

Gestão de Pessoas na Administração Pública: Sistema de Carreira de Municípios Paranaenses

Juceli Fátima de Lara Medeiros - jucelimeideiros@hotmail.com
Unicentro

Fernando Zatt Shardosin - ferzatt@gmail.com
ESAG/UDESC

Resumo

Este trabalho busca identificar se o sistema de carreira do quadro técnico administrativo de prefeituras municipais do Paraná produz resultados na busca pelo desenvolvimento profissional, como sugere o moderno modelo de gestão pública. Portanto o objetivo deste artigo é estabelecer uma análise do sistema de carreira de municípios entendendo a importância atribuída ao servidor público quanto à promoção na carreira. Especificamente buscou-se (1) investigar o atendimento pelo poder público das normas que regem a temática à luz da Administração Pública Gerencial; (2) mensurar o quantitativo de servidores alocados nos municípios e os índices de gastos com pessoal. A pesquisa apresenta o engessamento da máquina pública, na extrapolação dos limites com pessoal, inviabilizando avanços na carreira, desvalorização do servidor e falta de atendimento de normas pertinentes a matéria.

Palavras-chave: Índice de gastos, motivação, satisfação.

1. Introdução

A Administração Pública no Brasil vem sofrendo importantes transformações com a introdução de reformas administrativas que se sucedem no tempo, buscando acima de tudo a modernização da gestão visando banir o favorecimento e interesse pessoal decorrente do nepotismo, clientelismo, empreguismo e corrupção.

Por outro lado, ainda não foi possível produzir os resultados esperados, visto que são práticas viciosas que influenciam diretamente na gestão, fazendo com que o país permaneça convivendo de forma simultânea com os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial. Um modelo de reforma a ser dado especial atenção decorre da Emenda Constitucional n.º 19/98 que se materializa como uma das grandes heranças do modelo gerencial no Brasil, focando na eficiência do serviço público, prestação de serviços de qualidade e atendimento aos anseios da coletividade (BRASIL, 2017).

A modernização da gestão trouxe consigo a configuração de uma nova cultura gerencial e suas respectivas práticas orientadas para resultados, flexibilização administrativa e ampla autonomia, especialmente na área de pessoal que permite o aperfeiçoamento das capacidades gerenciais. A nova gestão pública passa pela profissionalização e valorização do servidor público, exigindo a formulação de políticas que orientem desde a captação de novos servidores, desenvolvimento, sistema remuneratório adequado, até a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado moderno (BRESSER, 1995).

Para explorar esta temática foram escolhidos os municípios da Cantuquiriguaçu (Cantu) como é conhecida, é uma associação situada no médio centro oeste do estado do Paraná, fundada em 08 de agosto de 1984 e composta por 21 (vinte e um) municípios que coletivamente buscam o desenvolvimento do território (CANTUQUIRIGUAÇU, 2017).

Pressupõe, que a realidade financeira dos municípios nos moldes atuais, especialmente os da Cantu, em decorrência do excesso de gastos com pessoal, não coaduna com um sistema de carreira desenvolvido, efetivo e consistente, capaz de promover o servidor na carreira. A observância aos limites relativos ao aspecto de pessoal no setor público recebe tratamento especial na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2008; 2017). O limite máximo no Executivo Municipal é de 54% sobre a Receita Corrente Líquida do município. Se a despesa exceder a 95% deste limite (51,30%) incorre no limite prudencial e veda-se a concessão de aumento, adequação de remuneração a qualquer título e alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, etc. Se ultrapassar 90% do limite (48,60%) atinge o limite de alerta e os Tribunais de Contas alertarão os poderes, entretanto, não se penaliza o gestor, mas, exigem-se medidas corretivas.

A norma legal e constitucional estabelece ainda que ao se ultrapassar os limites definidos, o percentual excedente terá de ser eliminado nos prazos fixados, adotando-se como providências a redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança, ainda se for o caso, a exoneração dos servidores não estáveis e se tais medidas não forem suficientes, o servidor estável poderá perder o cargo.

Assim, o objetivo deste estudo é traçar uma análise do sistema de carreira dos municípios da Cantuquiriguaçu, visando verificar a importância atribuída ao servidor público municipal no que se refere à promoção na carreira. Especificamente pretende-se investigar o atendimento por parte do poder público às normas que regem a temática à luz da administração pública gerencial. Mensurar o quantitativo de servidores lotados nos municípios e o índice de gastos com pessoal, para avaliar a efetividade da ação governamental.

Presume-se que a realidade do servidor público municipal frente ao sistema de carreira é desoladora e segundo Mendonça (2010) pode provocar desajustes funcionais, caso não se adote por parte do poder público uma postura reflexiva, uma linha de conduta proativa que minimize o distanciamento entre o discurso e a prática. O autor afirma que,

A boa gestão depende essencialmente de pessoas preparadas, pautadas no planejamento e nos princípios constitucionais e do direito administrativo, orientada segundo Dagnino (2009) na transição do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” que seja capaz de atender às demandas presentes e satisfazer novas, aliando a capacidade de elaborar políticas públicas à atuação eficiente e eficaz no uso de recursos públicos.

Em relação a pesquisa, se torna importante para investigações de carreiras públicas, como ferramenta para evitar os reducionismos das políticas de gestão de pessoas de outras áreas, cujas especificidades diferem do tema em estudo, assim como as dinâmicas motivacionais e institucionais de organizações e carreiras deste setor (KLEIN e MASCARENHAS, 2016).

2. Revisão da literatura

A Constituição Federal de 1988 dispõe que a atividade administrativa no âmbito do poder público em todas as esferas de governo orienta-se pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2008).

Para cumprir sua função social, o Estado precisou se remodelar e segundo Salm e Menegasso (2009) a Administração Pública convencional deu lugar à Nova Gestão Pública ou Gestão Pública Gerencial, vez que a velha era incapaz de produzir a contento os serviços públicos, surgindo, então um movimento de reforma do Estado como resposta às deficiências do modelo convencional, visando acima de tudo à modernização da gestão, orientada para resultados, além da mudança segundo Junquilha (2010) de papel dos chamados administradores públicos para gestores públicos profissionalizados.

A evolução da gestão sugere mudanças nas formas de conceber as organizações e como cita Bendassolli (2009) são seguidas (ou acompanhadas) de novos modelos de carreira que para a sua construção e das práticas de gestão, demandam estruturas mais flexíveis, menos hierarquizadas, orientadas para o conhecimento, dependentes de criatividade e de outras competências *softs* onde a área de recursos humanos deve se posicionar como uma facilitadora do desenvolvimento individual, não deixando dúvida de que os modelos emergentes de carreira ajudarão nesse reposicionamento institucional do campo de gestão de pessoas.

2.1 Contextualização e propostas da área de Gestão de Pessoas

O modelo de gestão no contexto das organizações vem mudando, principalmente na área de gestão de pessoas. O que antes era restrito a execução de funções rotineiras de Recursos Humanos, hoje é mais estratégico, criando como bem lembra Zampier, Stefano e Bernardim (2013) uma cultura organizacional de vanguarda em relação às melhores práticas de gestão. Tais práticas ganharam conotações diversas: Administração de Pessoal, Administração de Recursos Humanos e Gestão de Pessoas.

A Administração de Pessoal, segundo Oliveira e Medeiros (2011) têm função apenas administrativa e de controle da vida funcional dos empregados, sem laços com a motivação. Já a Administração de Recursos Humanos é entendida por Milkovich e Boudreau (2000, p. 19) como “uma série de decisões integradas que formam as relações de trabalho; sua qualidade influencia diretamente a capacidade da organização e de seus empregados em atingir seus objetivos”.

Na área de gestão de pessoas surgiu da necessidade de uma área funcional que regesse as relações de trabalho, que segundo Oliveira e Medeiros (2011) soa mais nobre do que administração que expressa uma ideia de trato com coisas materiais, e já Gestão de Pessoas é um órgão de desenvolvimento humano que cuida das pessoas e estimula o seu desenvolvimento como ser humano.

O atual modelo de gestão trouxe para a área de gestão de pessoas algumas propostas, descritas por Junquilha (2010), como: qualidade no serviço público, foco no atendimento às necessidades e expectativas do cidadão, profissionalização do servidor público, elevado grau de eficiência na utilização dos recursos disponíveis, controle dos gastos públicos, bem como responsabilização das ações do gestor.

A partir deste raciocínio, Evans (1996, p. 16) levanta o seguinte questionamento: “Nesse novo panorama, como podemos desenvolver as pessoas?” Após estudos o autor chegou à conclusão de que as pessoas aprendem e se desenvolvem por meio de desafios, assumindo responsabilidades e desempenhando funções que envolve a decisão. As organizações podem ajudar, por meio do planejamento de políticas de gestão de pessoas adequadas e voltadas para os valores básicos da vida, resgatando novamente o prazer de aprender e produzir.

2.2 Planejamento de Gestão de Pessoas

Tachizawa, Ferreira e Fortuna (2001, p. 129) citam que “o planejamento da gestão de pessoas é um processo de decisão antecipado a respeito das pessoas necessárias para que uma organização concretize os seus propósitos econômico-financeiros dentro de determinado período.

Marconi (2005) citado por Oliveira e Medeiros (2011) sintetiza as políticas de gestão de pessoas como: uma estrutura de carreira que estimule o servidor a capacitar-se e aprimorar seu desempenho como forma de assumir novas responsabilidades; uma estrutura salarial composta de incentivos remuneratórios e benefícios que estimule o servidor no cargo, e; uma estrutura de avaliação que possibilite verificar o seu desempenho e as necessidades de capacitação associada à sua progressão.

Para estruturar as políticas de gestão de pessoas, faz-se necessário assentá-las em conformidade com a estrutura organizacional, a começar pelo plano de cargos e salários, ao qual será vinculado o plano de carreira, avaliação de desempenho e treinamento e desenvolvimento de pessoal. Estudos demonstram a necessidade de uma avaliação de desempenho condizente com o estímulo ao aprimoramento profissional, reduzindo a importância relativa de critérios como antiguidade, por exemplo (FILHO e PESSOA, 2011).

Um ponto crucial, é a administração de cargos e salários a qual deu origem aos planos, que de acordo com Zampier e Stefano (2013, p. 75) “é um conjunto de regras e normas, que estabelece os mecanismos de gestão de pessoas das empresas. São importantes instrumentos gerenciais para as questões relacionadas à remuneração e carreira profissional dentro de uma organização”.

Stefano (2011) cita que um fator que desponta como o mais importante neste contexto, corresponde à compensação que a organização oferece ao colaborador pelo serviço prestado em dado período, somando-se salários, benefícios e outras vantagens. Logo a potencial satisfação do colaborador vinculada às atividades da organização resulta na condição fundamental para a fixação das políticas de gestão de pessoas.

2.3 A Administração de Carreiras como instrumento de Gestão no Setor Público

Quando o tema é planejamento e desenvolvimento de carreira, Dutra (1996) afirma que a administração de carreira é a resposta mais completa para as necessidades da

organização na gestão de seu pessoal. London e Stumph (1982) citados por Dutra (1996) definem carreira como sequências de posições, durante a vida profissional, incluindo estágios que refletem as necessidades, motivos, aspirações do indivíduo, assim como as expectativas e imposições da organização e da sociedade.

Tachizawa, Ferreira e Fortuna (2001) destacam que este organismo resulta no contínuo desenvolvimento das pessoas e ao mesmo tempo ao alcance dos objetivos e estratégias organizacionais. O desenvolvimento do corpo funcional se dá por meio do Plano de Carreira, que de acordo com Stefano (2011, p. 31) é a “determinação da sequência ótima da carreira, definindo as alternativas de oportunidades possíveis dentro da organização”. Primak et al (2014, p. 5) lembram que “um plano de carreira deve motivar o funcionário a buscar novos conhecimentos dentro de sua área profissional”, além disso, aumenta a produtividade e a qualidade dos serviços prestados. É uma espécie de guia, de norte que estabelece formas para alcançar os objetivos desejados na profissão escolhida, seguindo uma rota, um percurso.

Dutra (1996) destaca que quando se fala em plano de carreira ou sistema de carreira, logo vem em mente uma “estrutura” que em suma tem a função de estabelecer e organizar o conjunto de expectativas que a organização tem em relação às pessoas que nela trabalham, atrelada a níveis de valorização e capacitação. Esta estrutura, no sentido de criar e entender planos e sistemáticas para avaliar a qualidade e adequação dos recursos humanos, envolve a progressão horizontal, a promoção vertical, a avaliação de desempenho e o treinamento e desenvolvimento, vez que são institutos de desenvolvimento na carreira.

Uma definição simples e objetiva de progressão e promoção é dada pelo governo do estado do Paraná, que conceitua o primeiro como o enriquecimento horizontal do cargo a partir do aperfeiçoamento das aptidões do servidor na função, que passa de uma referência salarial para outra e a segunda como o enriquecimento vertical do cargo, significando a assunção de responsabilidade de nível hierárquico de tarefas mais alto e ocorre alternadamente, por mérito e tempo, passando de uma classe para outra (PARANÁ, 2018).

Importante instrumento constitucional de controle da eficácia do serviço público e conseqüentemente do processo de carreira é a avaliação de desempenho, instituída pela emenda constitucional nº 19 de 1998 e de obrigatória observância pelo administrador, permitindo verificar quanto o profissional se adapta aos objetivos da organização e as demandas e exigências do trabalho (BRASIL, 2017). Marras (2009) citado por Zampier (2013) ressalta que com este instrumento de gestão é possível mensurar três campos organizacionais: resultados, conhecimento e comportamento.

Por fim, e não menos importante, tem-se o treinamento e desenvolvimento, que segundo Milkovitch e Boudreau (2010) o primeiro visa promover a aquisição de habilidades, conceitos ou atitudes que resultem em uma melhoria da adequação entre as características do pessoal e as exigências dos papéis funcionais e o segundo tende a aperfeiçoar a longo prazo as capacidades e motivações dos funcionários a fim de torná-los futuros membros valiosos da organização, que inclui além do treinamento, a carreira e outras experiências.

3 Metodologia

Para se alcançar os objetivos propostos, realizou-se um estudo e investigação de campo, caracterizando uma pesquisa descritiva de caráter exploratório, visando à obtenção de informações que possam apontar o comportamento dos sistemas de carreira do quadro técnico administrativo das prefeituras da região Cantuquiriguaçu, no estado do Paraná.

No que se refere ao processo, a pesquisa apresenta caráter descritivo quantitativo, voltada ao levantamento de dados de natureza primária realizado no mês de

fevereiro do ano de 2018, por meio do instrumento questionário (questões fechadas), sendo este autoexplicativo, dirigido ao departamento de pessoal de cada entidade, via correio eletrônico e devolvido pelo mesmo canal de comunicação para tabulação.

É oportuno ressaltar que a tentativa de censo teve como universo amostral 21 (vinte e um) municípios da Cantuquiriguaçu: Campo Bonito, Candói, Cantagalo, Catanduvás, Diamante do Sul, Espigão Alto do Iguaçu, Foz do Jordão, Goioxim, Guaraniaçu, Ibema, Laranjeiras do Sul, Marquinho, Nova Laranjeiras, Palmital, Pinhão, Porto Barreiro, Quedas do Iguaçu, Reserva do Iguaçu, Rio Bonito do Iguaçu, Três Barras do Paraná e Virmond, dos quais se alcançou uma amostragem não probabilística de 8 (oito) respondentes. Apesar da baixa incidência de respostas a pesquisa não foi comprometida, e o foco, que tinha como campo experimental o departamento de pessoal das prefeituras por se tratar do setor que melhor conhece tais informações, foi alcançado. Além disso, foram explorados sítios eletrônicos dos municípios respondentes, visando mapear e extrair dados que pudessem dar suporte para a comprovação das hipóteses.

O questionário foi dividido em duas partes de aplicações simultâneas: a primeira com 10 (dez) questões para conhecer de forma superficial o perfil dos respondentes (profissionais da área) sem necessidade de identificação, bem como a estrutura administrativa, e a segunda composta por 20 (vinte) questões fechadas para investigar o cenário atual do sistema de carreira. Para os resultados foram atribuídos critérios e valores de escala para cada posição, conforme segue: Não adota a prática - valor 1,0; Pretende adotar a prática - valor 2,0; Adota em menor parte a prática - valor 3,0; Adota em grande parte a prática - valor 4,0, e; Adota totalmente a prática - valor 5,0.

Considerando que as questões seguem uma estrutura formal por agrupamentos, baseadas em 3 (três) subsistemas, estas foram agrupadas em conformidade com as especificidades locais, já que todos são municípios de pequeno porte. Para facilitar a tabulação e descrição dos resultados, este estudo foi estruturado em 5 (cinco) tópicos acompanhado das políticas de gestão: (1) Perfil dos respondentes; (2) Perfil das organizações; (3) Subsistema de aplicação de pessoas – (3.1) Administração de cargos e (3.2) Planejamento de carreira e Avaliação de desempenho; (4) Subsistema de manutenção de pessoas – (4.1) Administração de salários, e; (5) Subsistema de desenvolvimento de pessoas – (5.1) Treinamento e desenvolvimento de pessoal.

4 Análise de dados e resultados

A análise dos dados quantitativos foi feita por meio de estatística descritiva e multivariada, com o apoio de planilha eletrônica comumente utilizada para essa finalidade, partindo-se de um raciocínio hipotético-dedutivo. Para organizar e sintetizar os dados coletados serão apresentados gráficos, tabelas, quadros ou qualquer outro meio que acomode os números coletados. Os itens colocados à disposição dos participantes que não foram selecionados serão desconsiderados, vez que não inviabilizarão a pesquisa. Como dito, a amostragem abrangeu (8) instituições representativas do universo amostral composto por (21) municípios de pequeno porte, representando 38% de uma população para qual os resultados são generalizados, vez que não se buscou estudar casos isolados e sim comuns a todos.

4.1 Perfil dos respondentes

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

TABELA 1: Perfil dos respondentes

Variável	Tipo	Quantidade	Percentual (%)
Gênero	Feminino	6	75,0%

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

Fonte: elaborada pelos autores com base na pesquisa de campo.

Das informações coletadas infere-se que a área de Recursos Humanos das instituições respondentes opera com predominância feminina. Em relação ao fator idade, metade, são pessoas mais velhas que tem entre 51 a 61 anos. Infere-se da análise que este fator pode gerar preocupações, como por exemplo, o comodismo, vez que os servidores estão à iminência da aposentadoria. Um resultado bastante positivo para a organização foi o grau de escolaridade, demonstrando que a totalidade dos respondentes tem ou está a caminho de ter ensino superior completo. Os cursos universitários informados variam entre Gestão Pública, Políticas Públicas, Ciências Contábeis, Administração e Direito. Indubitavelmente são critérios que contribuem de forma significativa para a profissionalização da gestão.

Outro fator pesquisado faz alusão ao tipo de cargo (se efetivo ou comissão) ocupado pelo detentor da pasta, sendo que 75% são servidores efetivos. Este também pode ser um fator favorável à gestão pelo fato do servidor criar um vínculo forte com o poder público favorecendo o processo e garantindo assim a continuidade no serviço público. Como gestão de pessoas é uma área essencial, o tempo de experiência na área é de grande importância, e neste caso a pouca experiência gera preocupação, já que em metade das prefeituras respondentes atuam com servidores com menor experiência na área, ou seja, de até 10 (dez) anos. Em relação a variável salário somente 25% dos respondentes recebe acima de R\$ 4.000,00. Assim, por mais que o salário não é considerado pela teoria como um fator motivacional preponderante, está intimamente ligado a satisfação das necessidades humanas propostas por Maslow e Herzberg na teoria da Hierarquia das Necessidades e dos Fatores de Higiene-Motivação, respectivamente. O servidor atribui o seu desempenho a uma recompensa e quando não se tem uma carreira efetiva, o salário poderá transpor os demais fatores e ampliar sua importância motivacional.

4.2 Perfil das organizações

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

TABELA 2: Perfil das Organizações

Variável	Tipo	Quantidade	Percentual (%)
Total de servidores	De 201 a 300 pessoas	3	37,5%
	De 301 a 400 pessoas	1	12,5%
	Acima de 401	3	37,5%
Índice de gastos com	De 46 a 50%	6	75,0%

peçoal em 2017	De 51 a 55%	2	25,0%
Grau de formação do gestor/Prefeito	Ensino Fundamental Completo	1	12,5%
	Ensino Fundamental Incompleto	1	12,5%
	Ensino Médio Completo	4	50,0%
	Ensino Superior Completo	2	25,0%
Tipo de Plano	Plano de Classificação de Cargos	1	12,5%
	Plano de Cargos com Plano de Carreira integrado	5	62,5%
	Plano de Cargos com Plano de Carreira em separado	1	12,5%
	Outro	1	12,5%

Fonte: elaborada pelos autores com base na pesquisa de campo.

Com relação à Tabela 2 no que se refere ao quadro de peçoal, 37,5% das prefeituras afirmaram empregar acima de 401 servidores, a mesma quantidade emprega de 201 a 300 servidores. Não foi possível mensurar o quantitativo de servidores efetivos e em comissão, visto que a maioria das respondentes não concedeu esta informação. A partir destes números é possível entender o alto índice de gasto com peçoal, já que o cálculo se dá em relação a este quantitativo e, portanto, reflete significativamente no índice. A pesquisa demonstrou que todos os respondentes, sem exceção extrapolaram seu índice de gasto com peçoal em 2017, seja em relação ao limite de alerta, seja em relação ao limite prudencial (conforme explicitado anteriormente), ficando 75% entre 46 a 50% e 25% entre 51 a 55%.

A partir das informações apresentadas procurou-se conhecer os índices exatos de gastos com peçoal no exercício, comparando-as com os Relatórios de Gestão Fiscal dos municípios (instrumento de transparência) que nos termos da lei de responsabilidade social (LRF) com total publicidade. O Gráfico 1 comprova a extrapolação, porém, com uma pequena diferença de informações, mas, que não altera o sentido da pesquisa, demonstrando que a maioria (75%) está a iminência de atingir o limite prudencial e os demais municípios (25%) estão rumo a atingir o limite máximo.

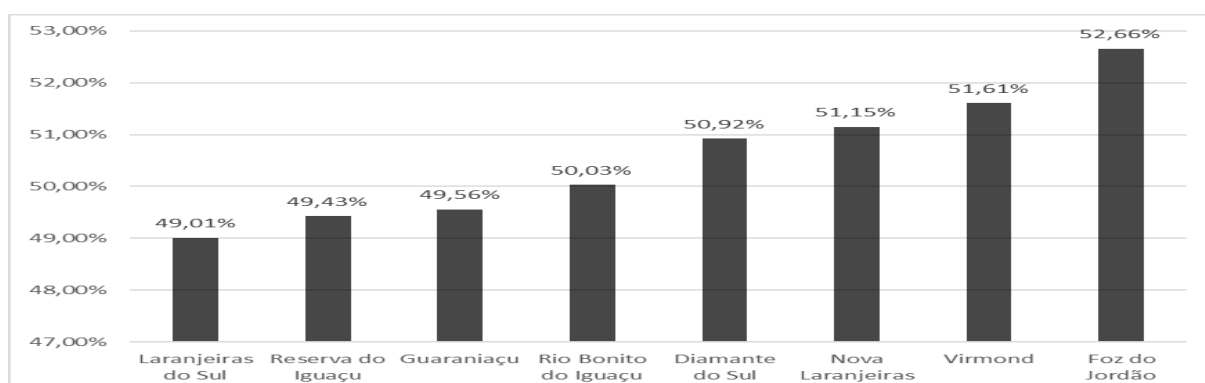


GRÁFICO 1: Índice de Gastos com Peçoal. Fonte: elaborada pelos autores com base nos relatórios de gestão fiscal.

Infere-se da análise que nenhuma prefeitura atendeu as exigências da lei de responsabilidade fiscal, encerrando 2017 com índices relativamente elevados, sujeitos a penalizações mais agressivas, de natureza institucional a começar pela redução de cargos em comissão e/ou individual. Esta conduta do gestor de contratar sem atentar-se aos limites constitucionais pode não se dar em razão de má fé, mas em razão da peculiaridade do estado herdado citado por Dagnino (2009) arraigada em práticas de clientelismo e favoritismo, ou por conta de baixos níveis de formação, já que conforme demonstrou a tabela 2, (50%) dos

gestores dos municípios pesquisados têm apenas ensino médio, 25% ensino fundamental e somente 25% possui ensino superior completo. Além disso, suas ações podem remeter-se a práticas antigas de gestão como, por exemplo, excesso de nomeações para cargos em comissão.

Em razão do excesso de pessoal no setor público, foi perguntado na pesquisa investigatória, mas, que por conveniência, foi vinculada a esta questão, se os municípios identificam antes de abrir concurso público o quantitativo necessário de pessoal por secretaria, descrevendo as tarefas, atribuições e requisitos de investidura no cargo, onde 50% afirmou adotar totalmente a prática e os demais 50% dividiram-se entre adotar em grande e menor parte a prática. Tais informações levam a crer que os municípios estão mudando sua visão e mecanismos de gestão e estão mais cautelosos neste sentido, fazendo com que o suprimento de pessoas seja mais efetivo, porém, a prática de engessar a máquina com muitas contratações é antiga, restando conviver com uma quantidade, excessiva de pessoal efetivo. A última questão relacionada à estrutura administrativa demonstrou que 62,5% dos municípios respondentes possuem Plano de Cargos com Plano de Carreira integrado, 12,5% tem plano de carreira separado do plano de cargos e 12,5% possui somente plano de classificação cargos.

4.3 Subsistema de aplicação de pessoas

4.3.1 Administração de Cargos

Iniciando a segunda parte da pesquisa referente à investigação, buscaram-se elementos que subsidiem o objetivo do estudo, e primeiramente, buscaram-se informações relativas à estruturação do plano de cargos com base em normas que estabeleçam os mecanismos da área de gestão de pessoas, vez que sem cargos, não há carreira, e constatou-se que o percentual poderia ser maior em razão de sua significância, visto que somente 37,5% dos municípios estão totalmente estruturados, 12,5% estão em grande parte estruturados e 12,5% em menor parte. Destes, 37,5% não tem nenhuma estrutura de plano de cargos. Um fator relevante que auxilia nesta questão é o fato dos municípios contarem com profissionais capacitados para a área de Recursos Humanos, visto que 62,5% são habilitados na área, fator que contribui para o aumento da capacidade de gestão e consequentemente para o ajuste dos planos.

4.3.2 Planejamento de Carreira e Avaliação de Desempenho

As informações obtidas através da pesquisa mostram que da parcela de instituições que dispõe de Plano de Carreira seja integrado ao de cargos ou separado, somente 37,5% encontra-se totalmente estruturada em sucessão de posições no cargo, outras 25% estão divididas em partes iguais entre estar estruturadas em menor e maior parte. É decepcionante, mas, 37,5% nem ao menos se estruturou. Outro fator preocupante é o índice baixo de instituições que revisam e atualizam regularmente o Plano de Carreira atendendo normas específicas. Somente 12,5% tem este hábito integralmente, outras 12,5% adotam em grande parte a prática, 37,5% em menor parte. A pesquisa demonstrou ainda que somente 12,5% tem total preocupação em criar oportunidades de movimentação vertical na carreira, à chamada promoção. Já 25% tem grande preocupação com esta questão e 12,5% preocupa-se, porém, em menor grau, enquanto as demais instituições.

TABELA 3: Planejamento de Carreira e Avaliação de Desempenho

Variáveis	Não adota a prática	Pretende adotar a prática	Adota em menor parte a prática	Adota em grande parte a prática	Adota totalmente a prática
	%	%	%	%	%

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

Fonte: elaborada pelos autores com base na pesquisa de campo.

Da parcela de instituições que oferece promoção na carreira, 75% consegue mantê-las em dia. Também é um fator a se melhorar, visto que se a instituição oferece meios de conceder o direito, tem por obrigação manter em dia. Para comprovar a hipótese foi perguntado ainda se os municípios deixam de realizar promoção de servidor em decorrência do excesso de gasto com pessoal, e o resultado apontou certa incoerência se comparado com as informações contidas no gráfico 1 que apresenta a extrapolação dos índices de gasto com pessoal. Neste caso, 50% dos respondentes alega não ser por conta deste motivo a falta de concessão de promoções, 37,5% atribui a este fator uma pequena parcela de sua omissão, e 12,5% garante que esta é a grande razão, ou seja, 1 em cada 8 municípios admite deixar de realizar promoção em razão do excesso de gasto com pessoal.

É oportuno deixar claro que a incoerência não se dá nas informações apresentados pelos entes, mas, no juízo de valor em relação à prática governamental, pois, se o ente manifesta certa dificuldade em criar oportunidades de promoção na carreira, bem como em mantê-las em dia, e ainda, encontra-se com os índices de gastos com pessoal comprometidos, que para cumprir as determinações da LRF não poderá conceder aumento salarial, tendo que reduzir despesas com pessoal, presume-se que se este não for o principal motivo, mantém forte tendência de contribuir para o agravamento do cenário.

Outro instrumento de grande relevância para a racionalização e controle dos gastos públicos fundamentado na LRF é à estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Neste caso, a metade dos municípios pesquisados, não faz este estudo ao realizar novas contratações para prover cargos em comissão. Apenas 37,5% adota totalmente esta prática e 12,5% deles adotam em menor parte. Por conta das respostas, percebe-se mais uma vez a desatenção dos municípios que permanecem contratando sem saber se suportam financeiramente tal impacto. Toda ação requer este cuidado, especialmente nas promoções, progressões, contratações e criação de cargos quando for o caso.

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

Fora analisado ainda a questão da avaliação de desempenho do servidor para conhecer se a organização cria e utiliza este instrumento para avaliar seu pessoal. Assim, foi constatado que 50% adota a prática, seja de forma integral ou parcial, 37,5% pretende adotá-la e 12,5% não adota. Para complementar a questão foi perguntado se a organização executa a retroalimentação, comunicando ao servidor pontos positivos e/ou negativos de seu resultado (*feedback*) e foi constatado que somente 12,5% dos respondentes adotam totalmente esta prática, 25% adota em menor parte e os demais não adotam. Infere-se que muitos servidores se tornam alheios a sua avaliação, sem saber o que poderiam melhorar no desempenho de suas funções. Nesta etapa da pesquisa ficou claro que alguns municípios ao normatizar sua estrutura administrativa composta de planos devidamente constituídos, a gestão de carreira, incluindo avanços na linha horizontal efetivamente não acontece como deveria, revelando que a área de gestão de pessoas não está funcionando bem e o que se confirma é a inércia da organização.

4.4 Subsistema de manutenção de pessoas - administração de salários

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

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

É possível vislumbrar a ocorrência de achatamento salarial em muitas das instituições, vez que não conseguiram acompanhar a inflação, e, portanto, não elevaram sua tabela salarial na mesma proporção ou elevaram de alguma classe em detrimento de outras, precisando, portanto, trabalhar esta prática, ou melhor, mudar este comportamento, ao menos realizando estudo de impacto financeiro visando verificar a possibilidade de tal ajuste.

Tabela 4: Administração de Salários

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

Fonte: elaborada pelos autores com base na pesquisa de campo.

4.5 Subsistema de desenvolvimento de pessoas - desenvolvimento de pessoal

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

Tabela 5: Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal

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

Fonte: elaborada pelos autores com base na pesquisa de campo.

Em linhas gerais, 75% dos respondentes não adotam a prática de identificar necessidades de capacitação, 12,5% adota, mas, em menor grau e somente 12,5% adotam totalmente. Com isso, observa-se o descaso com o servidor público e a abertura de espaço para a desmotivação. Fora perguntado também se as instituições propõem ações educacionais para o servidor com base nas oportunidades de melhoria identificadas na avaliação de desempenho, e, portanto, como 75% não tem o hábito de identificar tais necessidades e 12,5% tem, mas, em menor grau, as mesmas não propõem ações educacionais, ficando por conta de

12,5% a adoção da prática. Nesta conjuntura, foi perguntado se o município oferece outros incentivos para a capacitação contínua do servidor (ex. bolsas de estudo, incentivos para obtenção de certificação, flexibilização da jornada de trabalho), e as hipóteses se comprovaram, pois, somente 12,5% se preocupa em oferecer tais incentivos, 12,5% se diz adotar em grande parte e 25% em menor parte. A outra metade, ou seja, 50% não se preocupa com o desenvolvimento do servidor.

Notoriamente são dados que desmotivam o servidor, inclusive Evans (1996) questionava “como desenvolver pessoas” e ao mesmo tempo respondia: dando-lhes responsabilidades e poder de decisão, mas, que, depende das organizações o desenvolvimento de políticas apropriadas, e sem rede de influência nas palavras de Dagnino (2009). Sem tais ações por parte do poder público, o investimento no pessoal e o desenvolvimento da capacidade de agir formada pelo conjunto de conhecimento, habilidade e atitude descrito por Zampier (2013) ficam comprometidos. Para concluir a pesquisa e facilitar a análise das informações de forma geral, isto é, agrupando todas as variáveis analisadas, optou-se por criar níveis de capacidade de gestão que ficou assim definido, conforme quadro 1.

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

Quadro 1: Nível de adoção da prática. Fonte: elaborado pelos autores.

Inferre-se da pesquisa conforme o gráfico 2 que os municípios analisados estão com baixa capacidade de gestão, ou seja, 41,3% não adota nenhuma prática para modernizar ou profissionalizar sua gestão no que se refere a área de gestão de pessoas.

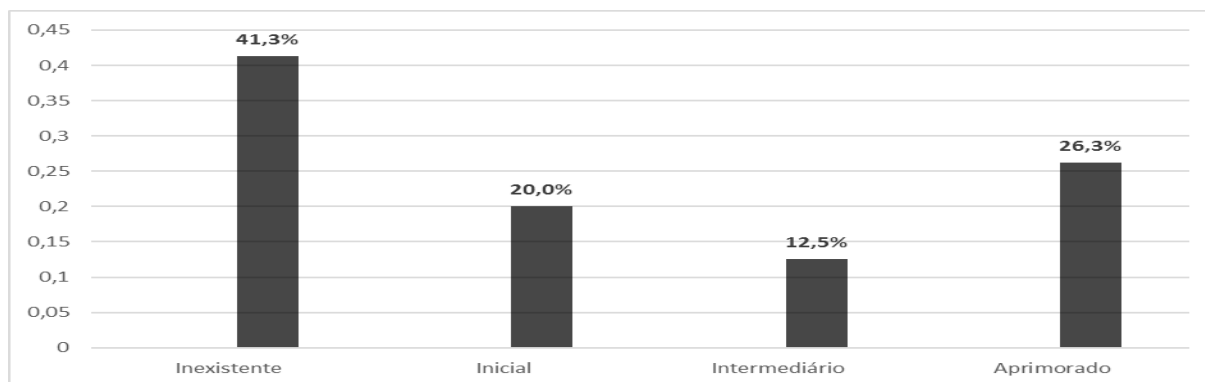


Gráfico 2: Níveis de capacidade de gestão de pessoas. Fonte: elaborado pelos autores.

De acordo com Meirelles (2003) a eficiência na Administração Pública é um dever que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Pietro (2002) relaciona este princípio ao modo racional de se organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública.

5 Considerações finais

A partir do estudo desenvolvido constatou-se que o problema suscitado pertinente ao sistema de carreira do quadro técnico administrativo das prefeituras municipais da Cantuquiriguaçu de fato não produz resultados efetivos nos padrões estabelecidos pela área

de Gestão de Pessoas, na busca pelo desenvolvimento profissional, como sugere o modelo gerencial, em razão basicamente do excesso de gasto com pessoal, conforme veremos adiante.

Tal afirmação provem dos pilares pesquisados: administração de cargos; planejamento de carreira e avaliação de desempenho; administração de salários, e; treinamento e desenvolvimento, pois, embora as instituições públicas pesquisadas sustentem-se por estruturas normativas de hierarquia em relação ao quadro de pessoal, na prática acontece a meio termo, ou seja, a estrutura é formal, mas, as expectativas do servidor e consequente valorização não acontece em sua totalidade, prevalecendo muitas vezes a componente política dita por Mendonça (2012), distorcendo assim a concepção estrutural, e os resultados advindos da prática governamental. De forma geral, infere-se que os municípios analisados estão com baixa capacidade de gestão, vez que 41,3% não adotam nenhuma prática para modernizar ou profissionalizar sua gestão no que se refere à área de gestão de pessoas, conforme demonstrado no gráfico 2, fator que prejudica a continuidade do serviço público e prestação de serviços com qualidade.

Dito isto, o objetivo do estudo de traçar uma análise do sistema de carreira dos Municípios da Cantuquiriguaçu para verificar a importância atribuída ao servidor público municipal no que se refere à promoção na carreira, produziu resultados satisfatórios para a pesquisa, comprovando-se a inércia do poder público para com os critérios de valorização e desenvolvimento profissional. Além disso, as evidências ratificam a hipótese e confirmam a justificativa quanto à importância de uma atuação estratégica por parte do gestor, no sentido de valorizar e desenvolver seu corpo funcional.

A comprovação se dá no sentido de que nos municípios analisados, em que pese quantificarem os recursos humanos necessários para enxugar a máquina, encontram-se imbuídos em práticas patrimonialistas, revestidas de vícios, resultando no engessamento no que se refere ao aspecto funcional, seja via concursos ou contratações comissionadas, práticas estas que causam certa dificuldade em revertê-las. Uma analogia interessante que vem a calhar neste caso é a teoria da “ação e reação”, vez que as ações do passado geram reações no presente, que inclusive podem gerar consequências graves. Embora as instituições alegarem que o fator excesso de gasto com pessoal não é a principal razão da não realização de promoções na carreira do servidor, os resultados de forma geral, direcionam para esta conclusão, já que ao menos metade delas manifesta certa dificuldade em criar oportunidades de promoção na carreira, e uma boa parte não consegue mantê-las em dia nem repor as perdas inflacionárias, levando a crer que se o excesso de gastos com pessoal não é a principal razão, contribui de forma significativa para o agravamento do cenário.

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

Nesta fase mais recente da Gestão Pública emerge a necessidade de maiores investimentos no ativo mais importante da organização e maior comprometimento da área de Gestão de Pessoas, no sentido de lutar pela implantação de um sistema de carreira autêntico, primário, embasado em normas que norteiem a área e que traduzam a cultura da instituição. O setor que poderá dar sustentação a tal organismo é o controle interno, que contribuirá com o aprimoramento da gestão e profissionalização do serviço público, orientando e cobrando quanto ao cumprimento das normas. Uma sugestão para a resolução do problema seria a implantação da gestão por competências no ente, que certamente orientará a área de gestão de

peças a partir do investimento nas competências individuais resultando assim no desenvolvimento das competências institucionais.

Devido à amplitude e complexidade do tema, não se pode negligenciar algumas limitações ao estudo, tais como: dificuldade de acesso às informações nos sítios públicos, como por exemplo: telefone, e-mail, etc., do departamento de pessoal; inércia por parte de alguns departamentos no que se refere à disponibilidade de participar da pesquisa; a aplicação dos resultados na prática pode ser de difícil execução, e; carência de artigos científicos publicados que abordam a temática de modo similar. Espera-se que a pesquisa possa fomentar outros estudos, como: pesquisa de satisfação dos servidores em relação à carreira, implantação de gestão por competências, ampliar o estudo do índice de gasto com pessoal, entre outros, que, dada sua importância, merecem análise de forma especial, possibilitando inclusive a transferência do método aqui utilizado para o contexto de outras instituições públicas ou associações de municípios de portes similares.

Referências

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

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

BRASIL. Constituição da república federativa do brasil. 41 ed. Brasília: Saraiva, 2008

BRASIL. Emenda constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em: dez. 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: nov. 2017.

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

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

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

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

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

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

KLEIN, Fabio A. MASCARENHAS, André O. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **RAP-Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 50(1):17-39, jan./fev. 2016.

MEIRELLES, Hely L. Direito Administrativo Brasileiro. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDONÇA, Ricardo R. S. de. Processos administrativos. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

_____. Processos administrativos. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

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

_____. _____. Administração de Recursos Humanos. São Paulo: Atlas, 2010.

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

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

PIETRO, Maria S. Z. Di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.

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

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

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

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

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