

VICTOR RAMOS COSTA

**POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA MUNICIPAL E O CASO DE NITERÓI**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Deborah Werner

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

C837p Costa, Victor Ramos
Política de Gestão de Pessoas na Administração
Pública Municipal e o Caso de Niterói / Victor Ramos
Costa. -- Rio de Janeiro, 2022.
34 f.

Orientadora: Deborah Werner.
Trabalho de conclusão de curso (especialização) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, Gestão
Pública, 2022.

1. Gestão de pessoas. 2. Administração pública
municipal. 3. Patrimonialismo. 4. Gestão por
competências. 5. Cargos comissionados. I. Werner,
Deborah, orient. II. Título.

VICTOR RAMOS COSTA

**POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E O CASO DE
NITERÓI**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de Especialização em
Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano e Regional da
Universidade Federal do Rio de Janeiro –
UFRJ, como parte dos requisitos necessários
à obtenção do título de Especialista

Aprovado em:

AVALIAÇÃO POR PARECER

AMANDA ALMEIDA DA
SILVEIRA:12223143717
7

Assinado de forma digital
por AMANDA ALMEIDA DA
SILVEIRA:12223143717
Dados: 2022.10.17 08:34:27
-03'00'

Prof. Amanda Almeida da Silveira

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ



Prof. Deborah Werner

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

RESUMO

Este trabalho buscou explorar como a gestão de pessoas é abordada dentro da administração pública, trazendo as principais definições a respeito da gestão por competências e como ela pode ser aplicada dentro do setor público, além de uma tentativa de expor os problemas que o patrimonialismo causa na prestação de serviços aos cidadãos, considerando que esta é a finalidade precípua da existência da gestão pública. Fez-se uma breve análise histórica de como o tema foi tratado nos modelos de administração pública brasileira e a diferença da importância que é dada à matéria nos diferentes entes federal e municipal. Analisou-se o caso da Prefeitura de Niterói e como a relação entre servidores efetivos e cargos comissionados pode ser um indicador sobre o nível de seriedade e profissionalismo do governo com as pessoas que compõe a sua administração. Por fim, foram feitas algumas propostas de como avançar na gestão de pessoas dentro do Estado considerando as peculiaridades existentes no setor público.

Palavras-chave: gestão de pessoas no setor público; gestão por competências; administração pública municipal; patrimonialismo; servidores efetivos; cargos comissionados; Niterói.

ABSTRACT

This study sought to explore how people management is approached within the public administration, bringing the main definitions regarding competency management and how it can be applied inside the government, as well as an attempt to expose the problems that patrimonialism causes in the public sector, considering that provision of services to citizens is the main purpose of the existence of public management. A brief historical analysis was made of how the topic was treated in Brazilian public administration models and the difference in the importance given to the matter in different federal and municipal entities. The case of Niterói City Hall was analyzed and how the relationship between effective public employees and commissioned positions can be an indicator of the level of seriousness and professionalism of the government with the people that form its administration. Finally, some proposals were made on how to advance in the management of people within the State, considering the peculiarities existing in the public sector.

Keywords: people management in the public sector; competency management; municipal public administration; patrimonialism; effective public employees; commissioned positions; Niterói.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 GESTÃO DE PESSOAS.....	6
2.1 A Importância da Gestão de Pessoas nas Organizações.....	6
2.2 Gestão Estratégica de Pessoas.....	7
3 HISTÓRICO DA GESTÃO DE PESSOAS NOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	10
4 DESAFIOS DA GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL BRASILEIRA.....	12
4.1 Departamento Pessoal e Área de Gestão de Pessoas.....	12
4.2 Esfera Federal e Municipal.....	14
4.3 Esfera Pública e Privada.....	15
4.4 Concurso Público e Gestão por Competências.....	17
4.5 Avaliação de Desempenho de Servidores.....	19
5 CASO DE NITERÓI.....	20
6 APONTAMENTOS E PROPOSTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO DE PESSOAS DA ESFERA MUNICIPAL.....	26
7 CONCLUSÃO.....	30
REFERÊNCIAS.....	32

1 INTRODUÇÃO

A administração pública como qualquer outra organização é formada de pessoas. São pessoas que compõem o quadro de servidores de uma secretaria. São pessoas que elaboram políticas públicas para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. São pessoas que prestam serviços públicos para atender as necessidades de saúde, educação, saneamento, transporte e lazer da população. Afinal, se as pessoas são tão importantes para as instituições públicas executarem projetos e atividades, por que é dada tão pouca atenção a esse tema em administrações públicas locais?

Neste trabalho, buscou-se entender as principais razões por que a temática relativa à gestão de pessoas ainda é tão negligenciada nas organizações públicas. Busca-se compreender o que é gestão de pessoas; sua importância para qualquer instituição; como a gestão de pessoas é abordada no setor público; quais as diferenças em relação à iniciativa privada, passando pelo contexto histórico do Estado Brasileiro; e de como esse tema foi tratado ao longo dos anos dentro do país, assim como o caso do município de Niterói. Intenta-se avançar em propostas para alavancar o desenvolvimento da gestão de pessoas no poder executivo municipal.

É preciso levantar a atenção sobre esse assunto e a maneira como vem sendo tratado por dirigentes municipais, para entender o quanto a falta de uma estrutura de pessoal adequada afeta a execução das atividades dos servidores e, conseqüentemente, a prestação do serviço público na ponta.

A pesquisa teve como objetivo expor alguns desequilíbrios advindos dessa falta de estrutura e mostrar os problemas que surgem do sistema político vigente, que usa cargos públicos como moeda de troca para acordos políticos, e, principalmente, demonstrar como essas deformidades impactam na visão a respeito da administração pública. Além disso, o intuito foi contribuir com a expansão e disseminação de material bibliográfico referente à gestão de pessoas para que estes subsidiem o desenvolvimento de políticas consistentes.

Em termos metodológicos, o trabalho buscou uma bibliografia voltada para o diagnóstico, os problemas e os desafios da gestão de pessoas no setor público, focalizada, principalmente, mas não exclusiva, nas administrações municipais. A ideia foi apresentar conceitos relacionados à gestão de pessoas e fazer uma vinculação do

avanço do tema ao atendimento da missão estratégica das organizações públicas. Analisamos o caso da Prefeitura de Niterói, as diretrizes sobre gestão de pessoas estabelecidas no Planejamento Estratégico “Niterói que Queremos” e como as relações entre cargos efetivos e cargos comissionados pode ser um importante indicador para medir o nível de profissionalismo do quadro funcional de servidores e o quanto a administração pública está resguardada ou exposta ao excesso de interferência política.

2 GESTÃO DE PESSOAS

2.1.A Importância da Gestão de Pessoas nas Organizações

O conceito de gestão de pessoas surgiu na iniciativa privada com o crescimento da complexidade das organizações após o advento da Revolução Industrial. Inicialmente os trabalhadores eram vistos como recursos produtivos, por isso se atribuiu o termo “recursos humanos”. Essa nomenclatura foi se alterando ao longo dos anos, conforme foi ganhando importância em cada organização. De acordo com Chiavenato (2014a, *apud* MENON; DELCÍDIO, 2020, p. 7), “primeiramente, falava-se em relações industriais; depois, em administração de pessoal, administração de recursos humanos, gestão de pessoas e gestão de talentos humanos.”

Milioni (2002, *apud* DUTRA, 2009, p. 21) define gestão de pessoas como:

“[...] um conjunto de estratégias, técnicas e procedimentos focados na mobilização de talentos, potenciais, experiências e competências do quadro de colaboradores de uma organização, bem como a gestão e a operacionalização das normas internas e legais incidentes.”

Dutra (2009, p. 21), por sua vez, apresenta um conceito contemporâneo, afirmando que “[...] gestão de pessoas consiste na capacidade de mobilizar os colaboradores para o alcance dos objetivos organizacionais.”

Para Gemelli e Filippim (2010, p. 161),

O objetivo do sistema de gestão de pessoas é auxiliar as organizações a desenvolverem competências diferenciadas e a conquistar consistentemente um desempenho melhor e o crescimento e desenvolvimento da organização e das pessoas que nela trabalham.

[...] o desempenho de uma organização depende das pessoas que a compõem, da forma como elas estão organizadas, estimuladas e capacitadas, além do ambiente em que trabalham.

Já Chiavenato (2009, *apud* CARVALHO et al., 2015, p. 3) afirma que “o fator humano é o recurso mais importante de uma organização, porque através dele é possível atingir os objetivos e as metas propostas”.

Após essas conceituações fica mais óbvia a compreensão a respeito da importância que as pessoas têm no alcance das missões estratégicas de qualquer organização. Mesmo que se atribua uma visão pouco humanista em relação aos trabalhadores e se adote um olhar das pessoas como recurso, se este não estiver adequado às competências demandadas, os resultados obtidos podem estar comprometidos do mesmo jeito quando se utiliza um material de baixa qualidade na construção de uma casa.

Quando o assunto é gestão de pessoas dentro do setor público, Bergue (2007) a define como um esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem (*apud* CARVALHO et al., 2015, p. 3).

Para Pantoja, Camões e Bergue (2010, p. 40),

As organizações públicas podem ser consideradas sensivelmente mais complexas que as demais em termos de substância (componentes e propósitos), amplitude e relações de poder, fato que expõe ainda mais as limitações do pensamento mecanicista de orientação estritamente instrumental.

As pessoas são a rede que permeia a atuação em todas as áreas, principalmente em instituições pouco mecanizadas e extremamente dependentes de atuação humana como no setor público. O corpo de pessoas ou servidores precisa ser qualificado e estar capacitado para lidar com a burocracia estatal, as interveniências políticas, naturais da esfera pública, e os desafios técnicos de cada pasta em questão.

Em relação aos serviços públicos, Bergue (2014) afirma que em um contexto central, o valor do bem público, materializado em bens e serviços públicos, tem sua produção intensiva em pessoas, sendo a despesa com pessoal a principal rubrica de despesa na administração pública, nos três níveis de governo. (*apud* RODRIGUES et al., 2021, p. 6).

Por isso, Gemelli e Filippim (2010, p. 165) destacam que é de grande importância que o administrador seja um gestor de grande visão, capaz de buscar novas alternativas e acompanhar as mudanças, pois as pessoas dependem das

organizações para sua subsistência e realização pessoal, e as organizações jamais existiriam sem as pessoas.

A razão da existência da administração pública é o atendimento do interesse público e, para o cumprimento desse objetivo, é preciso uma estrutura administrativa e de pessoal adequada para responder às necessidades do cidadão de maneira satisfatória. Ter uma equipe de pessoal profissional e bem treinada é tão, ou até mais, fundamental quanto qualquer outro recurso físico, institucional, orçamentário ou legal. Gemelli e Filippim (2010, p. 162) salientam que a gestão de pessoas não pode ser vista de forma isolada dos outros subsistemas de gestão de qualquer organização. Os resultados obtidos dependem, em grande parte, do comportamento das pessoas do trabalho. Se esse comportamento atende de forma adequada aos objetivos organizacionais, a probabilidade de sucesso é maior.

2.2. Gestão Estratégica de Pessoas

Possuir uma visão mais estratégica sobre as pessoas dentro da organização significa alinhar a composição do quadro de funcionários às competências necessárias para que a organização atinja a missão estabelecida em sua estratégia. Nesse sentido, Pantoja, Camões e Bergue (2010, p. 18) trazem que o conceito de gestão estratégica se refere a um tipo de gestão que se preocupa com os objetivos e metas da organização e com o desempenho e as formas de atuação mais adequados para concretizá-los. O desempenho diz respeito não só à organização, mas também às pessoas que nela atuam.

Gestão estratégica de pessoas implica que a organização compartilhe – traduzindo em ação e não somente no plano do discurso – a ideia de que a gestão de pessoas e tudo o que lhe seja afeto sejam “elementos considerados efetivamente nas decisões da alta administração”. [...] Isso remete à ideia de reconhecer as pessoas – servidores efetivos, comissionados, terceirizados e agentes políticos – como elemento central na organização. Em que pese a aparente obviedade disso, impõe-se ao gestor buscar compreender a dinâmica que exclui as pessoas dessa posição central, ou seja, os motivos pelos quais essa diretriz não se efetiva. (PANTOJA; CAMÕES; BERGUE; 2010, p. 45)

A gestão estratégica de pessoas envolve mecanismos e instrumentos que guardam uma relação de interdependência e retroalimentação entre si, são eles:

- a. Planejamento de recursos humanos;
- b. Gestão de competências;

- c. Capacitação continuada;
- d. Avaliação de desempenho e de competências.

A gestão de competências é responsável por definir as competências e os perfis necessários à organização, tomando como base as diretrizes do planejamento estratégico. O planejamento de recursos humanos realiza o dimensionamento e a alocação dos perfis conforme essas competências. A avaliação de desempenho irá avaliar a atuação dos servidores e verificar se as metas e objetivos traçados estão sendo atingidos, e utilizar as possíveis lacunas para subsidiar em que áreas a capacitação deve ser feita ou intensificada, retroalimentando todo o ciclo. (PANTOJA; CAMÕES; BERGUE; 2010, p. 20)

De acordo com Dutra (2004), a gestão de pessoas por competências (GPPC) é um modelo de gestão que visa reconhecer, formar e ampliar conhecimentos, habilidades e atitudes, de forma que agregam valor à organização e ao indivíduo. (*apud* AMARAL, 2008, p. 4). Esse modelo traz mais organização para aprimorar as atividades, absorver inovações e criar uma cultura de gestão de conhecimento.

Segundo Pires (2005, p. 17-18), para vários estudiosos (LE BOTERF, 1999; GAGNÉ, 1988) o conhecimento corresponde a uma série de informações adquiridas e estruturadas; refere-se ao saber que a pessoa acumulou ao longo da vida. A habilidade está relacionada ao saber como fazer algo, à capacidade de fazer uso do conhecimento; já a atitude se relaciona a um sentimento, uma emoção, à aceitação ou rejeição da pessoa em relação aos outros, a objetos ou situações, ou seja, querer fazer. (*apud* GEMELLI; FILIPPIM; 2010, p. 172).

Brandão e Bahry (2005, p. 189) propõem que a gestão por competências seja um processo contínuo, cuja etapa inicial é a elaboração da estratégia organizacional. A estratégia organizacional deve contemplar a missão, a visão de futuro e os objetivos organizacionais. Depois, deve-se realizar o mapeamento das competências, que visa identificar as lacunas – em outras palavras, confrontar as competências necessárias para atingir os objetivos da organização e as competências já existentes. Esse mapeamento deve ser feito periodicamente, pois as competências internas podem se tornar obsoletas e a complexidade do ambiente externo à organização faz que novas competências sejam necessárias.

O quadro de agentes públicos deve ser composto, portanto, por servidores que possuam conhecimentos técnicos sobre matérias específicas, além de um conjunto

de habilidades e atitudes compatíveis com as atribuições que exercerá. Com base nisso, Pires (2005, p. 23) ressalta:

[...] tendo em vista as peculiaridades dos processos seletivos das organizações públicas, conduzidos com o objetivo de elevar seus níveis de efetividade, é mister definir metodologias que permitam a elaboração de estratégias de recrutamento eficazes. (*apud* GEMELLI; FILIPPIM; 2010, p. 173).

3 HISTÓRICO DA GESTÃO DE PESSOAS NOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Os primeiros esforços mais relevantes voltados para recursos humanos na Administração Pública Brasileira se deram na década de 1930 com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Essas iniciativas, ainda que claramente mais alinhadas a uma ideia de departamento de pessoal do que uma área de gestão de pessoas propriamente, foram pioneiras como uma tentativa de romper com a administração patrimonialista, uma forma de fazer política que confunde o público com o privado, criando uma relação viciada entre a sociedade e o Estado, marcada pela corrupção e pelo nepotismo, e caminhar para uma administração burocrática com elementos de caráter legalista, formalista, hierárquico, isonômico, etc. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6 – 7)

Esse período burocrático surgiu da necessidade de uma contraposição às práticas patrimonialistas que eram obstáculos à implantação de uma gestão pública mais eficiente com quadros funcionais adequados à real necessidade do serviço público. Esse modelo de administração levantou questões importantes acerca do desenvolvimento profissional de servidores públicos com uma ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e racionalidade. As características da administração pública burocrática tiveram grande influência sobre os integrantes da Assembleia Constituinte na construção da Constituição Federal de 1988.

No Decreto-Lei 200 de 1967 já foi possível perceber alguns traços da Administração Pública Gerencial, próximo modelo de gestão pública que seria adotado formalmente apenas em 1995 por Bresser-Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado. Nesse decreto foi promovida a descentralização da produção de bens e serviços para a administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista) que tem maior flexibilidade nas

suas relações trabalhistas e administrativas. “Através da flexibilização de sua administração buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial”. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 7).

A reforma proposta pelo Decreto-Lei 200 ficou prejudicada justamente pela falta de preocupação, intencional ou não, com a composição de pessoas qualificadas para preenchimento dos cargos públicos. Como o instrumento de concurso público somente foi incorporado na Constituição Federal de 1988, a cultura patrimonialista do nepotismo ainda se mantinha bastante presente, enfraquecendo a formação de administradores públicos profissionais.

A transição de um longo período burocrático, ainda fortemente marcado por traços de modelos de gestão anteriores, para uma fase mais gerencial se deu através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), iniciado em 1995 e materializado na Emenda Constitucional nº 19/1998, mais conhecida como “Reforma Administrativa”. Esse Plano aproximou o setor público de princípios surgidos no setor privado para se contrapor às principais características do modelo burocrático. A intenção do PDRAE era promover uma administração mais eficiente voltada para o atendimento dos cidadãos. Essa proposta previa a descentralização de algumas atividades estatais para superar a burocracia presente na administração central e aproveitar a flexibilidade das administrações indiretas a fim de promover maior qualidade na prestação dos serviços públicos.

O conceito de Nova Gestão Pública (NGP) surge nesse contexto de inovações dos processos de gestão públicos com a “... introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada, para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública.” (RODRIGUES; ARAÚJO, 2005, p. 2) A NGP trazia a introdução de práticas de: gestão profissional, medidas de desempenho, transparência, relação custo/benefício, responsabilização, competição, ênfase na qualidade etc.

É importante destacar que todas essas classificações de tipo de administração estão presentes até hoje no setor público. A predominância de um ou outro modelo vai depender do ente (federal, estadual ou municipal), do poder (executivo, legislativo e judiciário), da região do país e do tema em questão.

Elementos da tradição legalista e formal da administração pública, combinados com traços culturais como o patrimonialismo e o individualismo, quando contrastados com os atributos idealizados de uma burocracia profissional como a impessoalidade e o mérito, entre outros, culminam na geração de um ambiente complexo e desafiador para a gestão de pessoas nas organizações públicas. (PANTOJA; CAMÕES; BERGUE; 2010, p. 13)

Em todos esses modelos de administração citados acima não foi possível reparar grandes preocupações com a aquisição das competências necessárias para a atuação dentro do setor público. O concurso público foi instituído como uma tentativa de criar uma barreira para o excesso de intervenção do particular dentro das decisões do Estado, sendo fundamental para atenuar um ciclo histórico e cultural que vai até a formação do Estado Brasileiro. Entretanto, esse instrumento isolado consegue medir apenas os conhecimentos (saber) necessários para a atuação do servidor, não sendo suficiente para avaliar as habilidades (saber fazer) e atitudes (querer fazer). (AMARAL, 2008, p. 3)

4 DESAFIOS DA GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

4.1. Departamento Pessoal e Área de Gestão de Pessoas

Para entendermos o desafio de construir uma área de gestão de pessoas que seja efetiva e lidere as iniciativas de contratação de servidores com competências aderentes a missão estratégica, precisamos fazer uma diferenciação importante em relação ao que seria essa área com uma área já institucionalizada na administração pública: o Departamento Pessoal. De acordo com Pantoja, Camões e Bergue (2010, p. 16), em muitas das organizações públicas brasileiras, as áreas que cuidam da gestão de pessoal ainda se dedicam principalmente às atividades relacionadas à folha de pagamento, benefícios da aposentadoria e afins, proposição de leis, regras e regulamentos, além de desenvolver algumas ações pontuais e emergenciais de treinamento e capacitação.

Gemelli e Filippim (2010, p. 167) destacam como as administrações públicas não valorizam e não proporcionam a devida importância à área de recursos humanos, tratando-a apenas como um setor que contrata e exonera pessoas, esquecendo que ele deve buscar a qualificação dos servidores, além de servir como elo entre estes e a administração.

Na grande maioria dos órgãos públicos brasileiros, a área de RH continua limitada a esse papel, ficando conhecida como departamento de pessoal. A inexistência da definição de diretrizes gerais para as políticas de recursos humanos aliada à falta de informação faz com que a área de RH no setor público continue a possuir uma imagem burocrática, associada à ineficiência. De modo geral acaba sendo uma gestão de problemas, emergencialista, que trabalha para “apagar incêndios” constantemente, priorizando tarefas rotineiras e emergenciais, onde atividades como definição de políticas para contratar, capacitar e remunerar ficam em segundo plano. (GEMELLI; FILIPPIM; 2010, p. 171).

Hoje, em muitos municípios do Brasil esses setores de recursos humanos estão mais preocupados em garantir o atendimento a burocracia, do que se colocar como uma área estratégica, primordial para o bom funcionamento da organização, necessitando de capacitação, motivação e valorização (GEMELLI; FILIPPIM; 2010, p. 155).

Desse modo, embora as instituições públicas tenham pelo menos um departamento pessoal, não houve evolução deste para uma área de gestão de pessoas em um nível mais estratégico. O desenvolvimento dessa área é essencial para atrair, manter, motivar e treinar gestores capazes de atender às exigências crescentes da sociedade em relação ao poder público. Para Pantoja, Camões e Bergue (2010, p. 13), essa cobrança cada vez mais voltada para resultados exige um aumento da flexibilidade, da prontidão e da capacidade de adaptação dessas organizações, implicando o uso de novas tecnologias, especialmente o da tecnologia da informação, e da modernização da estrutura normativa, organizacional e de pessoal. Essas exigências requerem uma dinâmica de trabalho mais moderna que consiga identificar os perfis necessários para cada tipo de vaga e atenda os anseios profissionais do servidor como uma ferramenta para mantê-lo engajado.

A administração pública, em especial no que diz respeito à gestão de pessoas, necessita de urgente modernização de procedimentos e atitudes, sem isso, as tentativas de alcançar o efetivo atendimento ao cidadão ficarão comprometidas (GEMELLI; FILIPPIM; 2010, p. 170)

A área de gestão de pessoas deve ser responsável pela formulação das políticas e diretrizes de desenvolvimento de pessoas de maneira a aprimorar e desenvolver as competências necessárias à atuação dos servidores em seus respectivos órgãos. Os resultados das atividades realizadas por essas pessoas deverão contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos da instituição. “A boa

prática de alocação e gerenciamento de pessoal contribuiria na melhoria de prestação de serviço público.” (RODRIGUES et al., 2021, p. 6)

No entanto, não é somente essa área central e estratégica de gestão que deve se preocupar com gestão de pessoas. “Quando se fala de gestão de pessoas não se quer reportar apenas à área de recursos humanos, mas à gestão de pessoas que envolvem todos os setores da organização” (GEMELLI; FILIPPIM; 2010, p. 162). Por isso, é superimportante que esta seja uma preocupação de todos, principalmente dos líderes e responsáveis por cada pasta. A omissão do alto secretariado com o tema impacta os resultados dos projetos e das atividades de rotina do órgão, assim o serviço prestado ao cidadão na ponta fica prejudicado.

Segundo Gonçalves (2000a; 2000b),

O departamento de gestão de pessoas – de recursos humanos, de pessoal, de talentos ou outra perspectiva de significado qualquer que se adote – é, então, parte da gestão de pessoas. É essencial perceber, portanto, que a gestão de pessoas tem uma extensão muito mais ampla e multifacetada que a expressão funcional sugere. (*apud* BERGUE, 2019, p. 12)

4.2. Esfera Federal e Municipal

Em um país como o Brasil com realidades regionais muito diferentes em diversos aspectos: relações sociais, clima, capacidade orçamentária, disponibilidade de mão-de-obra, estrutura de governo etc. podemos intuir que cada ente deverá ter uma política de gestão de pessoas aderente a sua realidade local. Atualmente, a nível federal temos a Política Nacional de Desenvolvimento Pessoal (PNDP), que regula os dispositivos da Lei nº 8.112/90, porém esta política não contempla as administrações municipais, que detêm autonomia para legislar sobre o assunto.

A PNDP foi instituída pelo Decreto nº 5.707/2006, posteriormente modificado pelo Decreto nº 9.991/2019, mais recentemente alterado pelo Decreto nº 10.509/2020, que reflete as mudanças ocorridas no governo federal. Os critérios e procedimentos a serem seguidos pelos órgãos federais para a implantação da PNDP estão detalhados na Instrução Normativa nº 21/2021.

Não é possível enxergar o mesmo nível de instrumentalização sobre o tema na gestão municipal. Alguns municípios como Juiz de Fora, Florianópolis, São Paulo e outros até possuem regulamentos e diretrizes e às vezes regimentos internos para a

área de gestão de pessoas, no entanto não foi encontrada nenhuma política municipal voltada para pessoas semelhante ao que se propõe a PNDP. A falta de institucionalização reflete a maturidade com que o tema é tratado a nível municipal.

Conhecer as razões para essa falta de atenção com a política de pessoal é fundamental para conseguir propor mudanças substanciais e que sejam levadas adiante pelo alto secretariado, porém identificar essas razões pode não ser uma tarefa muito fácil se considerarmos a variedade de interesses presentes na gestão municipal. De acordo com Pantoja, Camões e Bergue (2010, p. 33) essas razões podem abranger desde deficiências de ordem normativa e organizacional até fatores de fundo comportamental, sobressaindo-se os estilos tradicionais de gestão, a forte ingerência política, além de traços culturais já conhecidos que conformam a organização pública, tais como o paternalismo, o formalismo, o clientelismo, entre outros.

Existe um certo descolamento no avanço de políticas de pessoal da União para os municípios. Isso leva a propostas de reformas que desconsideram a realidade municipal, como foi destacado na análise do PDRAE. Talvez a nível federal a cultura patrimonialista não seja tão presente, mas não é o que podemos perceber nas atividades municipais, principalmente de municípios com menos habitantes.

4.3. Esfera Pública e Privada

Outro desafio considerável, mas que muitas vezes é passado despercebido é a necessária transposição de conceitos advindos do setor privado para aplicação na esfera pública. Sem esse cuidado, os responsáveis pela área de gestão de pessoas podem apenas estar replicando ferramentas como um pacote de soluções descoladas do objetivo final que é o interesse público.

Para Carvalho *et al.* (2015, p. 4), a gestão de pessoas na área pública é bem diferente da gestão de pessoas na área privada. Na área privada o interesse é o da organização. Já na área pública, o interesse é atender os anseios da sociedade e, para isso, toda estrutura administrativa deve estar em sintonia para atender e satisfazer as necessidades dos cidadãos. Para que isso ocorra, são necessários servidores públicos capacitados e preparados.

Não faz sentido, então, a simples transferência de conceitos e medidas de resultados utilizados em grandes corporações privadas cujo objetivo é obter lucro e

gerar valor aos acionistas para o setor público, que tem como finalidade precípua a boa prestação de serviços ao cidadão. Isso não significa que conceitos e teorias desenvolvidas para o setor privado não possam ser aproveitados e utilizados como forma de melhorar o funcionamento da máquina pública, mas sim que esses conceitos devem ser ajustados para observar e respeitar o objeto de atuação. Essa lógica empresarial na gestão pública resulta muitas vezes em decisões que são mais eficientes, mas que nem sempre atende aos anseios da população.

Denhardt e Catlaw (2017, p. 79) destacam que os melhores princípios da gestão de negócios nem sempre são consistentes com as normas da democracia; na verdade, não raro, entram em choque com as normas democráticas. Em Pantoja, Camões e Bergue (2010, p. 35), percebemos que a reprodução direta, ou mesmo as adaptações de modelos de gestão exógenos ao serviço público, gerará desde apropriações formalísticas ou de “faz de conta” até verdadeiros traumas organizacionais. Assim a ressignificação de conceitos da esfera privada para pública é fundamental para que essas técnicas sirvam ao interesse público.

Para que os órgãos administrativos funcionassem com eficiência e à semelhança dos negócios, era necessário isolá-los dos caprichos ou da imprevisibilidade do processo político. Essa visão constitui a base para a famosa distinção que Wilson (1887) estabeleceu entre política e administração: A administração está fora da esfera política. Questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela manipule cargos. (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 69)

Rodrigues *et al.* (2021, p. 7), traz uma observação muito relevante a respeito do desafio da gestão de pessoas no ambiente público que, diferentemente do setor privado, onde o gestor contrata pessoas com características e qualificações vantajosas para a ocupação do cargo, as contratações são realizadas através de concursos públicos, sem um efetivo planejamento das necessidades das organizações públicas. Sem contar as contratações que são feitas sem concurso público através da nomeação em cargos comissionados por apadrinhamento político. Nesses casos, nem os conhecimentos teóricos foram avaliados.

[...] a administração pública não possui um único objetivo (no setor privado, o lucro), mas uma miríade de objetivos tangíveis e intangíveis mais difíceis de serem operacionalizados, como cidadania e equidade. Emprestando conhecimentos da ciência política, na democracia também é inerente uma lógica política e representativa sem similar na iniciativa privada, a qual não leva necessariamente à eficiência (Schmitter & Karl, 1991). O bom desempenho no setor público pode e

deve ser incentivado, e o mau desempenho corrigido, mas as premissas, as ferramentas, a abordagem e os objetivos para se proceder nessa direção não podem ser os mesmos do setor privado. (SUZUKI; GABBI, 2009, p. 6).

Após esses apontamentos fica claro que a gestão de recursos humanos deve ser pensada a partir do que é melhor para os cidadãos, porque é da perspectiva da realização dos propósitos das organizações públicas que a gestão de pessoas precisa ser vista. (GEMELLI; FILIPPIM; 2010, p. 166)

4.4. Concurso Público e Contratação por Competências

Os desafios para desenvolver a área de gestão de pessoas dentro uma organização que ao longo dos anos não dedicou muita atenção ao tema são robustos. Considerando o cenário histórico e cultural do Brasil onde o público e o privado se misturam para favorecer um grupo específico essa missão se torna ainda mais espinhosa. O instrumento do concurso público veio como um remédio para combater a prática comum do nepotismo no setor público e proporcionar contratações de pessoas qualificadas para trabalhar na administração pública. Essa foi uma estratégia trazida pela Constituição Federal de 1988 para atender um princípio também trazido na Constituição: o princípio da impessoalidade ou isonomia.

No entanto, esse instrumento isolado não foi capaz de resolver o problema do patrimonialismo tão presente nas organizações públicas brasileiras, principalmente a nível municipal, onde as relações entre pessoas e políticos são mais próximas, e não tem tanta repercussão quanto às atividades da União.

As formas de ingresso no serviço público devem ser prioritariamente feitas através de aprovação em concurso público, com exceções para cargos comissionados ou cargos de confiança que são de livre nomeação e exoneração destinados a ocupação de ministros, diretores e secretários que representam politicamente o governo em vigor. A ideia da Constituição era ter uma base de servidores de estado com garantias contra o excesso de interferência política, como a estabilidade, para que as políticas tivessem continuidade, memória, gestão profissional e se blindassem contra eventuais arroubos autoritários, claramente uma reação a Ditadura Militar (1964-1985) vividas anos antes da promulgação da Constituição de 1988.

Contudo, a política de concurso público não foi implementada da maneira como foi pensada na Constituição porque, embora houvesse a previsão de que a

contratação devesse ser por concurso, não havia previsão do percentual de cargos a serem destinados a servidores estatutários e comissionados. Assim, ainda que a prática de apadrinhamento político tenha sido parcialmente restringida, não foi extinta e permanece enraizada nas repartições públicas até hoje.

O concurso público isoladamente também não resolve problemas relacionados às competências necessárias para a atuação dentro da administração pública. Isto porque as provas exigidas para investidura em cargos públicos medem apenas o conhecimento conceitual e teórico a respeito das atividades nos órgãos, mas não conseguem avaliar se o servidor sabe desenvolver suas habilidades para aplicar na execução dos trabalhos e é muito menos eficaz para medir a vontade e a motivação do servidor em realizar essas tarefas.

O recrutamento e a seleção realizados por concursos têm foco baseado em cargos e, não, em competências. A forma genérica como os cargos são descritos possibilita a alocação das pessoas em áreas com características muito diferentes, mas, de fato, não supre as reais necessidades em relação às competências necessárias para a realização de suas atividades típicas. (PANTOJA; CAMÕES; BERGUE; 2010, p. 17)

Assim, é uma missão árdua combinar elementos de prevenção ao excesso de interferência política com formas mais contemporâneas e ágeis de contratação de pessoas, que envolvem aspectos mais subjetivos de avaliação, como a Gestão por Competências. Soma-se a isso a opção política por manter a estrutura de pessoal confusa para acomodar com mais facilidade a demandas por cargos públicos políticos como troca de favores.

Esse fenômeno, marcado na maioria das vezes pelo corporativismo, pode ser verificado em muitas situações dentro do serviço público como a nomeação de pessoas incompetentes ou não capacitadas para cargos em comissão, a tomada de decisão discricionária que não atenda a sociedade ou a administração, mas sim interesses próprios.

A ética do patrimonialismo (com suas variantes como o clientelismo político, a barganha, o compadrio, entre outras) convive com esforços continuados de transformações – as reformas, cujos insucessos estão, na maioria das vezes, relacionados à pouca importância dada a esses elementos culturais. (GIUDICE, 2012, p. 196)

De qualquer forma, não há incompatibilidade entre o instrumento de concurso público e a Gestão por Competências que traz uma nova abordagem a respeito da gestão de pessoas, pois as atribuições da administração pública são tão extensas que as demandas por pessoas de todas as competências são necessárias. O que precisa

ser desenvolvido pelas administrações públicas locais será a correta alocação de pessoas para cada tipo de perfil e cargo disponível, formas de avaliação de desempenho que identifiquem oportunidades de melhorias na atuação dos servidores e estratégias para manter o corpo técnico motivado.

4.5. Avaliação de Desempenho de Servidores

Um assunto muito discutido quando se fala sobre servidores públicos é a respeito da avaliação de desempenho. Essa avaliação é necessária para a aquisição de estabilidade e para as progressões e promoções funcionais dos servidores aprovados em concurso. No entanto, esse processo é realizado de maneira bastante mecanizada, e muitas vezes perdendo a essência do mecanismo de avaliação. Para servidores ocupantes apenas de cargos comissionados essa avaliação, na maioria dos casos, nem é feita.

Segundo Menon e Delcídio (2020, p. 160), a avaliação de desempenho é o processo que mede o desempenho do funcionário e classifica o grau em que ele alcançou determinado resultado. É uma atividade importante tanto para a organização quanto para o funcionário, pois desta maneira é possível avaliar os pontos fortes e fracos, e assim adequar a estratégia para que os resultados e metas sejam atingidos. A avaliação do desempenho dos indivíduos é uma ação imprescindível dentro de uma organização, pois oferece um diagnóstico da performance, tanto individual quanto global. Por meio da avaliação de desempenho, é possível corrigir falhas, observar pontos de atenção e reforçar comportamentos positivos. A avaliação pode ser uma ação desenvolvida pela área de Gestão de Pessoas, pelos gestores das equipes ou de maneira conjunta.

Fetzner *et al.* (2010 *apud* FEITOSA; LIMA, 2016, p. 2) ressalta que as organizações públicas têm características próprias, em relação às demais, como: submissão às rotinas e regras, diretrizes voltadas ao estabelecimento de hierarquias de poder, burocratização nas ações, etc. Características essas que trazem contextos diferentes para a implantação de processos inovadores no que diz respeito, em especial, às novas políticas de recursos humanos.

A avaliação de desempenho dos servidores públicos federais tem sido feita, em grande parte, com o propósito maior de concessão de promoções, ficando em segundo plano aspectos como melhoria da performance do funcionário e sua produtividade, a revisão do trabalho

executado, no objetivo de melhorá-lo continuamente, efetivação de treinamentos. (PAGÈS et al, 2008). É o que confirma também o Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, sobre a Avaliação de Gestão de Recursos Humanos no Governo do Brasil (BRASIL, 2010). Por isso, muitas vezes o processo conhecido como avaliação de desempenho acha-se desvinculado de uma estrutura maior, alinhada à política de recursos humanos da instituição, numa esfera macro.

No que diz respeito à avaliação de desempenho, ressalte-se que, mesmo com as melhorias significativas, incorporadas nas últimas décadas, nessa ferramenta, para mensurar o desempenho dos servidores, os prêmios por desempenho passaram a fazer parte do salário permanente do servidor, de forma aleatória, sem levar em consideração o desempenho por atividade excepcional no serviço. O Relatório da OCDE alerta, ainda, que o governo federal deveria dar ênfase às competências, no processo de gestão de pessoas, aplicando-se aos sistemas de recrutamento, gestão por desempenho e promoção. Principalmente (ainda segundo o Relatório da OCDE), porque as competências devem fornecer um quadro de referências comum para toda a administração, mesmo sabendo-se que, para implantá-las, no sistema público, há a necessidade de um investimento considerável de tempo e esforços, que exigirá do governo federal uma mudança cultural, como ocorreu, por exemplo, na França, no Reino Unido e na Bélgica. (FEITOSA; LIMA, 2016, p. 5)

Muitas vezes essas avaliações são realizadas somente para servidores concursados que têm a obrigatoriedade de realização da sua avaliação prevista em lei e feita de maneira meramente formal para atender um requisito legal. Sem trazer para dentro do processo o que deveria ser a essência da avaliação: identificar oportunidades de desenvolvimento profissional para aumento da qualidade do trabalho e aferição das entregas realizadas.

Como a gestão de pessoas foi um tema negligenciado por grande parte das administrações públicas municipais durante muitos anos, a estrutura e o conhecimento para realizar essas avaliações não foram desenvolvidas e são ainda muito incipientes e frágeis.

5 CASO DE NITERÓI

Em 2013, Niterói elaborou um Planejamento Estratégico chamado “Niterói Que Queremos”, com a visão de futuro para a cidade em 2033. Essa visão de futuro foi desdobrada em áreas de resultado com desafios e estratégias a serem atingidos através dos projetos estratégicos estruturadores. As áreas de resultado são: Organizada e Segura, Saudável, Escolarizada e Inovadora, Próspera e Dinâmica,

Vibrante e Atraente, Inclusiva e Eficiente e Comprometida. Todas essas áreas têm metas para serem alcançadas até 2033 com seus respectivos projetos.

Na visão de futuro do Plano foi citada “a valorização das pessoas” como uma forma de “reter e desenvolver talentos”, bem como uma “gestão com competência e responsabilidade” que seja “exemplo de administração pública” colocando inclusive que a “qualidade da gestão pública é um dos principais pontos de preocupação em Niterói”. (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2013, p. 27)

Desde 2013 até hoje, a Prefeitura de Niterói demonstrou evolução no desenvolvimento dos Planos de Metas anuais e no acompanhamento de projetos estruturantes através da carteira de projetos de cada gestão que contribuíram e continuam contribuindo para o atingimento das metas de cada área de resultado. Essas ferramentas de gestão são essenciais para que o planejamento proposto se cumpra na prática.

Um dos caminhos a serem percorridos na área de resultado “Niterói Eficiente e Comprometida” foi o de “dotar a prefeitura de um quadro técnico e qualificado, composto por profissionais de excelência, através da definição de política de Recursos Humanos efetiva baseada em sistema de avaliação de desempenho meritocrático”. (NITERÓI QUE QUEREMOS, 2013, p. 249). No entanto, em pesquisa realizada para este trabalho o mais próximo que se encontrou de uma política voltada para pessoas foi o Decreto nº 12.519/2017 que instituiu a Escola de Governo e Gestão e se propôs a organizar a política de desenvolvimento de servidores. Ainda que seja possível observar alguma preocupação com a qualificação dos servidores, essa política ainda é muito restrita e não aborda outros pilares da gestão de pessoas por competências como o planejamento, a própria gestão das competências e a avaliação de desempenho, fundamental para retroalimentar esse sistema.

Os únicos cargos que preveem algum tipo de avaliação são os cargos efetivos, onde o ingresso se dá através de concurso público de provas ou de provas e títulos. Nas leis específicas de cada cargo efetivo é previsto algum tipo de avaliação de desempenho, ainda que de maneira pouco aprofundada apenas listando os quesitos que serão avaliados para a progressão, deixando para o órgão responsável por cada cargo a formatação de como essa avaliação será feita. As leis avaliadas para esse trabalho foram dos cargos de procurador (Lei nº 3359/2018), fiscal de tributos e agente

fazendário (Lei nº 961/1991), analista de política públicas e auditor de controle interno (Lei nº 3305/2017).

No próprio Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Niterói, Lei nº 531/1985, não há uma menção clara relativa a uma avaliação de desempenho dos funcionários. Apenas na seção que trata da promoção é citado que deverá ser observado critérios de antiguidade e merecimento para a efetivação da promoção. Fica bastante claro que o Estatuto concentra suas disposições em aspectos burocráticos e legais sobre os cargos, as formas de provimento, os direitos e deveres, as responsabilidades, os vencimentos e as penalidades, semelhante ao que está disposto na Lei nº 8.112/90 que instituiu o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais. Esses instrumentos são antigos e carecem de uma visão mais ampla e moderna a respeito de uma política de gestão de pessoas que se preocupe em ter pessoas com competências aderentes e necessárias a cada cargo.

No âmbito federal, ainda percebemos iniciativas no sentido de caminhar para uma visão mais contemporânea sobre o papel das pessoas dentro das organizações com a edição da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, que complementa alguns dispositivos da Lei nº 8.112/90 e tem como objetivo “estabelecer uma cultura de planejamento de ações de desenvolvimento entre todos os órgãos da Administração Pública Federal, com base no alinhamento das necessidades de cada órgão e entidade, sem prejuízo da necessidade de transparência de informações”. Além de promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Esse movimento não é percebido na esfera municipal de Niterói. Com a exceção do Estatuto dos Funcionários Municipais, da Escola de Governo e Gestão e das leis específicas de cada cargo, não foi possível identificar nenhum outro instrumento que abordasse uma política de gestão de pessoas de maneira holística e integrada para a organização toda. Dessa maneira, a Prefeitura perde oportunidade de aprimorar o seu funcionamento e se tornar mais ágil na prestação dos serviços alocando servidores adequadamente conforme seu perfil profissional.

Através de uma política mais abrangente seria possível estabelecer um planejamento de cargos adequado com as competências existentes e necessárias para o atingimento das metas definidas no Planejamento Estratégico. A extensão da avaliação de desempenho a todos os servidores, não apenas aos aprovados em concurso, é de vital importância para que se previna uma atuação morosa e se promova maior engajamento nas atividades dos órgãos.

No Planejamento Estratégico “Niterói que Queremos”, a gestão de pessoas se encaixaria na área de resultado “Niterói Eficiente e Comprometida” dentro do desafio de “Profissionalizar e qualificar a gestão pública”, ainda que não tenha sido feita nenhuma menção clara à melhoria na gestão de pessoas. Uma das metas desse desafio era ter 80% de funcionários públicos municipais efetivos na administração direta. Em abril de 2022, de acordo com o Portal de Dados dos Municípios do TCE-RJ, a Prefeitura de Niterói tem 46% de servidores efetivos e mais 4% de servidores efetivos que ocupam cargos comissionados e funções de confiança, totalizando 50%. As outras posições são ocupadas por comissionados extraquadro com 48%, agente político com 1% e os demais são conselheiros tutelares e pensionistas especiais com menos de 1%. Infelizmente os dados disponibilizados do TCE se estendem apenas até janeiro de 2019, portanto não conseguimos fazer essa comparação até 2013 quando o Planejamento Estratégico foi lançado. De qualquer forma podemos observar uma melhora, ainda muita tímida, nos percentuais de abril de 2022 em comparação com janeiro de 2019, conforme tabela abaixo:

Quadro 1 – Comparativo da Situação Funcional dos Servidores da Administração Direta da Prefeitura de Niterói.

Situação Funcional	jan/19	abr/22	Varição
Efetivo - Estatutário	44,80%	45,57%	1,72%
Comissionado Extraquadro	48,87%	48,20%	-1,37%
Efetivos ocupantes de cargo comissionado	4,65%	3,64%	-21,72%
Agente Político	*	1,36%	-
Efetivos com funções de confiança	0,90%	0,35%	-61,11%

Outras funções públicas remuneradas/Conselheiro Tutelar	0,40%	0,40%	0,00%
Pensionista Especial	0,37%	0,49%	32,43%
* Dado não disponível no período.			

Fonte: Portal de Dados dos Municípios TCE – RJ. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMDdmZTNjZDAtYjM3ZS00MzI1LTIIYzgtMzc3MzJmMTY2NDI4IiwidCI6IjYmJlYmU0LTc2MzgtNDYxYi05ZjhjLTE2MmVkZGMzZDBINCJ9>

Nesse comparativo, nota-se uma pequena evolução no quantitativo de servidores efetivos. Por outro lado, temos uma queda considerável de servidores efetivos ocupando cargos comissionados e funções de confiança. Uma possível explicação para essa queda é justamente o aumento no quadro estatutário, considerando que muitos servidores quando entram na Prefeitura ainda passam por um período de adaptação e amadurecimento antes de ocuparem esses cargos e funções. Essa relação servidores efetivos e servidores efetivos ocupantes de cargos em comissão é muito importante de ser acompanhada quando retomamos o debate sobre o patrimonialismo na administração pública municipal.

Embora seja comum vermos notícias pejorativas na mídia sobre os cargos em comissão, a ideia que embasa a existência desse tipo de cargo é muito importante. Sempre que há alternância de poder, principalmente após as eleições, é interessante que a pessoa eleita possa trazer pessoas de sua confiança para ajudar a dar novas diretrizes ao corpo de funcionários. Além disso, a entrada de novas pessoas de fora da organização contribui para os processos de inovação e aprendizagem. Não podemos negar que ao longo da história muitos desses cargos foram usados para alocar afilhados políticos e como moeda de troca entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Contudo, se forem estruturados bons processos de recrutamento e seleção e a definição de critérios mínimos para a ocupação dos cargos, esse problema será minimizado. (MENON; DELCÍDIO, 2020, p. 140 – 141)

Os cargos em comissão são destinados exclusivamente as funções de direção, chefia e assessoramento, podendo ser utilizados para servidores efetivos que se destacam a ocupar algumas dessas funções. Essa pode ser uma estratégia para incentivar bons gestores a assumirem papéis de mais responsabilidade e assim manter uma motivação para a execução das suas atividades conjuntamente com uma recompensa financeira.

O art. 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece os princípios a serem seguidos pela administração pública e as formas de acesso aos cargos públicos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O percentual desses cargos destinados a servidores efetivos é um motivo de discussão dentro dos entes federativos e a maneira como eles são distribuídos na União e entre os municípios brasileiros é bastante discrepante.

Na União foi editado o decreto nº 10.829/2021 que estabelece em seu art. 27 o percentual de 60% (sessenta por cento) de cargos comissionados destinados a servidores de carreira:

Art. 27. O Poder Executivo federal destinará a servidores de carreira, no mínimo, sessenta por cento do total de cargos em comissão existentes na administração pública direta, autárquica ou fundacional.

Em março de 2022, a Prefeitura de Niterói foi acionada pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) com uma ação de inconstitucionalidade por omissão devido à falta de regulamentação da lei prevista no inciso V do art. 37 da Constituição. A manifestação do TJ-RJ deu 180 dias para que a Niterói definisse esse percentual, caso contrário seria estabelecida uma taxa de 50% de cargos em comissão para serem preenchidos por servidores estatutários do município. (TJ-RJ, 2022)

Segundo o TJ-RJ (2021), o objetivo do dispositivo constitucional atacado é evitar que pessoas sem vínculo efetivo com o poder público venham a assumir cargos em comissão em percentual que supere a quantidade de cargos ocupados por

servidores públicos efetivos, "em incontestável prejuízo dos princípios da continuidade dos serviços públicos — preponderante transitoriedade dos comissionados exclusivos —, da moralidade e do mérito no ingresso no serviço público" por meio de concurso público, que é a regra.

Em maio de 2022, a Prefeitura sancionou a Lei nº 3.704/22, que criou os cargos do Quadro de Direção e Assessoramento em Tecnologia da Informação e Comunicação e aproveitou para estabelecer o percentual mínimo de 15% de servidores efetivos em cargos em comissão, abrangendo também a administração indireta. Nesse cenário de inclusão da administração indireta a situação é ainda pior. De acordo com o Portal de Dados dos Municípios TCE – RJ, apenas 0,86% dos cargos comissionados são preenchidos por servidores efetivos. A administração municipal estaria partindo quase do zero para tentar atingir esse percentual definido em lei. A partir daí o grande problema se torna então saber qual o prazo em que esse número deverá ser atendido, visto que a lei foi omissa nesse sentido.

6 APONTAMENTOS E PROPOSTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO DE PESSOAS NA ESFERA MUNICIPAL

A evolução da área de departamento pessoal para uma área de gestão de pessoas se torna uma condição indispensável para que o tema ganhe importância dentro das administrações públicas municipais. Essa valorização institucional é fundamental para que as políticas relativas às pessoas possam ser desenvolvidas e aplicadas como uma ferramenta que possibilite às secretarias atenderem seus objetivos, cumprirem suas metas, proporcionarem melhorias na prestação dos serviços públicos e, conseqüentemente, na qualidade de vida dos cidadãos.

É de suma importância então que a composição dessa área seja de profissionais que tenham experiências voltadas para o desenvolvimento de pessoas em grandes organizações. Não faria sentido a criação de uma estrutura composta por indicações políticas apenas como uma linha a ser riscada em um *checklist* de itens para melhoria de gestão interna das prefeituras. A presença de profissionais qualificados cria meios para que a política voltada para gestão de pessoas seja sólida e cumpra seu papel de atrair, desenvolver, avaliar e manter servidores competentes e motivados para execução das políticas públicas na ponta.

O rearranjo de conceitos concebidos no setor privado para a atuação dentro da esfera pública é outra condição primordial para que as atividades de desenvolvimento pessoal estejam aderentes ao objeto. Sem essa preocupação de atribuir novos significados a alguns conceitos os resultados desse trabalho podem estar descolados com o propósito de uma organização pública. Como trazido por Carvalho *et al.* (2015, p. 2) sobre a área de gestão de pessoas, o setor público possui princípios diferentes aos do setor privado. A gestão de pessoas no setor público possui uma importância crucial e sistêmica relacionado ao desenvolvimento dos servidores com os objetivos estratégicos da organização.

A construção de um modelo de gestão de pessoas por competências poderia ser um caminho a ser explorado pelas instituições públicas, mesmo que ainda esbarre na limitação imposta pela necessidade de realização concursos públicos. Através do estabelecimento da missão, da visão e dos valores definidos em um planejamento estratégico seria possível realizar um mapeamento para identificar as competências necessárias aos servidores para o atingimento desses objetivos. Assim, poderiam ser feitas contratações de profissionais com características mais aderentes as atividades que serão executadas, limitando o preenchimento de cargos apenas por proximidade e indicações políticas. A contratação de profissionais com base em competências necessárias à organização poderia ser aplicada a todos os cargos comissionados, inclusive a de agentes políticos não eleitos. Servidores estatutários aprovados em concursos públicos poderiam ter suas competências avaliadas após a posse para que fossem alocados conforme seu perfil profissional alinhado a área demandante.

A gestão por competências também envolve aspectos de desenvolvimento profissional para aprimoramento contínuo e uma estrutura de avaliação de desempenho que poderia ser vinculada a progressão funcional do servidor e utilizada como subsídio para identificar as necessidades de capacitação. Para Gemelli e Filippim (2010, p. 173) é fundamental criar uma equipe permanente de seleção, buscando não avaliar somente o conhecimento técnico, mas mensurar também as habilidades, atitudes, perfil, personalidade e valores, considerando as características do cargo ou posto que será ocupado.

Segundo Giudice (2012, p. 200) a implantação efetiva desse modelo poderia solucionar alguns dos principais problemas atrelados a esses tópicos impedindo assim que a progressão na carreira fosse feita primordialmente utilizando o tempo de serviço

como principal critério, criando métodos para analisar ou pelo menos fazer cumprir as normas que regulamentam o pagamento da remuneração variável de alguns servidores, criando condições adequadas para recrutar pessoas de acordo com as necessidades específicas mapeadas em cada caso, selecionando os mais aptos considerando não apenas o conhecimento como também a habilidade e o comportamento e, por fim, formando e avaliando as pessoas de acordo com os objetivos da organização.

Suzuki e Gabbi (2009, p. 15) entendem que a extensão da avaliação de desempenho para além dos servidores efetivos, de modo a incluir também os admitidos e ocupantes de cargos de provimento em comissão, seria um passo positivo, na medida em que todos influenciam os resultados mediante o seu trabalho. A participação de todos na avaliação individual e institucional pode ajudar na compreensão das causas dos resultados e de como melhorar o desempenho obtido.

O processo de mudança necessário para alavancar a área de gestão de pessoas pode sofrer bastante resistência por parte dos servidores e dos agentes políticos. Afinal, assumir o compromisso de consolidar uma área que deteria o protagonismo a respeito da contratação de pessoas da administração pública envolve uma alteração da estrutura de poder político que até hoje se utiliza de cargos públicos como moeda para realizar alianças em troca de apoio.

[...] é razoável admitir que o processo de mudança não pode ser percebido como um fenômeno linear, determinístico, envolto em um senso de racionalidade ilimitada etc.; tampouco pode ser rigidamente conduzido. De fato, a operação de mudanças, com especial destaque nas organizações do setor público, costuma ser percebida pelos agentes de transformação como processos complexos, que percorrem caminhos tortuosos e, sobretudo, lentos. Isso porque, em geral, de início os processos de mudança organizacional, não somente por implicarem um rearranjo de forças e uma perturbação no estado de coisas, expõem um conflito entre os interesses “aparente” e “oculto” do administrador, que por vezes é o próprio agente indutor do movimento.

Diante disso, pode-se estabelecer como premissa fundamental de qualquer processo de mudança, com pretensa consistência e comprometimento com a obtenção de resultados efetivos, o interesse na mudança. Interesse que transcenda o nível aparente e mergulhe nos estratos ocultos das relações que estruturam a organização, com o propósito de transformá-la efetivamente, reorientando-a segundo as exigências ambientais emergentes. (PANTOJA; CAMÕES; BERGUE; 2010, p. 43 - 44)

O chefe do poder executivo municipal e a alta gestão que o acompanha possuem, portanto, um papel crítico na institucionalização da gestão estratégica de pessoas dentro da administração. Sem o patrocínio da alta direção e a disposição para enfrentar as resistências políticas que essa proposta irá trazer, as ações voltadas para esse desenvolvimento estarão minadas pelas forças vigentes que desejam manter o estado das coisas como estão.

Por isso, [...] ressalta-se a importância do amplo envolvimento dos agentes da organização nos processos de mudança. Isso é particularmente importante quando se pensa no substancial transformação desejada para a função de recursos humanos nas organizações públicas. (PANTOJA; CAMÕES; BERGUE; 2010, p. 42)

O compromisso da alta administração deverá transpassar todas as iniciativas de desenvolvimento de gestão de pessoas. A preocupação com a composição dos quadros de pessoal da administração municipal precisa ser constante e consistente. Assim, o planejamento que envolve a formação dos quadros de servidores públicos deve atender as competências demandadas pelos projetos definidos no planejamento estratégico e obedecer a previsão legal definida no art. 37 da Constituição Federal de 1988 a respeito do ingresso de profissionais no serviço público através de concurso.

Por conta dessa exigência legal, extremamente importante para proteger a administração do excesso de intromissão política, como apontado neste trabalho, é necessário avaliar as habilidades (saber fazer) e atitudes (querer fazer) em momento posterior a admissão do servidor via concurso público, pois através desse instrumento somente se consegue medir os conhecimentos (saber) dos candidatos. Essa fragmentação se faz necessária para converter para o setor público o modelo de gestão por competências mais flexível exercido na iniciativa privada, pois esta não sofre das tantas interferências comuns das organizações públicas que justificam a realização de concursos públicos. Identificar em que nível cada servidor está a respeito das suas habilidades e atitudes deverá subsidiar as futuras ações de capacitação e motivação para que os servidores atinjam a competência exigida para a execução de projetos e atividade de rotina com qualidade.

Além de subsidiar as estratégias de desenvolvimento dos servidores, a identificação das competências servirá para elencar quais os tipos e os quantitativos de cargos são necessários criar e formatar para que a administração atinja a missão definida na sua estratégia. A realização de concursos periódicos combinada com

iniciativas concretas de engajamentos dos servidores é um fator que contribuirá para elevar a profissionalização da administração através da atração e manutenção de pessoas com competências adequadas para o tipo de trabalho demandado.

Nesse sentido, os cargos comissionados se tornam uma ferramenta importante de motivação ao recompensar servidores efetivos que foram avaliados com bom desempenho, conferindo maior responsabilidade para liderar uma área ou se aprofundar em alguma questão técnica que seja de interesse da administração. Desse modo, o percentual entre servidores efetivos e servidores efetivos com cargos comissionados é colocada como uma razão a ser acompanhada para avaliar o equilíbrio entre o nível de engajamento dos servidores estatutários e o número de nomeações de cunho político.

A nível federal temos estabelecido no decreto nº 10.829/2021 o percentual de 60% (sessenta por cento) de cargos comissionados que devem ser destinados a servidores efetivos. A Constituição Federal de 1988 atribui autonomia para que os municípios estipulem esse percentual com base no contexto administrativo e regional que se encontram. É razoável assumir que esse percentual será diferente em nível federal e municipal por conta das atribuições de cada ente, porém a definição de um percentual baixo da razão entre servidores efetivos e servidores efetivos com cargos comissionados deixa margem para a continuidade de velhas práticas políticas de utilização de cargos públicos como troca por apoio político. Por isso, caso a administração municipal assuma a gestão de pessoas como um pilar da sua gestão, e não apenas como discurso, será bastante relevante atribuir um percentual mais alto de efetivos com cargos comissionado, algo em torno dos 50% (cinquenta por cento), ainda menor do que o poder executivo federal, mas indicado pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

7 CONCLUSÃO

As preocupações e reflexões trazidas por este trabalho são uma tentativa de enfatizar a necessidade de maior profissionalismo para o quadro de pessoal dos poderes executivos municipais. A maior parte dos serviços públicos de saúde, educação, mobilidade, ordenamento urbano, saneamento, entre outros, prestados aos cidadãos são feitos pelos municípios, sendo, portanto, em que as pessoas deveriam ser mais qualificadas para atender essas demandas. A melhoria da

qualidade de vida das pessoas nas cidades depende diretamente da prestação desses serviços. Como essas instituições são compostas por pessoas, é muito natural pressupor que quanto mais servidores qualificados nos quadros da administração pública local, melhor será a prestação do serviço, afinal é essa a razão da existência dos governos locais.

Qualquer instituição que trate da diversidade de temas que envolvem as prefeituras, com pastas dedicadas a cada um desses temas, precisa ter uma organização a respeito da composição dos seus servidores. Por terem grandes quadros de pessoal, em Niterói, por exemplo, somando a administração direta e indireta tem mais de 20 (vinte) mil servidores, se faz necessário um arranjo que avalie se as pessoas mais adequadas estão em cada posição, sempre com o objetivo de melhorar a vida dos moradores da cidade. Uma organização com mais de 20 (vinte) mil funcionários e que não possui nenhum tipo de organização formal em relação às pessoas que a compõe, relega seu sucesso ao acaso e a atuação pontual de alguns bons profissionais.

Conforme trazido por Gemelli e Filippim (2010, p. 175), nesse sentido, faz-se necessário que a administração pública esteja empenhada em avançar do estágio atual para o desejado, buscando uma administração comprometida com o bem-estar da população e com ações planejadas, além de mecanismos que valorizem o servidor, não se esquecendo que o conhecimento, a habilidade e as atitudes necessitam de aprimoramento constante. Para alcançar uma administração de excelência, é de suma importância que as unidades de recursos humanos atuem como facilitadoras entre os gestores e os servidores. Constatou-se que a gestão de pessoas precisa integrar todas as áreas da administração, visando a auxiliar no desenvolvimento das competências, além do constante aprimoramento do conhecimento, da habilidade e da valorização.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Roniberto Morato do. **Gestão de Pessoas por Competências em Organizações Públicas**. In: Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias, 15., 2008, São Paulo.

BERGUE, Sandro Trescastro **Gestão de Pessoas: Lideranças e Competências para o Setor Público**. Brasília: ENAP, 2019, 179 p.

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patricia. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Decreto n. 10.506, 02-11-2020. Altera dispositivos do Decreto n. 9.991, 28-08-2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10506.htm#art1. Acesso em: 24 julho 2022.

BRASIL. Lei N. 8.112, 11-12-90. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm

BRASIL tem 49 municípios com mais de 500 mil habitantes. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-49-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes>. Acesso em: 31 jul. 2022.

CARVALHO, Patrícia Aparecida Silva et al. **Análise da Gestão de Pessoas na Administração Pública Brasileira: um estudo de caso**. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 12., 2015, Resende.

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2017, 408 p.

DUTRA, Ademar. **Curso de Especialização em Administração Pública. Gestão de pessoas na área pública**. 2009.

FEITOSA, Conceição de Maria Corrêa; LIMA, Alynne Virgínia de Queiroz. **Avaliação de Desempenho no Setor Público: Fatores Críticos e Oportunidades de Melhoria**. In: Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 16., 2016, Arequipa.

GEMELLI, Inês Maria Picoli; FILIPPIN, Eliane Salete; Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, [S. l.], v. 9, n. 1-2, p. 153–180, 2010.

GIUDICE, Rodrigo Chagas. Desafios da Gestão de Pessoas por Competências na Administração Pública Federal Brasileira. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 188 – 204, 2012.

LEI Estadual não pode definir percentual de cargos em comissão para efetivos, diz STF. Consultor Jurídico, Rio de Janeiro, 26 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-26/lei-estadual-nao-definir-percentual-comissionados-servidores>

MENON, Isabela de Oliveira; DELCÍDIO, Carlos. **Gestão de pessoas na administração pública.** São Paulo: SENAC, 2020.

NITERÓI. Lei n. 531, 18-01-85. Disponível em: http://pgm.niteroi.rj.gov.br/leis/lei/Lei_n531_Estatuto_do_funcionario_Municipal.pdf

NITERÓI. Lei n. 3.704, 19-05-22. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2022/371/3704/lei-ordinaria-n-3704-2022-cria-os-cargos-do-quadro-de-direcao-e-assessoramento-em-tecnologia-da-informacao-e-comunicacao-institui-os-cargos-de-provimento-em-comissao-de-assessor-especial-1-e-de-assessor-especial-2-e-estabelece-percentual-minimo-de-servidores-efetivos-em-cargos-em-comissao-e-da-outras-providencias?q=3704>

NITERÓI. Decreto nº 12.519, 02-01-17. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/decreto/2017/1251/12519/decreto-n-12519-2017-organiza-a-politica-de-desenvolvimento-de-servidores-e-institui-a-escola-de-governo-e-gestao-na-forma-que-especifica>

NITERÓI QUE QUEREMOS. Plano Estratégico de Longo Prazo. 2013. Disponível em: https://www.portalplanejamento.niteroi.rj.gov.br/assets/docs/nqq/livro_niteroi_que_queremos.pdf

PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza, BERGUE, Sandro Castro (org.) **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público.** Brasília: ENAP, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7 – 40, 1996.

RODRIGUES, Edna Marques et al. Gestão Pública Municipal: um quadro dos recursos humanos nos municípios do Brasil, no período de 2017 e 2018. **BJD – Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.6, p. 54562-54580 jun. 2021.

RODRIGUES, Miguel; ARAÚJO, Filipe. **A nova gestão pública na governação local.** INA, 2005.

SUZUKI, Juliana Akiko Noguchi; GABBI, Ligia Villas Boas. **Desafios da Avaliação de Desempenho no Setor Público: O Caso da Prefeitura Municipal de São Paulo.** In: Congresso Consad de Gestão Pública, 2., 2009, Brasília.

TJ-RJ manda Niterói criar regras para ocupação de cargos em comissão. Consultor Jurídico, Rio de Janeiro, 10 mar. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-10/tj-rj-manda-niteroi-criar-regras-ocupacao-cargos-comissao>. Acesso em: 31 jul. 2022.