



CENTRO UNIVERSITÁRIO LUTERANO DE PALMAS

Redeenciado pela Portaria Ministerial nº 1.162, de 13/10/16, D.O.U nº 198, de 14/10/2016
ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL LUTERANA DO BRASIL

Lanna Moraes Cavalcante

DESAFIOS DA APLICABILIDADE DA GESTÃO DE PESSOAS NA ESFERA PÚBLICA

Palmas – TO

2017

Lanna Moraes Cavalcante

DESAFIOS DA APLICABILIDADE DA GESTÃO DE PESSOAS NA ESFERA PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) II elaborado e apresentado como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Psicologia pelo Centro Universitário Luterano de Palmas (CEULP/ULBRA).

Orientadora: Prof. M.e Carolina Santin Cótica.

Palmas – TO

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do Centro Universitário Luterano de Palmas - TO

C376d Cavalcante, Lanna Moraes
Desafios da aplicabilidade da gestão de pessoas na esfera
pública / Lanna Moraes Cavalcante - Palmas, 2017
45 fls. Il.color.

Inclui CD-ROM

Monografia (TCC) Trabalho de Conclusão de Curso – Bacharel em Psicologia - Centro
Universitário Luterano de Palmas, 2017/2

Orientador (a): Profª. Me. Carolina Santin Cótica

1. Gestão de pessoas – Desafios. 2. Gestão por competência. 3. I. Cótica,
Carolina Santin II. Título. III. Psicologia.

CDU:159.9

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária – Maria Madalena Camargo – CRB 2/1527
Todos os Direitos Reservados – A reprodução parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio
deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº
9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do código penal.

Lanna Moraes Cavalcante

DESAFIOS DA APLICABILIDADE DA GESTÃO DE PESSOAS NA ESFERA PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) II elaborado e apresentado como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Psicologia pelo Centro Universitário Luterano de Palmas (CEULP/ULBRA).

Orientadora: Prof. M.e Carolina Santin Cótica.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. M.e Carolina Santin Cótica

Orientadora

Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP

Prof. Esp. Hudson Eygo Soares Mota

Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP

Prof.a. Esp. Thaís Moura Monteiro

Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP

Palmas – TO

2017

RESUMO

O presente trabalho versa sobre os desafios e dificuldades da Gestão de Pessoas na esfera pública, buscando conhecer o processo histórico e sociológico que desencadeou as dificuldades ora encontradas; conceituar Gestão de Pessoas; analisar o modo como esse conceito é vivenciado no setor público; compreender o modelo administrativo adotado pela gestão pública; assimilar a esfera da administração pública com suas particularidades, diferenciando-a da administração privada e, por conseguinte, entendendo porque certas práticas administrativas de um campo não podem ser aplicadas em outro sem as devidas adequações e leituras críticas; verificar quais dificuldades se fazem presentes como impedimentos à aplicabilidade das práticas da Gestão de Pessoas dentro da esfera pública, percebendo não apenas o que ocorre, mas, ainda, o porquê destas dificuldades se apresentarem. É possível perceber, ainda, o impacto direto do modelo de gestão de pessoas sobre a subjetividade do empregado; as falhas no processo de gestão de pessoas e suas consequências sobre a saúde tanto da pessoa quanto da organização; o aspecto dinâmico da relação interativa entre as pessoas e organizações; a importância do fator motivacional; dentre outros aspectos.

Palavras chave: Administração Pública, Gestão de Pessoas, Gestão por Competência.

ABSTRACT

This paper deals with the challenges and difficulties of People Management in the public sphere, seeking to conceptualize People Management; analyze how this concept is experienced in the public sector; understand the administrative model adopted by public management; to assimilate the sphere of public administration with its peculiarities, differentiating it from the private administration and, therefore, understanding that certain administrative practices of one field cannot be applied in another without the appropriate adjustments and critical readings; to verify what difficulties are present as impediments to the applicability of the practices of People Management within the public sphere, noting not only what happens, but also, why these difficulties present themselves. It is possible to perceive, also, the direct impact of the management model of people on the subjectivity of the employee; the shortcomings in the process of managing people and their consequences on the health of both the person and the organization; the dynamic aspect of the interactive relationship between people and organizations; the importance of the motivational factor; among other aspects.

Key words: Public Administration, People Management, Competence Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Dicotomias Setor Público X Setor Privado.....	25
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
C.F 1988	Constituição Federal Brasileira do ano de 1988
C.F/88	Constituição Federal Brasileira do ano de 1988
CEULP	Centro Universitário Luterano de Palmas
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
RH	Recursos Humanos
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
ULBRA	Universidade Luterana do Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 GESTÃO DE PESSOAS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E TENDÊNCIAS.....	13
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	16
1.2 PECULIARIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	18
3 GESTÃO DE PESSOAS NA ESFERA PÚBLICA.....	23
3.1 GESTÃO POR COMPETÊNCIA NA ESFERA PÚBLICA	28
4 DESAFIOS E DIFICULDADES DA APLICABILIDADE DA GESTÃO DE PESSOAS NA ESFERA PÚBLICA.....	32
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39

INTRODUÇÃO

Falar sobre os desafios da Gestão de Pessoas na esfera pública demanda um mergulho dentro da visão administrativa adotada nas organizações públicas a fim de se levantar os entraves que impedem a plena aplicabilidade deste conceito e, por conseguinte, afastam a estrutura organizacional da eficiência pretendida.

Procurou-se desenvolver a presente pesquisa, sabendo que a Gestão de Pessoas é um conceito moderno que vai além da simples Gestão de Recursos Humanos com a qual o setor público está familiarizado, compreendendo também a observação do ser humano em sua complexidade existencial ao dar atenção às suas competências e também, às suas características enquanto pessoas e não apenas enquanto força de trabalho.

No caminho percorrido até aqui, o estudo buscou entender o que é a Gestão de Pessoas; o que é a Administração Pública, diferenciando-a da privada; compreender historicamente o processo evolutivo dos conceitos que vieram desembocar na atual Gestão de Pessoas, e ainda, como se deu esse mesmo processo histórico dentro da administração pública brasileira, para, a partir disto, conseguir entender os entraves que se apresentam atualmente procurando conhecer algumas experiências da aplicação do conceito de Gestão de Pessoas na esfera pública.

A problemática deste trabalho, portanto, diz respeito à identificação dos desafios encontrados na aplicação dos conceitos de Gestão de Pessoas que impedem que esta possa acontecer de maneira plena na esfera da Gestão Pública. O trabalho foi desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica que permitiu conhecer o processo histórico que desencadeou as dificuldades ora encontradas, bem como os modelos administrativos existentes dos quais mais se aproximam as práticas de gestão de pessoas observada no setor público brasileiro.

Em se tratando de objetivos específicos, foram estabelecidos: (1) conceituar Gestão de Pessoas; (2) conceituar Administração Pública; (3) conceituar Gestão de Pessoas na Esfera Pública e (4) apontar os desafios e dificuldades da Gestão de Pessoas na esfera pública.

O presente trabalho teve o caráter de uma pesquisa bibliográfica, com objetivo exploratório que, segundo Gil (2008), proporciona maior familiaridade com o problema, sendo desenvolvida com base em material constituído principalmente de livros e artigos.

Sendo de cunho qualitativo que, segundo Silva e Mendes (2001), possui característica semelhante a um procedimento de interpretação de fenômenos empregados em nosso dia a dia, o pesquisador busca compreender esses fenômenos de acordo com a situação que será estudada e, diante disso, pode situar sua interpretação a partir das situações dos fenômenos que foram estudados.

A pesquisa bibliográfica ora realizada, abrange a leitura, análise e interpretação de artigos científicos, livros, periódicos, cartilhas, plataformas online de publicações científicas, sites do Governo e legislação sobre o tema abordado, material físico e eletrônico, sendo todo ele submetido a uma triagem a partir da qual se estabelece o plano de leitura. Trata-se de uma leitura atenta e sistemática, acompanhada de anotações e questionamentos que, eventualmente, poderão servir à fundamentação teórica do estudo.

Dessa forma, o levantamento bibliográfico proporciona o que Gil (2007) caracteriza como uma visão geral sobre o tema abordado. Afinal, a pesquisa realizada através de materiais que já foram elaborados proporciona ao pesquisador uma série de fenômenos bem mais amplos (GIL, 2007).

Alusivos aos critérios de inclusão e exclusão, foram aceitos todos os materiais de estudo e livros contendo informações sólidas sobre o tema. Desta forma, a inclusão ou exclusão se concretizou a partir da análise e leitura de títulos, resumos, resultados e discussões.

Logo de início, ficou evidente a escassez de informações disponíveis online quanto aos desafios de se implementar um sistema de gestão de pessoas no setor público, confirmando a percepção de Esculápio (2013) que afirma que “a literatura a respeito de gestão de pessoas na área privada é bastante ampla, no entanto, aquela específica para a Gestão de Recursos Humanos na área pública é escassa e dispersa”. Este fato, por um lado representou um desafio de pesquisa, e por outro também faz refletir sobre a importância de se proceder mais estudos a respeito do tema.

A investigação do assunto e dos espectros que o circundam do ponto de vista histórico, legal, administrativo, e ainda humanístico, que se tornou o centro da Gestão de Pessoas, faz-se necessária para embasar discussões críticas que se levantam em torno da administração pública.

De maneira geral, a pesquisa identificou as diferenças fundamentais entre administração privada e administração pública, que interferem diretamente na adoção do mesmo modelo de Gestão de Pessoas por essas duas esferas, dada suas diferentes finalidades e as peculiaridades do setor público.

É sabido que as organizações se modificam a partir de um movimento complexo endógeno e exógeno. Desta forma, o que se observa na sociedade reflete nas instituições dado o fato de estas serem formadas por pessoas participantes do processo histórico, com vivências e experiências que as seguem no ambiente de trabalho visto que não são seres dissociados em suas habilidades sociais e profissionais.

É notável que a sociedade vem se modificando a uma velocidade cada vez maior, por consequência, suas demandas e exigências também, solicitando assim uma urgência de transformações no setor público. Este, por sua vez, vem tentando acompanhar essas mudanças da sociedade adotando “modismos gerenciais” na “expectativa de que a estrutura governamental possa atender de modo mais eficiente e eficaz às demandas sociais” (SIQUEIRA; MENDES, 2009, p. 241), entretanto, aspectos como a burocracia e a legislação têm representado obstáculos que impedem que aconteça no setor público uma flexibilização equivalente à que existe no setor privado.

Observou-se que as dificuldades encontradas na esfera da Administração Pública ocorrem devido ao modelo adotado no serviço público brasileiro que, somado a aspectos legais, dificulta a flexibilidade gerencial e impede o acompanhamento das mudanças sociais na mesma velocidade em que estas ocorrem no mundo moderno.

Por outro lado, percebe-se que, conforme apontam Siqueira e Mendes (2009), ao considerar a mesma flexibilidade do setor privado para o setor público pode se colocar em risco os princípios fundamentais que asseguram a finalidade do serviço público de servir à comunidade e não à interesses particulares.

Diante deste cenário, o presente trabalho mostra sua validade ao pontuar discussões urgentes em torno da aplicabilidade da Gestão de Pessoas na esfera da gestão de administração pública. Discussões estas que levantam a necessidade de melhorar as condições de trabalho dos servidores e funcionários públicos para, conseqüentemente, promover uma melhoria na entrega dos serviços aos cidadãos, bem como maior eficácia e eficiência na administração pública.

No desenvolvimento deste trabalho é apresentada a evolução histórica de diversos conceitos até se chegar à atual gestão de pessoas, contextualizando as mudanças de acordo com os acontecimentos em diferentes cenários sócio, político e econômico. Após essa contextualização são apresentadas características da administração pública brasileira com suas peculiaridades para, então, passar ao tema gestão de pessoas na esfera pública e, em seguida abordar os desafios e dificuldades da aplicabilidade da gestão de pessoas na esfera pública, finalizando a discussão teórica proposta nesta pesquisa.

1 GESTÃO DE PESSOAS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E TENDÊNCIAS

Chiavenato (2004) considera que estamos vivendo a Era da Informação, onde a valorização do capital intelectual enaltece a importância do trabalho mental, que substitui o trabalho mecanicista e, conseqüentemente, evidencia a necessidade de valorização do capital humano para as organizações. É nesse contexto que surge o conceito de Capital Intelectual, bem como o conceito de Gestão de Pessoas, que substitui o termo Recursos Humanos.

Conforme Antunes e Martins (2002, p. 48), Capital Humano é aquele “composto pelo conhecimento, expertise, poder de inovação e habilidade dos empregados mais os valores, a cultura e a filosofia da empresa”.

Os autores também consideram que o Capital Intelectual é aquele constituído por benefícios intangíveis que impactam o valor das organizações através da aplicação do conhecimento aliado às tecnologias disponíveis e empregadas para atuar num ambiente globalizado (ANTUNES; MARTINS, 2002, p. 48).

Para Lima e Carneiro (2015), a gestão de pessoas possui foco no capital intelectual objetivando melhores resultados, e faz isso quando focaliza as competências dos indivíduos buscando direcionar os mesmos às funções dentro das quais eles possuam maior afinidade e habilidades.

No entanto, antes de se chegar a atual concepção, a maneira como se via e tratava as pessoas dentro das organizações passou por várias modificações que acompanham o processo histórico de modernização da sociedade ao longo do século XIX e XX através do Estado Liberal, Socialista e Neoliberal, observando especialmente o que diz respeito às relações entre Mercado, Governo e Sociedade. Estas relações são tratadas por Chiavenato (2006, p. 117), que defende “uma transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração gerencial flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão”.

Ainda no século XIX as concepções de Taylor e Ford, com foco na produção e divisão de tarefas, marcaram a Revolução Industrial. Lima e Carneiro (2015) explicam que este momento foi determinante não só para o estabelecimento de processos de trabalho, como também para a maneira de se administrar as pessoas que, naquele cenário, representavam apenas força de trabalho em prol dos lucros patronais com a estrutura organizacional seguindo a lógica mecanicista.

Ao explicar essa lógica, Ferreira (2011, p. 18) diz que “as organizações planejadas eram operadas como se fossem máquinas e esse pensamento determinou a tendência de burocratização e rotinização da vida em geral”. Segundo o referido autor, “os princípios

burocráticos se fundamentavam na unidade de comando, hierarquia, divisão do trabalho, centralização da autoridade, disciplina, promoção e seleção científicas, poder e dominação” (FERREIRA, 2011, p. 18).

Ferreira (2011, p. 19) diz ainda que nesse contexto burocrático e mecanicista a área de recursos humanos era marcada por sistemas autoritários, coercitivos, centralizadores e mecanicista do início do século XX. Seguindo este mesmo pensamento, Esculápio (2013, p. 11-12) afirma que esse tipo de administração tem a “função de planejar, coordenar e controlar a obtenção de mão de obra necessária à organização pública”.

Esculápio (2013) coloca que, no Brasil, a administração de pessoal passa a ser organizada a partir da Lei do Reajustamento de 1936, lei esta que, baseada em princípios norte americanos, tinha unicamente a função de organizar atividades de orçamento, documentação, material e pessoal. Nesse sentido, percebe-se que a lei citada tratava apenas das funções de recursos humanos numa visão totalmente burocrática e mecanicista, ficando distante da complexidade da qual trata a atual gestão de pessoas.

Esse tipo de visão sobre as pessoas ainda perdurou por muito tempo. Mesmo com o surgimento do termo Administração de Recursos Humanos na década de 70, o novo conceito em si não mudou completamente o olhar sobre a importância das pessoas dentro das organizações, pois elas continuaram a ser vistas como recursos produtivos (CHIAVENATO, 2008, p. 18).

Dessa forma, os elementos presentes nesse tipo de administração tornaram-se

[...] determinantes no comportamento dos servidores públicos da Gestão Pública contemporânea, pois o desenvolvimento da área de recursos humanos é consequência de mudanças progressivas nas experiências vividas pelo servidor público, onde a estrutura burocrática lhe impôs convicções negativas desse processo (FERREIRA, 2011, p. 18-19).

Para Ferreira (2011) tais convicções negativas geram insegurança e ineficácia na organização. Isto porque a estrutura burocrática baseia-se unicamente na rotinização e no controle do servidor público, estruturando-se com base em sentimentos e atitudes como a coação e o temor, deixando de lado fatores como a motivação.

A próxima fase desse processo ocorre na década de 1980 quando, de acordo com Paes de Paula (2005), surge o movimento gerencialista como um modelo de reforma do Estado e de gestão administrativa baseado na cultura do empreendedorismo. Tal modelo nasce no Reino Unido em função da competitividade do mercado internacional e, ao mesmo tempo, surge nos Estados Unidos em função da busca por excelência e da crença ufanista do crescimento baseado na iniciativa individual.

Tal modelo “se consolidou nas últimas décadas por meio da criação de um código de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos” (PAES DE PAULA, 2005, p. 4).

Nesse mesmo período, Esculápio (2013) aponta o surgimento da “expressão gestão estratégica de pessoas ou gestão estratégica de recursos humanos” na literatura internacional, levantando críticas ao papel funcional, burocrático, operacional e às fraquezas percebidas na área de recursos humanos que, por sua vez, carregava em si a ideia de pessoas no mesmo nível de bens materiais. Sobre isso o autor explica que:

[...] a ideia de gerir pessoas parece estar inteiramente ligada à de administrar pessoas, mas não é bem assim. A administração de recursos humanos prevê o ser humano como um recurso na administração e cuida de sua instrumentalização: seleção, contratação, treinamento, demissão etc. [...] a gestão de pessoas, denota o caráter subjetivo do indivíduo dentro da organização, não o mostra apenas como parte do processo, mas como pessoa: um ser complexo, mutável, criativo e fantástico (ESCULÁPIO, 2013, p.17 *apud* SANTOS, 2009, p. 19)

No Brasil, Pinto e Silva (2015) informam que foi o Decreto 5.707/06 que abriu novas possibilidades ao criar uma função inovadora no âmbito da esfera pública de gestão, a Gestão de Pessoas, uma área que se distingue da simples gestão de recursos humanos, haja vista que denota um avanço no olhar das organizações sobre seu público interno.

No caso da gestão pública brasileira, é o Decreto 5.707/06 de 23 de fevereiro de 2006 que “Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990”, efetivando oficialmente, através de todos os seus dispostos, a abertura de espaço no âmbito da gestão pública para a implementação da gestão de pessoas nessa esfera da administração.

Percebe-se até aqui que, no âmbito público, o avanço na política de gestão de pessoas está diretamente relacionado à reforma administrativa deste setor. Tais mudanças também estão, em grande parte, ligadas ao processo de globalização e aos avanços tecnológicos que modificaram os próprios processos administrativos.

Ao tratar desse assunto, Gil (2007) afirma que “A Gestão de Pessoas passa a assumir um papel de liderança para alcançar a excelência organizacional necessária para enfrentar desafios competitivos, tais como a globalização, a utilização das novas tecnologias e a gestão do capital intelectual” (GIL, 2007, p. 60).

Nesse ponto, Pinto e Silva (2015) apontam tanto os recursos tecnológicos quanto a formação de pessoal como fatores fundamentais no desenrolar desse processo de desenvolvimento.

O auxílio da tecnologia da informação expressa por meio de sistemas informatizados para a área de recursos humanos e outras tecnologias gerenciais também são um elemento identificado como fundamental na modernização e melhoria da qualidade dos processos produtivos da esfera pública. A recorrência de práticas voltadas para o treinamento e capacitação dos servidores públicos, tendo ou não como pano de fundo a gestão por competências, representam sem dúvida, uma nova configuração dos conceitos de conhecimento e desenvolvimento profissional na administração pública brasileira (PINTO e SILVA, 2015, p.13).

Outro fator a se considerar na melhoria da qualidade dos processos produtivos tratados por Pinto e Silva (2015) é a maior exigência dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços prestados e ao cumprimento de seus direitos junto ao poder público. Afinal, são os cidadãos conscientes de seus direitos e necessidades que pressionam a gestão pública a adequar-se à suas demandas.

Diante desse cenário sócio político e cultural, onde predomina a presença de tecnologias e o investimento em formação, é necessário considerar o papel dos próprios servidores como cidadãos conscientes de seus direitos. Essa categoria de cidadãos atua diretamente dentro das organizações públicas e, dada a sua estabilidade no trabalho, podem exigir melhorias e direitos de forma mais incisiva que os empregados vinculados ao setor privado.

Somado ao exercício da cidadania, o avanço nas tecnologias de redes de comunicação facilitou a circulação de informações, a disseminação de ideias e o agrupamento de setores antes dispersos, provocando uma aceleração das mudanças que têm alcançado novos e desafiantes patamares para o gestor público.

Esculápio (2013) alerta para o fato de 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 (ESCULÁPIO, 2013, p.15).

Seguindo essa tendência, há que se considerar as motivações pessoais, além das habilidades e capacidades técnicas do indivíduo, como fator primordial para seu desempenho.

Observando o indivíduo como um ser humano integral, faz-se necessário atentar para as condições de trabalho e, ainda, para fatores internos e externos que possam influenciar seu desempenho e, conseqüentemente a saúde organizacional.

É preciso ter em conta a consideração de Esculápio (2013, p. 15) de que “as organizações jamais existiriam sem as pessoas”, pode-se acrescentar ainda que os resultados organizacionais e sua própria identidade são reflexos direto das pessoas que compõem tais organizações.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, a Administração Pública passa por um processo histórico que tenta compreender todo o contexto geral e as transformações sociais pelas quais o país vem passando desde o seu descobrimento, e são esses acontecimentos ao longo da história que moldaram o atual modelo de gestão pública brasileira.

Pinto e Silva (2015) descrevem tais períodos a começar da Administração Pública Patrimonialista, característica de governos absolutistas, que ocorreu entre 1821 a 1930, mesmo o Brasil sendo proclamado uma República em 1889.

Após esse período, emerge a Administração Pública Burocrática, conforme descrevem Pinto e Silva (2015), marcada por uma preocupação excessiva com os processos a fim de combater a corrupção e o nepotismo. Este é também o primeiro momento de industrialização do Brasil, quando surgem as grandes empresas estatais. Sobre este período, Paludo (2010) afirma que:

A administração burocrática pública era voltada para si mesma, perdendo a noção de sua missão básica de instrumento do Estado para servir à sociedade, e o controle dos meios transformara-se na própria razão de ser da administração – tanto é que qualidade era conceituada como a efetividade no controle dos abusos (PALUDO, 2010, p. 61).

A passagem para a Administração Pública Gerencial, atual modelo de administração seguido no Brasil, passa por alguns marcos históricos como o Decreto-Lei nº 200/1967, que promove a descentralização com vistas à Administração Indireta, e a Constituição Federal de 1988 que faz o caminho inverso ao do referido decreto ao focalizar na centralização administrativa e descentralização política.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 traz também em seu art. 37 os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros, que, de modo geral, passam a nortear a administração pública no Brasil.

Outro marco da Administração Gerencial, Segundo Pinto e Silva (2015) é a Reforma do Estado a partir da instituição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (1995). “A reforma gerencial significa a introdução da cultura e das técnicas gerenciais modernas na Administração Pública (regra geral, oriundas da iniciativa privada)” (PALUDO, 2010, p.68).

Cabe observar que, essas técnicas gerenciais modernas foram importadas de países como Reino Unido e Estados Unidos da América e se basearam no empreendedorismo do setor privado, trazendo consigo princípios baseados em competitividade, controle e eficiência máximos para alcançar seus resultados (PAES DE PAULA, 2005, p. 4).

Em nome disso, novas tecnologias e programas voltados para a gestão de qualidade vem sendo adotados, no entanto, o modelo gerencial tem se mostrado um desafio.

Brantes (2012) e Pantoja, Camões e Bergue (2010) entendem que o Brasil tem tido maior dificuldade do que outros países em adotar o gerencialismo, devido a sua estrutura ainda fortemente burocrática. Para eles, a administração pública brasileira contemporânea ainda vive a fragmentação do trabalho, o mecanicismo, a hierarquização e outros aspectos que dificultam a consagração dos princípios da reforma e a modernização da gestão de pessoas (PINTO e SILVA, 2015, p.7).

Paralelo à implantação do gerencialismo no Brasil surgiu também um modelo alternativo de vertente, a administração societal, que tenta romper com um exercício de poder público centralizador e o autoritário e, para isso, desenvolve uma nova experiência de gestão que:

Manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país (PAES DE PAULA, 2005, p. 3).

A autora segue explicando que, para alcançar seus objetivos, o modelo gerencial enfatiza a profissionalização e a adoção de práticas de gestão do setor privado enquanto o modelo societal se diferencia por oferecer novas propostas de relação entre Estado e sociedade. O modelo societal questiona ainda “o Estado como protagonista da gestão pública, bem como a ideia de público como sinônimo de estatal” e, busca “a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política” (PAES DE PAULA, 2005, p. 5).

Dessa forma, o modelo societal se apresenta como uma proposta que vai além da esfera administrativa, que no gerencialismo busca pela eficiência, propondo um projeto político que repense a estrutura do aparelho do Estado com seu modelo de gestão e o próprio desenvolvimento do Brasil.

Ao final, não é difícil perceber como cada momento histórico, com suas distintas características, incidem diretamente sobre a cultura organizacional brasileira e, conseqüentemente, sobre a visão administrativa da gestão de pessoas dentro dos órgãos e empresas públicas. Dessa forma, nota-se que o perfil do servidor público vem mudando, e, por isso mesmo, faz-se necessária uma Gestão de Pessoas tão atuante e conhecedora dessas transformações como das características da esfera pública, onde será implementada.

2.1 PECULIARIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao contrário do setor privado onde tudo é permitido desde que não vá contra a lei, administrar na esfera pública deve levar em consideração uma série de princípios

fundamentados no conceito geral do que é público, que visa o bem e os interesses da coletividade sendo, portanto, vedada qualquer possibilidade de administrar em causa própria, a fim de obter lucros ou benefícios particulares ou de um pequeno grupo gestor.

Teixeira (2012, *apud* Alfaia, 1985) considera a administração pública como sendo uma estrutura orgânica porque seu foco não está em função do benefício dos administradores da organização, ou empresa, e sim em princípios aos quais seu comando está submetido.

Desta forma, na administração pública os interesses coletivos devem ser observados acima de tudo. Para isto, ela é pautada na Constituição Federal que, em seu artigo 37 trata dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros, no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1988).

São estes os princípios que devem nortear as ações práticas dos administradores e dos empregados no setor público, respondendo aos anseios da consciência coletiva.

Segundo Gemelli e Filippim (2010, p. 6), de forma rigorosa, o princípio da legalidade norteia “o administrador público a fazer somente o que estiver expressamente autorizado em lei”. Já o princípio da impessoalidade “veda a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a administração”.

Silva (2011) acrescenta que o princípio da impessoalidade nada mais é que aplicação do princípio da finalidade, na qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal.

O princípio da moralidade administrativa, por sua vez, impõe ao administrador a observância aos princípios éticos da razoabilidade e justiça, constituindo um importante norte para a gestão. “O que deve ser levado em conta no princípio da moralidade administrativa é a boa-fé dos atos praticados pelo administrador público” (SILVA, 2011).

Este princípio chama a atenção para a obrigatoriedade de se ir além do simples cumprimento da lei, impondo ao administrador uma responsabilidade ainda maior.

Tal responsabilidade se estende, também, para o princípio da publicidade, que diz respeito à obrigatoriedade de dar conhecimento ao público das ações administrativas e, ao princípio da eficiência, que pressupõe a execução das atividades da melhor maneira possível. Sobre estes dois princípios, explicam que:

A publicidade consiste na divulgação oficial de todo ato administrativo, para conhecimento do público e início de seus efeitos externos. Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a administração que o realiza, somente se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional e investigações policiais. O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, para obtenção de resultados positivos ao serviço público e atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (GEMELLI e FILIPPIM, 2010, p. 6).

Para entender as características da Administração Pública, faz-se necessário ainda, compreender melhor os conceitos que envolvem o ato de administrar. De modo geral, pode-se considerar que administrar é um processo complexo, com vasta definição, que envolve as competências gerenciais de ministrar, governar, ou reger negócios particulares ou públicos visando o lucro ou atendendo às necessidades da população.

Sobre as especificidades da Administração Pública, consideraremos aqui a referência de Gemelli e Filippim (2010, p. 5, *apud* MEIRELES, 2004, p. 84), ao afirmar que "(...) em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheia." Ou ainda, que "Administração Pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual, ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando o bem comum." (MEIRELLES, 2000, p.78).

Pode-se considerar, também, a Administração Pública como sendo

(...) o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (GEMELLI e FILIPPIM, 2010, p.5 *apud* MEIRELLES, 2004).

A partir do exposto, é possível entender a Administração Pública como o conjunto de agentes, serviços e órgãos instituídos pelo Estado para trabalhar em função dos interesses públicos.

Pinto e Silva (2015, p. 5, *apud* SALDANHA, 2006, p. 19) corroboram com essa ideia e acrescentam que "a evolução da gestão pública acompanha as transformações do papel do Estado e a mudança de objetivos dos governos".

É, portanto, lícito dizer que administração pública é o instrumento utilizado pelo Estado para a realização de suas políticas de governo. Sendo assim, cabe afirmar que a administração pública é dinâmica, pois acompanha um processo contínuo de mudanças da sociedade que, de acordo com seus interesses elege seus administradores por determinado período.

Gemelli e Filippim (2010) observam que as mudanças fazem parte da modernização da Administração Pública, como sendo um "processo contínuo onde modelos são constantemente implantados com a esperança de que a estrutura governamental possa atender com eficiência e eficácia às demandas sociais".

Pontuando alguns destes aspectos, Esculápio (2013) acrescenta que, para o alcance dessa eficiência administrativa

[...] faz-se necessário a adoção de alguns mecanismos, procedimentos ou ferramentas para melhorar a eficiência do sistema através da descrição de cargos, procedimentos administrativos, procedimentos operacionais, treinamento e desenvolvimento do capital humano, avaliação de desempenho e competência, investimentos em tecnologia, vontade política, profissionalização ou capacitação dos servidores públicos, estrutura de servidores de provimento efetivo, estrutura física do sistema de controle interno e conseqüentemente melhorará a eficiência administrativa (ESCULÁPIO, 2013, p. 8).

Entretanto, deve-se observar algumas questões quando se fala em modernização e adoção de mecanismos administrativos advindos de uma outra esfera.

Siqueira e Mendes (2009) levantam uma preocupação quanto à importação de técnicas do setor privado para o setor público. Os autores defendem que conceitos de eficiência e eficácia remetem diretamente à produtividade e obtenção de resultados para o público, sem considerar o impacto sobre a subjetividade do servidor, o que pode prejudicar ao invés de desenvolver suas relações de trabalho.

Há, obviamente, a necessidade de a gestão estar orientada para resultados, mas não se pode estabelecer mecanismos de alcance desses objetivos que venham a deteriorar as relações de trabalho e inviabilizar a construção de um modelo próprio de gestão de pessoas no setor público (SIQUEIRA; MENDES, 2009, p. 242).

Segundo estes autores, a Gestão de Pessoas na esfera pública pode até mesmo resgatar alguns elementos do setor privado, atribuindo-lhes valores mais voltados para o desenvolvimento das relações de trabalho, de forma que, após o resgate, tais elementos possam ser copiados de volta pelo setor privado lhe servindo de modelo (SIQUEIRA; MENDES, 2009, p. 242).

Confirmando a possibilidade de que a administração pública possa vir a se tornar um modelo para a gestão privada, Paz (2010) nos aponta algumas vantagens ao caracteriza-la como uma estrutura na qual, mesmo sem contar com a alta especialização de pessoas, tem-se a vantagem de que todos os membros possuem conhecimento geral do processo produtivo. Outro fator preponderante é que “o espírito de equipe prevalece na obtenção de resultados com foco no planejamento estratégico”.

Paz (2012) afirma, ainda, que tais fatores garantem um “alto grau de flexibilidade e capacidade de dar continuidade ao processo, caso haja perda de um dos membros ou mudanças externas ao processo”.

Tais características são mais fortemente encontradas no setor público e, por isso, reforçam a necessidade de se pensar em um modelo próprio de gestão de pessoas que considere as especificidades do setor como fundamentais para o alcance da finalidade pública, que não é a produtividade e sim a qualidade do serviço prestado aos cidadãos.

Para tanto, Esculápio (2013) defende que “deve existir interação constante entre a organização e seus colaboradores, para que estes produzam bons resultados, em contrapartida, a empresa deve propiciar um bom relacionamento no local de trabalho”. E, ressalta que a Gestão de Pessoas na esfera pública deve ser “um conjunto de políticas e práticas que permitem a conciliação de expectativas entre a organização e as pessoas para que ambas possam realiza-las ao longo do tempo” (ESCULÁPIO, 2013, p. 12).

Sendo assim, torna-se complicado reproduzir modelos de gestão com foco unicamente na produtividade em uma estrutura cuja finalidade é social, onde as pessoas não estão em função da produtividade, mas os resultados estão em função das pessoas.

Na mesma direção, há autores que observam com cautela o gerencialismo defendido por Paludo (2010) e Pinto e Silva (2015), criticando a importação de técnicas gerenciais do setor privado para o público; a excessiva preocupação com a produtividade e os resultados organizacionais em detrimento das pessoas que constituem a organização; e ainda, colocam o modelo gerencial moderno como sendo um sequestrador da subjetividade do trabalhador, que vê até mesmo sua identidade pessoal fundida com a identidade funcional. Nesse caso,

Há mais do que identificação do indivíduo à cultura; percebe-se, em determinadas situações, a substituição do ideal de ego do indivíduo pelo da organização, do imaginário do indivíduo pelos desejos e projetos organizacionais (SIQUEIRA e MENDES, 2009, p. 245).

Siqueira e Mendes (2009) defendem que o setor público, tendo suas especificidades, deve desenvolver suas próprias estratégias de gerenciamento, visto que sua finalidade difere do setor privado. Afirmam ainda que, apesar da gestão de empresas privadas ter muito a oferecer, não pode ser percebida como fonte única de modelos de gestão.

Paes de Paula (2005) também defende a possibilidade de produção de um modelo gerencial original ao trazer o processo brasileiro de construção de uma nova proposta, a administração pública societal, que, na visão da autora é um modelo de gestão pública alternativa ao gerencialismo.

Indo ao encontro das ideias de Paes de Paula (2005), Siqueira e Mendes (2009) reforçam que, quanto à importação de técnicas do setor privado,

É necessário relativizar a importância dessa lógica de gestão no setor público e se iniciar a constituição de modelos próprios que possam ser efetivos e que promovam ambientes lúcidos de trabalho, sem pressão excessiva e com respeito à subjetividade do indivíduo, constituindo-se, até mesmo, em modelos para empresas privadas (SIQUEIRA; MENDES, 2009, p. 243).

A adoção de uma orientação gerencialista pelo Estado precariza o trabalho, desmotiva o servidor e o coloca sob pressão à medida que seu direcionamento tende a se voltar cada vez mais para as tarefas e menos para as pessoas. Sendo assim, o gerencialismo dificultaria ainda

mais a criação de espaços de diálogo e de exercício da criatividade (SIQUEIRA e MENDES, 2009, p. 242).

Paes de Paula (2005) também levanta críticas quanto à aplicação do gerencialismo no Brasil e afirma que, em relação aos recursos humanos “Bresser-Pereira (1998a) propõe uma política que prioriza a carreira dos servidores públicos que ocupam o núcleo estratégico do Estado”, mantendo a diferenciação entre escalões governamentais e fortalecendo a alta burocracia. Além disso, “procura isentar o Estado do recrutamento, formação e qualificação dos escalões inferiores, que seriam idealmente transferidos para a responsabilidade do setor privado e não-estatal” (PAES DE PAULA, 2005, p. 11).

Por fim, cabe afirmar que, a Administração Pública é um instrumento dinâmico utilizado pelo Estado para a realização de políticas de governo que possuem por objetivo principal o bem-estar da sociedade. Seu dinamismo torna possível considerar a criação de um modelo de gestão e administração pública que seja original, que leve em consideração as particularidades da administração pública, mas que também possa considerar a adequação de práticas e conceitos da gestão privada, como prevê o modelo gerencialista.

Deve-se levar em conta, portanto, a soma de aspectos do Gerencialismo a aspectos positivos do modelo Societal de administração, a fim de chegar a uma proposta que seja capaz de coibir os excessos, ou extremismos, que de outra forma poderiam ser prejudiciais.

3 GESTÃO DE PESSOAS NA ESFERA PÚBLICA

A Gestão de Pessoas compreende uma nova forma de ver o público interno de uma organização. Paz (2012) fala sobre o assunto afirmando que não se trata apenas de gerir recursos humanos, mas de lidar com competências potencializando-as para o alcance de resultados, desta forma tornando indispensável um olhar sobre a pessoa como ser humano, não apenas como força produtiva.

A partir dessa nova forma de ver os indivíduos, faz-se necessário considerar não apenas suas capacidades, mas também suas habilidades e motivações, considerando suas respostas diante de determinadas tarefas ou funções, o que, segundo Pinto e Silva (2015), significa tratar a subjetividade na relação entre o funcionário, ou servidor público e seu trabalho.

Schmidt (2013, p. 353-354) afirma que “as grandes correntes de gestão de pessoas no trabalho podem ser classificadas em quatro categorias principais”:

- 1) O modelo de Gestão de Pessoas como departamento pessoal;

- 2) O modelo de Gestão de Pessoas como gestão do comportamento humano;
- 3) O modelo estratégico de Gestão de Pessoas;
- 4) O modelo competitivo de Gestão de Pessoas, que se articula em torno de competências.

Explicando mais detalhadamente:

A primeira é o modelo de gestão de pessoas como departamento pessoal, caracterizado por transações mais processuais e burocráticas. A segunda corresponde ao modelo de gestão de pessoas como gestão do comportamento humano, enfatizando a atuação sobre o comportamento das pessoas, em aspectos como integração, comprometimento, adaptabilidade e comunicação interpessoal. A terceira corrente consiste no modelo estratégico de gestão de pessoas, o qual busca a orientação estratégica para as políticas e práticas de gestão, de modo concatenado às políticas organizacionais. A quarta, por sua vez, refere-se ao modelo competitivo de gestão de pessoas, qualificado como tal em razão da necessidade de ser condizente com o ambiente de competitividade característico das organizações contemporâneas e também por privilegiar e se articular em torno de competências (SCHMIDT, 2013, p. 353-354)

A partir dessa divisão de Schmidt (2013) é possível identificar o modelo ao qual a gestão de pessoas na esfera pública no Brasil mais se assemelha, pois parece se aproximar mais do primeiro modelo citado, mais focado na gestão de processos e burocracias, com fortes traços da administração mecanicista.

Todavia, características do modelo comportamental, que enfoca o comprometimento, integração e adaptabilidade; ou do modelo estratégico, que busca envolver as pessoas nas políticas organizacionais vêm mudando na gestão pública brasileira, bem como vêm sendo adotadas, pouco a pouco, características do modelo voltado para a gestão por competências.

Na esfera pública, dada uma série de fatores abordados por Gemelli e Fillipim (2010) e Pinto e Silva (2015), percebe-se que os princípios da Gestão de Pessoas ainda não foram totalmente abraçados pela administração. No decorrer da pesquisa bibliográfica ficou perceptível que, no campo teórico, também, há poucos estudos que se debruçam sobre o assunto, o que permite a dedução de que, proporcionalmente às produções científicas, há pouca discussão sobre a gestão de pessoas dentro da esfera pública.

Dentre os que se debruçaram sobre o tema, Berg (2007, p. 18), ao se referir à gestão de pessoas no setor público, afirma ser 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 (BERG, 2007, p. 18).

Nesse sentido, Teixeira (2013) defende que a Gestão de Pessoas vai muito além do que vem a ser Recursos Humanos, pois trabalha-se os talentos e as pessoas em prol de um desenvolvimento pessoal e organizacional, e trata as pessoas não apenas como meros recursos

para se atingir os objetivos estabelecidos pela instituição, objetivos que, dentre outros, se caracterizam pela ideia de obtenção de lucros. Sendo assim, a Gestão de Pessoas trabalha os objetivos organizacionais, contextualizando as pessoas como seres humanos, através de seus talentos, desempenho, competência e motivação.

Esse moderno conceito vê as pessoas como ativadores de outros recursos tais como recursos financeiros, tecnológicos, mercadológicos e produtivos. Desta forma, as pessoas se sentem como parceiras da organização, como afirma Carvalho (2015), e não apenas como um recurso qualquer utilizável e descartável.

Gemelli e Filippim (2010) alertam para a necessidade da administração pública se adequar às demandas atuais, dadas as mudanças no âmbito privado e as exigências que têm se colocado frente a esfera pública:

Mundialmente, as administrações públicas estão sendo pressionadas a atender às demandas do cidadão com eficiência, eficácia e efetividade. Eficiência significa utilização racional dos recursos; eficácia, capacidade de atingir resultados e efetividade significa fazer o que é preciso ser feito, ou seja, a capacidade de se atingir o objetivo definido (GEMELLI e FILIPPIM, 2010, p. 3).

Entretanto, há que se considerar as diferenças entre a gestão de um negócio privado e a administração do que é público, assunto de que trata Ferreira (2011), sabendo que é necessário entender mais sobre os desafios encontrados no setor público, que possui particularidades e princípios reguladores que tornam sua administração mais peculiar e interferem diretamente sobre a Gestão de Pessoas dentro dessa esfera.

Para Coelho (2009) o que caracteriza o público e o privado na administração de pessoas é o exercício da liberdade negativa. Enquanto no privado há pleno exercício dessa liberdade negativa, podendo contratar ou demitir empregados conforme a conveniência do seu empreendimento, no público isso não ocorre, pois a relação entre Estado e servidor é sempre determinada por lei, com a finalidade de resguardar o interesse público (FERREIRA, 2011, p. 25-26).

Ferreira (2011, p. 24) traça um quadro de características para demonstrar as dicotomias que caracterizam os setores público e privado. Tal quadro deixa claro pelo menos duas diferenças fundamentais entre esses setores, primeiro a diferença de finalidade e, por conseguinte, a diferença de modelos administrativos que, também, influenciam diretamente sobre a maneira como são vistos e tratados os trabalhadores.

Do quadro também é possível extrair com maior clareza as vantagens, bem como os entraves administrativos que permeiam cada uma dessas formas de gerir pessoas.

Quadro 1 - Dicotomias Setor Público X Setor Privado

Público	Privado
Contrata pessoas para aumentar os índices de eficiência e eficácia na prestação de serviço a sociedade.	Contrata pessoas para aumentar a produtividade e consequentemente o lucro.
A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (C.F. 1988, art. 37, inciso II).	A contratação de empregado ocorre por meio de recrutamento e seleção de pessoas, conforme objetivos e conveniências da empresa.
Servidor Público é pessoa legalmente investida em cargo público.	A gestão de pessoas contemporânea condiciona a pessoa contratada como parceiro ou colaborador da empresa.
Atua numa estrutura organizacional verticalizada, com diversas linhas de comando e autoridade. Morosidade nos canais de comunicação.	Nas empresas modernas, caracterizadas por estruturas horizontais, com autonomia nas decisões, espaço para criatividade, participação democrática e auto realização profissional.
Teoria X – abordagem tradicional, centralizadora, autocrática, e impositiva.	Teoria Y – abordagem moderna, com visão mais aberta e humana das pessoas.
Ocorre por meio de posse e assinatura do respectivo termo, onde constam atribuições, deveres, responsabilidades ao cargo ocupado. Pode ser estatutário ou celetista.	Ocorre através do contrato individual de trabalho, regido pela Consolidação da Leis Trabalhistas (CLT), com atribuições, deveres e responsabilidades definidos pelas diretrizes da empresa.
Estabilidade adquirida após o estágio probatório.	Menor segurança social, sem garantia de estabilidade. Tendência de empresas virtuais.
Jornada de trabalho no máximo de 40 horas semanais (Lei 8.112, art. 19).	Jornada de trabalho no máximo de 44 horas semanais (C.F/88, art. 6º, XIII).

Fonte: Ferreira, 2011, p.24.

O primeiro item trata da contratação que, no âmbito público se dá em função da melhoria dos serviços prestados à população e, no âmbito privado se dá em função de aumentar os lucros da empresa.

Ainda no aspecto da contratação, enquanto o acesso ao setor público deve se dar por meio de concursos e provas, no setor privado acontece por meio de seleções e recrutamentos em função do que é conveniente aos administradores.

Sendo assim, o contratado pelo setor privado é tratado como um parceiro da empresa, colaborando com seus objetivos, enquanto que o servidor público, desde que concursado, é considerado como alguém legalmente investido no cargo, do qual não podem removê-lo com facilidade ou segundo interesses particulares.

Por outro lado, esse mesmo aspecto favorece a burocracia. Somado a isto, a estrutura verticalizada do setor público dificulta o fluxo de comunicação, que deve obedecer a rígidas hierarquias de poder, enquanto que, no setor privado, a estrutura de comunicação é mais horizontalizada e menos rígida, conforme descreve Ferreira (2011), no quadro 1, favorecendo a busca por crescimento profissional, a autonomia e o exercício da criatividade em prol dos objetivos empresariais que visam o lucro.

Outro aspecto que diferencia o setor público do setor privado diz respeito às teorias que estes setores seguem: de acordo com Ferreira (2011), ao passo que a administração pública adota uma abordagem tradicional, centralizadora, autocrática e impositiva; a administração privada tem uma abordagem moderna com visão mais aberta das pessoas.

Quanto ao regime trabalhista, as atribuições, deveres e responsabilidades do cargo do servidor público constam na assinatura do termo de posse e de estatutos próprios, de planos de cargos e carreiras próprios, além de também serem regidos pela CLT; por outro lado, os empregados do setor privado são regidos única e exclusivamente pela CLT.

Cabe aqui abrir um parêntese para esclarecer algumas características da administração pública que torna possível os diversos regimes trabalhistas, para tanto é preciso entender que há duas modalidades distintas na administração pública, a direta e a indireta.

A Administração Pública Direta

[...] é o conjunto de órgãos públicos ligado diretamente a esfera governamental (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), não possui personalidade jurídica própria, onde as despesas são realizadas diretamente por meio do orçamento de cada esfera GEMELLI e FILIPPIM, 2010, *apud* TAKEDA, 2009, p. 1).

Já a Administração Pública Indireta “é o conjunto de órgãos públicos vinculados indiretamente a esfera governamental possui personalidade jurídica própria e as despesas são

realizadas através de orçamento próprio” (GEMELLI; FILIPPIM, 2010, *apud* TAKEDA, 2009, p. 1).

Fazem parte do conjunto de órgãos da Administração Pública Indireta as autarquias, fundações, órgãos de sociedade mista. São exemplos: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobrás, Correios, dentre outras, cujos empregados são contratados no regime celetista.

Cabe observar que o regime trabalhista é o aspecto que confere maior estabilidade ao servidor público do que aos empregados do setor privado e também dá maior garantia e segurança social ao empregado público, em detrimento dos empregados do setor privado. Outra vantagem do servidor público diz respeito à jornada de trabalho de 40 horas semanais garantidas pela Lei 8.112, art. 19, ao passo que a jornada máxima no setor privado é fixada em 44 horas semanais estabelecida pela C.F/88, art. 6º, XIII.

Por fim, embora não esteja demonstrado no quadro, é lícito ressaltar que investidura em cargo ou emprego público não depende somente de aprovação prévia em concurso público, o mesmo pode acontecer através de outra ferramenta legal que são os contratos feitos dentro das normas trabalhistas próprias da administração pública, em caráter provisório para suprir demandas urgentes na administração pública, conforme preconiza a Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

3.1 GESTÃO POR COMPETÊNCIA NA ESFERA PÚBLICA

Antes de adentrar nesta temática cabe salientar que consideramos a Gestão por Competência como o aspecto que mais se destaca na Gestão de Pessoas, pois, é em decorrência da Gestão por Competência que se desenvolvem todos os outros aspectos que implicam em resultados para a organização.

Lima e Carneiro (2015) colocam a competência como um termo dinâmico, que agrega novos significados com o passar do tempo, seguindo as modificações da sociedade. O primeiro entendimento sobre competência veio do âmbito jurídico referindo-se à capacidade técnica de pronunciamento de alguém a respeito de um assunto. Com o desenvolvimento da ciência administrativa, a visão taylorista sobre seleção, treinamento e administração de pessoal passa a considerar a competência como “um conjunto de conhecimentos e habilidades que credenciam um profissional a exercer determinada função” (LIMA; CARNEIRO, 2015, p.4).

Entretanto, conforme as relações de trabalho foram se tornando mais complexas, aspectos sociais e comportamentais entraram no conceito como valores agregados ao que se entende por competência, conforme entendem Pires et. al. (2009).

Esse novo modelo de gestão baseado em competências pessoais tem seu conceito ampliado no decorrer do tempo, agregando novos aspectos de acordo com as exigências das organizações e da própria sociedade. Em decorrência disso, o termo Recursos Humanos (RH), com as atribuições que lhe são designadas, torna-se insuficiente para lidar com toda a complexidade humana e organizacional que passa a ser levada em consideração a partir do momento que entram em jogo os aspectos sociais e comportamentais.

Ainda assim, o RH continua a fazer parte da gestão de pessoas, sendo fundamental para a gestão por competências, pois seus subsistemas:

[...] o recrutamento, a seleção, o treinamento e desenvolvimento, a avaliação de desempenho e a remuneração são elementos fundamentais na implantação da gestão de pessoas por competências, pois são através deles que acontece a movimentação das pessoas, devendo ser estruturado e gerenciado de maneira que permita o desenvolvimento das competências individuais e a construção das competências organizacionais. Entretanto, é justamente neles que se verificam as primeiras dificuldades de sua implementação na administração pública (PINTO e SILVA, 2015, p. 9).

Pires et. al. (2009) explicam como a dinâmica do comportamento se alia ao conceito de competência ao dizer que

As ações do trabalhador comportam um conjunto de competências (que podem ser descritas como conhecimentos, habilidades e atitudes) aplicadas na execução de tarefas. Lacunas nessas competências (*gaps*) interferem nos processos de trabalho. De maneira inversa, o cotidiano do trabalho é capaz de expressar as necessidades de competências. Assim, o próprio trabalho torna-se referencial para a definição de competências (PIRES et. al. 2009, p. 26).

Ao considerar a influência do ambiente sobre a pessoa, a visão comportamental passou a exigir do profissional ações, ou seja, atitudes em relação ao trabalho esperado, bem como flexibilidade para lidar com as mais diferentes situações que possam se apresentar dentro da organização.

Segundo Fischer (2002, p. 24), nesse modelo comportamental desenvolvido por pesquisadores da Universidade de Michigan, a visão da então área de recursos humanos deveria buscar o melhor encaixe possível entre política organizacional e fatores ambientais, sendo os processos de gestão de pessoas derivado das estratégias corporativas que visavam o alcance dos resultados esperados.

Em função desses resultados, as estratégias organizacionais passaram a considerar alguns tipos de competências a serem analisadas no quadro de pessoal. Pires et. al. (2009) classificam-nas como sendo:

- Emergentes – são competências que podem não ser relevantes para as atividades atuais da organização, mas considerando a estratégia e visão de futuro, serão enfatizadas posteriormente;
- Declinantes – são aquelas que, durante um tempo, foram importantes para a organização e para as atividades desenvolvidas no passado, mas que tendem a ser superadas;
- Transitórias – são as competências que precisam ser mobilizadas durante processos de mudança, embora pontuais e menos enfatizadas na estratégia organizacional;
- Perenes – formam um grupo fundamental de competências organizacionais, intimamente relacionadas à obtenção do desempenho desejado, permanecendo relevantes para as tarefas ao longo do tempo, seja qual for a direção estratégica da organização (PIRES *et. al.* 2009, *apud* SPARROW; BOGNANNO, 1997).

Ao considerar as competências do trabalhador para os resultados organizacionais e elencá-las de acordo com a importância que possuem em momentos específicos da organização, a gestão por competências transfere o foco da organização para o ser humano do qual ela depende para alcançar os resultados esperados.

Essa mudança de foco, segundo Lima e Carneiro (2015, p. 3, *apud* CHIAVENATO, 2008) ocorre porque, para acompanhar a evolução do mundo moderno, as organizações precisam “equiparar talentos e competências”, deixando claro que a excelência na prestação de serviços “não depende apenas de conquistar, reter, aplicar, desenvolver, motivar e recompensar talentos, mas, principalmente, de gerir competências e alcançar resultados significativos por meio delas” (LIMA; CARNEIRO, 2015, p. 3).

Por gerir competências entende-se o trabalho de identificar as lacunas (*gaps*) nas competências dos servidores ou funcionários, e as lacunas na própria organização, de forma que se possa investir na formação ou aquisição desses aspectos faltantes para preencher os vazios que dificultam o desenvolvimento de setores e, conseqüentemente, o alcance de melhores resultados.

Nota-se, até aqui, que, em prol desses resultados, as organizações precisam considerar não apenas os conhecimentos e habilidades das pessoas, mas também seu comprometimento com a organização, sua disponibilidade para enfrentar mudanças, o alinhamento de sua visão com a visão de seu local de trabalho, dentre outros aspectos relacionais que interferem no ambiente e, conseqüentemente, nos resultados organizacionais.

No entanto, Fischer (2002, p. 24), ao fazer o resgate histórico dos modelos de gestão de pessoas, afirma que o modelo comportamental é limitado por não levar em consideração o caráter estratégico das pessoas. “Indivíduos motivados, satisfeitos e bem atendidos em suas necessidades estão prontos para atuar. Entretanto isso pode não significar absolutamente nada para as diretrizes estratégicas” de uma organização.

Como é possível observar, o modelo que reconhece o comportamento humano como foco principal da gestão se articula em torno dos binômios envolvimento-motivação,

fidelidade-estabilidade e assistência-submissão. Cabe à empresa promover a motivação das pessoas e, às pessoas, manter-se permanentemente envolvidas com os projetos da organização num contrato de submissão de longo prazo (FISCHER, 2002, p. 23).

De acordo com Fischer (2002), apesar do olhar sobre o comportamento representar um avanço no planejamento estratégico, este modelo de gestão de pessoas se resume a adaptar-se às estratégias da organização e implementar suas diretrizes específicas sem, no entanto, levar em consideração a participação das pessoas no processo de tomada de decisões, que representa uma visão estratégica das pessoas e sua contribuição para a gestão.

A nova perspectiva da gestão estratégica de pessoas nasce na escola de Harvard, que traz uma abordagem mais ampla e integradora da gestão de pessoas, que passou a considerar: “a influência sobre os funcionários (filosofia de participação); o processo de recursos humanos (recrutamento, desenvolvimento e demissão); sistema de recompensas (incentivos compensação e participação); sistemas de trabalho (organização do trabalho)” (FISCHER, 2002, p. 24).

O desenvolvimento de uma competência está vinculado ao benefício que esta trata e ao cliente, que no caso da administração pública é o cidadão. As pessoas ocupam papel importante como agentes de mudança no processo de administração estratégica uma vez que sua energia emocional e intelectual representam o combustível que faz a organização avançar rumo ao futuro.

Dada essa consideração, Fischer (2002, p. 31) defende que a mobilização da energia emocional como sendo a principal tarefa no modelo competitivo de gestão de pessoas. Em outras palavras, “desenvolver e estimular as competências humanas necessárias para que as competências organizacionais se viabilizem”. Dessa forma, a gestão de recursos humanos não seria estratégica por considerar “as pessoas como o principal ativo da organização ou porque as pessoas motivadas seriam, por definição, mais produtivas e engajadas ou ainda por estarem alinhadas a uma estratégia global” (FISCHER, 2002, p. 31).

Abraçando a ideia de Kochan e Dyer (1992), Fischer (2002, p. 31) defende que as pessoas passam a ser estratégicas somente na condição em que o ser humano “é visto e tratado como uma fonte de vantagem competitiva” (Fischer 2002, p. 31 *apud* Kochan; Dyer, 1992).

Apesar do presente trabalho ser voltado para a administração pública enquanto a perspectiva de Fischer (2002) tem um foco empresarial, faz-se uso destes conceitos porque as novas perspectivas de gestão por competência se originaram e se desenvolveram no setor privado.

No Brasil, o Decreto 5.707/2006, considera “gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e

atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (BRASIL, 2006, p. 1).

Percebe-se aqui que o olhar da administração pública sobre os processos de gestão por competência ainda está visando o alcance de um modelo comportamental, dentro do qual vem se enquadrando aos poucos.

Por sinal, é no aspecto de controle do comportamento de funcionários e servidores que a gestão de pessoal na esfera pública mais tem se desenvolvido ao implantar ferramentas de avaliação. Por outro lado, não se pode ignorar os paradigmas do modelo societal, trazidos por Paes de Paula (2005), que tem buscado ampliar a participação social na gestão pública representando, nesse sentido, uma força que vai ao encontro da proposta de administração estratégica colocada por Fischer (2002).

Desse modo, foi possível perceber que para se conseguir uma gestão por competências de fato deve-se observar fatores motivacionais, que por sua vez, dependem da mobilização da energia psíquica e intelectual, do envolvimento de cada indivíduo para o alcance dos objetivos.

4 DESAFIOS E DIFICULDADES DA APLICABILIDADE DA GESTÃO DE PESSOAS NA ESFERA PÚBLICA

Antes de dar início a este capítulo, faz-se necessário lembrar que trata-se de uma discussão teórica realizada a partir de levantamento bibliográfico.

A partir do exposto anteriormente sobre o perfil da estrutura pública brasileira, considerando as dificuldades de se trabalhar com gestão de pessoas, mas, também, entendendo essa mesma estrutura dentro de um contexto de mudanças e pressões sociais, torna-se natural o surgimento de um movimento, tanto endógeno quanto exógeno, provocativo de mudanças.

É nesse contexto que, na tentativa de superar o modelo burocrático, o Estado brasileiro tem buscado, por meio de mecanismos legais, abrir caminho para o estabelecimento de um novo modelo de gestão de pessoas: a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública.

Sabe-se que o Brasil tem encontrado maior dificuldade que outros países em adotar o gerencialismo devido a sua estrutura ainda fortemente burocrática. Presentes na administração pública brasileira, fatores como fragmentação do trabalho, mecanicismo, estruturas hierárquicas rígidas, dentre outros aspectos, dificultam a modernização da gestão de pessoas e, também, que se faça as reformas necessárias (PINTO; SILVA, 2015, p.7).

Uma das estratégias para implantação da nova administração pública veio por meio do Decreto 5.707/2006, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, através da qual cria órgãos e estruturas que objetivam viabilizar o funcionamento de uma Gestão de Pessoas nos moldes do gerencialismo.

Entretanto, o que se percebe em relação às experiências observadas por Pinto e Silva (2015, p. 14) é que a “contribuição do Decreto e de outras iniciativas públicas ainda estão mais centradas em propiciar treinamento e capacitação profissional aos servidores públicos, do que estabelecer de fato uma gestão por competências como consta no decreto”.

Paes de Paula (2005, p. 11) acrescenta a isto a crítica de que tais capacitações priorizam a carreira dos servidores públicos que ocupam o núcleo estratégico do Estado, a exemplo da Escola Nacional de Administração Pública cujos cursos visam a formação de gestores especialistas. Por outro lado, no que se refere ao baixo escalão, foram adotados programas de controle de qualidade total, que “reinsere a padronização do trabalho e focalizam mais a melhoria dos serviços prestados do que o julgamento moral e o aprendizado cotidiano”.

Siqueira e Mendes (2009, p. 2-3) confirmam esse aspecto ao dizer que a orientação gerencialista está mais voltada para as tarefas do que para as pessoas. No entanto, afirmam também que a gestão de empresas privadas, base do gerencialismo, tem muito a oferecer para o setor público no sentido de “retirar parte dos servidores da apatia em que se encontram, estabelecendo metas participativas, definindo incentivos materiais e simbólicos e proporcionando sentido para os trabalhos que realizam”, mas alertam para o fato de que esse tipo de gestão não pode ser configurado como o único, fazendo-se necessário ao setor público atentar-se para a constituição de modelos próprios, que contemplem suas especificidades.

Para viabilizar a gestão por competências, organizações do setor público têm procurado implantar mecanismos de avaliação e controle, para garantir a qualidade total apontada por Paes de Paula (2005).

Um exemplo de implantação de sistema de avaliação foi acompanhado por Santos (2015), que observa em seu trabalho a identificação dos *gaps* (lacunas) de competências, como sendo o primeiro passo do processo, pois, os vazios de competências deveriam ser ocupados através do redirecionamento da atividade de servidores, levando em conta tanto a adoção de treinamentos como o próprio perfil da pessoa.

No caso acompanhado pela autora, o mapeamento das competências se deu com a adoção de um novo modelo de avaliação institucional, que além de incluir os gestores, se estendeu para toda a equipe operacional, abrangendo não apenas o aspecto de superiores

avaliando seus subordinados, mas também o contrário, bem como a auto avaliação de cada um. Na adoção desta ferramenta começaram a surgir os entraves, como a resistência da equipe ao novo modelo de avaliação, onde mesmo com medidas de sensibilização, cerca de 3% a 5% dos servidores nunca aderiram ao método (SANTOS, 2015).

Percebe-se que, neste ponto, aparecem aspectos específicos da gestão de pessoas na esfera pública tratados por Ferreira (2011). Ao contrário do setor privado, onde ou o funcionário se adequa ao modelo de gestão ou sai da empresa, no âmbito da administração pública, a estabilidade do servidor, conquistada por meio de concursos, dá a este a autonomia de aderir ou não ao processo, conforme Santos (2015):

O fato de o serviço público oferecer a estabilidade para o servidor dificulta muito a gestão do programa, o gestor afirma que mesmo utilizando instrumentos de sensibilização é trabalhoso o processo de aceitação. “é diferente do setor privado que ou o colaborador entra no processo ou ele tá fora, no serviço público não é assim”, afirma (SANTOS, 2015).

Outro desafio, de acordo com Pinto e Silva (2015), é compatibilizar concurso público com a seleção de profissionais realmente aptos ao desempenho das funções que lhes serão atribuídas.

De acordo com Paes de Paula (2015), no âmbito do concurso público, a política de gestão de recursos humanos de Bresser-Pereira (1998a) apenas estabeleceu um programa de concurso visando a captação de servidores com nível de pós-graduação, especialmente nas áreas de administração, economia e ciências políticas, ou seja, áreas diretamente ligadas às funções gerenciais do alto escalão da gestão pública.

Lima e Carneiro (2015) tratam de outros aspectos no que diz respeito as falhas no processo de seleção ao dizer que este não consegue avaliar comportamentos, atitudes e outros aspectos denotativos da subjetividade do profissional e de como isso o torna mais apto a uma ou outra função ou cargo dentro da administração pública.

Pires et. al. (2009) preceitua que a formação do quadro de servidores deve estar embasada na contratação de pessoal que não apenas demonstrem o domínio de conhecimentos técnicos sobre matérias específicas, mas que também tenham um conjunto de habilidades e atitudes compatíveis com suas futuras atribuições (LIMA; CARNEIRO, 2015).

Pires (2005) afirma ainda que questões como inconstâncias comportamentais como personalidade, valores das pessoas e interesses deveriam ser mais atentamente observadas pela gestão de pessoas por serem recentes no setor público e por isso necessitam da realização de vários “necessitando da realização de vários estudos para uma compreensão maior do tema” (PIRES, 2005, p. 29).

Considerando tais pressupostos, nota-se a necessidade de se pensar novos modelos de seleção de pessoal dentro dos concursos públicos, tendo o grande desafio de respeitar o princípio da impessoalidade.

Outra dificuldade na aplicabilidade de técnicas gerenciais do setor privado na esfera pública fica nítida no trabalho de Santos (2015). Um fator levantado pela autora como obstáculo para a implantação da Gestão de Competências foi a escassez de literatura referente a esse novo modelo de gestão dentro da esfera pública.

Santos (2015) observa que o material encontrado sobre a temática gestão por competências diz respeito, em sua grande maioria, à aplicação da metodologia junto ao setor privado, não dialogando com as especificidades do setor público. Tal fato aponta para o desafio da adequação das técnicas privadas, revelando a inviabilidade de sua aplicação sem as devidas adaptações observando os aspectos legais e práticos presentes na gestão pública que não estão presentes na realidade de empresas privadas sendo, muitas vezes, contrários a ela.

A autora afirma ainda que, durante o processo de implantação ficou evidente que nem mesmo a literatura encontrada pôde ser plenamente utilizada pela gestão. Aos planejadores coube, além do processo de leitura e estudo do material, a realização de uma “transferência a aplicação para o setor público” (SANTOS, 2015, p. 9). Segundo relato de um dos gestores além de se dedicar ao estudo exaustivo do material disponível, a equipe ainda precisou filtrar o que se mostrava aplicável ou não à realidade do órgão.

O gestor afirmou que a equipe gostaria de utilizar a metodologia de forma mais abrangente, porém hoje no tribunal o método é utilizado exclusivamente para desenvolvimento e capacitação do servidor, o mesmo critica também o que é vendido pelas consultorias: “essa questão do modelo, do que o mercado vende, do que as consultorias vendem para gente, apresentam para a alta direção e quando chega no grupo operacional você percebe que não dá para fazer isso é um grande problema” (SANTOS, 2015, p 9).

Estando o setor público dentro de um modelo de gestão tradicional, onde o mecanicismo e a burocracia ainda se encontram muito arraigados, a valorização da gestão de pessoas encontra na própria cultura organizacional um dos maiores desafios para seu funcionamento adequado.

Pinto e Silva (2015) ressaltam que o desempenho da administração pública reflete o desempenho dos servidores e, portanto, faz-se necessária a abertura de espaço para a motivação desses servidores para que se sintam satisfeitos no trabalho e, com isso, se desenvolvam profissionalmente e pessoalmente, possibilitando assim uma mudança na cultura organizacional.

Dentro desse modelo nota-se que a rigidez das normas de comportamento e a pouca flexibilidade são fatores negativos para o avanço do setor. Rocha (2005) combate diretamente a eficiência do modelo mecanicista apontando alguns riscos que este incorre na gestão de pessoal. Para este autor,

[...] as organizações públicas não são máquinas, porquanto as regras e os procedimentos podem tornar-se um fim em si mesmos, afastando as pessoas dos objetivos que as regras visam prosseguir e dando origem à rigidez de comportamentos. Estudos como o de Crozier (1964) confirmam a ideia de que o cumprimento estereotipado da lei será as organizações, diminuindo a sua eficiência. E se as organizações não são máquinas também não se pode falar dos funcionários como burocratas neutros e atuando em nome do interesse geral (ROCHA, 2005, p. 6).

Conforme explica Esculápio (2013), a modernização dos fluxos de trabalho e dos processos produtivos também fazem parte dos fatores motivacionais que devem ser encarados pela organização a fim de otimizar o tempo, a comunicação, e possibilitar aos servidores melhores resultados em seu trabalho.

Pinto e Silva (2015) também apontam para a necessidade da gestão abrir espaço para a motivação dos servidores a fim de que eles possam abraçar as novidades. As autoras também enfatizam a capacitação de pessoal como um aspecto fundamental para a motivação e a adequação às funções.

A não observação dos fatores motivacionais tem seu desencadeamento direto sobre o comportamento e a saúde do trabalhador e, conseqüentemente, sobre os resultados da organização. Ferreira (2015) levanta alguns aspectos no campo psicodinâmico que estão diretamente relacionados ao ambiente de trabalho e ressaltam pontos negativos da cultura organizacional:

A alocação do profissional no cargo errado e a falta de reconhecimento geram frustração e vazio na atividade desempenhada. Vergara (2009, p. 11) ainda afirma que quando somos reconhecidos “[...] somos capazes de liberar potencialidades, competências, características pessoais que nem nos dávamos conta de que possuímos”. Por sua vez a sensação de impotência diante de um problema é recebida de maneira negativa e provoca mecanismos inconscientes de defesa, independente de qualquer julgamento racional (FERREIRA, 2015, p.29).

Ferreira (2015) segue enumerando os principais mecanismos de defesa que se apresentam diante das frustrações ocasionadas pelas condições a que o servidor público é submetido, sendo eles:

Racionalização: justificativa a toda e qualquer atitude, reação ou mesmo sentimentos negativos que se apresentam;

Fantasia: como sendo a escolha por viver num mundo idealizado ignorando a realidade que o cerca;

Projeção: observar características próprias de si em outras pessoas, negando-as em si mesmo.

Deslocamento: quando se transfere para outra pessoa ou objeto, uma emoção que na verdade estaria ligada a outro conteúdo que a pessoa tem dificuldade de aceitar como sendo o que pertence àquela emoção;

Sublimação: quando a energia psíquica ligada a algo é totalmente direcionada para algo socialmente aceitável;

Isolamento: a pessoa evita a proximidade e intimidade, ficando só mesmo no meio da multidão;

Compensação: quando há alto investimento em certas atividades para se mostrar altas habilidades e compensar suas deficiências;

Regressão: quando o comportamento não se faz condizente com a idade que se tem, mas com uma fase anterior do desenvolvimento humano;

Apatia: colocar-se de maneira indiferente aos acontecimentos, como se nada fosse realmente importante ou significativo, nem o bem nem o mal;

Generalização: quando se toma o todo pela parte, atribuindo a todo o grupo, à organização ou à humanidade, características indesejáveis ao Ego;

Somatização: ocorre quando aspectos com os quais não se consegue lidar são reprimidos, mas, por sua força, escapam descarregando-se no corpo na forma de algum sintoma físico, dores ou enfermidades.

Desta forma, Ferreira (2015) coloca a saúde como uma responsabilidade importante da Gestão de Pessoas, visto que além da ligação que pode ser estabelecida entre transtornos mentais e comportamentais com as relações de trabalho, outras enfermidades ainda podem emergir como resultado direto da ação de mecanismos de defesa.

Mesquita (2015) concorda com Ferreira (2015) e aponta dados de Klein (2013) sobre adoecimento de servidores públicos de um órgão federal. Segundo a autora, no período de um ano e meio 13,14% dos servidores do órgão foram afastados por motivos de saúde sendo que, deste total, 19% dos afastamentos estavam diretamente relacionados a transtornos mentais e de comportamento. Diante desse quadro, foi observada a carência de políticas de prevenção ao adoecimento dos servidores, bem como da promoção da saúde, a fim de diminuir o número de afastamentos por motivos de tratamento de saúde.

Neste caso, se forem consideradas as somatizações decorrentes de aspectos com os quais algumas pessoas fragilizadas não conseguem lidar, as porcentagens de adoecimentos

causados por mecanismos psíquicos em decorrência das condições de trabalho podem aumentar consideravelmente.

Percebemos, assim, que os problemas decorrentes de uma gestão de pessoas inadequada refletem diretamente sobre a qualidade de vida dos servidores, seu desempenho no trabalho e, conseqüentemente, sobre a imagem institucional e sobre a sociedade “cliente” direta dos serviços prestados pela gestão pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos grandes desafios encontrados no desenvolvimento desta pesquisa foi a escassez de material bibliográfico sobre o tema proposto. A fim de melhor aproveitamento do material disponível focou-se, de uma maneira geral, nos desafios da aplicabilidade da Gestão de Pessoas na esfera pública.

Durante todo o processo de desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso foi possível observar que são muitos os desafios da aplicabilidade da Política de Gestão de Pessoas na esfera pública nacional. É preciso esclarecer ainda que todos esses desafios se deram, e ainda acontecem, devido às características histórica, cultural, e social pelas quais o Brasil vem passando desde o seu descobrimento, e que podem ser observadas ainda nos dias atuais, mesmo se passando 517 anos da chegada dos portugueses.

Percebe-se que o período de regimes absolutistas pelos quais passou o país influenciou na adoção de processos burocráticos que visavam proteger o patrimônio e a administração pública da interferência de interesses particulares. Dentro de um contexto, historicamente muito próximo, de redemocratização, percebe-se que o medo da volta dos regimes absolutistas deixou sua marca nos processos administrativos, fortalecendo assim, a burocracia gerencial, o que, conseqüentemente influencia a esfera da Gestão de Pessoas, cuja implantação nos órgãos públicos vem caminhando lentamente.

O artigo de Santos (2015), entretanto, necessita de informações que nos confirmem os passos do processo com dados que vão além dos relatos dos gestores. É apontado no artigo, por exemplo, que houve sensibilização para o uso da ferramenta, mas não se diz que estratégias foram usadas para motivar a adesão do público a fim de que se possa fazer uma leitura crítica sobre a eficiência desse processo motivacional ou mesmo utilizar o caso como referência, fazendo *benchmarking*, para aplicação em outros órgãos públicos que estejam enfrentando os mesmos desafios. É possível observar nessa experiência uma convergência com o que vem sendo apontado pelos teóricos da área, no que diz respeito aos principais desafios encontrados na implementação da Gestão por Competências, entretanto, falta maior detalhamento sobre as ações adotadas dentro do processo para o alcance dos resultados apontados pelo autor.

A evidente falta de referencial bibliográfico também aponta para a necessidade de pesquisas de cunho tanto quantitativo quanto qualitativo que levantem dados de referência quanto às instituições públicas que já possuem ou não um setor específico de Gestão de Pessoas, ou mesmo em que fase de implementação se encontram e, ainda, como vem sendo

trabalhada a transição de uma visão que vem dos Recursos Humanos para a Gestão de Pessoas, trazendo também os resultados de tais experiências.

Entretanto, mesmo diante dessa problemática, alguns desafios aparecem constantemente no material pesquisado, dentre eles a impossibilidade de aplicação das técnicas administrativas da Gestão de Pessoas como apresentadas no setor privado, onde nasceu e se desenvolveu esse conceito. Sabe-se que as ferramentas têm apresentado bons resultados no âmbito empresarial, entretanto, as características próprias da gestão pública brasileira, bem como os aspectos legais que a cercam, impedem a aplicabilidade literal do modelo já bem-sucedido do setor privado.

Das características culturais que se apresentam como um gargalo para tal destaca-se a burocracia, fruto do processo histórico da política brasileira, que se apresenta fortemente arraigada, não apenas nas práticas administrativas da gestão pública, como também na cultura organizacional que permeia a visão e o comportamento de todos os componentes do setor público, do mais alto ao mais baixo nível das instituições.

Fortalecendo essa cultura organizacional, aspectos legais dificultam a mobilidade e a implementação de novos modelos de contratação de servidores, representando entraves para as transformações necessárias. Ou seja, o setor público não consegue avançar na mesma velocidade das discussões sociais e das novidades tecnológicas dos processos de gestão.

Por outro lado, abrir mão totalmente dos princípios que regem a Administração Pública brasileira pode representar um risco, tendo em vista o processo histórico que mostra suas características sendo construídas em função de evitar práticas arcaicas, como o nepotismo e a corrupção, das quais se busca fugir.

Diante desse quadro, o que se deve buscar é o equilíbrio entre os princípios estabelecidos e a necessidade de inovação das técnicas gerenciais. Para tanto, faz-se necessário um largo estudo que se debruce sobre a análise crítica das experiências já implementadas no setor público, levantando resultados que possam apontar para um caminho seguro que norteie as possibilidades de flexibilização e desenvolvimento, que visem a autonomia e a produtividade, que desburocratizem a estrutura de forma segura, isto é, evitando as tão temidas corrupção e nepotismo.

Uma contradição que se apresenta claramente nesse sentido é a do concurso público, que ao mesmo tempo que garante a impessoalidade das contratações, também enrijece a estrutura dificultando a agilidade necessária para a implementação de algumas mudanças. Nesse ponto, torna-se necessária uma revisão na forma de seleção de pessoal a fim de permitir

a aplicabilidade adequada da Gestão de Pessoas e da Gestão por Competências no setor público.

Tais modificações, se adotadas, irão refletir diretamente sobre o bem-estar e a qualidade de vida dos servidores, implicando assim sobre a capacidade produtiva dos mesmos e prevenindo os adoecimentos e afastamentos por motivos de saúde altamente identificados.

Sendo assim, na implantação, implementação, e aplicabilidade da Política de Gestão de Pessoas na esfera pública alguns dos desafios encontrados por este trabalho foram: a escassez de material de pesquisa sobre o tema; a falta de uma maior e mais esclarecedora divulgação de informações a respeito do que vem a ser verdadeiramente Política de Gestão de Pessoas e qual é a sua real importância; e a resistência, seja por questões de cunho cultural, político, econômico, e/ou social, dos atores envolvidos em aceitar a Política de Gestão de Pessoas com todos os seus conceitos.

Ao estudar os paradigmas gerencial e societal colocados por Paes de Paula (2005) percebe-se que ambos possuem vantagens e desvantagens, entretanto, o modelo de administração gerencial está mais bem estruturado quanto ao método de gestão, enquanto que o modelo de gestão societal é mais aberto à participação social e por isso se encontra mais voltado para o atendimento das necessidades da população.

Ao passo que os dois modelos possuem vantagens e desvantagens, o ideal seria estabelecer um diálogo entre ambos de modo que se formasse um modelo próprio de gestão de pessoas para a esfera da administração pública, levando em consideração as particularidades da mesma, conforme preconizado por Siqueira e Mendes (2009), porém fazendo isso de maneira a utilizar os pontos positivos do modelo gerencialista de administração defendido por Chiavenato (2006) dentre outros autores.

A conciliação das vantagens do gerencialismo com os pontos positivos do modelo de administração societal defendido por Paes de Paula (2005), representaria uma convergência entre os modelos de administração pública aqui citados, de maneira a fazer com que as divergências existentes entre os mesmos seja um dos fatores fiscalizadores e corretor de eventuais falhas que possam vir a ocorrer nesse novo modelo de administração pública.

Ainda sobre o modelo de administração gerencial é preciso observar que o excesso de competitividade e uma flexibilização exagerada geram pressão e adoecimento trazendo prejuízos para a saúde e o bem-estar dos servidores públicos e, conseqüentemente, trazendo implicações para a produtividade, eficácia e eficiência da organização.

Nesse ponto, percebe-se mais claramente o quanto a compreensão dos desafios e dificuldades levantados nesta pesquisa podem ser úteis para a psicologia organizacional, haja

vista a estreita ligação entre as estratégias de gestão de pessoas e os processos psíquicos dos empregados.

Diante do exposto, sugiro a necessidade de haver mais estudos e trabalhos científicos que falem sobre o tema aqui descrito, sendo de extrema importância dar conhecimento ao público em geral sobre os mesmos, para que os desafios aqui citados possam ser gradativamente vencidos.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Maria Thereza Pompa; MARTINS, Eliseu. **Capital intelectual: verdades e mitos**. Rev. contab. finanç., São Paulo , v. 13, n. 29, p. 41-54, Aug. 2002. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772002000200003&lng=en&nrm=iso>. access on 24 Nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1519-70772002000200003>.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas**. 2.ed. rev. e atual. Caxias do Sul: Educs, 2007.
- BRASIL. Constituição: República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF:Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 fev. 1967 (suplemento). Retificado em 08 de março de 1967, 30 de março de 1967 e 17 de julho de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 20nov. 2017.
- BRASIL. Casa Civil. Decreto no 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 fev. 2006. Seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 20 nov. 2017.
- CARVALHO, Patrícia Aparecida Silva, BORBA, Erica Loureiro, e MARTINS, Pablo Luiz. (2015). **Análise da gestão de pessoas na administração pública: um estudo de caso**. Disponível em: <<http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos15/33022365.pdf>>. Acesso em: 04 de maio de 2017.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública: Provas e Concursos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos**. O capital Humano das Organizações. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- ESCULÁPIO, Mário. **A gestão de recursos humanos no serviço público**, Curitiba, 2013. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2682/1/CT_GPM_III_2013_41.pdf>. Acesso em: 03 maio 2017.
- FERREIRA, Eduardo Aparecido. **O papel estratégico da gestão de pessoas na administração pública**, Curitiba, 2011. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1152/1/CT_GPM_I_2011_27.PDF>. Acesso em: 04maio 2017.

FISCHER, A. L. **Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas.** In: FLEURY, M. T. L. (Org.). *As pessoas na organização.* São Paulo: Editora Gente, 2002. v. 1, p. 11-34.

GEMELLI, Inês Maria Picole, FILIPPIM, Eliane Salete. **Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos Municípios.** Revista de Administração RACE, Unoesc, p. 153 – 180, Jan./dez. 2010.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (organizadoras). **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Gestão de Pessoas. Enfoque nos Papéis Profissionais.** 1ª ed. São Paulo, Atlas, 2007.

LIMA, Idelvânia Felix de, e CARNEIRO, Ângela Patrícia Linares. **Gestão de Pessoas na Administração Pública: pessoas competentes, melhores resultados.** 2015. Disponível em: <<http://www.rhportal.com.br/artigos-rh/gesto-de-pessoas-na-administrao-pblica-pessoas-competentes-melhores-resultados/>>. Acesso em: 04 de maio de 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MESQUITA, Tássia Reury da Piedade. (2015). **Trabalho e Saúde: Um Desafio Para a Gestão de Pessoas da Universidade Federal do Tocantins.** Disponível em: <<http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/69>>. Acesso em: 30 de setembro de 2017.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração Pública brasileira, entre o gerencialismo e a gestão social.** RAE Revista de Administração de Empresas, v. 45, n.1, jan-mar 2005b.

PAZ, João. **Gestão de processos administrativos.** 2012. Disponível em: <<http://gestaodeprocessosadministrativo.blogspot.com.br/2012/11/organizacao-mecanica-ou-organica.html>>. Acesso em: 03 maio 2017.

PINTO, Maria Cecília Ferreira, SILVA, Francielle Molon da. (2015). **Gestão de Pessoas na Administração Pública Brasileira: uma análise sobre sua evolução histórica e o atual contexto em transformação.** Disponível em: <http://revista.tce.rs.gov.br/index.php/revtce/article/view/14/pdf_4>. Acesso em: 20 maio 2017.

PIRES et al. **Gestão por competências em organizações de governo.** Mesa-redonda de pesquisa-ação. Disponível em:

<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/398/1/livro_mesa_redonda.pdf>. Acesso em 18 de outubro de 2017.

ROCHA, J. A. (2005). **Quadro geral da evolução da gestão de recursos humanos na administração pública**. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/2902>>. Acesso em: 03 maio 2017.

SANTOS, Rafaela Aires Tavares. (2015). **Os desafios dos gestores no processo de implantação da Gestão por Competências na Administração Pública: O case do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Tocantins – TRE-TO**. Disponível em : <[file:///C:/Users/Admin/Downloads/01464617285%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/01464617285%20(1).pdf)>. Acesso em 26 de setembro de 2017.

SCHMIDT, Beatriz; KRAWULSKI, Edite; MARCONDES, Renato Cesar. **Psicologia e Gestão de Pessoas em Organizações de Trabalho: investigando a perspectiva estratégica de atuação**. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, v. 47, n. 2, p. 344-361, out. 2013. ISSN 2178-4582. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2013v47n2p344>>. Acesso em: 02 abril 2017.

SIQUEIRA, Marcos Vinicius Soares; MENDES, Ana Magnólia. **A gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, p. 241-250, jul./set. 2009.

SILVA, Elisa Maria Nunes da. **Contratação direta na administração pública**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 84, jan 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8877>. Acesso em: 27 de nov 2017.

TEIXEIRA, Carmem Olívia. **A gestão de recursos humanos na administração pública**, Bragança, 2012. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/8007/1/tese%202012%20carmem.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2017.