

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Bacharelado em Administração Pública

GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

José Arimatés de Oliveira
Maria da Penha Machado de Medeiros



2011

© 2011. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

O48g	Oliveira, José Arimatés de Gestão de pessoas no setor público / José Arimatés de Oliveira, Maria da Penha Machado de Medeiros. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2011. 184p. : il. Bacharelado em Administração Pública Inclui bibliografia ISBN: 978-85-7988-104-6 1. Gestão de pessoas. 2. Servidores públicos – Seleção e admissão. 3. Qualidade de vida no trabalho. 4. Cultura organizacional. 5. Educação a distância. I. Medeiros, Maria da Penha Machado de. II. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). III. Universidade Aberta do Brasil. IV. Título. CDU: 658.31
------	---

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Dilma Vana Rousseff

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Marcos Baptista Lopez Dalmau

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Liliane Carneiro dos Santos Ferreira

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Joselino Goulart Junior

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelon
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelon
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTORES DO CONTEÚDO

José Arimatés de Oliveira
Maria da Penha Machado de Medeiros

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Denise Aparecida Bunn
Claudia Leal Estevão Brites Ramos
Silvia dos Santos Fernandes

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano Schmidt Reibnitz

Projeto Gráfico e Editoração
Annye Cristiny Tessaro

Revisão Textual
Claudia Leal Estevão Brites Ramos

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de Polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPESs), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPESs e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das IPESs para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos estudantes.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

Unidade 1 – Introdução à Gestão de Pessoas

Evolução da Gestão de Pessoas no Setor Público	13
Iniciando a Viagem: a história.....	14
Estabelecendo Relações entre Conceitos.....	23
Planejamento Estratégico de Pessoas.....	28
Gestão de Pessoas no Serviço Público: teoria e prática	33
Visita a uma Experiência Atual: o Gespública	34

Unidade 2 – Processos de Cargos, de Carreiras e de Admissão de Servidores

Processo de Desenho de Cargos	47
Conceitos de Cargo	47
Desenho de Cargos	49
Planejamento de Carreira	53
Admissão e Dispensa de Servidores Públicos	60
Admissão de Servidor Público	60
Processos de Recrutamento e Seleção de Pessoas.....	61
Processo de Recrutamento.....	64
Processo de Seleção	65
Provas de Conhecimentos	65
Prova de Títulos.....	66
Dispensa de Servidor Público	67

Unidade 3 – Processos de Recompensas e de Desenvolvimento

Remuneração e Incentivos	75
Incentivo, Remuneração, Recompensa, Salário	75
Remuneração Estratégica	78
Benefícios	79
Processos de Treinamento e Desenvolvimento (T&D).....	81
O Processo do Treinamento	83

Unidade 4 – Avaliação, Informação e Bem-Estar

Avaliação de Desempenho Humano	97
Sistemas de Informações Gerenciais	105
Higiene e Segurança no Trabalho	112
Qualidade de Vida no Trabalho	116
Clima e Cultura Organizacionais	124

Unidade 5 – Gestão da Organização Moderna e Tendências da Gestão de Pessoas

Gestão de Equipes	137
Gestão por Competências	143
Gestão do Conhecimento	149
Tendências da Área de Gestão de Pessoas no Serviço Público	154

Considerações finais	169
-----------------------------------	-----

Referências	171
--------------------------	-----

Minicurriculo	183
----------------------------	-----

APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Você já fez, até este momento, muitas “incurções” por diversas disciplinas e conteúdos do curso *Bacharelado em Administração Pública*. Ouviu, muitas vezes, falar dos servidores públicos, das pessoas que fazem o setor público. Mas você já se indagou como são administradas as ações relativas a esses servidores? Como são tomadas as decisões que atingem esses profissionais? Quais momentos dessas incurções pelos conteúdos disciplinares podem ajudá-lo a responder a essas questões? Com certeza você já está refletindo sobre a importância desses questionamentos, visto que, em primeira mão, são as pessoas que fazem as coisas acontecerem no setor público, aliás, em todos os setores; e sobre a importância de lidar corretamente com os recursos públicos, que não pertencem a você, nem a um grupo, mas que devem ser geridos para resultarem em serviços à sociedade que os custeia.

Para estimular essas reflexões, coloque-se diante do seguinte cenário: o que você faria, como administrador do setor público, para gerir pessoas que lidam com esses recursos? Essa é uma situação difícil para você? Calma! Logo ela fará parte do seu processo de aprendizagem.

Queremos que você depreenda um excelente aproveitamento do conteúdo desta disciplina, pois você também será gestor de pessoas, de servidores que farão parte de sua equipe; e que inicie suas reflexões sobre os temas que abordaremos em todo este livro a partir de suas experiências e seus saberes pessoais, profissionais e adquiridos neste curso.

Neste livro, vamos aprofundar esses saberes trazendo-os para o contexto organizacional do servidor público. Para tanto, viajaremos com você pelas paisagens históricas da Gestão de Pessoas no setor público e empreenderemos uma rápida passagem pelo lugar do Planejamento Estratégico de Pessoas e suas aplicações.

Após essa visão geral da nossa viagem, descenderemos em estações que nos mostrarão detalhadamente o que faz o setor público para gerir suas pessoas, seu conjunto de atividades e ferramentas, como: admissões e dispensas, cargos, recompensas, ações de desenvolvimento, avaliações, controles e informações. Preste atenção nessa sequência, pois, no meio dessas atividades, descenderemos numa estação onde visitaremos ações de bem-estar no ambiente de trabalho e os fatores que influenciam nesse bem-estar, como higiene e segurança, qualidade de vida e clima e cultura.

Como em toda viagem interessante, visitaremos lugares antigos e históricos, outros não tão novos, mas sempre interessantes, e lugares modernos, que denotam tendências e novos caminhos.

Assim será também a nossa viagem, pois em nossa última parada visitaremos o lado moderno da gestão de organizações e de pessoas de forma a visualizar as tendências da área de Gestão de Pessoas no setor público. Mas veja: essa não é uma viagem qualquer, na qual andamos, fotografamos e logo deixamos cair no esquecimento as paisagens e os lugares visitados. Nessa viagem, você deverá ser um viajante ativo, pensador, que armazena experiências e aprendizagens para fazer bom uso delas na profissão escolhida de administrador público. Responda ao que pedimos, rascunhe, escreva, faça as atividades de aprendizagem, questione e critique. Sejamos parceiros nesse passo a passo.

E então? Vamos caminhar?

Boa viagem!

*Professores José Arimatés de Oliveira e
Maria da Penha Machado de Medeiros*

UNIDADE 1

INTRODUÇÃO À GESTÃO DE PESSOAS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Situar a Gestão de Pessoas no contexto da teoria administrativa atual através da sua perspectiva histórica e de seus principais conceitos e práticas;
- ▶ Entender o papel do planejamento estratégico de pessoas nas organizações; e
- ▶ Estabelecer relações entre os conceitos e a prática de Gestão de Pessoas no setor público.

EVOLUÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

Caro estudante,


É muito importante conhecer a história e o contexto em que nosso objeto de estudo se situa. Aqui não será diferente, pois nesta Unidade começaremos nossa interessante viagem à Gestão de Pessoas no setor público. Veremos a história dessa gestão nas organizações, em geral, e nas organizações públicas, em específico, em cada época, até chegarmos às ideias atuais de planejamento estratégico de pessoas. Durante esse trajeto, visitaremos não apenas épocas e locais, mas também pessoas e contextos. Veremos ideias que se consolidaram no tempo, gerando conceitos básicos de Gestão de Pessoas. Sabemos que teremos de usar de paciência nas nossas visitas às mudanças, porque elas acontecem de forma lenta no tempo, e os marcos que visitaremos não representam saltos na história, mas bases marcantes dessas mudanças.

Você sabe como se apresentam, ao longo do tempo, as atividades administrativas relativas às pessoas? Como era a gestão pública dessas atividades? Que conceitos estão ligados a elas?

Vamos nos concentrar nessas questões e começar a viagem sem nos preocupar com o meio de transporte, mas com o que aprenderemos nas muitas paradas e descobertas que faremos. Bons estudos!

INICIANDO A VIAGEM: A HISTÓRIA

Você já estudou as teorias da Administração nos módulos iniciais do curso, lembra-se? Então, lá você viu que os estudos da Administração tiveram início com as experiências de Frederick Taylor nos Estados Unidos, e Henri Fayol na França, resultando no movimento da **Administração Científica**, cujo objetivo era atribuir cunho científico às atividades administrativas das organizações da época. No entanto, esses estudos científicos se deram em fins do século XIX, em um contexto de explosão da sociedade industrial. E, além de se restringirem a esse tipo de organização, consideravam o trabalhador como um **homem econômico**, o que simplificava bastante os trabalhos de gestão das pessoas.



Na concepção de trabalhador como **homem econômico**, este não participava do processo de produção com sua capacidade de pensar e era movido a salário.

Tonelli, Lacombe e Caldas (*apud* BOOG; BOOG, 2002) esclarecem que as primeiras ações de gestão de recursos humanos eram efetuadas pela figura do **capataz**, responsável pela contratação e demissão do empregado da fábrica. Os autores afirmam ainda que, por essa época, no Brasil, predominava o trabalho quase escravocrata.

Diante dessas primeiras paisagens, você pode imaginar o que acontecia com a Gestão de Pessoas nessa época. O que você acha? Quando o trabalho não era escravo, as atividades ligadas à Gestão de Pessoas eram restritas e exercidas por um capataz, que gerenciava apenas o lado econômico da relação com o empregado.

Já deu para você concluir que, em um ambiente assim, não era possível criar ações de Gestão de Pessoas no setor público. Mas o que lhe garante que sua conclusão está correta?

Vejamos o contexto do Estado brasileiro. De acordo com Mendes (1998), a Constituição de 1824 implantou no Brasil, ao mesmo tempo, os direitos civis e políticos, numa sociedade predominantemente escravocrata que trazia consigo, ainda, a ausência de espírito crítico, herança da escravidão. Veja: a iniciativa

de implantação dos direitos civis e políticos partiu somente do Estado, sem participação dos cidadãos.

O Estado brasileiro caracterizava-se à época como **patrimonialista liberal clássico**. Segundo Ferreira *et al.* (2007), nesse modelo, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, num estilo de administração quase totalitário, em que não se determina o que separa o patrimônio do ditador do patrimônio nacional. Nesse sentido, o que você observa? Se você entende que o Estado é totalitário porque não há cidadania consciente, então, está indo no caminho certo.

Não deixe de lado em seu questionamento a ideia da Gestão de Pessoas. Mas o que acontecia com ela nesse meio? Ninguém se preocupava em gerir pessoas no **setor público**, já que a própria noção de “público” era restrita, concorda? E também não havia preocupação com o bem-estar, nem dentro, nem fora da organização pública.

Continuando nossa visita nesta primeira parada, temos, na história da Administração, por volta da década de 1930, o surgimento da **Escola de Relações Humanas**.

É claro que você se recorda da famosa experiência de Hawthorne, em Chicago, desenvolvida pelo psicólogo americano Elton Mayo, que forneceu as bases da Escola de Relações Humanas. É importante lembrar que o objetivo dessa experiência era o de estudar a influência da iluminação na produtividade e os índices de acidentes e de fadiga. No entanto, foi detectada a influência de fatores sociais e psicológicos no produto final (GIL, 2001).

Por volta de 1930, as organizações de maior porte passaram a reconhecer a importância das relações humanas e a iniciar o **processo*** de integração de indivíduos no trabalho, em substituição lenta das relações cada vez mais impessoais trazidas pela Administração Científica. É o advento do **homem social**.

Essa noção de homem social trouxe a descoberta de que a organização não é determinada somente pelo seu lado formal – normas, procedimentos e rotinas. A chamada organização informal – cultura organizacional, líderes e grupos informais – deve ser estudada e positivamente estimulada. Dessa visão comportamental originam-

Lembre-se dos conteúdos que você estudou nas disciplinas *Teorias da Administração Pública*, Módulo 3, e *Instituições de Direito Público e Privado*, Módulo 4 do curso.



***Processo** – qualquer atividade que recebe uma entrada (*input*), agrega-lhe valor e gera uma saída (*output*) para um cliente interno ou externo, fazendo uso dos recursos da organização para gerar resultados concretos. Fonte: Harrington (1993). Também é possível afirmar que um processo integra pessoas, ferramentas e métodos para executar uma sequência de passos com o objetivo definido de transformar determinadas entradas em determinadas saídas. Fonte: Côrtes e Chiossi (2001).

Você viu os dois primeiros estudos na disciplina *Psicologia Organizacional* e, os dois últimos, você verá detalhadamente na Unidade 4 deste livro-texto.



se os posteriores estudos sobre **motivação, liderança, Clima e Cultura Organizacionais**, entre outros.

As indústrias cresciam nesse ambiente, mas crescia também o movimento dos trabalhadores para a criação de sindicatos, ensejando o surgimento das leis trabalhistas.

De acordo com Tonelli, Lacombe e Caldas (2002), esse contexto de crescimento traz a necessidade de um departamento de pessoal com funções de recrutamento, seleção, treinamento e remuneração nas organizações americanas e europeias. No Brasil, onde o quadro começa a mudar com a industrialização e a consequente legislação trabalhista do Estado Novo, surge o **Departamento de Pessoal** com responsabilidades legais. No período do Estado Novo, as relações de trabalho no País ainda eram caracterizadas pelo paternalismo e pelos padrões agrícolas de subemprego.

Na década de 1930, mais especificamente a partir de 1937, tem início o primeiro grande esforço de inovação do sistema público do País. De acordo com Marcelino (2003), esse período vai até 1945, e suas premissas eram a reforma do sistema de pessoal e a implantação e a simplificação de sistemas administrativos. Ferreira *et al.* (2005) acrescentam ainda que nesse período tem início o **Estado intervencionista** e que, após a Constituição de 1934, predominou o modelo clássico baseado em uma **burocracia*** que Marcelino (2003) chama de modelo weberiano, em alusão a Weber.

Seguindo as intenções da reforma, foi criado, nesse período, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que, em suas funções administrativas, englobava as de um Departamento de Pessoal, com incumbências de ordem legal.

***Burocracia** – em seu sentido original, indica uma forma de organização que se baseia na racionalidade das leis, totalmente impessoais, funcionando de acordo com regras racionais que independem de interesses pessoais (autoridade legal-racional). Fonte: Maximiano (2004).

O que você compreendeu até agora em relação à organização pública nesta primeira parada da nossa viagem? Escreva o seu entendimento e discuta-o com seu tutor e seus colegas do curso, pois o registro das suas observações é importante para sua aprendizagem.

Observe que, enquanto nas organizações privadas havia o advento do homem social, mas ainda com um trabalho paternalista e agrícola e impulsionado pela industrialização, no setor público começava a preocupação com a reforma administrativa e de pessoas. Vemos que cada um dos setores passa a gerir seus processos e pessoas de acordo com sua natureza, suas peculiaridades e suas finalidades. Contudo, em alguns momentos podemos verificar ações similares entre eles, como a adoção do Departamento de Pessoal. Continuando nossa visita, observamos que esses acontecimentos na gestão pública se deram na época do Estado Novo, criado por [Vargas](#). O término desse regime em 1945 também determinou o colapso do impulso reformista.

Por essa época, a industrialização no País, que já se encontrava em crescimento, expandiu-se mais ainda, possibilitando maior desenvolvimento da economia e exigindo um Estado mais moderno.

As organizações privadas criavam seus Departamentos de Relações Industriais para as negociações com sindicatos e governos. Wood Jr. (2004) afirma que na década de 1950, o surgimento dos polos industriais, especialmente o do ABC Paulista, trouxe às organizações a preocupação com a eficiência e o desempenho.


No setor público, essa década foi de estudos e projetos, com pouca realização. A partir da segunda metade da década de 1950, começou a configurar-se um projeto nacional de desenvolvimento, o **Plano de Metas** do governo Juscelino Kubitschek. Iniciou-se, então a multiplicação de órgãos de Administração Pública Indireta (fundações, autarquias etc.).

Marcelino (2003, p. 644) afirma que essas organizações traziam

[...] maior agilidade e flexibilidade, melhor atendimento às demandas da sociedade e do Estado, facilidade de

Saiba mais **Getúlio Dornelles Vargas (1883–1954)**

Chefe do governo provisório depois da Revolução de 1930 e presidente eleito pela constituinte em 17 de julho de 1934 até a implantação da ditadura do Estado Novo em 10 de novembro de 1937. Foi deposto em 29 de outubro de 1945, voltou à presidência em 31 de janeiro de 1951 através do voto popular. Em 1954, pressionado por interesses econômicos estrangeiros com aliados no Brasil, como Lacerda e Adhemar de Barros, é levado ao suicídio a 24 de agosto de 1954. Fonte: <<http://www.culturabrasil.pro.br/vargas.htm>>. Acesso em: 23 maio 2011.

 Você pode conhecer detalhadamente o Plano de Metas acessando: <<http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/ult1689u64.jhtm>>. Acesso em: 9 mar. 2011.

aporte de recursos e, naturalmente, facilidade de recrutamento, seleção e remuneração de pessoal.

Uma organização pode ser definida como um sistema porque ela é constituída de partes interdependentes, que possuem uma estrutura organizada, um todo.



*Sistemas abertos – são aqueles que integram um sistema mais amplo e se mantêm em constante interação com o seu ambiente, buscando energias necessárias (*inputs*) para viabilizar seus processos (*troughputs*) e produtos (*outputs*). Fonte: Ferreira *et al.* (2005).

Sem perder de vista a paisagem do que acontecia com as organizações públicas, em Wood Jr. (2004) vemos que esse foi um período de grande desenvolvimento das obras de infraestrutura e das grandes burocracias estatais, tendo se estendido até 1980. A característica organizacional da época era de **abordagem sistêmica**, ou seja, de administrar a organização como um sistema. Em relação aos sistemas, o que é importante em nossa aprendizagem é saber que, além de ser um sistema, toda organização pode ser considerada um **sistema aberto***

Por ocasião da abordagem sistêmica, ganhou força nas organizações a **Administração de Recursos Humanos**, que trazia os primeiros cargos de gerência responsáveis pela coordenação do sistema de Recursos Humanos (RH), que estava se estruturando.

Para Marcelino (2003), o grande desafio dos anos 1980 era criar **sistemas administrativos** que acelerassem o desenvolvimento e possibilitassem ao País o uso efetivo de seus recursos.

Em se tratando de setor público, como você acha que deveriam ser esses sistemas? Claro que abertos, em constante interação com o ambiente! Somente para você pensar um pouco: como fica a questão da “burocracia weberiana” nessa história de sistema aberto no setor público? Converse com seu tutor a respeito!

Assim, em 1985, o governo tomou uma grande medida de reforma administrativa, criando o cargo de ministro extraordinário para assuntos de administração, que supervisionaria o antigo DASP.

O governo buscou, então, a racionalização das estruturas administrativas e a formulação de uma política de RH. Essa política objetivava valorizar a função pública e renovar o quadro de pessoal. Para tal, foi criada a Secretaria de Administração Pública (Sedap),

que, por meio de uma nova Secretaria de Recursos Humanos e da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), promoveria o desenvolvimento do pessoal do setor público. Havia, também, o objetivo de se promover a avaliação do desempenho do servidor, institucionalizando-se o sistema do mérito, graças ao novo plano de carreira, ao Estatuto do Funcionalismo Público e a um plano de retribuições (MARCELINO, 2003).

Ferreira *et al.* (2007) consideram que, após a década de 1980, são dados os primeiros passos para se implantar no País um **modelo gerencialista de Administração Pública**, face às novas demandas da sociedade que exigem um aparelho administrativo moderno, mais eficiente. Segundo Mendes e Teixeira (2000), esse modelo traz a realização de parcerias entre agências públicas e privadas e inovações gerenciais, como programas de qualidade total, usando a lógica do empreendedorismo. Tudo isso advindo de uma sociedade em rede, com tecnologias cada vez mais avançadas. Para esses autores, esse modelo ainda é vigente, mas já surgem novas exigências de adaptação, provenientes do crescimento populacional, de novas tecnologias e da estrutura demográfica, como o envelhecimento populacional.

Uma dessas exigências é o que denominamos de **Gestão Estratégica**, modelo de gestão que vem sendo largamente utilizado nas organizações e chegando ao setor público.

*Imaginamos que você já saiba o que seja **estratégia***, pois já estudou esse tema na disciplina Planejamento e Programação na Administração Pública.*

***Estratégia** – planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização. Fonte: Wright, Krool e Parnell (2000).

Esse modelo de gestão estratégica caracteriza-se por novos valores pessoais e organizacionais, por desenvolvimento rápido de tecnologias informacionais, por empresas virtuais, por cultura corporativa e por muitas outras mudanças que passam a integrar os desafios da Gestão de Pessoas neste século.

Assim, surge a **Administração Estratégica de Recursos Humanos**, com ênfase na descentralização firme das responsabilidades

Releia os conteúdos vistos em *Teorias da Administração Pública I* sobre o Plano Diretor desenvolvido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que buscava modernizar a administração burocrática; e a Nova Administração Pública, com seus valores de descentralização, flexibilidade e controle.

de Gestão de Pessoas, ou seja, todo gestor é gestor de pessoas. Como resultado da descentralização, surge a terceirização de algumas atividades de RH, como recrutamento, seleção, pagamentos etc.

Muito bem, você já sabe o que ocorre nas organizações privadas na atualidade. Mas perguntamos: e nas organizações públicas?

Segundo Pfeiffer (2000), na década de 1980, inicia-se, nos Estados Unidos primeiro, e na Europa em seguida, a utilização do planejamento estratégico no setor público. O autor informa que, no Brasil, não se tem ao certo o início da verdadeira utilização do **planejamento estratégico** nesse setor, já que se confundiam planos realmente estratégicos com outros, como o Plano Diretor, o Plano de Governo etc.

No que se refere à gestão estratégica de pessoas, uma iniciativa que merece também ser lembrada é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, criado em 1997, com propostas de novas formas contratuais e novos regimes de trabalho.

Atualmente, a gestão estratégica de pessoas começa a despontar como uma iniciativa mais sólida, por meio do **Decreto n. 5.707**, de 23 de fevereiro de 2006. Com esse decreto, começaram os trabalhos para a implantação de uma Gestão por Competências no setor público.

Como você vê, a evolução das políticas de Gestão de Pessoas no setor público tem acontecido de forma a trazer para o seu contexto as muitas teorias e tendências da Administração e das organizações em geral.

Para melhor fixação dessas etapas de nossa visita, apresentamos uma comparação entre teorias/modelos de Administração e de Gestão de Pessoas no setor público no Brasil.

O Decreto n. 5.707/06 institui políticas e diretrizes para o desenvolvimento de pessoas da Administração Pública federal e está disponível no *link*: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 4 mar. 2011.

MOMENTOS DA NOSSA CONSTRUÇÃO	CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES EM GERAL E GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO		
	ORGANIZAÇÕES EM GERAL	CARACTERÍSTICAS DO SETOR PÚBLICO	
		NO ESTADO	NA GESTÃO DE PESSOAS
Administração Científica	<ul style="list-style-type: none"> - Organização racional do trabalho iniciante: homem econômico. - Primeiras indústrias. - Trabalho quase escravocrata. - Capataz: contratar e demitir. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado patriarcalista liberal clássico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Direitos civis e políticos previstos na Constituição, por iniciativa do Estado.
Escola de Relações Humanas	<ul style="list-style-type: none"> - Advento do “homem social”. - Descoberta: organização informal. - Departamento de Pessoal (DP). - Atividades de recrutamento, seleção, treinamento e remuneração. - Economia industrial. - Legislação Trabalhista. 	<ul style="list-style-type: none"> - Primeiro esforço de inovação no sistema público. - Burocracia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP): também funcionava como Departamento de Pessoal com funções legais.
Relações Industriais	<ul style="list-style-type: none"> - Crescimento industrial. - Força dos Sindicatos. - Departamento de Relações Industriais (RI). - Polos industriais: ABC. - Preocupações: eficiência e desempenho. - Negociações: governo e sindicatos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado intervencionista. - Início de um projeto nacional de desenvolvimento (Plano de Metas). - Administração Indireta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Administração Indireta: descentralização facilita recrutamento, seleção e remuneração.
Abordagem Sistêmica	<ul style="list-style-type: none"> - Organização como Sistema. - Exigências de Qualidade. - Administração de Recursos Humanos e Sistema de RH. - Descentralização do RH. - Apoio a outros gestores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo gerencialista de administração. - Grandes burocracias estatais. - Grandes obras de infraestrutura. - Secretaria de Administração Pública (Sedap). 	<ul style="list-style-type: none"> - Política de Recursos Humanos: valorizar função pública e renovar o quadro. - Secretaria de Recursos Humanos. - Avaliação de Desempenho e Sistema de Mérito. - Novo plano de carreira. - Estatuto do funcionalismo público.

Quadro 1: Esquema da Gestão de Pessoas no Setor Público no Contexto das Organizações em Geral e da Teoria Administrativa

Fonte: Elaborado pelos autores

MOMENTOS DA NOSSA CONSTRUÇÃO	CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES EM GERAL E GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO		
	ORGANIZAÇÕES EM GERAL	CARACTERÍSTICAS DO SETOR PÚBLICO	
		NO ESTADO	NA GESTÃO DE PESSOAS
Gestão Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> - Tecnologias informacionais avançadas, sociedade em rede. - Expansão dos programas de qualidade. - Administração estratégica de RH. - Ênfase na descentralização do RH. - Gestão por competências. - Abertura da economia. - Privatizações. - Competitividade. - Qualificação contínua. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo gerencialista de administração. - Parceiras público-privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas e Diretrizes do Desenvolvimento de Pessoas. - Início de Gestão por competências. - Planos estratégicos de RH confundidos com outros planos.

Quadro 1: Esquema da Gestão de Pessoas no Setor Público no Contexto das Organizações em Geral e da Teoria Administrativa
 Fonte: Elaborado pelos autores

E então? Depois dessa revisão geral, como estão suas ideias? Com certeza, agora você guardou mentalmente os lugares visitados e pode fazer mais algumas relações entre eles. Após acompanharmos as transformações profundas da Gestão de Pessoas no setor público e as diversas denominações dadas às atividades relativas a pessoas, faremos um intervalo em nossa viagem para falar sobre essas denominações e suas relações, que geraram conceitos que passaram a vigorar nas organizações. Vamos lá!

ESTABELECENDO RELAÇÕES ENTRE CONCEITOS

Nesta nossa reflexão, vamos falar sobre as principais expressões que são usadas para lidar com a área de pessoas nas organizações. É comum lermos ou ouvirmos as expressões Administração de Pessoal, Administração de Recursos Humanos, Gestão de Pessoas e até uma expressão mais antiga denominada Relações Industriais, termo que você conheceu anteriormente.

Embora possa parecer que essas expressões signifiquem a mesma coisa, a realidade é que elas guardam entre si certa distância e trazem superposição de funções. Os três primeiros termos se confundem na nomenclatura de disciplinas nos cursos técnicos e superiores de Administração e ciências afins. Outra hipótese de superposição dos termos e funções é o fato de haver organizações que mantêm em suas estruturas órgãos identificados por Administração de Recursos Humanos, os quais englobam atividades de Administração de Pessoal ou órgãos de Administração de Pessoal abrangendo atividades de Recursos Humanos.

O que você acha? Isso acontece nas organizações públicas que você conhece?

Você percebe a confusão semântica existente entre esses sintagmas? Será que há algum termo mais correto ou mais moderno do que os outros? Qual a influência da história e da evolução das atividades de pessoas nessa confusão semântica? Na realidade, de acordo com Oliveira e Medeiros (2008), todos os termos estão corretos, e existem significados especiais para cada um deles, diferentes entre si. No entanto, é importante observar que essas denominações trazem em si o significado das concepções, dos poderes e das lutas por direitos, dos conflitos entre organizações, sindicatos, governos, em momentos distintos da história. Vejamos como ficou o significado desses termos e seu uso.

A **Administração de Pessoal**, oriunda do antigo Departamento de Pessoal, trata da parte dita **cartorial**, principalmente dos registros dos membros da organização, obedecendo às exigências das leis trabalhistas. Em suma, encarrega-se das rotinas trabalhistas e de pessoal, tendo sob sua responsabilidade a administração dos eventos burocráticos decorrentes do contrato de trabalho. Sem dúvida, não podemos admitir que não sejam importantes essas funções, já que é imprescindível o controle da vida funcional dos empregados com vistas à avaliação de desempenho, ao treinamento, à remuneração, aos controles de frequência e a outras tarefas específicas. A Administração de Pessoal, como tratada aqui, não tem função estratégica, assunto da nossa próxima parada (Planejamento Estratégico de pessoas). Sua função é apenas administrativa e de controle, por isso não tem função motivadora (QUIJANO, 1999).

A **Administração de Recursos Humanos**, oriunda do período da abordagem sistêmica, é resultado também de negociações e de luta por direitos e conquistas e cuida da parte referente ao desenvolvimento das pessoas que pertencem à organização. Isso quer dizer que ela não cuida somente da remuneração, da avaliação ou do treinamento das pessoas, mas de todo o seu desenvolvimento. Encarrega-se especificamente de promover a integração do trabalhador à organização, por meio da coordenação de interesses entre a empresa e a mão de obra disponível.

Dessler (2003, p. 2) define Administração de Recursos Humanos (ARH) como “[...] um conjunto de políticas e práticas necessárias para conduzir os aspectos da posição gerencial relacionada com as pessoas ou os recursos humanos”. Já Milkovich e Boudreau (2000, p. 3) afirmam que “ARH é um conjunto de decisões integradas sobre as relações de emprego que influenciam a eficácia dos funcionários e das organizações”. A ARH, portanto, pode ser considerada estratégica, tendo a função específica de integração e motivação das pessoas dentro da organização. Por isso, preocupações com a qualidade de vida no trabalho, com a melhoria do clima, com a formação de uma cultura organizacional salutar e com o relacionamento interpessoal são exemplos de atividades da ARH nas organizações.

Assuntos, como planejamento de recursos humanos, tratamento dos conflitos organizacionais, análise sociotécnica, sociologia das organizações e psicologia social das organizações são também estudados quando desejamos analisar profundamente a ARH. É isso que permite a consecução do objetivo de se promover a integração do homem à organização.

Muitos desses assuntos são elementos de estudo do Comportamento Organizacional, área do conhecimento que analisa a contribuição dos grupos, dos indivíduos e da estrutura para a efetividade da organização.

É importante entender que a ARH, seja como significado ou como denominação departamental, tem predominância gradativa, sendo cada vez mais utilizada pelas organizações. A Figura 1 mostra um exemplo disso, o modelo sistêmico de recursos humanos, citado por Santos (2006), cujas preocupações vão da obtenção de pessoal até à composição de uma carreira pública.

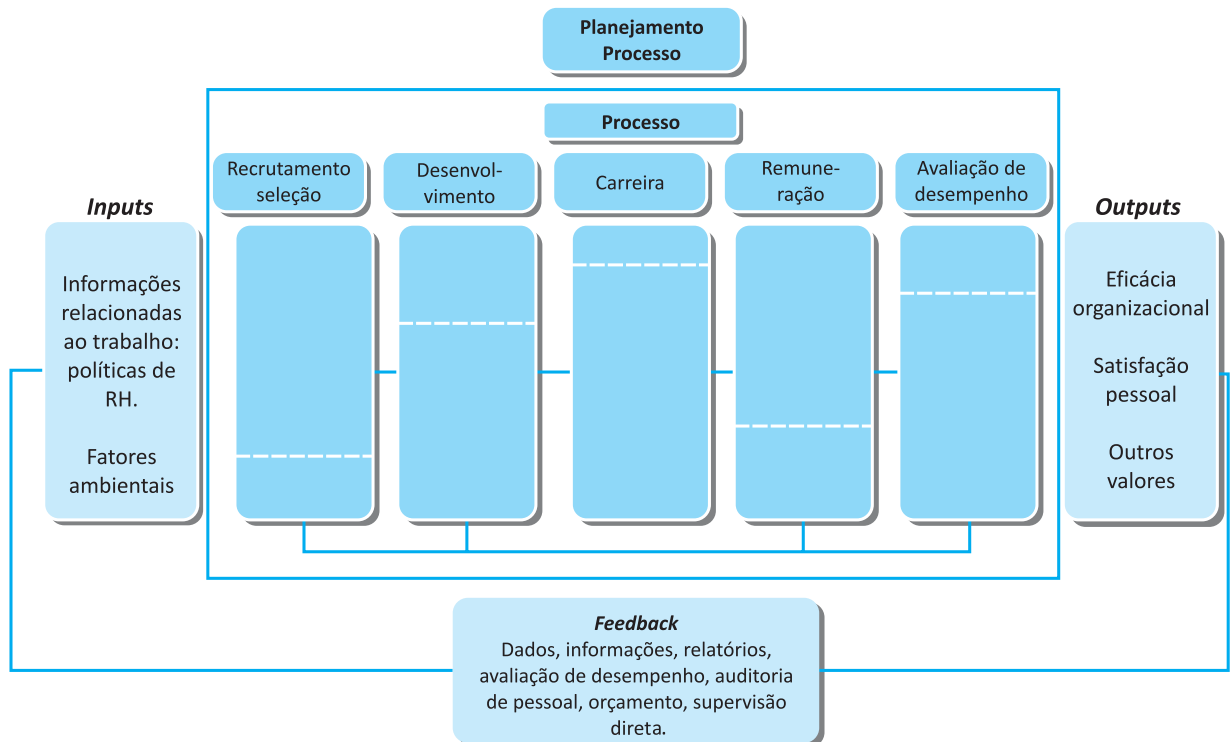


Figura 1: Modelo Sistêmico de Recursos Humanos
Fonte: Santos (2006, p. 102)

De acordo com esse modelo, temos os *inputs* (entradas), o processo, os *outputs* (saídas) e o *feedback*, que pressupõe uma associação às demais áreas da organização, pois o funcionamento do modelo depende de todos os envolvidos nessas etapas, embora a quantidade de *feedback* possa ser diferente em cada um, a cada momento, conforme linhas pontilhadas.

***Gestão** – ato de gerir; funções do gerente; gestão, administração; mandato de administração. Fonte: Ferreira (2000 *apud* MAXIMIANO, 2007).

***Administração** – ação de administrar; gestão de negócios públicos ou particulares; governo, regência; conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar os fatores de produção e controlar sua produtividade e eficiência, para obter determinado resultado; prática desses princípios, normas e funções; função de administrador; gestão, gerência; pessoal que administra; direção. Fonte: Ferreira (2000 *apud* MAXIMIANO, 2007).

Você pode pensar: se a ARH é mais completa e tem predominância gradativa, por que surgiu o termo Gestão de Pessoas? Este é um questionamento importante nesta discussão.

Ao analisarmos mais detidamente a própria expressão **Recursos Humanos**, podemos perceber um aspecto que merece atenção. Se você pensou ou disse que o aspecto se refere à expressão “recursos”, acertou. Muitos autores modernos, mais voltados ao humanismo e ao respeito pelos seres humanos, abominam a ideia de se considerar as pessoas como recursos, incluindo-as nos recursos físicos, materiais e financeiros. A superioridade do ser humano sobre esses recursos não permite que ele próprio seja considerado um mero recurso.

Por causa dessas discordâncias, há novas denominações para esta área das Ciências Humanas. A mais moderna delas é **Gestão de Pessoas**, já que a expressão **gestão*** parece ser mais nobre do que simplesmente **administração***. Alega-se que a expressão Administração dá uma ideia de trato com coisas materiais e seria muito mais adaptada para, por exemplo, estoques, materiais, finanças e outros tipos de bens físicos. Outros autores, observando a situação de uma forma mais abstrata e filosófica, admitem que o que se deve ter na empresa é um órgão de **Desenvolvimento Humano**. Com essa denominação, o órgão que cuida das pessoas poderia estimular o seu desenvolvimento como ser humano.

Nogueira e Santana (2001) definem Gestão de Pessoas como um processo que procura dirigir os componentes do sistema de pessoal (carreiras, desempenho, qualificação e outros) para que

Você se lembra do Decreto n. 5.707/06 que institui para o setor público as Políticas e Diretrizes do Desenvolvimento de Pessoas? Então! A ênfase desse decreto é exatamente no estímulo ao desenvolvimento do servidor público.

sejam não apenas compatíveis com a missão da organização, mas também facilitem o seu cumprimento a médio e a longo prazo.

Nesse sentido, Bergue (2007, p. 18) afirma que

Uma definição possível para Gestão de Pessoas no setor público é: 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.

E então? Você vê semelhança entre esses dois conceitos? Agora, considere-os em relação à missão de uma organização pública. Vale a reflexão.

Uma das conclusões a que você pode chegar é que a Gestão de Pessoas nas organizações é uma atividade que não deve ser realizada apenas pela unidade da estrutura responsável pela sua execução. Como as pessoas estão distribuídas em toda a organização, é uma atividade que pode e deve ser realizada por todos os que administram e até pelos demais integrantes da organização.

Eis o motivo pelo qual esta disciplina chama-se *Gestão de Pessoas no Setor Público*. No entanto, também podemos utilizar nesse livro-texto a expressão Administração de Recursos Humanos, pois o termo ainda é bastante utilizado na literatura especializada na área. O campo de Gestão de Pessoas, por sua importância, está presente em todas as grandes e pequenas decisões que são tomadas nas organizações. Para acompanhar todo esse processo, enfrenta muitos problemas e desafios, especialmente no setor público, pelas dificuldades que você já conhece, mas que relembremos mais adiante.

Neste momento, gostaríamos de sugerir um intervalo para você conferir se pode citar, sem reler o texto, a diferença entre

os termos Administração de Recursos Humanos e Gestão de Pessoas? Do mesmo modo, descreva agora uma ou mais situações em que um membro da organização, sem ser o supervisor ou gestor de pessoas, exerce o papel de gestor de pessoas. Registre suas respostas e compartilhe-as com seus colegas de curso e seu tutor.

Nesta primeira parada da nossa viagem, vimos, de forma geral, a evolução da Gestão de Pessoas até chegarmos à administração estratégica de recursos humanos e relacionamos alguns conceitos gerados nessa evolução. A seguir, visitaremos a Gestão Estratégica de Pessoas, estudando o Planejamento Estratégico de pessoas. Fique atento a todos os detalhes das paisagens.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE PESSOAS

Em nossa primeira parada, vimos rapidamente: estratégia, gestão estratégica, planejamento estratégico de pessoas e os conceitos que são estratégicos em Gestão de Pessoas. Claro que você se aprofundará em gestão e em planejamento estratégico na disciplina *Administração Estratégica*, no próximo Módulo do curso, mas precisamos dessas noções agora para aplicá-las a pessoas.

Lembra-se do que é estratégia? É o conjunto de planos da alta administração para chegar a resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais organizacionais. Retomando os estudos sobre planejamento da disciplina Teorias da Administração I, você agora é capaz de dizer o que significa planejamento estratégico? Escreva em suas anotações.

Podemos agora continuar nossa visita e ver o que diz Maximiano (2007) sobre o planejamento estratégico: é um processo de cunho intelectual que estrutura e esclarece a visão dos caminhos que a organização deve seguir e os objetivos que deve atingir. O autor cita os componentes do planejamento estratégico:

- ▶ Missão, razão de ser da organização.
- ▶ Desempenho da organização, resultados efetivamente alcançados.
- ▶ Oportunidades e desafios do ambiente.
- ▶ Pontos fortes e fracos da organização interna.
- ▶ Competências dos planejadores.

E então? Seu conceito de planejamento estratégico chegou perto do apresentado por Maximiano (2007)?

Agora, traga esse conceito para a Gestão de Pessoas no setor público. Ao planejar todos esses componentes, é necessário evidenciar a integração das estratégias de recursos humanos às **competências*** requeridas pelo “negócio” da organização, com vistas ao atingimento de resultados eficazes e mensuráveis. Mas por que precisamos desse alinhamento?

***Competências** – são conjuntos de conhecimentos, habilidades e atitudes que, quando integrados e utilizados estrategicamente pela pessoa, permitem-lhe atingir com sucesso os resultados que dela são esperados pela organização. Fonte: Milioni (2002).

Podemos perguntar, por exemplo: os procedimentos de recrutamento e seleção trazem aos muitos postos e às funções, pessoas cuja competência alia-se às competências exigidas pela organização pública? Os planos de carreira são compatíveis com as necessidades de motivação do servidor e de manutenção do equilíbrio da organização pública para a sua devida prestação de serviço? Essas atividades estão alinhadas à estratégia organizacional?

Você notou que a estratégia da organização deve preceder à estratégia de pessoas e lhe servir de base. De acordo com Marconi (2005), a estratégia da organização tem início com uma discussão ampla sobre seu próprio papel nos próximos anos, diante das necessidades da sociedade, até com o levantamento da missão e dos objetivos, das macroatividades e das metas mais gerais, ou seja, o planejamento estratégico geral.

Definindo o planejamento geral, ou seja, os caminhos organizacionais, Marconi (2005) sugere as etapas de um planejamento estratégico de pessoas para o setor público. São elas:

- ▶ deixar claro qual é o **objetivo da política de recursos humanos** no setor público, que corresponde geralmente ao alcance do perfil desejado para a força de trabalho e sua atuação motivada e eficiente, em um modelo de gestão que busque o alcance de resultados e o atendimento satisfatório ao cidadão;
- ▶ planejar a **força de trabalho**, na qual serão definidos, além do citado perfil, o quantitativo necessário de servidores e a sua alocação. As políticas de recursos humanos, planejadas após esta etapa, serão direcionadas para o cumprimento das metas estabelecidas neste item;
- ▶ os principais aspectos que uma **política de recursos humanos** deve contemplar são:
 - ▶ o **recrutamento**, que deve ser eficiente e rigoroso para que as pessoas contratadas possuam o perfil desejado;
 - ▶ uma **estrutura de carreira** (desenvolvimento profissional) que estimule o servidor a buscar sua capacitação e a melhorar seu desempenho. Para tal, é importante que existam carreiras cujas regras de progressão relacionem-se ao desempenho, às competências adquiridas, à capacitação e à possibilidade de o servidor assumir novas responsabilidades. As mudanças salariais entre os níveis das carreiras também devem ser significativas

- a ponto de estimularem o servidor a perseguir sua progressão;
- ▶ uma **estratégia de capacitação** que possibilite o aprimoramento constante da força de trabalho de forma tal que os novos servidores e os atuais possuam/ atinjam o perfil desejado;
 - ▶ uma **estrutura de incentivos** com remuneração, benefícios, prêmios **pecuniários*** ou não, que estimulem o servidor e reforcem a possibilidade de a organização cobrar um desempenho adequado;
 - ▶ uma **estrutura de avaliação** que possibilite verificar o desempenho, identificar as necessidades de capacitação e esteja associada à progressão do servidor; e
 - ▶ uma **estratégia de realocação e redistribuição** de servidores que possibilite o alcance do perfil e o quantitativo desejado para cada área organizacional.

***Pecuniário** – que consiste ou é representado em dinheiro. Fonte: Houaiss (2009).

Na Figura 2, você pode visualizar essas etapas e suas relações.

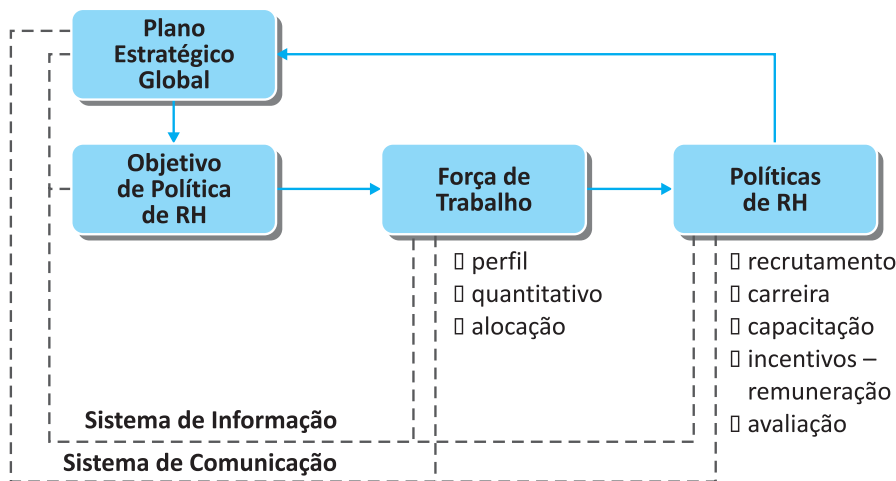


Figura 2: Etapas do Planejamento Estratégico de Pessoas no Setor Público
Fonte: Elaborada pelos autores

Observe, na Figura 2, que o planejamento não é linear, sendo realimentado permanentemente pelos sistemas de informação e comunicação.

Marconi (2005) recomenda que essas políticas possuam as mesmas premissas, partindo de um mesmo princípio, o que é revelado na sua integração e na sua consistência. O autor recomenda ainda um sistema de informação ágil que dê subsídios ao processo, e um sistema de comunicação que garanta a disseminação das políticas e o cumprimento das regras.

Como você pode ver, um bom planejamento estratégico de pessoas pede um alinhamento às estratégias organizacionais e que as estratégias de pessoas estejam alinhadas entre si. Bergue (2007) acrescenta que esse alinhamento pede a articulação entre as ações das diversas áreas de inserção do Poder Público – saúde, obras, educação, administração etc. Assim, esse planejamento relaciona-se, necessariamente, com instrumentos de gestão tradicionais, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, com o propósito de integrar a Gestão de Pessoas aos objetivos globais e setoriais definidos pelo órgão e as correspondentes metas de gestão.

Você estudará esses instrumentos na disciplina Orçamento Público.

Como você vê, são muitas as ações e as dimensões ligadas ao planejamento estratégico de pessoas. Essa diversidade e abrangência trazem algumas dificuldades ao planejamento estratégico de pessoas, dentre as quais, Olivier (2001) destaca:

- ▶ a abrangência territorial;
- ▶ a histórica “posição paternalista” em relação aos servidores;
- ▶ as restrições orçamentárias;
- ▶ a necessidade de legislação pertinente;
- ▶ o despreparo profissional da maioria dos servidores públicos;
- ▶ os desvios de verba;
- ▶ os custos operacionais altos devido à magnitude da própria máquina administrativa;
- ▶ a duplicidade de programas e projetos; e
- ▶ o não cumprimento dos planos de governo.

Calma! Antes que você desanime diante dos tantos empecilhos apresentados nesta nossa visita, afirmamos que o planejamento estratégico de pessoas no setor público não é impossível, desde que haja interesse das autoridades, tal como aconteceu com a modernização do sistema de arrecadação. Então, continue motivado em nossa viagem de estudos.

Na parada seguinte, teremos a oportunidade de comparar teoria e prática de Gestão de Pessoas no setor público, com exemplos reais de planejamento e sistemas. Ah! Novamente lembramos: não se desligue da importância desses estudos para sua vida profissional de gestor público. Observe, anote, critique.

GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO: TEORIA E PRÁTICA

Vimos que a Gestão de Pessoas precisa estar alinhada à estratégia da organização. Mas como se dá esse alinhamento? Vejamos a seguir:

O setor público no Brasil, como vimos na Unidade 1, ainda segue o modelo de gerenciamento. No entanto, esse modelo está começando a redirecionar seu foco: da **burocracia***, estruturas e sistemas organizacionais, para uma mudança de práticas, de padrões de ação. E esses padrões de ação têm tudo a ver com pessoas e com capacitação em uma era em que se destaca, especialmente nas organizações do setor privado, o valor do conhecimento e da competência individual e organizacional.

Barzelay (2005) destaca que os objetivos e a atuação dos programas e dos projetos públicos evoluem constantemente em razão do aprendizado organizacional, dos realinhamentos políticos,

***Burocracia** – tipo de organização idealizada por Max Weber como uma máquina completamente impessoal, que funciona de acordo com as regras, baseada no processo de autoridade-obediência. Fonte: Maximiano (2004, p. 88).

do desenvolvimento tecnológico e das alterações no contexto interno de governo. Acrescenta o autor que daí se origina a responsabilidade do gestor público e dos representantes da cidadania em inovar e em acompanhar esses fatores e as exigências cada vez mais ampliadas dos cidadãos.

No que se refere a esses realinhamentos políticos, Vergara (2007b) diz que neles reside a maior dificuldade e o desafio para qualquer planejamento estratégico do setor público e, conseqüentemente, da Gestão de Pessoas que a ele se alinha. A cada novo gestor, mudam-se as crenças e os processos, e essa descontinuidade dificulta uma gestão estratégica de pessoas. Por isso, faz-se necessária a compreensão do papel da Administração Pública e o engajamento dos gestores nesse papel, por meio do compromisso e da capacitação do servidor público.

Além dessas recomendações, acrescentamos que não podemos esquecer a valorização da Gestão de Pessoas pelos órgãos governamentais centrais, já que essa filosofia se disseminaria pelos demais órgãos públicos.

VISITA A UMA EXPERIÊNCIA ATUAL: O GESPÚBLICA

Conforme Barzelay (2005) e Vergara (2007b) preconizam, a conscientização do papel do setor público é essencial para a gestão no setor. Nesse sentido, traremos aqui da iniciativa atual de gestão pública que traz características de modernidade para o setor, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública.

Apesar de ter sido institucionalizado em 2005, o Gespública teve suas bases iniciadas com o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), criado pelo Governo Federal em 1990, “[...] cuja finalidade era sensibilizar e mobilizar o setor produtivo nacional para o desafio de um mundo em mudança, mais competitivo e mais

exigente.” (LIMA, 2007, p. 31). Inserido nesse Programa surgiu o Subprograma de Qualidade e Produtividade na Administração Pública, criado pelo Governo Federal e por ele mesmo desprezado em termos de apoio e busca de resultados. O foco desses dois programas era a eficiência dos processos por meio da **Qualidade Total***, mas o segundo trazia o engano de copiar o primeiro, ou seja, de levar para o setor público as mesmas ações do setor privado.

Em 1995, veio o Plano Diretor da Reforma e Aparelho do Estado, que, como você sabe, objetivava atuar em três dimensões: institucional-legal, cultural e gerencial. Então, foi criado o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP) com o objetivo de dar apoio à reforma nas dimensões cultural e de gestão. Na verdade, o que acabou vigorando e tomando força no Plano Diretor foi a dimensão institucional-legal, com a criação e a extinção de órgãos e de cargos, ficando desprezada a parte dos valores e da cultura vigentes no setor público. Quanto ao lado gerencial, os agentes públicos que faziam a rede do QPAP continuavam lutando pela qualidade, evoluindo da eficiência dos processos para a eficácia gerencial. Foram criadas **premiações para as iniciativas gerenciais do setor público**, além de outros programas. Finalmente, o Governo criou o Gespública, em 2005, ligado ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, a ele associando os diversos programas e os prêmios de qualidade e de gestão existentes e colocando-o no patamar de uma política pública federativa de gestão, sem perder de vista a questão da cultura e dos valores.

De acordo com Lima (2007, p. 51), o Gespública é um “[...] modelo de gestão cujo propósito é contribuir para a qualidade dos serviços e para a geração de ganhos sociais.”, tendo por princípio básico ser excelente sem deixar de ser público. Esse princípio subdivide-se em seis princípios interligados e interdependentes, conforme você pode ver na Figura 3:

***Qualidade Total** – é uma filosofia de gestão que pressupõe o envolvimento de todos os membros de uma organização em uma busca permanente de autossuperação e aperfeiçoamento – a participação e o envolvimento de pessoas de todos os níveis organizacionais e a busca da melhoria constante e contínua. Fonte: Chiavenato (1999a).

Duas dessas iniciativas são o Prêmio de Qualidade do Governo Federal (PQGF) e o Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP).

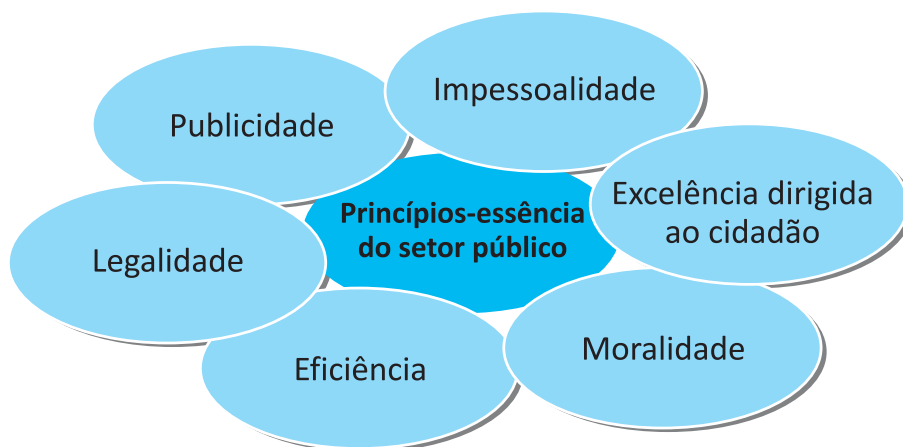


Figura 3: Princípios da Excelência em Gestão Pública
Fonte: Lima (2007, p. 54)

De acordo com Lima (2007, p. 55–57), cada um desses princípios tem seu significado. Vejamos:

- ▶ **Excelência dirigida ao cidadão:** dá sentido e direção aos princípios constitucionais da Administração Pública determinados no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Estabelece atenção prioritária ao cidadão e às suas formas de representação.
- ▶ **Legalidade:** os órgãos e as entidades públicas devem obediência estrita à lei.
- ▶ **Moralidade:** a gestão pública deve pautar-se num código moral de aceitação pública.
- ▶ **Impessoalidade:** não admite tratamentos diferenciados, sendo todos exigidos e atendidos da mesma maneira.
- ▶ **Publicidade:** todos os atos e os fatos da Administração Pública são públicos.
- ▶ **Eficiência:** diferentemente da eficiência considerada no setor privado, a eficiência no setor público pressupõe ações e atividades que contribuam para o bem comum, não apenas para qualidade aliada à redução de custo.

Como você pode ver, a excelência da gestão pública pressupõe atenção prioritária ao cidadão. Veja: essas ideias trazem consigo a noção de que o Estado é um prestador de serviços à população e um alavancador do desenvolvimento das pessoas, em contraposição ao Estado paternalista e interventor. Ora, essa valorização do cidadão coloca a Gestão de Pessoas num patamar diferente: quem valoriza pessoas (cidadãos) são pessoas (servidores públicos) que deverão ser valorizadas também. Nessa linha de raciocínio, o Gespública coloca a valorização das pessoas como característica de gestão, com foco no servidor público.

Observe, na Figura 4, os componentes do Modelo de Excelência em Gestão Pública:

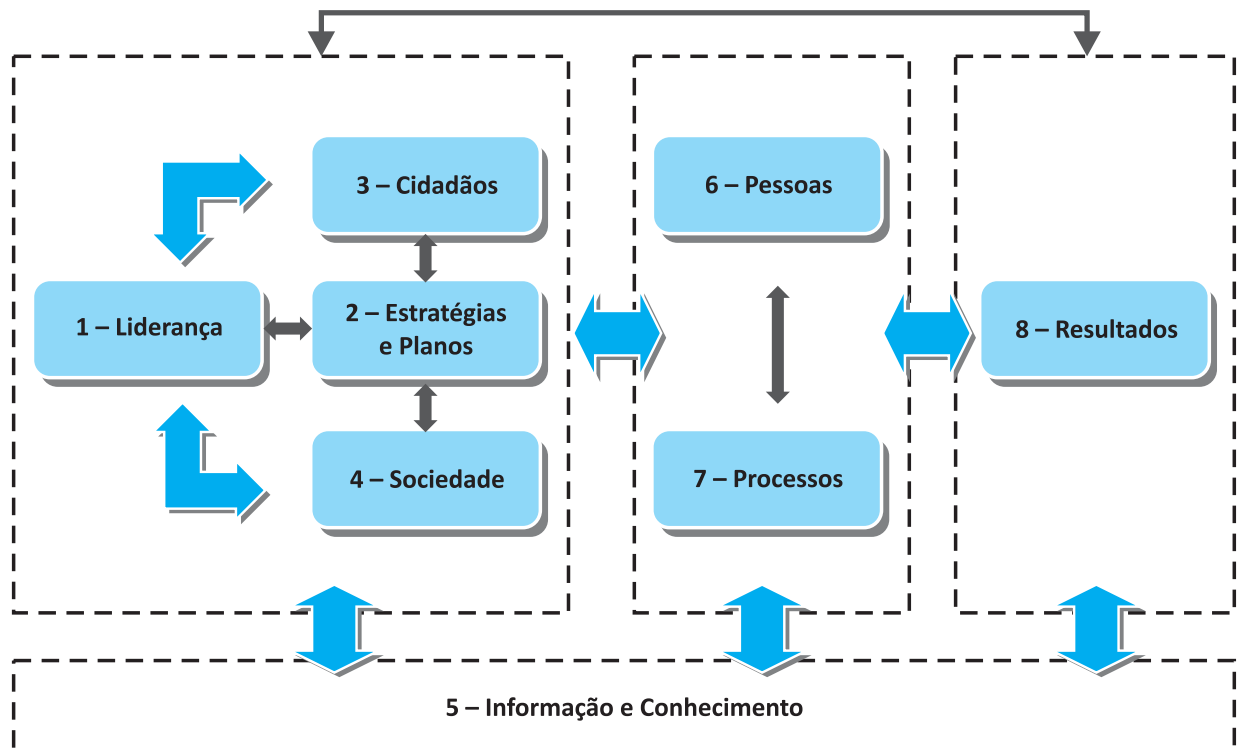


Figura 4: Representação do Modelo de Excelência em Gestão Pública
Fonte: Brasil (2008, p. 18)

O que você observa na Figura 4? O que você pode concluir a partir da localização do elemento “pessoas”? Se você disse que as pessoas se encontram em todos os componentes, você está correto.

Se tratarmos especificamente do trabalho direto do servidor público, você o encontrará no componente 6. Mas vejamos resumidamente uma descrição desses componentes, conforme as *Instruções para Avaliação da Gestão Pública* (BRASIL, 2008):

- ▶ **Primeiro bloco** (Liderança, Estratégias e Planos, Cidadãos e Sociedade): trata-se do bloco do **planejamento**. Os serviços, os produtos e os processos do setor público são planejados, conforme os recursos disponíveis, para melhor atender ao conjunto de cidadãos e à sociedade por meio da liderança forte da alta administração.
- ▶ **Segundo bloco** (Pessoas e Processos): traz a representação da **execução** do planejamento. Nesse espaço, concretizam-se as ações que transformam objetivos e metas em resultados. As pessoas, capacitadas e motivadas, operam esses processos e fazem com que eles produzam os resultados esperados.
- ▶ **Terceiro bloco** (Resultados): representa o **controle**, pois serve para acompanhar o atendimento à satisfação dos usuários dos serviços e da ação do Estado; o orçamento e as finanças; a gestão das pessoas; a gestão de suprimento e das parcerias institucionais; e o desempenho dos serviços/ produtos e dos processos organizacionais em geral.
- ▶ **Quarto bloco** (Informações e Conhecimento): representa a **inteligência organizacional***. Neste bloco são realizadas análises das informações disponíveis e a utilização do “[...] **capital intelectual*** da organização para que, em plena execução do plano, sejam realizadas ações corretivas onde for necessário: na estratégia, no plano, na composição e preparo das equipes e até mesmo no próprio sistema de controle do plano.” (LIMA, 2007, p. 95).

***Inteligência organizacional** – capacidade de uma corporação como um todo de reunir informação, inovar, criar conhecimento e atuar efetivamente baseada no conhecimento que ela gerou. Fonte: McMaster (*apud* MORESI, 2001, p. 44).

***Capital intelectual** – poder do conhecimento das pessoas que atualmente vem ultrapassando os modelos rudimentares de gestão e otimizando os impactos que a tecnologia traz à organização. Fonte: Limongi-França (2007).

Portanto, a Figura 4 apresenta o relacionamento existente entre os quatro blocos (setas maiores) e entre as partes do Modelo (setas menores), dando destaque ao enfoque sistêmico do modelo de gestão.

Você se lembra do que falamos sobre gestão estratégica no setor público e suas exigências diante da complexidade da sociedade atual? Com o que você viu até agora, dá para emitir uma opinião sobre este modelo como uma ferramenta de gestão estratégica? Para auxiliá-lo: lembre-se dos componentes do planejamento estratégico que citamos, como missão, desempenho, ambiente, competências. Se você chegou à conclusão de que ele é um bom instrumento para orientar uma gestão estratégica, então concluirá que ele pode auxiliar também na consequente gestão estratégica de pessoas.

Vejamos: o Modelo de Excelência em Gestão Pública traz, para cada elemento denominado critério, um conjunto de requisitos de avaliação a fim de auxiliar a organização na sua gestão. Lima (2007, p. 127) destaca que, ao critério 6 (Pessoas), correspondem os seguintes requisitos:

- Como as tarefas são distribuídas?
- Como as pessoas são reconhecidas pelo trabalho que executam?
- Como a unidade cuida do desenvolvimento da equipe?
- Como a unidade gerencia o ambiente de trabalho?
- Como a unidade corrige e melhora suas práticas de gestão relativas aos seus servidores?









Esses requisitos, de acordo com Lima (2007), referem-se à forma como a unidade prepara e estimula os servidores para a consecução dos objetivos e da visão de futuro da organização; ao

desdobramento do plano de desenvolvimento dos servidores; e à criação e à preservação de ambiente que conduza à excelência no desempenho. Se você observar, essas questões também direcionam os assuntos nesta nossa viagem. A primeira questão está ligada a cargos, seus ocupantes, sua seleção; a segunda questão liga-se à remuneração, a carreiras e à recompensa; e assim por diante, acompanhando a distribuição dos nossos conteúdos.

E então, como vamos neste nosso começo de viagem? Esteja atento, porque nossa próxima parada vai exigir de você maior observação de detalhes da paisagem, por ser mais específica e envolver as questões que acabamos de citar.

Complementando...

Para aprofundar os conceitos estudados nesta Unidade, consulte:

-  *A Nova Política de Recursos Humanos* – disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno11.PDF>. Acesso em: 4 mar. 2011.
-  *Medidas do Comportamento Organizacional: Ferramentas de Diagnóstico e de Gestão* – de Mirlene M. Matias Siqueira. Nesse livro, você pode consultar sobre pesquisas científicas em Comportamento Organizacional.
-  *Algumas observações sobre a obra de G. Elton Mayo* – de Carlos Omar Bertero. Nesse artigo, você poderá conhecer mais sobre a Escola de Relações Humanas e sobre Elton Mayo. Disponível em: <<http://www.rae.com.br/artigos/2565.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2011.
-  *Organização orientada para a estratégia* – de Robert Kaplan e David Norton. Você poderá verificar detalhadamente cada etapa da formulação estratégica nessa obra.
-  *Os campeões de recursos humanos: inovando para obter os melhores resultados* – de Dave Ulrich. Você poderá entender como a área de Recursos Humanos é importante para uma empresa com essa obra.
-  *Gestão estratégica de pessoas com scorecard* – de Dave Ulrich, Brian E. Becker e Mark A. Huselid. Esse livro apresenta sugestões valiosas sobre como avaliar o desempenho de Recursos Humanos.
-  *Prêmio Nacional de Gestão Pública* – saiba mais sobre o Gespública e seus prêmios acessando: <<http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoas/pasta.2010-04-26.8934490474>>. Acesso em: 16 mar. 2011.
-  *Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)* – conheça mais sobre a história do DASP no site: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>>. Acesso em: 9 mar. 2011.

Resumindo



Nesta Unidade, tivemos a oportunidade de “visitar” as noções básicas para nossa viagem de aprendizagem sobre Gestão de Pessoas. Conhecemos os momentos históricos pelos quais passou a Gestão de Pessoas no serviço público, dentro do contexto da Administração, do seu início até os nossos dias, e constatamos que, mesmo de forma mais lenta e ainda incompleta, a Gestão de Pessoas no Brasil tem buscado trazer os métodos e as técnicas desenvolvidos pela ciência administrativa para o setor público.

Conhecemos também os principais conceitos usados em Gestão de Pessoas que se consolidaram através do tempo e das relações entre empregados, empregadores e governos, ou seja, os conceitos de Administração de Pessoal, Administração de Recursos Humanos, Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Humano. Verificamos que esses conceitos têm diferentes aplicações de acordo com o objetivo e as políticas que a organização determina para as pessoas que dela participam. Vimos que o conceito de Administração de Recursos Humanos ainda é bastante usado na maioria das organizações, embora, às vezes, essa denominação seja confundida com Administração de Pessoal.

Em outro momento, visitamos o planejamento estratégico de pessoas, suas técnicas atinentes ao setor público e as etapas desse planejamento, que inicia com os objetivos para a política de Recursos Humanos e vai até à avaliação das pessoas e dos planos. Pudemos perceber ainda que a estratégia de pessoas necessita estar alinhada à estratégia da organização e que suas políticas devem ser integradas.

Na terceira visita, conhecemos um programa de gestão que busca esse alinhamento da Gestão de Pessoas com as estratégias da organização, o Gespública. E, assim, chegamos ao Modelo de Excelência do Setor Público com seus oito componentes: Liderança, Cidadãos, Sociedade, Estratégias e Planos, Informações e Conhecimento, Pessoas, Processos e Resultados e descobrimos que esse modelo é uma ferramenta de estratégia.



Atividades de aprendizagem

Para conferir se você teve bom entendimento do que abordamos nesta Unidade, realize as atividades propostas. Caso tenha alguma dúvida, faça uma releitura cuidadosa dos conceitos ainda não entendidos ou, se achar necessário, entre em contato com seu tutor. As atividades servem para verificar como você está conseguindo entender o que estamos mostrando

1. Faça uma pesquisa sobre um planejamento estratégico de pessoas no setor público (uma organização pública, uma empresa mista etc.). Após identificar a organização, você deverá produzir um relatório com as seguintes informações:
 - a) Introdução breve apresentando o trabalho e seu objetivo.
 - b) Descrição sucinta da organização.
 - c) Relato das etapas de como foi realizado o planejamento estratégico de pessoas.
 - d) Comentário crítico de como você vê esse processo à luz do texto desta Unidade, por exemplo: segue as etapas recomendadas? Em que inova? Alinha-se à estratégia organizacional? Entre outros.