional no serviço público, normalmente, não existe, ou é de difícil percepção, foi confirmada. Na administração indireta 92,86% dos técnicos não conhecem a estratégia organizacional de desenvolvimento e na direta apenas 21,43 alegaram conhecê-la. Coincidentemente o mesmo percentual de servidores que possuem histórico de atuação na gestão de recursos humanos se repete na afirmativa sobre o conhecimento da estratégia, Tabela 7.

Para análise da descrição da estratégia organizacional de desenvolvimento deste grupo de técnicos que afirmou conhecê-la, fundamentou-se no conceito de Longo (2007) já citado anteriormente no capítulo 5.3. Segundo o autor estratégia é o “conjunto de finalidades básicas ou prioritárias da organização.” As respostas

obtidas não condizem com a definição, isto é, não abrangem nenhum dos três aspectos da estratégia organizacional: a) missão organizacional; b) linhas de ação e c) objetivos operacionais. Assim afere-se que não é de conhecimento dos técnicos a estratégia organizacional de desenvolvimento do Poder Executivo municipal.

Tabela 7: Conhecimento sobre a gestão estratégica de desenvolvimento da Prefeitura Municipal de Contagem

Setor	Conhece	Não conhece
Adm. direta	21,43%	78,57%
Adm. indireta	7,14%	92,86%

Fonte: dados da pesquisa

Procurou-se conhecer as diretrizes adotadas pelo Poder Executivo municipal quanto à gestão de desenvolvimento de pessoas para, posteriormente, averiguar se há coerência estratégica, isto é, adequação das pessoas à estratégia organizacional.

Um número significativo de técnicos desconhece as diretrizes adotadas pelo Poder Executivo Municipal, acima de 80%, Tabela 8. Para o grupo que afirmou conhecê-las, 17,86% na administração indireta e 14,29% na direta, foi inquirido sobre: a) a descrição, b) a forma de conhecimento e; c) os procedimentos adotados pelos órgãos para sua aplicação .

Tabela 8: Conhecimento das diretrizes de gestão de desenvolvimento de pessoas adotadas pelo Poder Executivo municipal

Setor	Conhece	Não conhece
Adm. direta	14,29%	85,71%
Adm. indireta	17,86%	82,14%

Fonte: dados da pesquisa

A descrição e a forma como tomaram conhecimento feita pelos técnicos da administração direta foram obtusas. Foi mencionado a avaliação especial de desempenho e o plano de carreira como diretrizes de gestão de desenvolvimento de pessoas. A avaliação especial de desempenho está prevista no § 4º do Art. 41 da Constituição Federal de 1988. Não é uma diretriz de gestão de desenvolvimento de pessoas. O plano de carreira ainda não foi implantado no Poder Executivo municipal. Os técnicos da administração indireta também descreveram de forma incorreta.

Dentre as respostas, alguns servidores citaram exemplos de políticas públicas. Fica evidente que os técnicos desconhecem as diretrizes por que elas não foram divulgadas ou não existem.

Quanto à forma de conhecimento destas diretrizes, tanto os técnicos da administração direta quanto os da administração indireta descreveram com pouca exatidão. Não poderia ser diferente haja vista que não foi identificada a sua descrição.

Os meios de divulgação citados foram: a) o Diário Oficial do município; b). o site da prefeitura; e c) através de contatos com outro servidores. Se houvesse a descrição das estratégias nestes sítios, provavelmente os técnicos teriam respondido de forma coerente.

Quanto aos procedimentos dos órgãos para aplicação das diretrizes, somente 7,14% dos técnicos da administração direta responderam. Segundo este grupo, o Diário Oficial do município é utilizado para aplicação das diretrizes. Este veículo de comunicação é utilizado para aplicação do princípio constitucional de publicidade dos atos administrativos. Não encontrou-se nexos nesta resposta.

Coincidentemente, 7,14% dos técnicos da administração indireta responderam a indagação sobre os procedimentos, mas de forma coerente. Segundo este grupo, os procedimentos adotados são capacitações aos servidores, cursos de pós-graduação e seminários. Apesar da maioria do corpo de técnicos da administração indireta ter declarado não conhecer as diretrizes adotadas pelo Poder Executivo municipal para a gestão de desenvolvimento de pessoas, 82,14%, o pequeno grupo que respondeu a indagação sobre os procedimentos para a aplicação das diretrizes, o fez demonstrando ter algum conhecimento do assunto.

Segundo Longo (2007), práticas de GRH isoladas, que não seguem uma linha de conduta, como aquelas mencionadas pelo pequeno grupo de técnicos da administração indireta, não são indícios da existência de políticas de GRH. Retomando o conceito do autor abordado no capítulo 5.2, quando uma instituição possui recorrência de determinada prática do âmbito de gestão de pessoas, num

contexto determinado, por um período de tempo longo, ela possui política de GRH, independente da avaliação que se faça desta prática de GRH.

As diretrizes de gestão de desenvolvimento de pessoas do Poder Executivo municipal deveriam ser a linha de conduta a ser seguida pelos órgãos na aplicação da estratégia de desenvolvimento organizacional para a gestão de recursos humanos. Apoiando no raciocínio de Longo (2007), quando não se conhece a estratégia organizacional para a GRH, o que se observa são práticas de GRH de caráter reativo ou equivocadas que não seguem uma linha de conduta. O mesmo autor enfatiza que o cerne da GRH é a coerência entre a estratégia organizacional e as políticas de GRH.

Ainda na Tabela 8, o grupo de 14,29% dos técnicos da administração direta respondeu de forma congruente ao grupo de 17,86% de técnicos da administração indireta em relação aos fatores que dificultam a implantação das diretrizes da gestão de desenvolvimento de pessoas pelos órgãos do Poder Executivo municipal. Os fatores predominantes foram: a) o desinteresse dos gestores e; b) a falta de dotação orçamentária para a GRH.

A Tabela 9 vai ao encontro dos fatores dificultadores citados pelos técnicos. 85,71% destes servidores da administração direta não possuem treinamento ou capacitação programado para o ano de 2010. Na indireta o quadro não é muito diferente: 78,57% não possuem treinamentos programados.

Quando se verifica o histórico de treinamento desde o ingresso no serviço público municipal, Tabela 10, os números quase se repetem. Não há indícios de alteração deste quadro. No capítulo 4.1 foi citada a visão de Marconi (2005). Para o autor a carência de uma diretiva para as políticas de recursos humanos imprime à área uma imagem de ineficiência e burocracia. A consequência é uma gestão reativa, que trabalha em função da demanda de outros setores e servidores, dando prioridade a tarefas comuns, usuais e as urgentes.

Tabela 9: Treinamento/capacitação programado para 2010

Setor	Sim	Não
Adm. direta	14,29%	85,71%
Adm. indireta	21,43%	78,57%

Fonte: dados da pesquisa

Tabela 10: Participou de Treinamentos/capacitação oferecidos pela Prefeitura (inclusive o treinamento de integração de novos servidores)

Setor	Sim	Não
Adm. direta	14,29%	85,71%
Adm. indireta	10,71%	89,29%

Fonte: dados da pesquisa

Dentre os treinamentos e capacitações oferecidos pela Prefeitura ao grupo de servidores do Poder Executivo municipal, o seminário de integração foi a única modalidade oferecida pela administração direta aos 14,29% que foram contemplados, ver Tabela 11. Este seminário tem como objetivo fazer uma apresentação institucional da prefeitura municipal aos servidores recém empossados. A administração indireta, mais especificamente a FAMUC, representando o setor de saúde, conseguiu diversificar, oferecendo também o aperfeiçoamento profissional a 50% do grupo de servidores que foram contemplados com treinamento ou capacitação, 10,71% da amostra.

Tabela 11: Treinamentos e capacitações oferecidos pela Prefeitura

Treinamento/capacitação	Adm. direta	Adm. indireta
Seminário de integração (para os iniciantes)	100%	50%
Capacitação para exercer atividade profissional	0%	0%
Aperfeiçoamento profissional oferecido pela Prefeitura	0%	50%

Fonte: dados da pesquisa

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa procurou ocupar uma lacuna no incipiente tema da gestão de desenvolvimento de pessoas no serviço público. Trata-se de um tema pouco explorado pelo meio acadêmico e ainda balizado pela literatura de gestão do âmbito privado.

A questão fundamental do estudo foi: Os órgãos do Poder Executivo do município de Contagem possuem diretrizes para a gestão de desenvolvimento de pessoas?

A elucidação desta problemática foi almejada a partir do cotejo entre a gestão de desenvolvimento de pessoas dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo municipal.

Ao longo da pesquisa procurou-se fazer um relato das principais transformações ocorridas com a reforma do Estado e a introdução na Nova Gestão Pública. As mudanças de paradigmas foram circunstanciadas primeiramente nos países da Europa e nos Estados Unidos e, posteriormente, no Brasil. A seguir, foram expostas as implicações destas mudanças no âmbito da área de gestão de pessoas no setor público. Foi apresentado um panorama internacional da GRH nos países da OCDE e no Brasil, nos três entes da federação. Por último, abordou-se o modelo integrado de gestão estratégica de recursos humanos que se baseia na coerência entre a estratégia organizacional e as políticas de GRH.

Não foi possível identificar a estratégia organizacional de desenvolvimento adotada pela Prefeitura municipal de Contagem, bem como as diretrizes de gestão de desenvolvimento de pessoas aplicadas pelos órgãos do Poder Executivo municipal: administração direta e indireta. O que se percebeu foram práticas de recursos humanos isoladas, principalmente no setor da saúde da administração indireta, que não segue uma diretriz da Administração.

A coerência estratégica, isto é, o nexos entre a estratégia organizacional e as diretrizes de gestão de desenvolvimento de pessoas não pôde ser constatada, haja vista a não detecção destes dois elementos no Poder Executivo municipal.

Os estudos realizados sugerem que não existem diferenças significativas entre a gestão de desenvolvimento de pessoas dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo municipal de Contagem. A ausência de uma diretiva da Administração para as políticas de GRH faz com que estes órgãos promovam uma gestão reativa, ou seja, que trabalhem em função das demandas, sem atividades mais estratégicas. O resultado é o predomínio de atividades e rotinas de origem administrativa como o processamento da folha de pagamento, processos de aposentadoria, cálculos de benefícios e outros processos de âmbito legal. São áreas de GRH que ainda tem o formato de departamentos de pessoal, desprovidos de alguma definição estratégica para as políticas e práticas de GRH.

9.1 Propostas para o aperfeiçoamento da gestão de desenvolvimento de pessoas nos órgãos do Poder Executivo municipal de Contagem

A partir da conjectura apresentada pelo estudo nos capítulos precedentes, sugere-se a inserção da gestão de desenvolvimento de pessoas no nível estratégico do Poder Executivo municipal. Esta nova definição da GRH promoverá a transição do modelo de departamento de pessoal para a gestão estratégica de recursos humanos.

Propõe-se que a estratégia organizacional apresente-se de forma explícita para que a missão, a visão de futuro, as linhas de ação, e os objetivos operacionais atinjam um nível elevado de clareza entre os servidores, principalmente para os gestores de recursos humanos que serão responsáveis pela manutenção da coerência estratégica.

Considera-se que esta transparência estratégica dará impulso para que as diretrizes da gestão de desenvolvimento de pessoas sejam adotadas pelos órgãos do Poder Executivo, convertendo-se em políticas e práticas de GRH.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília: ENAP, 1997, n. 10, 52 p.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. 68p.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998. Brasília: MARE, 1998. 127p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. 368 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 316 p.

COMITÊ DE GESTÃO PÚBLICA – *PUMA/OCDE*. Desenvolvimentos recentes na gestão dos recursos humanos nos países-membros da OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 2, p. 48-66, abr.-jun. 2001.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen, 2007. 1056 p.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da Cunha. **O governo matricial em Minas Gerais**: implantando o choque de gestão. In: IX CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 2, 2004, Madrid, Espanha. **Anais...** Madrid: Reforma Del Estado y de la Administración Pública, 2004. p. 20.

LONGO, Francisco. **Mérito e Flexibilidade**: a gestão de pessoas no setor público. Tradução: Ana Corbisier, Lucia Jahn, Luis Reyes Gil, Paulo Anthero Barbosa. São Paulo: FUNDAP, 2007. 246 p.

MARCONI, Nelson . **Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público**. In: Evelyn Levy; Pedro Aníbal Drago. (Org.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005. 18 p.

MARCONI, Nelson . **A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990**. *Revista do Serviço Público*, Brasília - DF, v. 54, n. 1, p. 7-43, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008. 259 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2008. 197 p.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2009. 480 p.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público/ Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília: ENAP, 1997, n. 3, set.-dez. 1997.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224 p.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VILHENA, Renata *et al.* (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. 363 p.

APENDICE A – Questionário aos servidores técnicos

Prezado servidor (a)

Este questionário tem por objetivo a obtenção de informações para elaboração de monografia de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro. A sua contribuição será muito importante para a conclusão do meu trabalho acadêmico. Gentileza preencher o questionário no formulário eletrônico e enviar para meu endereço: hudsonpimenta@ibest.com.br

I. INFORMAÇÕES DOS PESQUISADOS

1) Que cargo você ocupa na Prefeitura de Contagem?

- Técnico de nível superior
- Assistente Administrativo
- Auxiliar Administrativo
- Outro. Especificar:

2) Qual o seu nível de formação acadêmica?

- Nível médio
- Curso superior incompleto
- Curso superior completo
- Pós- graduação
- Mestrado
- Doutorado

3) Qual a sua situação funcional na administração pública municipal?

- Efetivo estável
- Efetivo em estágio probatório
- Comissionado
- Contrato temporário

4) Há quanto tempo trabalha na administração pública municipal?

- Até 1 ano
- De 1 a 2 anos
- De 2 a 4 anos
- De 4 a 8 anos
- Acima de 8 anos

5) Qual o local (órgão) de sua atuação profissional no município?

Administração Direta

- Secretaria Municipal de Administração
- Secretaria Municipal de Fazenda
- Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral

Administração indireta

- Fundação de Ensino de Contagem
- Fundação de Assistência Médica de Urgência de Contagem
- Autarquia Municipal de Trânsito e Transportes de Contagem

6) Você atua ou já atuou na gestão de desenvolvimento de pessoas do município de Contagem?

- Sim
- Não

II. INFORMAÇÕES ESPECÍFICAS DA PESQUISA

1) Você conhece e/ou tem informações a respeito da estratégia organizacional de desenvolvimento adotada pela Prefeitura de Contagem?

- Não
- Sim. Pode descrevê-la?

2) Como você tomou conhecimento dessa estratégia?

3) Você conhece as diretrizes adotadas pelo Poder Executivo Municipal para a gestão de desenvolvimento de pessoas?

- Não
- Sim. Pode descrevê-las?

4) Como você tomou conhecimento destas diretrizes?

5) Quais os procedimentos adotados pelo seu órgão (local de atuação) para aplicar as diretrizes de gestão de desenvolvimento de pessoas traçadas pela Administração da Prefeitura?

6) Quais os fatores facilitadores e dificultadores deste processo?

Facilitadores:

Dificultadores:

7) Quais os treinamentos/capacitações que você participou na Prefeitura Municipal de Contagem?

- Seminário de Integração de novos servidores
- Capacitação para exercer suas atividades profissionais no seu ingresso
- Curso de formação/aperfeiçoamento da sua área oferecido pela Prefeitura
- Curso de formação/aperfeiçoamento da sua área oferecido por outra instituição em parceria com a Prefeitura
- Outros. Especificar:

8) Quais os cursos e capacitações que você realizou com recursos próprios?

9) Há algum treinamento/capacitação programado para você nos próximos meses?

- Não
- Sim. Qual (is)?

10) Quais as suas críticas/sugestões para a melhoria da gestão de desenvolvimento de pessoas do município de Contagem?

Para a administração direta:

Para a administração indireta:

Obrigado pela cooperação,

Hudson Pimenta

Técnico Superior em Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura Municipal de Contagem – M.G.

HUDSONPIMENTA@IBEST.COM.BR

2526-3922

9691-4285

ANEXO A – Estrutura orgânica da Prefeitura Municipal de Contagem - MG

