



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

NELCI LOPES DE LIMA JUNIOR

**DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS À LUZ DA  
GESTÃO POR COMPETÊNCIAS PARA UM PLANO DE  
CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES:  
RELATO DE EXPERIÊNCIA EM UMA PREFEITURA  
MUNICIPAL**

---

Londrina  
2022

NELCI LOPES DE LIMA JUNIOR

**DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS À LUZ DA  
GESTÃO POR COMPETÊNCIAS PARA UM PLANO DE  
CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES:  
RELATO DE EXPERIÊNCIA EM UMA PREFEITURA  
MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Munck

Londrina  
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Lima Junior, Nelci Lopes de.

Diagnóstico e proposição de melhorias à luz da gestão por competências para um plano de cargos, carreiras e remunerações : relato de experiência em uma prefeitura municipal / Nelci Lopes de Lima Junior. - Londrina, 2022.  
228 f. : il.

Orientador: Luciano Munck.

Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2022.

Inclui bibliografia.

1. Plano de carreiras - Tese. 2. Gestão de pessoas por competências - Tese. 3. Gestão pública municipal - Tese. 4. Relato de experiência - Tese. I. Munck, Luciano. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDU 658

NELCI LOPES DE LIMA JUNIOR

**DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS À LUZ DA  
GESTÃO POR COMPETÊNCIAS PARA UM PLANO DE  
CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES:  
RELATO DE EXPERIÊNCIA EM UMA PREFEITURA  
MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador Prof. Dr. Luciano Munck  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Breno Augusto Diniz Pereira  
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

---

Prof. Dr. Saulo Fabiano Amâncio Vieira  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 30 de novembro de 2022.

LIMA JUNIOR, Nelci Lopes de. **Diagnóstico e proposição de melhorias à luz da gestão por competências para um plano de cargos, carreiras e remunerações: relato de experiência em uma prefeitura municipal.** 2022. 228 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

## RESUMO

Essa dissertação buscou relatar, pela perspectiva do autor, a experiência vivenciada por um grupo de consultores / pesquisadores enquanto executaram um projeto de consultoria que teve como seu principal objetivo realizar um profundo diagnóstico e a partir dele propor melhorias, tendo como referencial essencial a gestão de pessoas por competências (GPPC), para um plano de cargos, carreiras e remunerações (PCCR) da Prefeitura Municipal de Arapongas / PR (PMA). A equipe do projeto, orientada pela metodologia de pesquisa-ação, utilizou uma série de procedimentos / instrumentos metodológicos como questionários, grupos focais, entrevistas e análise documental para realizar a coleta e o posterior tratamento dos dados com a intenção maior de apontar os principais *gaps* do atual Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações da Prefeitura Municipal de Arapongas / PR e, diante deles, propor alternativas que poderiam superá-los ou minimizar seus efeitos negativos. Já a presente dissertação utilizou a estratégica metodológica de relato de experiência, por meio da qual o pesquisador busca contribuir com a sua área de estudo relatando sistematicamente a experiência por ele vivenciada. Os resultados demonstraram que na PMA ainda há uma predominância do ideário que compõe o modelo de administração pública burocrático, fazendo com a estrutura e a atuação em relação as pessoas, incluindo o PCCR que determina muito do como deve ser realizada a gestão de pessoas, se concentre em procedimentos e processos que não permitem a real mensuração de resultados e, mais distante ainda, promova a melhoria do desempenho dos servidores públicos municipais. As proposições de melhora se concentraram na elaboração de um novo modelo que, entre outras coisas, sugere a adoção de cargos amplos ao invés de específicos, carreiras a partir dos cargos amplos com diferentes níveis de complexidade que podem ser atingidos com o desenvolvimento comprovado das competências identificadas como necessárias para os cargos, a mensuração das entregas dos servidores e a utilizações dessas como critério para promoção na carreira. A experiência, logo, o relato não contempla a implantação das melhorias propostas, essa é reconhecida como umas das principais limitações uma vez que se reconhece que durante o processo de implantação consideráveis mudanças podem se tornar necessárias. Por fim, se defende que novas pesquisa acerca das administrações públicas municipais sejam conduzidas para que, também, a população brasileira tenha acesso a serviços públicos em maiores quantidades e com melhores qualidades.

**Palavras-chave:** plano de carreiras; gestão de pessoas por competências; gestão pública municipal; relato de experiência.

LIMA JUNIOR, Nelci Lopes de. **Diagnosis, prognosis and proposition of improvements in the light of strategic management theories focused on competencies for a career plan, positions and remuneration of a city hall in the north of Paraná: an experience report.** 2022. 228 p. Dissertation (Master in Business Administration) – Postgraduate Program in Business Administration, State University of Londrina, Londrina, 2022.

## **ABSTRACT**

This work sought to report the experience of a group of consultants / researchers who carried out a consulting project with the objective of diagnosing and proposing better ones from the diagnosis and in the light of the theory of people management by competences for a plan of positions, careers and remuneration (PCCR) of the Arapongas City Hall. The project team guided by the action research methodology used a series of methodological procedures such as questionnaires, focus groups, interviews and document analysis to carry out the collection and subsequent processing of data with the greater intention of pointing out the main gaps in the current Plan of Positions, Careers and Remunerations of the Municipality of Arapongas/PR and alternatives that could overcome them. It was identified that in the PMA there is still a predominance of the ideas that make up the bureaucratic public administration model, making the action in relation to people, including the PCCR that determines much of how people management should be carried out, focus on procedures and processes that do not allow the measurement of results and even more distant the improvement of the performance of municipal civil servants. Improvement proposals focused on the elaboration of a new model that, among other things, suggests the adoption of broad positions, careers starting from broad positions with different levels of complexity that can be achieved with the proven development of the competencies identified as necessary for the positions, the measurement of the deliveries of the servers and the use of these as criteria for career advancement. The experience, therefore, the report does not contemplate the implementation of the proposed improvements, this is recognized as one of the main limitations since it is recognized that during the implementation process considerable changes may become necessary. Finally, it is argued that new research on municipal public administrations be conducted so that the population also has access to greater quantities and with better qualities of Brazilian public services.

**Key words:** career plan; people management by competencies; municipal public management; experience report.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Evolução do número de vínculos de emprego do poder executivo municipal - Brasil .....	15
<b>Figura 2</b> – Evolução do número de vínculos de emprego do poder executivo federal - Brasil .....	16
<b>Figura 3</b> – Evolução do número de vínculos de emprego do poder executivo estadual - Brasil .....	16
<b>Figura 4</b> – Componentes e fluxo do relato de experiência .....	119
<b>Figura 5</b> – Fluxograma de desenvolvimento de uma análise de conteúdo....	124
<b>Figura 6</b> – Organograma da Diretoria de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal de Arapongas (DRH-PMA).....	159
<b>Figura 7</b> – Composição da Remuneração na PMA .....	196

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Integrantes do grupo de trabalho .....	147
--	-----

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Pesquisas sobre a GPPC na Administração Pública .....	26
<b>Quadro 2</b> – Categorias identificadas no decreto 9.991/2019 .....	74
<b>Quadro 3</b> – Características do cargo específico e do cargo amplo.....	94
<b>Quadro 4</b> – Reuniões que ocorreram ao longo do projeto .....	131
<b>Quadro 5</b> – Fontes de dados utilizadas no projeto de consultoria .....	135
<b>Quadro 6</b> – Blocos de questões e seu(s) objetivo(s).....	139
<b>Quadro 7</b> – Pessoas da, ou ligadas a, prefeitura que contribuíram com o projeto .....	148
<b>Quadro 8</b> – Legenda dos motivos dos contatos.....	148
<b>Quadro 9</b> – Participantes dos grupos focais .....	149
<b>Quadro 10</b> – Entrevistados .....	150
<b>Quadro 11</b> – Processos de tratamento dos dados e saídas .....	151
<b>Quadro 12</b> – Categorias e subcategorias de análise .....	156
<b>Quadro 13</b> – Características da Diretoria de Recursos Humanos da PMA (DRH-PMA).....	161
<b>Quadro 14</b> – Percepções destacadas sobre mudanças para um modelo com referencial gerencialista .....	165
<b>Quadro 15</b> – PCCRs vigentes na PMA em 2021 .....	170
<b>Quadro 16</b> – Histórico das Legislações sobre o PCCR dos servidores "gerais" da PMA .....	171
<b>Quadro 17</b> – Situação dos Cargos do PCCR do quadro geral.....	176
<b>Quadro 18</b> – Informações dos "Cargos administrativos" no PCCR.....	178
<b>Quadro 19</b> – Informações dos "cargos administrativos" no CBO da PMA .....	179
<b>Quadro 20</b> – Funções descritas para os "cargos administrativos" da PMA .....	180
<b>Quadro 21</b> – Divergências entre MO-PMA e CBO .....	181
<b>Quadro 22</b> – Definição de carreira utilizada na PMA .....	184
<b>Quadro 23</b> – Grupos profissionais do PCCR do quadro geral .....	184
<b>Quadro 24</b> – Classes do PCCR do magistério da PMA .....	186
<b>Quadro 25</b> – Classes do PCCR do quadro geral da PMA.....	187
<b>Quadro 26</b> – Quantidade de níveis por grupo profissional do PCCR do quadro geral da PMA .....	191
<b>Quadro 27</b> – Cargos que podem alcançar ou “ultrapassariam” o nível máximo	

até a aposentadoria.....	192
<b>Quadro 28</b> – Percentuais de aumento na mudança de classe do PCCR do Magistério.....	197
<b>Quadro 29</b> – Percentuais de aumento na mudança de classe do PCCR do quadro geral .....	198
<b>Quadro 30</b> – Estrutura básica das matrizes salariais da PMA .....	198
<b>Quadro 31</b> – Valores iniciais e finais das matrizes salariais do PCCR do quadro geral da PMA .....	199

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADM	Administração
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CF	Constituição Federal
DRH	Diretoria de Recursos Humanos
FAUEL	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UEL
GC	Gestão por Competências
GP	Gestão de Pessoas
GPPC	Gestão de Pessoas por Competências
GT	Grupo de Trabalho
MO	Manual de Ocupações
NIGEP	Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública
PCCR	Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações
PCS	Plano de Cargos e Salários
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários
PMA	Prefeitura Municipal de Arapongas
SEMAD	Secretaria de Administração
UEL	Universidade Estadual de Londrina

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
1.1	OBJETIVO GERAL .....	21
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	21
1.3	RELEVÂNCIA / JUSTIFICATIVAS .....	22
1.3.1	A Administração Pública Carece de um Modelo de Gestão que a Permita Acompanhar as Mudanças Contextuais para assim Atingir seus Objetivos e Cumprir sua Missão .....	22
1.3.2	O Repertório de Pesquisas Nacionais Sobre a GPC / GPPC que se Voltam Para o Setor Público ainda tem Pouco Conteúdo Empírico ...	24
1.3.3	É Utilizado o Relato de Experiência como Principal Estratégia Metodológica .....	25
1.3.4	Pesquisas com Enfoque na Gestão Pública da Esfera Municipal ainda SÃO Marginalizadas / Escassas .....	26
1.3.5	O Senso Comum que se tem a Respeito do Serviço Público Brasileiro é Paradoxal .....	28
<b>2</b>	<b>VIABILIDADE DESTA DISSERTAÇÃO</b> .....	30
2.1	UM PROJETO DE CONSULTORIA E UMA OPORTUNIDADE DE PESQUISA .....	30
2.2	ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS.....	31
2.2.1	FAUEL – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Estadual de Londrina.....	31
2.2.2	NIGEP – Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública .....	32
2.2.3	PMA – Prefeitura Municipal de Arapongas .....	33
2.3	TEOR DO PROJETO DE CONSULTORIA .....	35
<b>3</b>	<b>MARCO TEÓRICO</b> .....	37
3.1	A GESTÃO DE PESSOAS PELO OLHAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	37
3.1.1	A Evolução da Administração Pública no Brasil .....	39
3.1.2	Primeira Fase: Patrimonialista – Modelo de Administração Clientelista .....	40
3.1.3	Segunda Fase: Burocrática – Modelo de Administração Procedimental.....	42

3.1.4	Terceira Fase: Gerencial – Modelo de Administração de Resultados .....	47
3.1.5	Governança Pública: A Quarta Fase da Administração Pública? .....	58
3.2	RELAÇÃO ENTRE O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O MODELO DE GESTÃO DE PESSOAS E O PCCR .....	63
3.3	ALGUNS ALERTAS DIANTE DE PROPOSIÇÕES DE REFORMAS .....	64
3.4	GESTÃO DE PESSOAS POR COMPETÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO .....	69
3.4.1	Gestão por Competências no Setor Público Brasileiro: Mito ou Realidade? .....	71
3.4.2	O que Constitui um Modelo de Gestão de Pessoas por Competências?.....	77
3.4.2.1	Modelo de gestão de pessoas.....	77
3.4.2.2	Competência .....	78
3.4.2.3	Entrega.....	79
3.4.2.4	Complexidade / níveis de complexidade .....	80
3.4.2.5	Modelo de gestão de pessoas por competências .....	81
3.5	PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES (PCCR) NO SETOR PÚBLICO .....	82
3.5.1	Plano de Carreiras no Setor Público: O que Diz a Legislação? .....	83
3.5.2	Pesquisas Nacionais Sobre Planos de Carreira.....	86
3.5.3	Plano de Carreiras: Ganhos Possíveis e Cuidados Necessários .....	87
3.5.4	Cargos: O Primeiro C da Questão.....	90
3.5.4.1	Cargos efetivos: cargos específicos e cargos amplos.....	93
3.5.4.2	Cargos de confiança: função gratificada e cargo em comissão .....	96
3.5.5	Carreiras: o Segundo C da Questão .....	99
3.5.5.1	De quem é a responsabilidade: funcionário ou organização? .....	99
3.5.5.2	Eixos e degraus da carreira.....	101
3.5.5.3	Progressão na carreira e avaliação de desempenho: mais do que uma relação, uma necessidade.....	104
3.5.6	Remuneração: O Elemento Final, ou Focal?.....	108
3.5.6.1	Salário fixo.....	109
3.5.6.2	Remuneração variável.....	111
<b>4</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>114</b>

4.1	RELATO DE EXPERIÊNCIA .....	114
4.1.1	Quem Relata o Que?.....	115
4.2	ESTRUTURA DA PESQUISA: DEFINIÇÕES, ESCOLHAS E CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS.....	120
4.2.1	Concepções Filosóficas.....	120
4.2.2	Métodos de Pesquisa .....	122
4.3	CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA.....	125
4.4	METODOLOGIA DO PROJETO DE CONSULTORIA.....	126
4.5	LÓCUS DA PESQUISA.....	129
4.6	MÉTODOS E PROCESSOS DE COLETA DE DADOS .....	134
4.7	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	137
4.7.1	Questionário(s).....	137
4.7.2	Grupos Focais com Apoio de Roteiro Semiestruturado.....	141
4.7.3	Entrevistas com Apoio de Roteiro Semiestruturado .....	142
4.7.4	Coletas de Documentos .....	143
4.8	PARTICIPANTES .....	146
4.8.1	Grupo de Trabalho NIGEP .....	147
4.8.2	Pessoas da, ou Ligadas a, Prefeitura Municipal de Arapongas .....	148
4.9	PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....	151
<b>5</b>	<b>APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS / RELATO DE EXPERIÊNCIA .....</b>	<b>157</b>
5.1	ÁREA DE RECURSOS HUMANOS (RH) / GESTÃO DE PESSOAS (GP) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPONGAS (PMA) .....	157
5.1.1	Estrutura e Atuação.....	158
5.1.2	Viabilidade para uma Possível Mudança de Paradigma .....	164
5.1.3	Das Ações Identificadas às Regras dos PCCRs .....	168
5.2	PLANOS DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DA PMA.....	169
5.2.1	Cargos: Formato e Exercício .....	174
5.2.2	Carreiras: Arranjos e Critérios para Ascensão Funcional.....	183
5.2.2.1	Grupo profissional .....	184
5.2.2.2	Ascensão funcional .....	185
5.2.2.2.1	<i>Promoção vertical: evolução de classe .....</i>	<i>186</i>

5.2.2.2.2	<i>Promoção horizontal: evolução de nível</i> .....	191
5.2.2.2.3	<i>Reconhecimento pela realização de cursos de aperfeiçoamento</i> ....	193
5.2.3	Remuneração: Composição e Sistemática.....	195
5.2.3.1	Composição da remuneração na PMA.....	195
5.2.3.2	Sistemática da remuneração na PMA .....	197
5.3	PROPOSIÇÕES DE MELHORIAS .....	201
5.3.1	Cargos Amplos ao Invés de Cargos Específicos.....	202
5.3.1.1	Profissionais de gestão e os cargos de confiança .....	204
5.3.1.2	Hierarquia de cargos .....	205
5.3.1.3	Extinção de cargos / funções de nível fundamental .....	205
5.3.2	Complexidade ao Invés da Escolaridade .....	208
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>208</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>212</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Todo cidadão brasileiro, diante do artigo 6º da Constituição Federal, tem direitos sociais<sup>1</sup> que, ao menos em tese, visam assegurar o acesso à bens e serviços essenciais para o ser humano enquanto um ser social. A responsabilidade pela disponibilidade destes bens à população é, em grande parte, atribuída ao Estado que através de suas estruturas deve entregá-los aos cidadãos ou regulá-los, facilitando o acesso a eles (COSTIN, 2010). A oferta destes bens públicos, pelo Estado ao cidadão, demanda, sobretudo em um país de tamanho continental como o Brasil, uma superestrutura pública que contemple um grande contingente de pessoas trabalhando, direta ou indiretamente – os servidores ou funcionários públicos – para viabilizar o acesso dos cidadãos a estes bens públicos.

De acordo com dados extraídos do RAIS/ME, obtidos no Atlas do Estado Brasileiro desenvolvido pelo Ipea, com dados até 2019, o Brasil contava com 10.89 milhões de vínculos empregatícios no setor público, de um total de 65.35 milhões (público e privado), ou seja, de todos os vínculos empregatícios formais registrados no país, aproximadamente 17,3% estavam alocados em organizações públicas. Destes 10.89 milhões: (a) 6.5 milhões (59,7%) eram vínculos municipais; (b) 3.1 milhões (28,4%) vínculos estaduais, e; (c) 1.3 milhões (11,9%) vínculos federais.

Observa-se que os municípios são os responsáveis por quase 60% do total dos vínculos empregatícios públicos no país, isso se deve, de acordo com Carvalho (2011) à expansão da demanda e da oferta de serviços públicos na dimensão local, que se aprofundou em 1990 após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que determinou a existência de três entes federativos autônomos e interdependentes (federal, estadual e municipal), e determinou que o ente mais próximo do cidadão deve ser o responsável pelo atendimento de suas demandas (LOTTA, 2016), fato que gerou um grande aumento no número de municípios criados após 1988 para que a população pudesse ter acesso aos serviços públicos.

Desta forma, os municípios se estabeleceram como os principais fornecedores e administradores dos bens públicos, com destaque para algumas áreas de atuação como a manutenção e conservação de edifícios e logradouros, educação,

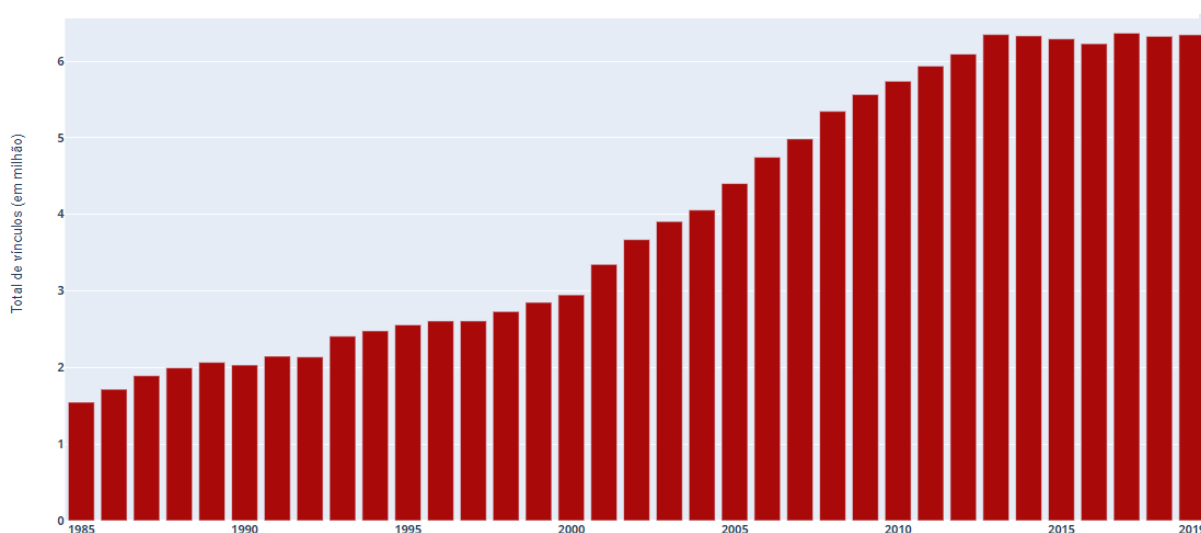
---

<sup>1</sup> São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

administração dos bens públicos, saúde e segurança (CARVALHO, 2011, p. 292). Por isso, justifica-se serem os municípios os que demandam os maiores contingentes de trabalhadores – de funcionários públicos – para garantir o atendimento das demandas dos cidadãos por estes bens públicos.

Essa realidade pode ser confirmada observando a evolução do número de vínculos de emprego no setor público por nível federativo disponibilizado no Atlas do Estado Brasileiro – IPEA. Na Figura 1 se pode ver que desde 1998 até 2013 ocorreu um crescimento constante da quantidade total de vínculos considerando apenas o poder executivo municipal. E de 2013 em diante nota-se uma certa estagnação com números sempre acima dos 6 milhões de vínculos.

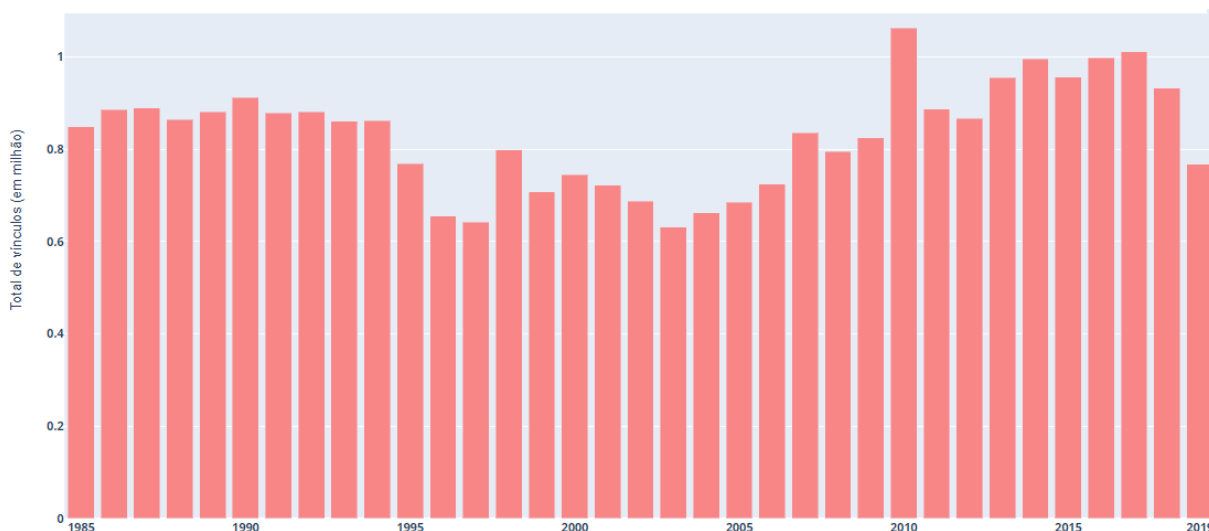
**Figura 1** - Evolução do número de vínculos de emprego do poder executivo municipal - Brasil



**Fonte:** RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – IPEA.

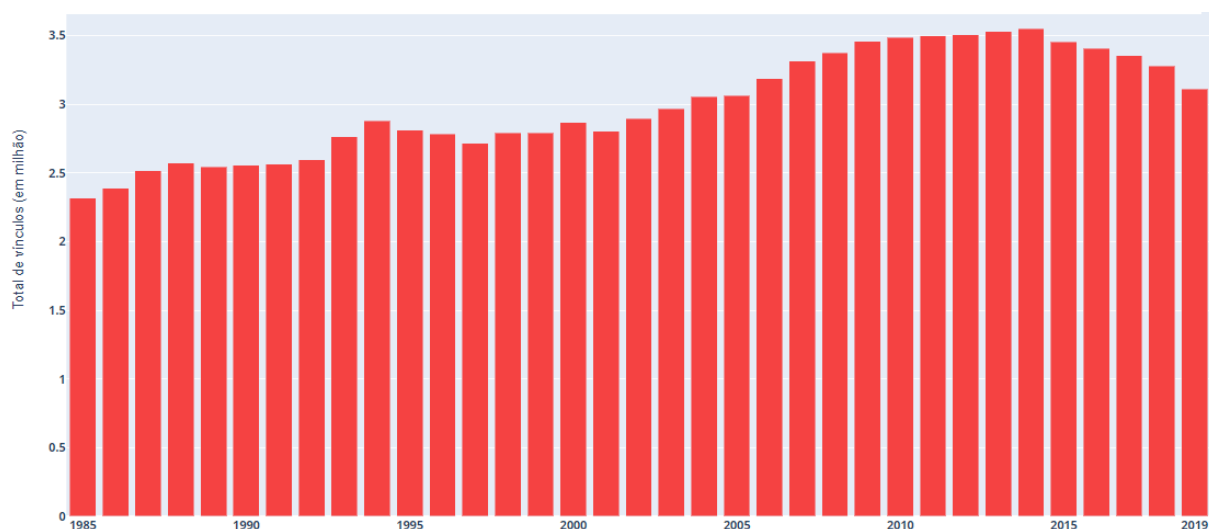
Já nas Figuras 2 e 3, onde são apresentadas as evoluções das quantidades de vínculos, também apenas do poder executivo federal e estadual, respectivamente, se observa que nos últimos anos ocorreu redução do total de vínculos.

**Figura 2** - Evolução do número de vínculos de emprego do poder executivo federal - Brasil



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – IPEA.

**Figura 3** - Evolução do número de vínculos de emprego do poder executivo estadual - Brasil



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – IPEA.

Essa mudança na forma de atuação do Estado, e de seu crescimento (sobretudo no poder municipal) faz com que sejam necessárias novas formas de atuação e novos mecanismos de coordenação para que os bens públicos sejam adequadamente administrados e fornecidos para a população (LOTTA, 2016) – se tornou necessário que a administração pública fosse alvo de profundas transformações, ou ao menos de tentativas de transformação, de reformas que pudessem eliminar ou minimizar as disfunções da administração pública que foram

institucionalizadas por ideais e práticas dos modelos de administração pública dominantes das fases anteriores – modelo patrimonialista / clientelista e modelo burocrático (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A administração pública, segundo Claudia Costin (2010, p. 4), é “formada por órgãos e pessoas que trabalham contratadas pelo Estado, operacionaliza suas decisões na forma de prestação de serviços públicos, fiscalização, regulação e exercício de funções de soberania”. Considerando então a crescente demanda da população por bens e serviços públicos de maior qualidade e as responsabilidades que são atribuídas à administração pública, em especial aos municípios que são as entidades mais próximas dos cidadãos, as administrações públicas municipais se deparam com o desafio de assegurar uma ampla variedade de serviços públicos em quantidade e qualidade adequadas e a baixos custos (LOTTA, 2016). Ou seja, a administração pública precisa se preocupar em atender à critérios de eficiência e eficácia (SCHIKMANN, 2010) e, portanto, precisa de modelos e ferramentas de gestão mais aderentes as realidades encontradas atualmente.

Diante de tal necessidade, os autores Carneiro e Menicucci (2013) expuseram que se notou uma intensa substituição do termo ‘administração pública’ por ‘gestão pública’, substituição essa que para alguns deu-se devido a adoção, pelo setor público, de ferramentas desenvolvidas no setor privado com a intenção de “alcançar seus objetivos de forma mais econômica e mais eficiente” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013, p. 135).

A *administração gerencial* (BRESSER-PERREIRA, 2001), como ficou conhecida, tinha a intenção de desenvolver uma *cultura gerencialista* nas organizações públicas. As mencionadas ferramentas transpostas do setor privado incluem, entre outras coisas, modelos e ferramentas voltadas para a gestão de pessoas que já demonstravam no setor privado ter a capacidade de produzir melhores resultados para as organizações e seus clientes (MASCARENHAS, 2008), desde que implementados e acompanhados adequadamente. E se tratando de organizações públicas, os benefícios da administração gerencial podem ser observados na quantidade e na qualidade dos serviços públicos entregues aos cidadãos.

No entanto, para a transposição privado-público de modelos e ferramentas, sobretudo dos que são relacionados a gestão de pessoas, tendo em vista sua potência em modificar (positiva ou negativamente) os resultados organizacionais, se torna indispensável considerar as particularidades do setor público brasileiro

(BERGUE, 2013). Entre os principais entraves encontrados na literatura é mencionada a forte burocracia e a impessoalidade presentes nos ambientes organizacionais públicos (CARMO et al., 2018; COSTA, 2008) que contrapõe a flexibilidade, autonomia, eficiência e melhor qualidade dos produtos e serviço oferecidos que fundamentam novos modelos de gestão (BERGUE, 2013). Apesar disso, notam-se alguns esforços de organizações públicas, e também a imposição de algumas obrigações legais<sup>2</sup>, para a superação dos modelos e das ferramentas tradicionalmente utilizadas para a gestão de pessoas (CARMO et al., 2017; OSÓRIO, 2016), centrados na burocracia e pensados a partir das teorias da administração clássica, que priorizam o controle, moldados sob as formas tayloristas-fordistas (SCHIKMANN, 2010).

Sabendo da importância que o serviço público tem para a população brasileira, sendo válido mencionar o atual destaque dado ao papel do SUS no enfrentamento da pandemia mundial contra a covid-19 no país, torna-se evidente que é necessária a modernização de seus sistemas de gestão para que estes consigam atender as exigências atuais da sociedade de maneira economicamente sustentável. Diante disso, observa-se a inserção do conceito de gestão estratégia, amplamente utilizada no meio empresarial, aos modelos administrativos das organizações do setor público (BERGUE, 2013).

As atuações dos funcionários que constituem uma organização quando alinhadas com as estratégias previamente definidas podem gerar resultados concretos para o cidadão, mas esse alinhamento demanda significativo esforço dos gestores públicos (CARMO et al., 2018). Desta forma, a gestão de pessoas e as ferramentas empregadas no processo assumem um papel estratégico na organização, tendo como função direcionar os funcionários para o alcance dos resultados estrategicamente definidos (CARMO et al., 2018; LONGO, 2007). Condição essa que demanda das organizações públicas a adoção de um modelo de gestão de pessoas estratégico que contemple ferramentas modernas e com comprovada eficiência e eficácia, um modelo que não se limite as suas estruturas previamente determinadas e estáticas, mas sim um que permita aos gestores e aos próprios trabalhadores, com o apoio das estruturas conceituais do modelo, um adequado direcionamento e atuação em direção aos objetivos organizacionais.

Um dos modelos que ganhou destaque na área de gestão de pessoas

---

<sup>2</sup> Para organizações públicas federais o decreto nº 5.707 de 2016 determinou como obrigatória a implantação da gestão por competências.

é o modelo de gestão de pessoas por competências que simplificadaamente propõe que a organização coloque o seu foco sobre as competências que as pessoas possuem e/ou podem e devem desenvolver. Entende-se que as *competências* se instanciam a partir de uma combinação de elementos, incluindo conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e capacidades cognitivas (McCLELLAND, 1973), são fatores essenciais para obtenção de resultados satisfatórios nas atividades laborais ao invés de considerar o cargo, a escolaridade e os conhecimentos que são os elementos que, comumente, são levados em consideração pelas organizações para realizar o recrutamento e a seleção de pessoal, a avaliação de desempenho, os critérios para o desenvolvimento na carreira e a definição dos salários (LONGO, 2007).

Entre os resultados esperados com a mudança de um modelo de gestão de pessoas tradicional, centrado em habilidades e conhecimentos técnicos, para um modelo alinhado com as estratégias organizacionais e com foco em competências, estão: a) maior envolvimento dos funcionários, por passarem a se sentir responsáveis pelo desempenho geral da organização (SCHIKMANN, 2010); b) gratificações, que compõe os salários, passam a ser elementos de incentivo para o desenvolvimento e superação de resultados (CARMO et al., 2018; SCHIKMANN, 2010); c) avaliações de desempenho que contribuem e direcionam o funcionário para o autodesenvolvimento tanto na dimensão profissional como na pessoal (SCHIKMANN, 2010; BOTERF, 2003; DUTRA, 2001); d) maior atratividade, retenção e capacidade de desenvolvimento dos funcionários (DUTRA, 2001); e) maior satisfação dos funcionários em relação a seus salários tendo em vista a transparência dos critérios de acesso e ascensão entre nas carreiras (DUTRA, 2001), e; f) sustentabilidade financeira obtida através da otimização da composição da força de trabalho, e um correto direcionamento dos investimentos voltados ao desenvolvimento e o reconhecimento das pessoas (DUTRA, 2001).

No contexto das organizações públicas se sabe as leis tem um papel *bifuncional* um tanto diferente da realidade das organizações privadas, não apenas de determinar o que não pode ser feito, mas também daquilo que deve ser feito. Nesse sentido um dos importantes elementos que constituem a estrutura da gestão de pessoas no setor público é o Plano de Carreiras (PC) (plano de cargos, carreiras e remunerações (PCCR), plano de cargos, carreiras e salários (PCCS), plano de carreiras e salários (PCS) e outras combinações que podem ser usadas), que pode ser visto como um “importante instrumento que atua como mecanismo de atração e

retenção de profissionais qualificados e motivados, capazes de tornar a empresa mais competitiva e contribuir para o cumprimento de seus objetivos institucionais” (BRASIL, 2016).

Um PCCR determina, entre outras coisas, as os critérios e as regras para que os servidores evoluam em suas carreiras e com isso elevem suas remunerações, elementos esses que adequadamente definidos de modo que garantam a *compatibilidade da remuneração e atratividade da carreira* aumentam as chances de elevar a satisfação dos servidores e reduzir as chances de evasão (KLEIN; MASCARENHAS, 2016). Logo, pode-se dizer que o PCCR atua sobre aspectos essenciais que estão sobre o guarda-chuva da gestão de pessoas, podendo assim contribuir ou atrapalhar para a implantação e a institucionalização de um modelo mais eficiente e eficaz de gestão de pessoas (como o modelo de gestão de pessoas por competências) em uma organização pública. Também por isso esse trabalho tem seu foco posto sobre um PCCR de uma Prefeitura Municipal – Prefeitura Municipal de Araçatuba / PR (PMA).

Servidores alocados na Secretaria Municipal de Administração (SEMAD), em especial da Diretoria de Recursos Humanos (DRH), da PMA identificaram internamente a necessidade de submeter seu PCCR a um profundo processo de diagnóstico, que deveria ser conduzido por uma equipe de consultores externos (de forma diferente da maneira que foi realizada anteriormente quando uma comissão interna foi a responsável por elaborar o novo, e então vigente, PCCR), que pudesse expor suas debilidades e disfunções e, tomando como referencial básico a gestão de pessoas por competências, fosse elaborada uma proposição de melhorias com o objetivo de aprimora-lo, visando torná-lo um instrumento legal capaz de assegurar maior eficiência e eficácia para o seu sistema e subsistemas de gestão de pessoas e, principalmente, a equidade remuneratória interna e externa e a sustentabilidade financeira da folha de pagamentos de pessoal do município (estes dois últimos reconhecidos como as principais preocupações que levaram o município a tomar uma atitude em direção a execução do diagnóstico e da proposição de melhorias).

Foi aí então que o Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública (NIGEP) da Universidade Estadual de Londrina (UEL) foi selecionado pela PMA para a execução do projeto que contempla o processo de diagnóstico e elaboração de uma proposição sintética que aponte melhorias para o PCCR atualmente vigente no

município. A possibilidade de confecção dessa dissertação com o objetivo maior de relatar esse projeto aconteceu porque o autor dessa dissertação pôde participar, ao lado de seu orientador e no papel de coordenador técnico do projeto, como integrante do Grupo de Trabalho do NIGEP (GT-NIGEP) que se formou para o desenvolvimento dos trabalhos necessários para a consecução do projeto.

Com isso, toma-se como objetivo responder através desta dissertação a seguinte questão de pesquisa: *Como se encontra estruturado e é operacionalizado o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR) da Prefeitura Municipal de Arapongas / PR (PM) e como ele pode ser aprimorado à luz da gestão de pessoas por competências?*

### **1.1 OBJETIVO GERAL**

Diante da questão posta acima toma-se como objetivo geral deste trabalho *relatar o processo de diagnóstico do plano de cargos, carreiras e remunerações da prefeitura municipal de Arapongas / PR bem como seus principais achados e então a composição de uma proposição de melhorias elaborada à luz da gestão de pessoas por competências.*

### **1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- a) Relatar o caminho metodológico percorrido para a execução do diagnóstico do plano de cargos, carreiras e remunerações da prefeitura municipal de Arapongas;
- b) Relatar como se encontrou estruturado o PCCR da Prefeitura Municipal de Arapongas e suas dinâmicas;
- c) Analisar os principais apontamentos realizados pelo GT-NIGEP resultantes do processo de diagnóstico; e,
- d) Apresentar o conteúdo da proposição de melhoria elaborada ante o diagnóstico e à luz da gestão de pessoas por competências.

### 1.3 RELEVÂNCIA / JUSTIFICATIVAS

Esta dissertação visa contribuir, de maneira geral, com o desvelar de respostas para algumas questões problemáticas comuns no cenário de organizações públicas e que se acredita que virão à tona durante a realização do diagnóstico e, na sequência, com a proposição de melhorias para o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR) da Prefeitura Municipal de Arapongas / PR (PMA) tais como:

- a) O atual PCCR da PMA contém equívocos que podem estar onerando os gastos públicos sem produzir adequados retornos para a prefeitura e para a população? Quais seriam eles e como poderiam ser corrigidos?
- b) Quais práticas modernas de gestão, que melhor se adequem a realidade e as necessidades locais, podem ser propostas para a PMA sem desconsiderar a possibilidade de adaptações futuras diante de mudanças contextuais?
- c) Ocorrendo a implantação das mudanças propostas os servidores se beneficiariam com uma maior clareza a respeito das possibilidades e exigências para o desenvolvimento de suas carreiras e composição de seus salários?
- d) A população de Arapongas / PR poderia ser beneficiada com serviços públicos de maior qualidade e em maiores quantidades?

Esses foram os principais questionamentos que foram levantados ainda na etapa de projeto dessa pesquisa. Para os quais se espera que as respostas obtidas ao longo desse trabalho constituam parte de sua relevância.

Além dessas, ao longo do desenvolvimento do projeto de consultoria e desse trabalho, outras contribuições (sem que estas se configurem ou se confundam com os objetivos) puderam ser identificadas, agora na forma de afirmativas ao invés de questões, e estão expostas nos tópicos seguintes.

#### 1.3.1 A Administração Pública Carece de um Modelo de Gestão que a Permita Acompanhar as Mudanças Contextuais Para Assim Atingir Seus Objetivos e Cumprir Sua Missão

Entre as inúmeras incertezas que permeiam o setor público brasileiro

oriundas de crises políticas e econômicas que desencadeiam infindáveis discussões sobre as funções e o tamanho do Estado parece haver um consenso de que o Estado precisa ser eficiente (ALMEIDA NETO; BARBOSA; BARBOSA, 2020). A administração pública apresenta muitos desafios para seus gestores, principalmente quando se pensa que ela deve ser feita pensando nos cidadãos (KREISIG et al., 2021). Aliado a esse cenário que se apresenta repleto de desafios para os gestores se nota que a transformação das dinâmicas sociais e, conseqüentemente, organizacionais adquiriu um ritmo muito acelerado, dinâmico e competitivo que demanda adaptabilidade e capacidade de inovação, também, das organizações (ALMEIDA NETO; BARBOSA; BARBOSA, 2020).

Nesse contexto é fortalecida a demanda pela modernização do modelo de gestão utilizado pelas administrações públicas (ALMEIDA NETO; BARBOSA; BARBOSA, 2020; CAPUANO, 2015; ILIES, 2011; MASCARENHAS, 2008), um modelo que torne a atuação do setor público mais eficaz e eficiente, que permita que as organizações do setor público alcancem melhores resultados (tanto em termos de qualidade quanto de quantidade) ao mesmo tempo em que equalizem a relação custo-benefício sem prejudicar o atendimento das necessidades dos cidadãos (SILVA et al., 2018). Um modelo que possa atender e se adequar “a complexidade crescente das sociedades democráticas do século 21” (CAPUANO, 2015, p. 371).

E quando se fala em mudanças nos modelos de organizações públicas sabe-se que o sistema (e seus subsistemas) de gestão de pessoas é um dos estão no radar, tanto das organizações e seus dirigentes como de pesquisadores, devido a sua reconhecida importância para o desempenho das organizações. Longo (2007) identificou uma crescente preocupação dos dirigentes políticos sobre a gestão de pessoas no setor público. Preocupação essa que gera demandas por “ideias, estratégias, metodologias e instrumentos” (LONGO, 2007, p. 16) capazes de oferecer soluções adequadas para os problemas enfrentados pelas organizações públicas para que essas possam alcançar melhores resultados.

A busca por soluções e proposições de mudanças para os sistemas de gestão de organizações públicas, para que essas se tornem sustentáveis (no sentido amplo), é uma realidade no meio acadêmico, no entanto, parece que muito do que já se tem na dimensão teórica não se concretizou na prática. A pesquisadora Carmen Nebot (2019), por exemplo, argumentou que tanto na Espanha como no Brasil

ainda não é possível identificar plenamente em prática modelos satisfatórios de gestão de recursos humanos que sejam voltados para o médio e longo prazo. A autora argumenta que as heranças deixadas pelos modelos de administração pública patrimonialistas, característicos dos dois países, deixaram profundas marcas que ainda moderam a implementação de novos modelos mais adequados aos ambientes em que estão atualmente inseridas as organizações públicas.

Reconhecida a necessidade da adoção de modelos mais satisfatórios a gestão por competências (GPC) ou, de maneira mais direcionada, a gestão de pessoas por competências (GPPC) se apresenta como um modelo moderno e dinâmico de gestão que permite que as organizações, inclusive as públicas, consigam acompanhar esse cenário de constantes mudanças (CARBONE et al., 2016).

A GPPC pode ser vista como tecnologia social que pode ser utilizada para que se institua um modelo de gestão realmente meritocrático que busca a produção de melhores desempenhos (CAPUANO, 2015). Ou também pode ser vista como uma ferramenta capaz de melhorar o desempenho da máquina pública (ALMEIDA NETO; BARBOSA; BARBOSA, 2020). Que apresenta potencial para direcionar e motivar os servidores a utilizarem seus conhecimentos e suas habilidades em favor do serviço público (KRESIG et al., 2021). E que já tem comprovados seus satisfatórios resultados em casos de organizações do setor público internacional (CAPUANO, 2015; HONDEGHEM; HORTON; SCHEEPERS, 2014; SKORKOVÁ, 2016) e, ainda que de forma mais tímida, no cenário nacional (ALMEIDA NETO; BARBOSA; BARBOSA, 2020; DUARTE; FERREIRA; LOPES, 2009; GARCIA; KONTZ, 2019; MONTEZANO; PETRY; RAMOS, 2019; MONTEZANO; PETRY, 2020).

### 1.3.2 O Repertório de Pesquisas Nacionais Sobre a GPC / GPPC Que Se Voltam Para o Setor Público Ainda Tem Pouco Conteúdo Empírico

Entre os achados de Kreisig et al. (2021) está o fato de que apesar do tema gestão por competências ser adotado em numerosas pesquisas nacionais quando se observam as pesquisas que são destinadas para a administração pública se constata que a atenção ainda é muito voltada para a teoria, havendo poucas pesquisas voltadas para as práticas da gestão por competências no setor público. O que faz com que os mesmos autores defendam a realização de estudos empíricos

que “permitam ampliar a avaliação do impacto da GPC na administração pública, enquanto ferramenta de melhoria da efetividade e eficácia da gestão governamental” (KREISIG et al., 2021, p. 83).

Embora se saiba que através desse trabalho ainda não será possível conduzir uma avaliação do impacto da GPC na administração pública acredita-se que ele contribuirá empiricamente expondo a realidade de um modelo de gestão que se acredita estar em prática atualmente não apenas na prefeitura pesquisada. Etapa essa necessária para conhecer o terreno e então decidir quais os caminhos que deverão ser seguidos e/ou quais terão de ser abertos ou fechados para se chegar aos objetivos pretendidos, aqui os caminhos que levem a uma maior eficácia e eficiência.

### 1.3.3 É Utilizado o Relato de Experiência Como Principal Estratégia Metodológica

Essa dissertação utiliza como principal estratégia metodológica o relato de experiência (para detalhes ver tópico 4.1), uma estratégia pouco utilizada em trabalhos acadêmicos, e ainda menos em trabalhos da área de administração (SILVA, 2020). Entre os motivos para isso talvez esteja o distanciamento que, muitas das vezes, se percebe entre a academia e as organizações e entre a academia com a prática das organizações (tendo como referência a área de administração). Ou ainda, e/ou também, a dificuldade de se conseguir configurar os elementos necessários, e nos momentos adequados, para que mais trabalhos acadêmicos possam ser realizados sob condições semelhantes e, com especial interesse aqui, adotando o relato de experiência como estratégia principal.

No capítulo 2 dessa dissertação as condições sobre as quais a realização dessa dissertação se tornou possível de ser executada são adequadamente expostas. No entanto, de antemão é interessante mencionar que a adoção do relato de experiência só se tornou possível pelo motivo de que o orientador deste trabalho faz parte da equipe de docentes do Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública (NIGEP) que atua, principalmente, de forma consultiva diretamente em organizações públicas, para as quais são elaborados diversos projetos permitindo a aproximação da teoria à prática, da academia as organizações e as práticas dessas organizações.

Portanto a relevância desse trabalho também pode ser vista nesses

termos. Podendo servir de referência metodológica para que outros trabalhos (em especial da área de administração), se encontrarem as condições necessárias para isso, possam utilizar a estratégia de relato de experiência e disseminá-la como mais uma alternativa para a condução de pesquisas acadêmicas.

#### 1.3.4 Pesquisas Com Enfoque na Gestão Pública da Esfera Municipal Ainda São Marginalizadas / Escassas

Uma constatação que se pôde fazer ao longo da execução dessa pesquisa é de que os pesquisadores da área de gestão pública, na maioria das vezes, estão mais interessados em investigar a gestão pública das esferas superiores – federal e (algumas vezes) estadual –, deixando marginalizada a esfera municipal. Fala-se isso considerando a busca acerca de pesquisas que tratavam de assuntos relacionados a gestão de pessoas e planos de cargos, carreiras e remunerações / salários no contexto da gestão pública municipal.

Corroborando com essa afirmação Neuhaus, Avila e Filippim (2017) que em seu estudo, onde buscaram relatar o processo de mapeamento de competências para os cargos comissionados, de secretários e diretores, do município de Flor do Sertão / SC, expuseram ter percebido a mesma escassez quando disseram que “foram encontrados poucos artigos científicos que correlacionem o modelo de gestão de pessoas por competências à Administração Pública, especialmente na esfera municipal” (p. 26).

Certamente para afirmar isso com maior autoridade uma pesquisa do tipo bibliométrica seria necessária. Busca-se aqui apenas apresentar, considerando algumas das referências localizadas ao longo da execução dessa pesquisa, que esse desbalanço pode ser uma realidade. No Quadro 1 estão listados os autores e o foco e/ou objetivo das pesquisas por eles realizadas que foram localizadas durante a execução desta pesquisa.

#### **Quadro 1** - Pesquisas sobre a GPPC na Administração Pública

Autor(es)	Foco da Pesquisa / Objetivo(s)
Almeida Neto, Barbosa e Barbosa (2020)	investigaram as contribuições da gestão por competências na administração pública em uma unidade do IBGE, ou seja, de uma entidade federal

Capuano (2015)	ao analisar as experiências de outros países que já utilizam a gestão por competências em suas estruturas de Estado deixa claro que seu enfoque estava nas ações centrais dos governos e raramente menciona a disseminação delas para unidades locais de governo, isso é até compreensível tendo em vista as pequenas dimensões territoriais dos países analisados quando comparadas a do Brasil
Carmo et al. (2018)	analisaram as percepções de gestores e de servidores acerca das possibilidades e dos limites da gestão estratégica de pessoas no setor público em uma autarquia federal
Duarte, Ferreira e Lopes (2009)	analisaram elementos e as contribuições do modelo de gestão de pessoas por competências implementados em uma universidade federal
Fonseca e Meneses (2016)	apontaram os fatores que influenciaram e embarreiraram a implantação do modelo de gestão por competências em dez agências reguladoras federais
Guimarães e Marconi (2017)	buscaram responder quais os impactos do sistema de remuneração variável implementado no governo estadual de São Paulo
Klein e Mascarenhas (2016)	analisaram os fatores que mais influenciam a motivação, a satisfação e a evasão de funcionários que estão na carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental dos governos estaduais da Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo e no governo federal
Montezano e Petry (2020)	buscaram compreender o processo de implantação da Gestão por Competências (GC) na administração pública que ocorreu e/ou se encontra em ocorrência em 17 organizações públicas federais
Oiticica e Barbosa (2021)	tomaram “como objetivo analisar a evolução da Gestão de Pessoas na Administração Pública sob o contexto de dois modelos de gestão, o gerencial e o societal, quanto à perspectiva da Nova Política de Recursos Humanos, centrada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, e seu posterior desdobramento com a implantação da Gestão por Competências (GPC), introduzida por meio do Decreto 5.707/2006” (p. 147).
Oliveira et al. (2021)	investigaram o que pensam os servidores de uma fundação do poder executivo estadual de Minas Gerais a respeito da estabilidade e das possíveis formas de flexibilização no setor público.
Silva e Mello (2013)	tentaram identificar quais são os principais desafios enfrentados por gestores da universidade federal de Pelotas frente à implantação da gestão por competências
Silva et al. (2018)	buscaram identificar o papel da avaliação de desempenho por competências utilizada na administração pública do estado de Minas Gerais

**Fonte:** elaborado pelo autor (2022).

São exceções os trabalhos de Silva Neto, Reis e Ribeiro (2020) que olharam, principalmente, para os problemas da gestão municipal de algumas cidades do estado do Pará considerando para isso os resultados de um índice de efetividade que foi adotado por esses municípios. O trabalho de Fernandes, Fernandes e Campo (2020) onde buscaram investigar os efeitos do plano de cargos, carreira e

remuneração sobre a remuneração (em relação ao PSPN) de um docente do município de Campo Grande / MS. O trabalho de Garcia e Kontz (2019) que entrevistaram uma gestora pública do município de Caçador / SC buscando identificar alguma ação condizente com a teoria da gestão por competências. E o já mencionado trabalho de Neuhaus, Avila e Filippim (2017).

Ante essa aparente carência de pesquisas realizadas em contexto municipal se espera que esse trabalho contribua, além de aumentar o acervo acadêmico sobre o tema, para:

- a) Ampliar a compreensão sobre a realidade da gestão pública municipal, principalmente, nos aspectos ligados a gestão de pessoas e que estão correlacionados com o PCCR, permitindo que, principalmente, outras prefeituras possam identificar em seus contextos próprios elementos similares e assim tomar consciência sobre possíveis problemas que podem decorrer da manutenção desses; e,
- b) Apresentar (via proposição de melhorias) uma alternativa construída à luz da gestão de pessoas por competências para o modelo de gestão de pessoas e/ou PCCR que, talvez, possa ser utilizado por outras prefeituras municipais que tenham a intenção de modernizar sua gestão de pessoas e seu PCCR. Ou, no mínimo, contribui, ainda que de maneira teórica, no entanto, contextualizada, para demonstrar que as prefeituras municipais têm outras opções para a Gestão de Pessoas além da forma amplamente adotada.

### 1.3.5 O Senso Comum Que Se Tem a Respeito do Serviço Público Brasileiro é Paradoxal

Um outro aspecto interessante para o qual essa dissertação pode contribuir está ligada ao senso comum a respeito do serviço público no Brasil que é curiosamente paradoxal. Isso porque fala-se de serviços públicos ineficientes e ineficazes, com custos elevados e que oferecem um retorno efetivamente baixo para seus “clientes-usuários” – a população brasileira. Afirmação essa que constantemente

retorna aos debates e faz com que se reconstituam as arenas políticas acerca do tema, assim como ocorreu recentemente, em 2020, quando foi realizada a apresentação da proposta de emenda constitucional nº 32 (PEC 32/2020) pela equipe do ministério da economia.

Ao mesmo tempo em que se diz ter um serviço público ineficiente também se reconhece que as vagas do serviço público atraem e são ocupadas por uma massa de mão-de-obra altamente qualificada, selecionada através de rigorosos concursos públicos que são bastante aguardados e disputados por aqueles que almejam ocupar um cargo público. Ou seja, entende-se que no serviço público é onde estão os profissionais mais capacitados do mercado de trabalho, ou ao menos uma boa parcela deles, mas que mesmo assim as entregas, os resultados, do setor público não são reconhecidas como satisfatórias. É esse, aliás, o primeiro argumento que consta na mensagem anexa à PEC 32 com a exposição das razões que motivaram a elaboração e a apresentação da proposta de Reforma Administrativa: “Apesar de contar com uma força de trabalho profissional e altamente qualificada, a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco” (BRASIL, 2020).

Essa dupla percepção comum a respeito do serviço público brasileiro é bastante paradoxal. Pensando em um time de futebol que pudesse contratar os “melhores jogadores” o comum é esperar e obter desempenhos e resultados bastante satisfatórios. O mesmo pode ser visto no contexto de organizações privadas. Ao perguntar para um profissional quais seriam “as empresas dos sonhos” para se trabalhar o comum é que ele cite algumas das companhias que são reconhecidas por seus ótimos resultados e por terem em seus quadros funcionais excelentes e reconhecidos profissionais. Mas no setor público essa regra parece não se aplicar, afinal, aparentemente, parece haver um descompasso entre a elevada qualificação dos profissionais e as baixas entregas dos servidores e, conseqüentemente, dos resultados das organizações públicas.

Assim com a investigação que se fará nessa dissertação é esperado que algumas das causas deste descompasso possam ser mais bem compreendidas para que, talvez, possam ser solucionadas.

## **2 VIABILIDADE DESTA DISSERTAÇÃO**

Antes de adentrar aos aspectos metodológicos desta pesquisa, os quais foram significativamente influenciados pelo que se busca esclarecer através do presente capítulo, têm-se aqui como objetivo que o leitor consiga compreender adequadamente o cenário que se estabeleceu, perante o autor desta dissertação, permitindo a sua realização bem como a influência desse sobre algumas escolhas e aspectos que poderão ser vistos ao longo desse trabalho. Para isso é necessário fornecer alguns esclarecimentos iniciais sobre como a sua realização foi possibilitada e sobre qual contexto isso ocorreu.

### **2.1 UM PROJETO DE CONSULTORIA E UMA OPORTUNIDADE DE PESQUISA**

De modo um tanto diferente de dissertações da área de administração, em que, muito resumidamente, se seleciona uma temática e/ou questão de interesse e então é elaborado o planejamento da pesquisa, a ideia e a possibilidade para o desenvolvimento desta dissertação surgiram a partir da oportunidade de o então discente do mestrado, autor dessa dissertação, em participar como integrante em uma equipe de trabalho de uma organização estabelecida na Universidade Estadual de Londrina (NIGEP – Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública) que desenvolve, principalmente, projetos de extensão acadêmica / universitária e que tem sua atuação voltada para organizações do setor público, essa que foi selecionada e contratada, por uma prefeitura municipal, para a execução de um projeto de consultoria específico, que será melhor apresentado nos tópicos seguintes.

Já de antemão também é válido saber que a equipe formada para trabalhar nesse projeto teve como coordenador o professor orientador do autor dessa dissertação, professor esse que é integrante da equipe de docentes que compõe a organização contratada para a realização do mencionado projeto de consultoria, condição essa que, além de proporcionar o ingresso do autor desta dissertação na equipe de trabalho, facilitou as interações entre orientando-orientador e consequentemente o alinhamento das expectativas sobre esse trabalho.

Ciente até então do contexto básico em que se estabeleceu a possibilidade para

execução desta pesquisa, na sequência são apresentadas outras informações que permitirão um adequado entendimento a respeito da viabilização e demais características dessa dissertação, iniciando por uma breve menção das organizações, de alguma forma, envolvidas.

## **2.2 ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS**

Nesse tópico são expostas algumas informações sobre as organizações envolvidas no projeto, seus respectivos papéis e as relações que se estabeleceram.

### **2.2.1 FAUEL – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Estadual de Londrina**

A FAUEL é uma organização sem fins lucrativos, que foi criada em 1999 a partir do interesse de alguns professores e funcionários da UEL (Universidade Estadual de Londrina), de diferentes áreas do conhecimento, que viram a oportunidade de maximizar o uso e a valorização dos recursos humanos e materiais disponíveis na universidade (FAUEL, 2021). A partir daí, a FAUEL passou a ser a responsável pelo gerenciamento e pelo suporte necessário para a elaboração de convênios e contratos entre pessoas e órgãos da universidade com organizações interessadas em atividades de pesquisa, ensino, extensão, cultura e/ou prestação de serviços técnicos, administrativos e científicos (FAUEL, 2021).

Os serviços podem ser solicitados por empresas privadas, governo federal, estadual ou municipal e por pessoas da comunidade em geral que estejam buscando alguma das atividades oferecidas. Entre as áreas de atuação, e com projetos já desenvolvidos ou em andamento, as destacadas são: a) educação; b) meio ambiente; c) tecnologia e desenvolvimento; d) saúde; e) concursos públicos e processos seletivos; f) consultoria; g) planos de desenvolvimento urbano; e, h) cursos, palestras e treinamentos (FAUEL, 2021).

No que se refere ao papel da FAUEL como contribuinte para a viabilidade dessa dissertação deve-se saber que, conforme suas atribuições mencionadas, foi ela a responsável em firmar o contrato entre a prefeitura municipal

interessada e a organização responsável pela execução dos serviços solicitados – o NIGEP. Ambos apresentados nos tópicos seguintes.

### 2.2.2 NIGEP – Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública

O NIGEP é composto por um grupo de professores vinculados ao CESA (Centro de Estudos Sociais e Aplicados) da UEL (Universidade Estadual de Londrina). Seu objetivo é “acompanhar, pesquisar, avaliar, informar, compartilhar, assessorar e propor políticas públicas, bem como produzir novas metodologias de trabalho que permitam maior eficiência, eficácia e efetividade em gestão pública na esfera regional” (NIGEP-UEL, 2021). Entre seus principais valores estão a interdisciplinaridade, trabalho coletivo e a valorização da pesquisa (NIGEP-UEL, 2021).

O NIGEP tem atuado em projetos que emergem a partir de questões enfrentadas por organizações públicas, visando oferecer soluções adequadas, eficientes, eficazes e pautadas em conhecimentos validados (NIGEP-UEL, 2021).

Sua atuação ocorre em diversas áreas como pesquisa, cursos, seminários, conferências, edições, publicações e divulgação, com destaque para as atividades de assessorias e prestação de consultorias (NIGEP-UEL, 2021). Através de suas atuações, o NIGEP reconhece que também tem contribuído para a construção de um “espaço acadêmico e prático para formação, qualificação e integração de docentes e alunos de graduação e pós-graduação, por intermédio de assessorias e consultorias em diferentes instituições afins”. Desta forma evidencia-se que não são apenas professores que atuam nos diversos projetos a cargo do núcleo, mas também alunos sob a supervisão dos professores integrantes do núcleo.

Diante de alguma demanda advinda de alguma organização pública, além dos termos legais constantes no contrato que é de responsabilidade da FAUEL, é apresentada uma proposta de trabalho que é elaborada pelo NIGEP e uma vez aprovada é formado um grupo de trabalho, que normalmente, é composto por docentes e discentes, que ficará responsável pelo desenvolvimento das atividades necessárias para a entrega do projeto.

Conforme mencionado, o discente autor desta dissertação e o seu professor orientador foram integrantes do grupo de trabalho que foi constituído para a

execução de um projeto de consultoria assumido pelo NIGEP. Projeto esse que foi solicitado por uma prefeitura municipal do norte do Paraná.

### 2.2.3 PMA – Prefeitura Municipal de Arapongas

De início deve-se dizer que as informações expostas a seguir são de domínio público, disponíveis para consulta através das respectivas fontes citadas. Também foi solicitada e obtida a autorização dos responsáveis legais pela administração pública do município para a realização desta pesquisa, em paralelo e na sequência a execução do projeto de consultoria, incluindo a coleta e a utilização dos dados coletados, desde que respeitados os aspectos legais e éticos onde e como se aplicarem de modo que não haja prejuízos de nenhum tipo para qualquer parte e/ou pessoas que de qualquer forma estejam envolvidas.

A solicitação de execução do referido projeto de consultoria, junto ao NIGEP e a FAUEL, foi realizada pelo município de Arapongas no estado do Paraná. Sobre o município é necessário que o leitor tome conhecimento sobre algumas informações, ainda que básicas, que aqui serão expostas, tendo em vista que fazem parte do contexto em que a pesquisa foi realizada e que, portanto, tem influência direta sobre seus resultados.

Arapongas é um município localizado no norte do Paraná, e compõe a região metropolitana de Londrina. A ocupação de seu território teve início no ano de 1935, mas se tornou município apenas 12 anos depois, em outubro de 1947 (PREFEITURA DE ARAPONGAS, 2021), completando agora, em 2022, 75 anos. Sua área territorial total é de um pouco mais de 382 mil quilômetros quadrados, ocupado por uma população estimada de 126.545 pessoas (2021), população essa que a deixa entre as 20 cidades do estado do Paraná, de um total de 399, com maior número de habitantes (IBGE, 2021, 2010).

Em 2017 as receitas do município somaram algo em torno de 311.862 milhões de reais e suas despesas ficaram próximas dos 282.449 milhões de reais (IBGE, 2022). Dados mais atualizados, disponíveis no portal da transparência do município, demonstram uma receita total, em 2021, de aproximadamente 430.748 milhões de reais e uma despesa total de aproximadamente 379.775 milhões de reais. Indicando um crescimento das receitas na casa dos 38%, e 34% das despesas (2017-

2021). O PIB (Produto Interno Bruto) de Arapongas em 2019 foi de pouco mais que 4 bilhões e 973 milhões de reais deixando-a na 14ª posição no ranking do Paraná (de 399) e na 220ª posição no ranking nacional (de 5570) (IBGE, 2019).

Arapongas tem a agropecuária e a indústria, respectivamente, como os setores econômicos mais relevantes para a economia local (IBGE, 2019). No âmbito industrial o município se destaca como o maior polo moveleiro do Paraná. Polo esse que atualmente é composto por Arapongas e outras quatro cidades que ficam no seu entorno (Apucarana, Califórnia, Rolândia e Sabáudia), contando com um total de aproximadamente 527 indústrias do segmento, que geram em torno de 12 mil postos de trabalho e movimentam valores na casa dos R\$6,8 bi anualmente, se estabelecendo assim como o segundo maior polo moveleiro do Brasil, ficando atrás apenas de Bento Gonçalves no Rio Grande do Sul (PREFEITURA DE ARAPONGAS, 2021; TRIBUNA SC, 2020; SIMA, 2022).

Partindo para aspectos ligados ao funcionalismo público no município, de acordo com informações extraídas do portal da transparência da prefeitura municipal de Arapongas, em dezembro de 2021 o número de matrículas de servidores ativos vinculados ao poder executivo do município era de 2.987, sendo que 2.884 estavam com status “Trabalhando” e 103 com status “Afastado”. Contingente esse, a priori, baixo, se comparado com os números gerais nacionais de 2019 em que se registrou um percentual aproximado de 5,18% de posições de trabalho ocupadas no setor público em relação a população nacional total, contra 2,36% considerando a população e o total de servidores públicos do poder executivo de Arapongas.

Sabe-se que a então administração pública do município de Arapongas, responsável pela solicitação de execução do projeto de consultoria junto ao NIGEP e FAUEL, também celebrou outros contratos com organizações ligadas a UEL para a execução de outros projetos que tinham entre suas motivações a preocupação com os gastos públicos. Tendo em vista que o projeto de consultoria sobre o qual esta pesquisa está sendo desenvolvida também tem entre seus objetivos o que se pode chamar de uma *‘equalização dos gastos públicos com pessoal’* é possível inferir que a atual administração do município demonstra interesse, é até certa preocupação, com o uso dos recursos públicos do município.

### 2.3 TEOR DO PROJETO DE CONSULTORIA

Conforme já mencionado, a prefeitura municipal de Arapongas foi a responsável em buscar organizações que pudessem realizar os trabalhos necessários para oferecer possíveis soluções para um ou mais problemas por eles identificados. Neste tópico a intenção é apresentar quais foram esses problemas, já que foram eles o estopim pela demanda do projeto de consultoria.

A prefeitura municipal de Arapongas, representada nesta situação pela diretoria de recursos humanos integrante da secretaria municipal de administração, ao contatar o NIGEP, e outras organizações afins, expôs existir certo descontentamento com seus atuais PCCRs<sup>3</sup> (Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações), entendendo que a partir da realização de um diagnóstico detalhado e criterioso destes PCCRs mudanças benéficas poderiam ser realizadas.

Foi então elaborada, pelo NIGEP em interação com a prefeitura municipal de Arapongas, uma proposta de trabalho, contendo, entre outras coisas, quais seriam os produtos tecnológicos que deveriam ser entregues ao longo do projeto, que em síntese se tratava de um diagnóstico profundo de dois (quadro geral e magistério) dos três PCCRs vigentes (o terceiro PCCR, da guarda municipal, estava com alguns trabalhos e discussões já em andamento, por esse motivo acabou não sendo objeto de estudos muito aprofundados ao longo do projeto), e, a partir do diagnóstico realizado, proposições de melhorias para os PCCRs visando garantir a sustentabilidade financeira, considerando as disposições legais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao mesmo tempo em que se buscava a melhoria dos desempenhos dos servidores e, conseqüentemente, da prefeitura. Também foi negociada a duração do projeto que ficou estabelecida em 12 meses, com início em abril de 2021 e término no mesmo mês de 2022.

Desta forma, tendo exposto a posição do autor deste trabalho e de seu orientador, o papel das organizações envolvidas bem como a relação que se estabeleceu entre elas e o teor do projeto a ser desenvolvido, se espera que tenha ficado cristalina como foi vislumbrada a oportunidade da realização desta pesquisa/dissertação.

---

<sup>3</sup> Trata-se no plural devido a terem sido identificados três diferentes Planos de Cargos, Carreiras e Remunerações (nos próprios termos do município), e que são regulamentados por leis próprias e que, portanto, têm regras específicas.

Adiante, no capítulo metodológico, será possível confirmar que, diante dessa configuração que se estabeleceu, algumas escolhas metodológicas se tornaram estritamente necessárias para um melhor aproveitamento desta oportunidade.

### 3 MARCO TEÓRICO

A construção do marco teórico para este trabalho – que consiste em um relato de experiência de um projeto de consultoria, tem a intenção de expor ao leitor possíveis direções e ferramentas, já teorizadas e, talvez, testadas por outros pesquisadores, e que justifiquem as interpretações e soluções apresentadas adiante, na etapa de análise e interpretação dos dados ou, adaptada para a configuração deste trabalho, na etapa de relato da experiência.

Os assuntos e tópicos que serão abordados foram elaborados pensando em atender 3 critérios essenciais:

- a) A utilidade que poderá ter para permitir uma adequada compreensão do objeto de estudo;
- b) Atualidade, considerando para isso a existência de pesquisas recentes que abordem, e de certa forma defendam, o tema pesquisado;
- c) Adaptabilidade ao contexto que está sendo pesquisado. Tendo em vista que grande parte da literatura de ‘administração / gestão’ está direcionada para organizações privadas com fins lucrativos (empresas), e o presente trabalho está sendo desenvolvido em uma organização pública, e que, portanto, tem finalidades essencialmente diferentes, se considera prudente tomar os devidos cuidados para que não haja uma excessiva adoção, ou adoção sem uma adequada recontextualização, de teorias desenvolvidas com o olhar voltado para organizações privadas (BERGUE, 2013; LEME, 2014).

#### 3.1 A GESTÃO DE PESSOAS PELO OLHAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apesar de a gestão de pessoas<sup>4</sup> não ser uma disciplina que teve seu

---

<sup>4</sup> É sabido que o termo ‘Gestão de Pessoas’ apenas passou a ser utilizado em momento avançado no tempo (por volta da década de 1970), em observação as evoluções da área (ou pessoa e/ou cargo) responsável pelo controle/gerência/administração das pessoas nas organizações, suas práticas, seus objetivos e seu posicionamento frente as pessoas e as organizações – estando entre as principais mudanças a compreensão sobre a relevância das pessoas para a eficiência organizacional e do papel estratégico que a área responsável pela gestão delas deve assumir. Antes, normalmente, os termos

berço posto no setor público, já que seu nascimento teria ocorrido em vista de ganhos de eficiência para organizações privadas durante o, conhecido como, 'movimento de Administração Científica', inspirado, principalmente, nas ideias de Taylor e Fayol (WETHER; DAVIDS, 1983 *apud* DUTRA et al., 2019), com o tempo, inevitavelmente, ocorreu o reconhecimento da importância da *práxis* de gestão de pessoas para o setor público, que já sofria com os reflexos gerados por ações não planejadas no âmbito da gestão de pessoas.

Hoje, a gestão de pessoas, tem novos conteúdos e novos contornos. A pessoa saiu de uma posição complementar para uma posição essencial nos processos de trabalho (DUTRA et al., 2019). As pessoas e suas competências são reconhecidas como as principais fontes de vantagens competitivas para as organizações onde atuam (FLEURY, 2002). A abrangência dos conteúdos da gestão de pessoas se expande para muito além de controles burocráticos realizados por detrás das portas de uma sala com a placa "RH", indo até onde estiverem sendo definidos os objetivos e as estratégias organizacionais. E o setor público já não precisa mais fazer bricolagens de modelos de gestão de pessoas que foram desenvolvidos sobre, e para, o contexto de organizações privadas e até mesmo de outros países com realidades bastante diferentes das encontradas por aqui.

Mas é certo lembrar que muitos dos conhecimentos, de modo geral, mas aqui com especial interesse nos conhecimentos ligados a gestão de pessoas, que em grande quantidade estão para nós disponíveis nos dias atuais foram construídos como respostas para problemas emergentes frente a transformações que ocorreram(iam) em diversos âmbitos das sociedades ao longo do tempo. Portanto, é reconhecida a importância de olhar para 'o que já foi' para que se compreenda 'o que se tem hoje' e para 'o que se pode construir amanhã', sendo assim necessário que as características e os efeitos desses diferentes momentos, responsáveis pela construção dos conhecimentos a respeito da *gestão de pessoas* que se realizava nas organizações do setor público brasileiro, sejam adequadamente abordados.

No entanto, é preciso considerar que o que hoje se considera ser conteúdo específico da 'gestão de pessoas', em especial no setor público, por muito

---

utilizados eram 'Departamento de Pessoal' ou 'Departamento de Recursos Humanos'. Aqui o termo 'Gestão de Pessoas' será utilizado de maneira desprendida do momento evolutivo em que se encontrava a área ou processos de/para pessoas, isso porque a intenção quando observados diferentes momentos históricos é fazê-lo usando as lentes da atual 'Gestão de Pessoas'.

tempo não foi mais do que um conjunto de funções e atividades que estavam sobre a responsabilidade da 'administração pública'. Por isso se julgou adequado a realização de uma recuperação que apresente o contexto histórico e as destacadas características da administração pública para que a partir daí possam ser extraídas as principais características da gestão de pessoas nos diferentes momentos.

### 3.1.1 A Evolução da Administração Pública no Brasil

Falar sobre a evolução da gestão de pessoas no Brasil, principalmente no setor público, demanda falar sobre a evolução da administração pública de maneira geral, que ocorria paralelamente às transformações do Estado brasileiro (ABRUCIO, 2020). Isso porque, por muito tempo, as mudanças que puderam ser observadas na maneira de gerir as pessoas em organizações públicas foram mudanças reativas diante de rearranjos do aparato da administração pública provocados por turbulências e transformações no contexto enfrentado (DUTRA et al., 2019; BASSOTI; SANTOS, 2016; BRESSER-PEREIRA, 2001). Ou seja, não foram notadas, por muito tempo (ao menos até o início dos anos 2000<sup>5</sup>), satisfatórias atitudes proativas (sem que houvesse um problema já formado batendo a porta) por parte dos responsáveis pela gestão pública na busca por novas soluções para os conteúdos e práticas da gestão de pessoas do setor público.

Quando se explora um pouco sobre os momentos ou as fases da administração pública brasileira facilmente são encontradas menções sobre três distintas fases (sem considerar as subfases) e sobre os modelos de administração pública postos em prática em cada uma delas:

- a) Fase Patrimonialista - Modelo de Administração Clientelista;
- b) Fase Burocrática – Modelo de Administração Procedimental-formal;
- c) Fase Gerencial – Modelo de Administração focado em resultados.

Cada uma dessas fases contou com seus regramentos e pressupostos próprios, práticos e ideológicos, no entanto, não se deve descartar que

---

<sup>5</sup> Segundo Dutra et al. (2019) na primeira década dos anos 2000, pela primeira vez, o setor público brasileiro investiu mais que o setor privado no desenvolvimento de modelos de gestão de pessoas, esses que tinham como referência o que se tinha de mais avançado em organizações de classe mundial.

as transições, de uma fase à outra, ocorreram de maneira progressiva e acumulativa não havendo o descarte total, ao menos não nos primeiros estágios pós estabelecimento das novas fases, dos elementos das fases anteriores (BRESSER-PEREIRA, 2001). Assim como ocorre quando é feita uma nova pintura em um edifício, em que a nova demão de tinta aplicada pode até cobrir visualmente a anterior, mas ela permanece lá, oculta em sua grande maioria (senão totalidade), no entanto existente, fixa na estrutura e sujeita a aparecer novamente se, por algum motivo, a mais recentemente aplicada descascar.

Na sequência, com o objetivo de identificar alguns aspectos teóricos e práticos da gestão de pessoas de cada uma das fases e seus respectivos modelos de administração pública (considerando o arcabouço teórico que se tem a disposição hoje), são apresentadas algumas das características de cada uma das fases e seus modelos de administração.

### 3.1.2 Primeira Fase: Patrimonialista – Modelo de Administração Clientelista

De acordo Bresser-Pereira (2001), a primeira formação do Estado no Brasil, ocorreu a partir da decadência das rendas de membros da nobreza, donos de muitas terras e patrimônios, que ora se confundiam com os patrimônios do Estado, por eles constituído. Por esses havia a intenção de arrecadar impostos da burguesia mercantil para manter a estrutura estatal, incluindo os salários dos muitos funcionários de nível médio (na hierarquia), que eram “selecionados” para o serviço público por conta de múltiplos tipos de laços existentes entre eles.

O apoio político e/ou outros tipos de favores eram o que se pode entender como os requisitos da época para ocupação de um cargo público (CAMPELO, 2010). E, havendo pouca menção sobre algum tipo de controle do número de funcionários públicos, se pode imaginar que a vacância ou algum tipo de PFT (Planejamento da Força de Trabalho), mesmo que ainda incipiente, certamente não eram critérios considerados para que fossem feitas novas nomeações de funcionários públicos.

Já as posições elevadas do Estado eram ocupadas pela elite, em sua maioria constituída por membros das famílias proprietárias de terras, que se formavam nas faculdades de direito da época, essas que tinham o conservadorismo como

estrutura de pensamento hegemônico. Condição que garantia e reforçava o poder da elite patrimonialista e autoritária que comandava o Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Outro aspecto interessante de se analisar é que nesta época as divisões existentes na sociedade brasileira (de características mercantil-senhorial) se tornavam claramente visíveis. De acordo com Bresser-Pereira,

“A distância educacional e social entre a elite política e o restante da população, imensa. E no meio dela temos uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras do que de funções, dada a função do Estado patrimonial de lhes garantir emprego e sobrevivência”. (2001, p. 7)

Disso se pode entender que, de maneira geral, poderiam ser visualizados basicamente três “blocos sociais”:

- a) A elite que comanda o Estado e, através dele, se perpetuava no poder;
- b) Os então “funcionários públicos” que eram, em sua maioria, escolhidos pelos membros da elite política para ocuparem “cargos” sem muita, ou qualquer, definição sobre o que e como deveriam fazer, recebendo salários apenas suficientes para sobreviverem (que tinham como fonte os impostos cobrados pelo Estado), mas que, no entanto, se fora de cargos públicos esses provavelmente estariam desempregados ou para alcançar o mesmo rendimento teriam de fazer grandes esforços, diferentemente dos ocupantes de cargos públicos, e;
- c) O restante da população, composta por comerciantes pagadores de impostos e profissionais liberais, em sua maioria desempregados, que quando mais “educados e agressivos” almejavam por cargos públicos, mas que para eles como membros da classe média não era algo fácil de se alcançar (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Sobre as relações de trabalho que se estabeleciam não havia legislação trabalhista que as regulassem, fosse no setor público ou privado, era um período “pré-jurídico-trabalhista” (WOOD JR., 1995). Também por isso se pode imaginar que o emprego no setor público se tornava ainda mais interessante e desejado tendo em vista que o desemprego era elevado e, por isso, a mão de obra

abundante, permitindo que os empregadores aplicassem suas próprias regras, ao estilo “se você não quer esse emprego tem alguém que quer”. E pela ausência de legislação específica “as manifestações de trabalhadores eram consideradas caso de polícia” (DUTRA et al., 2019).

Já próximo ao fim desta fase, no setor privado com o surgimento de algumas industriais, que se consolidariam na fase seguinte, se observava a busca por maior produtividade de maneira forçada, sem qualquer gestão estruturada<sup>6</sup> (DUTRA et al., 2019), enquanto isso quase que a totalidade da administração pública que se podia observar não era fundamentada em critérios objetivos e nem mesmo tinha suas finalidades bem definidas, permitindo assim que esses fossem definidos a partir de interesses pessoais, e a preocupação com a eficiência da máquina pública inexistia (BRESSER-PEREIRA, 2001). A exceção se encontrava nos militares, que tinham seus próprios ordenamentos, e em apenas duas organizações do governo federal, o Itamaraty e o Branco do Brasil, que eram bem estruturadas e haviam “instituído normas para ingresso no serviço público, tinham criado planos de carreira, regras para promoção baseadas no mérito, e tinham alimentado uma burocracia profissional com um *ethos* de serviço público” (MARTINS, 1997, p. 16).

E apesar dessa fase da administração pública se tratar de um período histórico de mais de 90 anos (que tem como data de transição para a próxima fase o ano de 1930), em muitos casos, ao observar as configurações atuais de instituições públicas logo se percebe que as mudanças ocorridas ao longo do tempo não foram suficientemente capazes de eliminar completamente as heranças deixadas por esse período da história do Estado brasileiro (MARTINS, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2001; CAMPELO, 2010).

### 3.1.3 Segunda Fase: Burocrática – Modelo de Administração Procedimental-formal

A segunda fase da administração pública brasileira teve seu início com a ocorrência da revolução militar de 1930, essa que teria se sucedido diante da insatisfação tanto dos “militares, que demandavam a ordem e o progresso anunciados

---

<sup>6</sup> No início da fase industrial os funcionários designados como ‘capatazes’ que seriam os responsáveis por contratar e demitir os funcionários, além de supervisionar o trabalho deles (OLIVEIRA; MEDEIROS, 2011). A “gestão de pessoas” se limitava a isso.

na bandeira republicana, e da indignação de liberais clamando por democracia” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 9), e veio a se consolidar com a primeira reforma administrativa brasileira, iniciada de fato em 1936-1937, que ficou conhecida como Reforma Administrativa Burocrática, por ser baseada na teoria burocrática apresentada por Max Weber e que também foi chamada de PPA (*Progressive Public Administration*) (HOOD, 1995 *apud* SECCHI, 2009);

Entre as principais características dessa época se tem um regime de governo autoritário que, liderado por Getúlio Vargas, consegue promover significativas transformações no Estado brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2001). Dentre elas o Estado se converte, ainda que mantendo elementos da aristocracia, em um Estado burocrático frente a expansão do capitalismo industrial (esse também incentivado pelo Estado) que trouxe consigo as ideias weberianas que defendiam a necessidade de um modelo de dominação burocrático para a prosperidade capitalista e desenvolvimento econômico do país (CAMPELO, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2001).

A administração pública por sua vez, diante das mazelas estabelecidas pelo modelo anterior, demandava profundas transformações para que os anseios desenvolvimentistas e burocráticos do governo pudessem ser alcançados. Característicos do modelo burocrático de Weber, controles rígidos, normas racionais-legais, profissionalismo, ideia de carreira, hierarquia funcional e a formalidade e impessoalidade passaram a balizar os novos ordenamentos da administração pública (CAMPELO, 2010).

Como importante passo para a modernização da administração pública brasileira, em julho de 1938, é criado o DASP (Departamento de Administração do Serviço Público) com a missão de conduzir uma significativa reforma na forma de pensar e organizar a administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2001; CAMPELO, 2010) e, conseqüentemente, seus elos componentes como a gestão de pessoas.

A administração pública havia se tornado um objeto de interesse para Vargas que buscou, através do DASP, empreender transformações inspiradas no serviço público britânico, que tinha como suas principais diretrizes: “[a] critérios profissionais para o ingresso no serviço público, [b] desenvolvimento de carreiras e [c] regras de promoção baseadas no mérito” (MARTINS, 1997, p. 16).

De acordo com Wahrlich (1983) citada por Bresser-Pereira (2001) o DASP foi o responsável por promover importantes mudanças na administração pública, estando entre as principais:

“[1] ingresso no serviço público por concurso, [2] critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, [3] organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, [4] administração orçamentária, [5] padronização das compras do Estado, [6] racionalização geral de métodos” (p. 11).

Como se pode observar das seis mudanças destacadas pela autora três delas (1, 2 e 3) estão no território que hoje se compreende pertencer a gestão de pessoas. Fato esse que nos permite reafirmar a importância, tanto pregada, das pessoas e assim, conseqüentemente, da gestão de pessoas para as organizações, sejam essas privadas ou públicas. Hoje, essa realidade, está mais clara e fundamentada, mas já na época da fase burocrática se teve essa percepção, mesmo que de um modo restrito, considerando o que diz Campelo (2011, p. 309) quando expõe que o DASP tentou por algumas vezes, sem sucesso, aplicar uma “política de Recursos Humanos” baseada no princípio de mérito profissional.

De acordo com Campelo (2011) algumas características do modelo burocrático, baseadas nas ideias de Weber, ficaram facilmente visíveis na administração pública, e em organizações privadas (DUTRA et al., 2019), da época e ainda são até os dias atuais, são elas:

- a) **Normas racionais-legais:** são elas que garantem ao administrador o poder de coação sobre os subordinados de maneira uniforme e limitam o poder de coação até onde as normas legais permitam;
- b) **As normas racionais-legais precisam estar escritas e serem exaustivas:** se entende como necessário fazê-lo para que o máximo de relações de autoridade existentes dentro de um sistema sejam contempladas evitando assim que se encontrem brechas;
- c) **Hierarquia bem definida:** A hierarquia é responsável por definir o sistema de autoridades, indicando os inferiores (subordinados) e superiores em cada camada da hierarquia. Deve ter um formato de pirâmide, de modo que haja um escalonamento vertical de importância e de responsabilidades. E cada pessoa deve ter apenas um superior imediato, não uma “comissão” de superiores;
- d) **O cargo é que detém a autoridade e as responsabilidades, não as pessoas:** é o cargo que determina quais deverão ser

atividades, as funções, realizadas pelas pessoas. É também o cargo que estabelece a posição na hierarquia. Aqueles que estão em cargos de liderança são considerados imparciais, e devem seguir as regras de seus cargos para que a organização alcance seus objetivos, e por fim;

- e) **São utilizados administradores profissionais:** os administradores burocratas profissionais são estritamente fiéis a seus cargos, realizando a administração das organizações exatamente como prescrito em nome de terceiros.

Considerando todas essas mudanças apresentadas logo se pode perceber que o modelo burocrático, considerando a bagunça em que se encontrava a administração pública no Brasil, contribuiu grandemente a época para o amadurecimento da gestão pública de maneira geral, no entanto, conforme já alertado anteriormente, não se poderia esperar que esse novo modelo e suas mudanças fizessem desvanecer completamente as práticas patrimonialistas e clientelistas. Por exemplo, Couto (1966) citado por Barbosa (1996), diz que segundo levantamento realizado pelo próprio DASP anos depois, de 1937 até 1962, o número de funcionários contratados para o serviço público pelo regime pistolão – por indicação de pessoa influente – representava algo próximo de 85% do total de funcionários do Estado.

Ocorreu ainda nessa fase o que se pode entender como uma perda de folego do processo de burocratização que teve início em 1945 com a retirada de Getúlio Vargas do poder e, devido a isso, ocorre um enfraquecimento do DASP, que passou a atuar mais como um órgão consultivo (BRESSER-PEREIRA, 2001). Com o retorno de Vargas ao poder de 1951 até 1954 se notaram novas tentativas de dar continuidade ao processo de burocratização, mas que não tiveram efeitos significativos (WAHRLICH, 1984 *apud* BRESSER-PEREIRA, 2001; BRESSER-PEREIRA, 2001).

Outro ponto é que como hoje já se sabe, o modelo burocrático, por mais que se deva ter seus méritos reconhecidos, não é o modelo mais adequado, principalmente, para a forma de pensar e de fazer a gestão das pessoas nas organizações, sejam elas privadas ou públicas (DUTRA et al., 2019; LEME, 2014; MUNCK; CROCHEMORE; DE PAULA, 2014). Começando, por exemplo, pela forma de contratação via concurso público, criado e, por muitos, compreendido como um eficiente mecanismo meritocrático para seleção de funcionários, mas que também tem

sua efetividade questionada frente a outros critérios que poderiam ser utilizados para avaliação do mérito, como é o caso do desempenho comprovado na função ou a qualificação (BARBOSA, 1996), este último que, aliás, já se observa em muitos casos sendo posto em prática.

Além disso, também pode-se mencionar que algumas mudanças geradas pelo modelo de administração burocrática causaram algumas disfunções que podem até hoje serem observadas na prática da administração pública, conforme aponta Paludo (2013), estando entre as principais:

- a) Cria-se um apego exagerado com as regras e regulamentos que ora podem deixar em segundo plano os conhecimentos técnico-profissionais dos funcionários e que realmente poderiam contribuir para o alcance dos objetivos da organização;
- b) O formalismo demasiado e o excesso de papelório do modelo burocrático demandam esforços para serem produzidos e seus respectivos registros (papeis), muitas das vezes, são desnecessários e acabam por influenciar negativamente no tempo gasto para realização dos processos;
- c) Os servidores burocratas tendem a se tornarem resistentes a mudanças após aprenderem e se adaptaram as normas existentes;
- d) A pessoa (e suas características próprias) por detrás do cargo é desconsiderada já que a relação de trabalho entre organização-funcionário, e com isso entre os superiores e seus subordinados, deve ser impessoal – de cargo para cargo;
- e) Os processos se tornam rígidos e inflexíveis uma vez que as normas são amplas e devem ser rigorosamente seguidas, impedindo que se desenvolva um ambiente de criatividade e inovação;
- f) O cidadão não é o mais importante em um modelo de administração pública burocrática, mas sim o atendimento dos próprios interesses da burocracia, e;
- g) Como a hierarquia do modelo burocrático distancia os tomadores de decisões daqueles que realizam os serviços necessários muitas das vezes estas decisões se tornam incompatíveis e

inadequadas para a realidade enfrentada.

Como se pode ver, apesar de terem sido diversas e significativas as mudanças promovidas, ou ao menos almeçadas, a duração da fase burocrática foi bastante curta. Bresser-Pereira (2001) diz que como a industrialização chegou tarde ao Brasil (industrialização que se pode entender como sendo o principal fator incentivador das mudanças da fase burocrática), logo, as mudanças na administração pública e, conseqüentemente, na gestão de pessoas, ocorreram em momento tardio no Brasil (em comparação com outras nações mais desenvolvidas que impulsionaram as transformações em âmbito global), por isso, não demorou para que, diante de novas configurações e demandas da sociedade, características de um novo modelo – gerencial / focado em resultados – começassem a ser vistas junto ao modelo burocrático.

Por fim, para não deixar de mencionar o contexto do setor privado (que acabaria mais tarde servindo de exemplo para o setor público), com a ampliação das atividades industriais no país a demanda por trabalhadores aumenta dando a eles maior poder de barganha, e é quando são criadas as primeiras leis trabalhistas para regulamentar as relações de trabalho, pressionando as organizações a estruturarem suas áreas de gestão de pessoas, ainda que minimamente, para atender as exigências legais da época (DUTRA et al., 2019). Apesar disso, e da disseminação das ideias da administração científica, o empirismo era ainda a forma dominante de administrar as empresas e as pessoas nelas. Somente mais adiante, entre 1945 e 1964, o Estado investiu para que empresas multinacionais se instalassem no Brasil trazendo com elas os modelos de gestão de pessoas centrados no paradigma taylorista/fordista.

### 3.1.4 Terceira Fase: Gerencial – Modelo de Administração focado em resultados

Antes que se chegue de maneira derradeira na terceira fase denominada de gerencial e seu modelo de administração ‘gerencialista’ ou ‘focado em resultados’, que teria emergido como resposta ao novo modelo de sociedade “pós-industrial do conhecimento e dos Serviços” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 12) que começava a figurar no Brasil tendo como referência países mais desenvolvidos da Europa Ocidental e os Estados Unidos, que impulsionavam a globalização capitalista

e junto com ela profundas transformações nas sociedades, houve a proposição de uma nova Reforma Administrativa em 1967, que apesar de ter a burocracia como principal base orientadora já contemplava objetivos compreendidos como pertencentes ao ideário gerencialista (COSTIN, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2001).

O Decreto-Lei Nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 foi instituído três anos após os militares assumirem o poder novamente – em 1964 –, ele foi o instrumento responsável pela proposição do que seria a segunda Reforma Administrativa brasileira (CAPOBIANGO et al., 2013).

No entanto, é interessante mencionar que Bresser-Pereira (2001) identificou que mesmo muitos anos antes do Decreto-Lei Nº 200, devido ao atraso da industrialização em solo brasileiro, ainda em 1938, já ocorrera a primeira ação baseada em ideais do modelo gerencialista – a criação da primeira autarquia – mas que, apesar disso, segundo o autor, o modelo burocrático, pregado com o apoio de um regime autoritário e com objetivo modernizador, em paralelo com ações clientelistas e um pensamento ainda patrimonialista, mantidos ainda desde a primeira fase, continuavam sendo o *modus operandi* dominante mesmo após o Decreto-Lei Nº 200 de 1967.

Ou seja, a proposição para um novo modelo de administração pública chega em um momento em que nem mesmo as disfunções da primeira fase haviam sido superadas totalmente. O modelo burocrático, imposto por Vargas, que deveria ter sido o responsável por corrigir essas disfunções não conseguiu fazê-lo (até mesmo porque havia forte resistência de caráter político que impedia sua plena implantação e/ou prática), e de 1945 até 1964 os esforços para a promoção de mudanças *pró-burocratização* havia sido reduzidos e assumido um ritmo lento permitindo o fortalecimento das práticas da primeira fase.

Pensando em um modelo de administração gerencialista, focado em resultados, mesmo que sua proposição fosse feita em tal momento, é certo que o terreno não estava fértil o suficiente para a sua implantação. Tanto é que da tomada do poder pelos militares em 1964 até a proposição do Decreto-Lei Nº 200 em 1967 ocorreu um enrijecimento da burocracia, como uma forma de recuperação e fortalecimento de ideias e práticas do modelo burocrático, e após, junto da burocratização, se inicia a inserção de ideias compreendidas como pertencentes ao paradigma gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Desta forma, teria sido apenas a partir de 1995 (28 anos depois do

Decreto-Lei Nº 200), quando Bresser-Pereira assume o recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que a reforma administrativa gerencial, agora sim centrada no ideário gerencialista, começaria a ser posta em prática na Administração Pública no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Todavia, antes que a Reforma de 1995 aconteça, o Decreto-Lei Nº 200 de 1967 foi o responsável por promover um processo de descentralização do poder político e administrativo que assumiu três direções e, por isso, permitiu que essas entidades (como exemplo as autarquias) obtivessem autonomia frente a gestão de seus recursos.

[Marcelino] destaca como aspectos inovadores o triplice sentido da descentralização [1] dentro dos quadros da administração federal; [2] da administração governamental para a órbita privada; [3] e da União para os governos locais” e o “estabelecimento do conceito de sistemas administrativos para as funções comuns a todos os órgãos, o que em princípio facilitou a descentralização da gestão de recursos (pessoal, material, finanças)” (MARCELINO, 1988 p. 43-44 *apud* COSTA, 2008, p. 275).

Costa (2008) também entende que o Decreto-Lei Nº 200 “criou procedimentos uniformes de gestão e controle e os mecanismos de flexibilização administrativa [...] diretrizes para o controle centralizado e para a autonomia dos organismos públicos” (p. 283). Outras conquistas teriam sido a criação do ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) pela Secretaria de Administração Pública (SEDAP) e o desenvolvimento de alguns instrumentos na área de serviços gerais (MARCELINO, 2003 *apud* COSTA, 2008).

Sendo um pouco mais específica Costin (2010) diz que o Decreto-Lei Nº 200, no que se destinava a área de pessoal, tinha como princípios a “valorização e dignificação da função pública e do servidor público” (p. 61), e conseguiu gerar importantes resultados como:

- a) Aumento da produtividade;
- b) Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público;
- c) Fortalecimento do sistema de mérito para ingresso na função pública;
- d) Acesso a função superior e escolha do ocupante de funções de direção e assessoramento;
- e) Retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, e;

- f) Concessão de maior autonomia aos dirigentes e chefes na administração de pessoal.

Tanto Costin (2010) como Bresser-Pereira (2001) concordam que esses resultados se aproximam das intenções do modelo gerencialista. No entanto, segundo Bresser-Pereira (1988), entre outros motivos, o que faltava para a reforma administrativa de 1967 assumir um caráter mais gerencialista e que, por isso, fez com que em 1995 essa reforma fosse anulada, seriam alguns aspectos essenciais como: a criação de indicadores de desempenho, a elaboração de contratos de gestão e o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado.

Ainda antes da Reforma de 1995, com a nova Constituição de 1988 (CF/1988) algumas mudanças importantes para o futuro da gestão de pessoas no setor público ocorreram. A descentralização do poder político, administrativo e financeiro (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018) do Estado se consolidada com cessão da autonomia legislativa aos estados e municípios. Em paralelo a isso a CF/1988 traz a declaração dos direitos sociais da população: educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a infância e assistência social, e junto deles a determinação de que seria o ente federativo mais próximo da população o responsável em prover o acesso a estes direitos, assumindo assim os municípios grande responsabilidade pela oferta de serviços públicos e, portanto, tendo que se estruturar administrativamente para suportar adequadamente as demandas geradas por essa obrigação (CARDOSO JR, 2011).

Quando se chega em 1995 o cenário nacional acabara de passar por um momento bastante conturbado, vinha de um período de hiperinflação, diversos casos de corrupção e se aprofundava uma crise econômica devida por problemas fiscais, demandas crescentes da população por serviços públicos e o enfraquecimento da modalidade econômica em que o Estado atuava fortemente para reduzir as importações (COSTIN, 2010), motivos esses, entre outros, que levaram o então presidente da República Fernando Collor, eleito em 1990, a sofrer o *impeachment* em 1992, sendo substituído por Itamar Franco que permaneceu no poder até 1995.

A administração pública continuava fortemente centrada no modelo burocrático, que a própria CF/1988 teria contribuído para seu engessamento (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018), com o fortalecimento de procedimentos formais e a estruturação das carreiras de um modo que não se permitia a premiação de desempenhos diferenciados, prática essa já difundida em organizações privadas e até

governos de alguns países (DUTRA et al., 2019), isso com a intenção de não permitir a “troca de favores” em benefício e por interesses próprios (COSTIN, 2010).

É então sob esse contexto que a reforma de 1995 é proposta contemplando três dimensões: institucional, cultural e gestão (BRESSER-PEREIRA, 2001).

[1] a dimensão institucional-legal, visando a sanar gargalos jurídicos para melhorar a eficiência da Administração Pública; [2] a dimensão cultural, para enfrentar os resquícios patrimonialistas e a resposta burocrática para o problema, disseminando valores e medidas que criassem uma cultura compatível com uma administração pública gerencial; e, finalmente, [3] uma dimensão gerencial, relacionada às práticas de gestão. (COSTIN, 2010, p. 68-69)

Se observa assim que essa proposta de reforma reconhecia a necessidade de até certo ponto, apoiado no ideário burocrático, reforçar, e reformar, os instrumentos formais-legais com a intenção de “tapar buracos” que impediam o alcance da eficiência desejada. Reconhecia a manutenção de práticas patrimonialistas instituídas desde a primeira fase e que, portanto, demandava mais do que mudanças nos instrumentos legais-formais e nos procedimentos, tendo que modificar também a cultura instituída na administração pública. E por fim a implantação de instrumentos e práticas desenvolvidas em observância ao paradigma gerencialista, com o foco em resultados, desenvolvidos no âmbito de organizações privadas com fins lucrativos, visando a obtenção de melhores desempenhos ao mesmo tempo em que se buscava fazê-lo com os menores custos possíveis.

Costin (2010) elenca algumas das mudanças propostas pertencentes a dimensão institucional-legal, dentre as quais se tem algumas que exercem força direta sobre a gestão de pessoas no setor público:

- a) A *eficiência* passa a ser uns princípios norteadores da administração pública<sup>7</sup>;
- b) A *estabilidade* do servidor público é flexibilizada podendo ser revogada se houver insuficiência de desempenho ou se identificado um excesso de servidores (este último não chegou a entrar em vigor);
- c) Abre-se a possibilidade de realizar *contratações de servidores*

---

<sup>7</sup> Segundo Costin (2010, p. 69) antes eram princípios norteadores da administração pública: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade.

*não estatutários;*

- d) São permitidos o estabelecimento de *Contratos de gestão*, que permitem a elaboração de contratos contendo além dos valores que poderão ser empenhados as metas de desempenho estabelecidas que deverão ser alcançadas;
- e) Correção da legislação que estabelecia os *tetos de remuneração* dos servidores (que muitas das vezes não considerava alguns itens que adicionavam valores a remuneração total) e;
- f) O *período de estágio probatório* passa de dois para três anos e, diante do princípio de eficiência, se fortalece a orientação de que seja avaliada a capacidade e/ou necessidade de efetivação após esse período.

Por pressões de associações e sindicatos de servidores públicos outras medidas propostas não chegaram a se consolidar, que entende Costin (2010) ser um reflexo do apego ao modelo de administração burocrática.

A Reforma de 1995 conduzida por Bresser-Pereira teve como referencial o ideário da NPM (*New Public Management*) / NPG (Nova Gestão Pública) ou Administração Pública Gerencial (APG) (SECCHI, 2009) e ideias do ‘Governo Empreendedor’ (GE) apresentadas por Osborne e Gaebler (1992) no livro “*Reinventando o Governo*” que o próprio Bresser-Pereira (2001) diz ter inspirado algumas de suas ideias que se corporificaram nas propostas da reforma de 1995.

Esse quadro referencial utilizado por Bresser-Pereira foi desenvolvido, também, como crítica ao modelo de administração burocrático weberiano que era considerado já inadequado devido a sua ineficiência, morosidade, auto referenciamento e distanciamento das necessidades da população (BARZELAY, 1992; OSBORNE; GAEBLER, 1992; HOOD, 1995; POLLITT; BOUCKAERT, 2002 *apud* SECCHI, 2009), que assim o tornava incapaz de atender as demandas da nova sociedade (pós-industrial, do conhecimento e voltada para os serviços) que se estabelecia (BRESSER-PEREIRA, 2001). Reconhecida a importância desse quadro referencial para este trabalho se faz necessário explorar alguns de seus principais aspectos antes de continuar a narrativa que até então se desenvolvia.

A NPM, ou APG, tem como orientações essenciais a eficiência, a eficácia e a competitividade (SECCHI, 2009). Apesar de definições distintas serem defendidas por diferentes autores, que olharam a realidade de diferentes países,

considerando os interesses maiores deste trabalho se destaca a visão de Hood e Jackson (1991) citados por Secchi (2009) que entendem a NPM como uma filosofia de administração composta por *doutrinas e justificativas* (que se consolidam em ações e razões racionalizadas) baseadas na eficiência e no desempenho.

Hood e Jackson (1991) defendem que a APG é um argumento administrativo ou uma filosofia de administração, na qual eficiência e desempenho são valores que prevalecem. Essa filosofia de administração é baseada em um conjunto de doutrinas e justificativas. As doutrinas são prescrições para a ação, receitas para serem aplicadas na gestão e no desenho das organizações públicas. As justificativas são as razões para a pertinência das doutrinas, dando a elas um sentido racional (SECCHI, 2009, p. 354).

Essa definição é especialmente interessante pois sua composição possui elementos que se aproximam da definição de um 'modelo de gestão de pessoas' apresentado por Fleury (2002).

Entende-se por modelo de gestão de pessoas a maneira pela qual uma empresa se organiza para gerenciar e orientar o comportamento humano no trabalho. Para isso, a empresa se estrutura definindo princípios, estratégias, políticas e práticas ou processos de gestão. Através desses mecanismos, implementa diretrizes e orienta os estilos de atuação dos gestores em sua relação com aqueles que nela trabalham (p. 11)

A relevância dessa proximidade será adiante abordada com maior atenção (tópico 3.2).

Hood (1991, p. 11) e Hood e Jackson (1991) citados por Secchi (2009, p. 355) apresentaram os três grupos de valores centrais normalmente utilizados para construção das *justificativas* que sustentam a NPM.

- a) Grupo Sigma (Enxuto e com propósito): Eficiência e alocação racional de recursos, limitação do desperdício, simplicidade e clareza;
- b) Grupo Teta (Honesto e Justo): Equidade, justiça, neutralidade, *accountability* e controle de abusos dos agentes (desonestidade, imperícia etc.);
- c) Grupo Lambda (Robusto e Resiliente): Capacidade de resposta, resiliência sistêmica, flexibilidade, elasticidade.

E então as *doutrinas* da NPM, desenvolvidas em consideração as *justificativas*, que, como já mencionado, são elaboradas em referência aos conjuntos

de valores (não necessariamente com uma relação um para todos), que foram apresentadas por Hood (1991, p. 4-5) – as mais recorrentes nos modelos baseados na NPM.

- a) Gestão profissional prática no setor público;
- b) Normas explícitas e medidas de performance;
- c) Maior ênfase nos controles de saída;
- d) Mudança para desagregação de unidades no setor público;
- e) Mudança para maior concorrência no setor público;
- f) Pressão nos estilos de setores privados nas práticas de gestão, e;
- g) Pressão por maior disciplina e parcimônia no uso de recursos.

Para cada uma destas doutrinas, para que se obtenha a sustentação necessária, são identificadas as *intenções*, voltadas para os aspectos práticos, que as traduzem e as *justificativas* utilizadas para que ocorram suas implementações. Por exemplo, para a doutrina ‘Normas explícitas e medidas de performance’ se tem como *intenções* a definição de objetivos, metas e indicadores de desempenho, que preferencialmente devem ser mensurados de formas quantitativas, e se justifica a adoção dessa doutrina entendendo que a prestação de contas demanda que se tenha claramente expressas quais são as metas estabelecidas já que, também se justifica que, a eficiência demanda um ‘olhar duro’ para os objetivos pretendidos (HOOD, 1991, p. 5).

Costin (2010) ao listar as principais características da administração gerencial corrobora com as doutrinas apresentadas por Hood (1991) mas acrescenta ao mencionar a criação de novas figuras institucionais, inclusive mencionadas por Bresser-Pereira (2001) como componentes da reforma de 1995.

“criação de figuras institucionais para realização de serviços que não configuram atividades exclusivas de Estado, como PPP (parcerias público-privadas) e Organizações Sociais e Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) que podem estabelecer parcerias com o poder público (COSTIN, 2010, p. 35).

Outro aspecto importante de se mencionar é que o modelo gerencialista (e/ou outros similares) não considera descartar todas as características do modelo burocrático e, por isso, não se configura como um modelo de ruptura (SECCHI, 2009). Na própria definição da NPM apresentada aqui anteriormente se

pode notar a presença de termos que rapidamente resgatam premissas da burocracia weberiana como 'doutrinas', 'prescrições', 'receitas', 'desenho organizacional' e 'racionalidade'. Outrossim, Costin (2010, p. 35) lista alguns dos traços da administração burocrática preservados na NPM.

- a) Carreiras estruturadas com exigência de concurso público para cargos ligados a fiscalização, regulação e coordenação das políticas públicas;
- b) Exigência de procedimentos estruturados, por exemplo para a realização de licitações e contratações de obras e serviços;
- c) Mecanismos que protegem os servidores de perseguições políticas, e;
- d) Estruturas que possam de alguma forma permitir a verificação da adequação aos procedimentos definidos.

Logo, não se deve esperar que aspectos essenciais da burocracia sejam descartados de um modelo que se proponha ser baseado na NPM.

Outro referencial utilizado por Bresser-Pereira para a reforma de 1995 foi o livro '*Governo Empreendedor*' de Osborne e Gaebler, que segundo Secchi (2009) tem uma abordagem essencialmente pragmática e utiliza uma linguagem bastante prescritiva, focando nas posturas que as organizações públicas devem adotar para se tornarem mais racionais e eficazes. Secchi (2009, p. 356-357) apresenta uma lista de quais seriam "os 10 mandamentos do GE":

- a) Governo catalisador;
- b) Governo que pertence à comunidade;
- c) Governo competitivo;
- d) Governo orientado por missões;
- e) Governo de resultados;
- f) Governo orientado ao cliente;
- g) Governo empreendedor;
- h) Governo preventivo;
- i) Governo descentralizado, e;
- j) Governo orientado para o mercado.

Com uma brevíssima análise das prescrições que sustentam esses mandamentos se percebe que a maioria compartilha os mesmos valores identificados na NPM (competitividade, abandono da normatização e formalismo excessivos,

estabelecimento de objetivos e controle dos resultados, preferência por uma postura proativa ao invés de reativa, atuação intermediária em alguns segmentos e descentralização das decisões).

O que parece destoar um pouco são os mandamentos que defendem uma aproximação e maior participação da população, da comunidade, dos “clientes”, nas decisões de governo (mandamentos 1, 2 e 6), postura essa que figura no ideário da governança pública (abordada adiante).

Além disso se tem as orientações que intitulam o livro, de que o governo deve literalmente empreender, que é expressa, principalmente, pelo mandamento 7 (Governo empreendedor): “os governos devem esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços” (SECCHI, 2009, p. 356) e no mandamento 10 (Governo orientado para o mercado) onde se defende que o governo deve realizar investimentos em aplicações de risco (SECCHI, 2009).

Outras prescrições que merecem atenção adicional, embora figurem no quadro na NPM, mas, na visão de Osborne e Gaebler parecem ter avançado um pouco mais, são as expressas nos mandamentos 3 e 4 (governo competitivo e governo orientado por missões), que fazem lembrar a ilustríssima teoria de Prahalad e Hamel (1990) das *‘core competencies’*, já que os argumentos apresentados defendem que os governos devem dedicar mais atenção as suas verdadeiras missões (portanto devem identificar quais são primeiro), e em algumas áreas, para conseguirem melhorar a qualidade de seus serviços através da competitividade, não devem manter o monopólio.

Agora olhando para as características apresentadas, tanto da NPM como do GE, podemos fazer algumas inferências sobre as transformações que ocorrem na gestão de pessoas no setor público, ou que deveriam ocorrer, para suportar um modelo de administração pública elaborado em referência a este quadro teórico.

Começando pela atribuição da responsabilidade as pessoas atuantes no serviço público sobre os resultados aferidos através dos indicadores de desempenho, que demanda mecanismos de avaliação bem estruturados e alinhados com os objetivos da organização, e, conseqüente, havendo a comprovação de desempenhos satisfatórios também espera que haja uma adequada estrutura de compensação / remuneração que incentive e valorize o melhor desempenho. E ainda

antes disso na identificação de quais são os objetivos das organizações públicas e/ou de suas áreas componentes, para que então possam ser definidas as metas que deverão ser alcançadas e quais serão os parâmetros utilizados para a mensuração dos resultados, se tornando indispensável que a área responsável pela gestão de pessoas participe ativamente.

Também há o interesse no desenvolvimento constante do servidor público para que, além de conseguir realizar suas funções atuais, considerando, principalmente, o princípio de economicidade, também seja possível realizar mudanças organizacionais que se tornem necessárias diante de novas configurações contextuais ou diante de novas determinações políticas sem a necessidade de muitos esforços.

Já diante de uma situação em que é reconhecida a impossibilidade de no tempo e/ou da forma desejada formar um quadro de pessoal dotado dos requisitos necessários para se alcançar os resultados pretendidos, se abre a possibilidade para que o processo de contratação seja realizado após a observação das formas possíveis, respeitando a legislação vigente, qual pode melhor atender aos requisitos identificados considerando os impactos também no médio e no longo prazo. Demandando que a área de gestão de pessoas tenha a capacidade de projetar cenários futuros apoiados em informações confiáveis e relevantes e então tenha a capacidade de articulação e diálogo com atores internos e externos à organização.

E ainda com um estabelecido anseio pela melhoria da eficiência se pode mencionar que uma 'postura de liderança' se faz indispensável naqueles que ocupem posições de chefia. Gerando assim demandas tanto na dimensão instrumental (gerencial), tendo que adotar e fornecer adequadas ferramentas para a operacionalização da gestão. Também na dimensão cultural com o estabelecimento, constante reforço e acompanhamento da adoção e da efetividade das propostas e dos instrumentos de gestão, considerando o quadro das ideias que representem os valores do modelo da administração pública gerencial. E tanto a dimensão instrumental como a dimensão cultural devem estar devidamente asseguradas e alinhadas com os instrumentos legais (referentes a dimensão institucional) que tratam da gestão de pessoas, se encaixa aqui o PCCR.

Retornando a Reforma de 1995, Bresser-Pereira (2001) diz que dois anos após seu início, em 1997, já se podia constatar que nas dimensões cultural e institucional se obtivera resultados satisfatórios, mencionando o entendimento das

ideias propostas e da necessidade de um novo modelo de administração pública baseado no quadro da administração pública gerencial e a aceitação, incluindo a aprovação da maioria das leis necessárias para que ocorresse a implementação do novo modelo.

Sobre a dimensão gerencial, diretamente ligada aos processos de implementação, o autor reconhece que não identificava naquele momento uma configuração satisfatória e, por isso, teve de pleitear algumas mudanças que em parte permitiram o que seria o início dos trabalhos de implementação (BRESSER-PEREIRA, 2001), processo esse que mesmo 16 anos após sua proposta, em 2011, o autor disse que ainda ‘estava acontecendo’ (BRESSER-PEREIRA, 2011).

As Reformas Administrativas, de um modo geral, são promovidas em âmbito Federal e, por isso, podem ou não produzir efeitos para além de sua esfera de responsabilidade, já que diante dos ditames da CF/1988 fica a cargo dos estados, municípios e outras organizações públicas instituir suas próprias legislações desde que não violem os limites de suas competências ou deixem de atender determinações superiores. Sobre isso Bresser-Pereira (2001, p. 27) relatou que “no nível dos estados da federação, e dos municípios, as ideias e instituições da reforma gerencial vão sendo implantadas de forma cada vez mais consistente”, revelando a apreciação e o interesse para além do âmbito Federal, já naquela época, por um modelo de administração pública mais eficiente do que o burocrático, até então dominante.

No entanto, se houver um (re)fortalecimento da burocracia, que tem como forte característica o desejo e a busca pela centralização das decisões acerca das administrações públicas (PEREZ; FORGIARINI, 2016), os municípios podem ter seus desempenhos prejudicados uma vez que teriam de seguir as determinações superiores que tem como característica elementar a morosidade.

### 3.1.5 Governança Pública: A Quarta Fase da Administração Pública?

Mais recentemente outro conjunto de ideias começou a figurar no cenário da administração pública brasileira<sup>8</sup>, a Governança Pública. Tendo como sua

---

<sup>8</sup> De acordo com Flórez (2017) citado por Ramos et al. (2021) a governança corporativa aplicada no setor público foi primeiro implementada no Reino Unido e nos Estados Unidos ainda na década de 1980. Já no Brasil o principal marco de defesa pela adoção da Governança pública pode ser considerado o Decreto nº 9.203, de 2017.

principal característica a defesa pela necessidade da participação de diferentes atores internos e, principalmente, externos na avaliação e construção de políticas públicas, sem deixar de atender aos requisitos de eficiência já defendidos pela NPM. Quando se fala em estabelecer uma 'boa governança pública', normalmente, significa dizer que deve ser adotada uma "combinação de boas práticas de gestão pública" (SECCHI, 2009, p. 358), incluindo 'práticas democráticas'.

Nota-se que entre os principais motivos do interesse de implementar a governança na administração pública brasileira estaria a intenção de fazer com que o Brasil seja aceito como membro da OCDE (MATIAS-PEREIRA, 2010; THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2020), já que ela exige e estabelece como critério de entrada a prática de uma boa governança pública.

No cenário internacional, de acordo com Secco et al. (2014) citado por Castelo et al. (2018) as principais diretrizes da governança são:

- a) Eficácia;
- b) Eficiência;
- c) Integridade;
- d) Transparência;
- e) Responsabilidade;
- f) Legitimidade;
- g) Falta de corrupção;
- h) Estabilidade;
- i) Participação;
- j) Capacitação;
- k) Coordenação;
- l) Justiça social;
- m) Equidade; e
- n) Sustentabilidade ambiental e social.

No site do Governo Federal brasileiro se encontra disponível o 'Guia da Política de Governança Pública', elaborado e disponibilizado em 2018, um documento com pouco mais de 80 páginas que declara ter como principal objetivo dar "segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203, de 2017, e sirva como um referencial para a sua execução" (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018). Decreto esse mencionado que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

No referido decreto se define Governança Pública no Art. 2º parágrafo I como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2018). E no Art. 3º lista nos parágrafos de I à VI os princípios da Governança Pública:

- I.Capacidade de resposta;
- II.Integridade;
- III.Confiabilidade;
- IV.Melhoria regulatória;
- V.Prestação de contas; e
- VI.Transparência.

Como se pode perceber os princípios adotados estão prioritariamente direcionados para a ideia de ‘acompanhamento’ e ‘controle’ das ações públicas.

Já no mencionado ‘Guia de política de governança pública’ se pode perceber uma forte ênfase sobre a atenção para as ‘necessidades e interesses da sociedade’ como princípio maior. Se fala por exemplo que muitas das vezes as instituições se veem na necessidade de reformular seus elementos constituintes, por exemplo seus processos de trabalho ou sua estrutura organizacional, para que suas ações se alinhem com os interesses da sociedade.

Com frequência as instituições públicas realizam medidas voltadas ao aprimoramento de sua governança, ou seja, para que suas ações estejam efetivamente direcionadas para objetivos alinhados aos interesses da sociedade. Isso pode ser observado em cada revisão de processo de trabalho, avaliação de política pública, reformulação de objetivos e diretrizes, reestruturação organizacional, reorganização de procedimentos de atendimento, enfim, em cada ato praticado com o objetivo de melhorar a organização pública e torná-la mais capaz de atingir sua missão institucional (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 17).

Os princípios da Governança Pública sem dúvida são muito importantes para combater problemas presentes na administração pública, para possibilitar que elevados níveis de efetividade possam ser alcançados e para o fortalecimento de uma democracia mais participativa. Agora nos resta entender como a Governança Pública se relaciona com a gestão de pessoas nas organizações públicas.

Novamente consultando o ‘Guia de política de governança pública’ se localiza o emprego do termo “gestão de pessoas” apenas uma vez, quando é

apresentado o caso prático de implementação da política de governança no Ministério do Desenvolvimento Social do Governo Federal, e então fala-se que foram realizados alguns seminários sobre governança pública com temas específicos<sup>9</sup>, entre eles o tema gestão de pessoas, no entanto, sem mencionar nada além disso. Já quando se busca separadamente as palavras “gestão” e depois “pessoas” é possível localizar algumas declarações interessantes que envolvem ou influenciam a gestão de pessoas, tais como:

- a) As pessoas são vistas como elemento essencial para a se atingir a “boa governança”, já que se reconhece que são elas que tornam a governança possível;
- b) Se presa que a burocracia seja utilizada, entre outros motivos, como forma de assessoramento de líderes políticos e como memória das políticas e da administração;
- c) Como são as pessoas que trabalham nas organizações públicas, os servidores públicos, que mantem o contato direto com a população de maneira mais constante, são eles que transmitem a ‘imagem do governo’ à população, por isso o setor público “precisa se preocupar com a forma como recruta, recompensa e gerência seus funcionários” (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 13);
- d) Além de uma adequada seleção, remuneração e supervisão dos servidores também é defendida a necessidade de esses possuam adequadas formações e sejam submetidos a treinamentos;
- e) Quando no processo de recrutamento e seleção de candidatos deve-se buscar aqueles que, além de possuírem as qualificações necessárias para atuação profissional, tenham como valor a integridade;
- f) Da mesma forma nos treinamentos, além do desenvolvimento de habilidades profissionais, é preciso tratar da integridade como valor central;

---

<sup>9</sup> Os temas mencionados são: i) planejamento; ii) gestão de pessoas; iii) gestão do conhecimento e da informação; iv) desburocratização; v) gestão de riscos; vi) integridade; vii) participação social, transparência e *accountability*; e viii) monitoramento e avaliação (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 72).

- g) A gestão do desempenho se torna ainda mais importante, já que se tem como princípio a transparência, logo, o bom desempenho serve de argumento favorável para justificar a necessidade da existência, ou da atuação, do Estado;
- h) É reconhecida a importância do estabelecimento de carreiras qualificadas e de critérios meritocráticos;
- i) A gestão pública, de maneira geral, deve evitar fragmentações, o objetivo é alcançar uma abordagem integrada, desta forma incluindo a gestão das pessoas ao invés de isolá-la;
- j) Também se fala da necessidade de que a nomeação de pessoas, sem vínculo efetivo, para a realização de atividades de curto prazo, leve em consideração as habilidades ao invés das filiações<sup>10</sup>; e
- k) Pessoas que não fazem parte do quadro de servidores públicos, desde que possuam as habilidades necessárias, podem trabalhar no governo.

Como se pode ver, as premissas da Governança Pública em muito compartilham os valores que justificam as doutrinas da APG/NPM, mas, diante da necessidade de ter de tornar muito do que antes era restrito agora acessível a quem quiser ver, fiscalizar, e até propor alterações, as formas e mecanismos de controle demandam maior robustez, e sobre isso é importante dizer que estes controles devem ser do tipo que contribua para o alcance de melhores desempenhos, sejam flexíveis e permitam a criatividade, não do tipo puramente burocrático restritivo.

Secchi (2009) entende que o controle é o principal elemento comum entre os modelos de administração pública, desde o burocrático até a governança pública, havendo diferenças na percepção da utilidade dos controles e nas intenções que cada um dos modelos concebeu e utilizou em seus mecanismos de controle. No modelo de governança pública, por exemplo, busca-se que o controle das políticas públicas esteja também nas mãos dos próprios destinatários – controle social (SECCHI, 2009).

---

<sup>10</sup> Sobre isso argumenta-se que diante do “risco de completa supressão do poder político (e democrático) de definir as nomeações, é necessário também evitar que os parâmetros sejam tão rigorosos que acabem por distorcer a seleção, retirando do candidato mais apto ao exercício do cargo a chance de participar” (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 25)

Essa alteração modifica também o papel do cidadão. Como as pessoas externas à organização pública são tomadas como importantes atores, elas assumem, na governança pública, o papel de parceiros ou *stakeholders* ao invés de clientes (nos modelos gerencialistas) ou usuários (nos modelos burocráticos) (SECCHI, 2009).

A gestão de pessoas nesse sentido é afetada quando, em conjunto com o controle social, se tem como característica da governança pública a superação da distinção entre política e administração (SECCHI, 2009), exigindo flexibilidade, agilidade e participação ativa, ao menos dos responsáveis pelo sistema de gestão de pessoas, nos processos deliberativos, já que os resultados desses podem demandar significativas mudanças em elementos dos sistemas de gestão de pessoas.

### 3.2 RELAÇÃO ENTRE O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA O MODELO DE GESTÃO DE PESSOAS E O PCCR

Diante das definições anteriormente expostas, considerando o conceito de modelo de administração pública baseado no *NPM* de Hood e Jackson (1991) e de um modelo de gestão de pessoas dado por Fleury (2002), se evidencia que na intenção de estabelecer um novo modelo de administração pública, em especial um baseado na *NPM* e na Governança Pública, por trazerem consigo proposições que exigem transformações mais profundas, para além da dimensão legal, se comparadas com as proposições do modelo anterior – o burocrático –, se exige que seja estabelecido um sistema de auto referenciamento com o modelo de gestão de pessoas. Um sistema que continuamente permita que ambos os modelos se mantenham alinhados compartilhando os mesmos valores, razões, princípios norteadores, políticas, estratégias, instrumentos, práticas e que criem e referenciem a mesma estrutura organizacional.

Entendido isso já é possível situar o elemento de maior interesse desse trabalho – o PCCR –, que pode ser compreendido como um instrumento da dimensão institucional-legal (COSTIN, 2009), que aborda os *princípios* e as *políticas* componentes de um *modelo de gestão de pessoas* (FLEURY, 2002) e que, portanto, não deve estar isolado, mas sim deve ser visto como uma *saída* que transmita, até onde lhe compete, as definições do modelo de gestão de pessoas, esse que deve

estar em sincronia com o modelo de administração pública.

Além disso também se deve considerar que na proposição de uma reforma, tomando como base a experiência de Bresser-Pereira em 1995, além da dimensão institucional-legal é indispensável mirar também a dimensão cultural e a dimensão gerencial (COSTIN, 2009). Logo, sabendo que um PCCR, dadas as suas características e essência, não consegue atuar sozinho nestas duas outras dimensões, se percebe que diante do objetivo de se conduzir uma reforma em um PCCR se torna necessário que, em paralelo, mudanças no modelo de gestão de pessoas e, conseqüentemente, no modelo de administração pública, esses sim capazes de atuar nas outras duas dimensões, sejam realizadas, do contrário, se incorre em uma reforma apoiada apenas na dimensão institucional-legal sem a necessária sustentação cultural e gerencial, condição essa que colocaria essa proposta mais próxima de uma reforma feita em moldes burocráticos, ainda que seus referenciais e conteúdo não, e que, por isso, se estabelece uma grande chance de se obter como resultado a busca, por parte daqueles que forem sujeitos ao novo regulamento, por “brechas” que permitam que o “novo regramento” se adapte as dinâmicas já existentes e aceitas, e não o contrário, já que sozinho (o PCCR) deixa seu conteúdo sujeito a uma sub valoração qualitativa.

Considerando a complexidade inerente as mudanças propostas em uma reforma administrativa, e, conseqüentemente, do modelo de gestão de gestão de pessoas e seus instrumentos normativos juntamente com a consideração dos resultados de experiências passadas, logo se compreende que as chances de um total sucesso não são as mais elevadas. Felizmente hoje se conta como um amplo arcabouço científico sobre o tema, sendo essa uma condição bastante favorável para que os propositores de reformas, hoje, possam, com a observância desse, obter resultados mais satisfatórios. E é sabendo disso que o tópico seguinte aborda alguns dos pontos que, além do alinhamento necessário, tratado neste tópico, devem receber especial atenção.

### 3.3 ALGUNS ALERTAS DIANTE DE PROPOSIÇÕES DE REFORMAS

As denominadas Reformas Administrativas têm um papel fundamental para a ocorrência de mudanças administrativas no setor público,

compreendendo também a maneira de realizar a gestão de pessoas. Elas representam os marcos que visam instituir não apenas novas regras e regulamentos, novas ferramentas e/ou novos fluxos e procedimentos, mas também novas formas de relacionamento da organização com as pessoas, de aprendizagem, novas maneiras de olhar para os servidores, para as funções e para as atividades realizadas e seus resultados, envolve também um olhar da organização para ela própria, para sua missão e para seus valores (SECCHI, 2009; MATOS, 1988, BRESSER-PEREIRA, 2001; CAPOBIANGO et al., 2013). Se diz isso porque o olhar para a história da administração pública fica evidente que as mais significativas mudanças ocorreram a partir de movimentos reformistas e de proposições de reformas administrativas, que no caso do Brasil ocorreram com o movimento reformista da era Vargas na década de 1930, com a proposição da reforma administrativa de 1967 e, principalmente, com a proposição da reforma administrativa de 1995.

Todavia ao comparar as ambiciosas intenções das reformas com seus resultados históricos e ainda com a realidade que podemos encontrar, hoje, em muitas das organizações públicas brasileiras é notório que os resultados obtidos ficaram aquém dos resultados desejados.

Tomando como referência o histórico da administração pública apresentado se nota que apesar dos esforços empenhados ao longo do tempo, por diferentes governantes e sobre diferentes contextos, visando o abandono de algumas ideias e práticas compreendidas como prejudiciais a efetividade da administração pública e a adoção de outras que poderiam permitir a alcance de melhores resultados, muitas das mudanças que se faziam necessárias acabaram assumindo um ritmo demasiadamente lento ou até mesmo foram abandonadas dadas algumas peculiaridades resistentes da administração pública. Secchi (2009) reconhece que, apesar das Reformas Administrativas terem potencial para produzir significativos efeitos sobre a forma de administração e de relacionamento muitas das vezes as reformas têm propósitos meramente retóricos, quando não falham totalmente ou seus efeitos são insignificantes.

Relacionado a isso Caldas e Wood Jr (1999) identificaram que o brasileiro, e com isso as organizações brasileiras, tem como característica cultural a adoção de modelos de gestão empresarial apenas de forma discursiva, deixando de lado os aspectos práticos, ou como os autores caricatamente falam “para inglês ver”.

Já na administração pública como se faz necessário que as leis

regulamentem as práticas administrativas seria de se esperar que essa disfunção não ocorresse, no entanto, se observa que muitas das vezes as leis trazem determinações insuficientes ou transferem a responsabilidade de definir como deverá ocorrer sua aplicação prática para outros instrumentos ou leis complementares que acabam assumindo uma posição “mais flexível”, podendo assim facilmente não representar adequadamente aquilo que o modelo referencial utilizado para a confecção da lei defende.

Da mesma forma Capobianco et al. (2013) entende que a proposição de uma reforma pode ter como motivação a “ânsia de mudar apenas por mudar, como uma forma de acompanhar as tendências bem-sucedidas de outros países”. O autor argumenta sobre isso que a não consideração das diferenças culturais é um erro que pode impedir que as mudanças promovidas cheguem a ter um bom funcionamento e, conseqüentemente, inviabilizando que sejam alcançados os resultados esperados. Sendo necessário primeiro compreender a realidade local para depois, se favorável, moldar o modelo referencial.

Essa ideia de “mudar sem mudar” se aproxima da diferenciação apresentada por Matos (1988) entre o que ele chamou de “Modernização Organizacional” e “Modernização Administrativa”, em que esta última se limita a modificar elementos mais objetivos, como menciona o autor: a “estrutura (organograma), normas e procedimentos visando a “manualização” e a simplificação de rotinas e formulários” (p. 23). Já a modernização organizacional deve promover mudanças nas dimensões política, econômica, psicossocial e administrativa, se estabelecendo como um processo sistêmico, educacional e permanente que visa reduzir os custos, maximizar os resultados e a democratização das decisões (MATOS, 1988). O autor não parece condenar os processos de modernizações administrativas, mas alerta que esses não têm a capacidade de alterar o *status quo* de uma administração pública.

Outro ponto é apresentado por Costa (2008) que ao analisar as razões apontadas por Rezende (2004) como responsáveis pelos insucessos de diversas reformas administrativas analisadas observa que a maioria destas razões apontam para uma mesma característica a muito tempo já observável na sociedade – a resistência a mudanças<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> As razões que segundo Costa (2008) são apresentadas por Rezende (2004) foram as seguintes: a sólida institucionalização dos elementos a serem reformados; a resistência organizada de setores

A maior parte dessas razões diz respeito a mecanismos de resistência à mudança, identificados desde Maquiavel (2006), que reconhecia serem incertos os resultados de qualquer tentativa de introdução de uma nova ordem, pois “aquele que a introduz terá por inimigos todos os que da velha ordem extraíam privilégios e por tímidos defensores todos os que das vantagens da nova ordem poderiam usufruir” (p. 26) (COSTA, 2008, p. 273).

A Reforma Administrativa de 1995, por exemplo, encontrou forte resistência quando foi apresentada, e, segundo o próprio Bresser narrou, o enfrentamento dessa resistência demandou considerável empenho explicativo e argumentativo acerca das propostas e ainda teve de contar com a ajuda da imprensa para obter o amplo apoio necessário para sua aceitação (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Em contraponto a essa ideia de resistência a mudanças Capobiango et al. (2013) diz que ela pode ocorrer porque os planos de reformas muitas das vezes atribuem importância apenas aos gestores e, eventualmente, a algumas partes da sociedade civil, deixando em segundo plano os servidores públicos e suas percepções e opiniões.

Também se argumenta que devido a multidimensionalidade da administração pública não é anormal encontrar características dos três principais modelos (patrimonialista, burocrático e gerencial) operando simultaneamente, dificultando que uma reforma consiga estabelecer o modelo proposto integralmente (GOMES, 2006 *apud* CAPOBIANGO et al., 2013). Nesse sentido a resistência pode se fazer também pelos líderes que não desejam migrar, por diferentes motivos, para o novo modelo proposto.

Outro ponto que emerge considerando a motivação central das propostas de mudanças que, considerando a perspectiva de Bresser-Pereira (2001), aliada ao caráter reativo dos governos brasileiros, se percebe que as propostas de mudanças da administração pública não tinham como intenções finais a melhoria da própria administração pública, mas sim do desenvolvimento econômico ou na recuperação econômica diante de crises, ora para reduzir os custos do funcionalismo que se apresentava como um “peso morto” para o desenvolvimento econômico, dada sua falta de organização e controle, e assim o governo pudesse, se com boas intenções, investir em outras áreas para fomentar a economia, e ora identificando a

---

afetados; o surgimento de consequências inesperadas; a existência de objetivos, interesses e valores diversificados ou conflitantes; a falta de foco na mudança por parte dos atores estratégicos; as incertezas, ambiguidades e complexidades inerentes à mudança; o deslocamento de objetivos; os movimentos contraditórios de descentralização e coordenação e a criação de expectativas exageradas (p. 33-45).

necessidade de um serviço público que pudesse adequadamente atender demandas externas identificadas como necessárias para apoiar o crescimento econômico.

E dizendo isso não se argumenta aqui que os governos não devem considerar os aspectos econômicos quando na proposição de mudanças na administração pública, afinal esse talvez seja o principal elemento motivador de uma reforma administrativa, e como disse Paes de Paula (2005) a capacidade de promover melhorias econômicas é um dos pontos positivos de modelos de administração com enfoque gerencial, o que se quer dizer é que os ganhos econômicos devem vir como resultado das mudanças administrativas.

Aliado a questão econômica se tem uma dificuldade levantada por Pollitt e Bouckaert (2002), quando apresentam os pontos que segundo eles dificultam comparar os resultados de reformas administrativas realizadas em diferentes países e, portanto, de estabelecer adequadamente 'critérios universais' capazes de definir o sucesso de uma reforma, onde dizem que os diagnósticos que normalmente são realizados 'antes' e 'depois' das reformas focam apenas os resultados quantitativos, incluindo os custos financeiros, deixando de lado aspectos qualitativos que se alteram com as reformas.

Condição essa que pode tanto gerar uma falsa impressão positiva de que determinada reforma foi satisfatória no tocante a melhorias quantitativas, mas desconsiderados os aspectos qualitativos se pode produzir resultados insatisfatórios capazes de afetar adiante até mesmo esses quantitativos aferidos para declarar o sucesso da reforma. Bem como uma falsa impressão negativa ao constatar que não se obteve melhoria nos aspectos quantitativos, enquanto os qualitativos podem ter sido afetados positivamente e que podem vir a contribuir com a melhoria dos quantitativos com o tempo.

Com isso se evidenciam dois pontos que devem ser considerados em uma avaliação dos resultados de uma reforma administrativa, o primeiro é sobre a importância de se utilizar tanto indicadores quantitativos como qualitativos, o que irá demandar um esforço maior de diagnóstico, até mesmo para elaborar indicadores (principalmente qualitativos) não mapeados pela organização diagnosticada. E o segundo ponto é o espaço de tempo que será considerado para definir o 'depois', o momento de reavaliar os indicadores do 'antes', afinal são inúmeros os fatores que podem interferir sobre o período necessário para que as mudanças propostas *comecem* a produzir efeitos mensuráveis, e se espera que esse período seja ainda

maior até que os efeitos se consolidem. Se argumenta isso considerando a experiência relatada por Bresser-Pereira (2001, 2011).

A lista a seguir apresenta a consolidação, de maneira resumida, dos pontos apresentados neste tópico que dificultam ou impedem que as reformas administrativas produzam os efeitos esperados.

- a) Lentidão durante a fase implementação;
- b) Abandono de algumas mudanças identificadas como necessárias;
- c) Resistência a mudanças por parte dos atores afetados;
- d) Propósitos meramente retóricos;
- e) Adoção apenas dos elementos pertencentes a dimensão simbólica;
- f) Falta de um foco estratégico;
- g) Falta de apoio necessário;
- h) Desvios de finalidades das reformas; e
- i) Avaliação incorreta ou insuficiente dos efeitos produzidos pela reforma.

Buscou-se aqui elencar aqueles que podem ser os principais motivos para que a proposição de uma reforma administrativa não consiga atingir seus objetivos. Se fez isso para que, em consideração desses, seja possível identificar se diante da possível proposição de reforma a qual esse trabalho também se propõe a relatar – de um PCCR de uma prefeitura municipal –, esses mesmos motivos, após condução do diagnóstico, serão também encontrados (ainda que em escala reduzida consideraras as distintas extensões das reformas em questão), e se poderão ser vistos, da mesma forma que nas proposições de reformas administrativas de nível nacional, como barreiras para o sucesso da reforma de um instrumento legal (o PCCR) em uma administração pública de nível municipal.

### 3.4 GESTÃO DE PESSOAS POR COMPETÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO

Com a evolução dos modelos de administração pública, estando hoje em um momento em que é reconhecida a necessidade de que a *eficiência* seja um de seus princípios orientadores e com a necessidade de que o *modelo de gestão de pessoas* adotado se mantenha alinhado ao modelo de administração pública, isso

porque se sabe que um modelo de gestão de pessoas é responsável, entre outras coisas, por direcionar as atuações das pessoas de modo que tanto elas como a organização possam se desenvolver e, conseqüentemente, ter suas expectativas e objetivos alcançados (DUTRA et al., 2019), se torna indispensável que, visando se tornar mais eficiente, o setor público adote um modelo de gestão de pessoas que contribua para isso.

As organizações públicas, diante das mudanças que se fizeram necessárias pela adoção dos princípios da *NPM* e da Governança Pública, se viram diante da necessidade de, além de inicialmente definirem seus objetivos e as estratégias para alcançá-los, vincularem esses ao seu modelo de gestão de pessoas – é reconhecida a necessidade de que a gestão de pessoas assuma um papel estratégico, também, nas organizações públicas (BANDEIRA et al., 2017). Nesse sentido a gestão por competências, como um modelo de gestão estratégica de pessoas, começa a ser visado tanto pelas organizações públicas assim como por pesquisadores da, ou correlatos a, área de “gestão de recursos humanos” em razão de “apresentar resultados de maneira prática e eficiente com foco na melhoria do desempenho e do desenvolvimento da organização” (FISHER, 1998; GRAMIGNA, 2007 *apud* BANDEIRA et al., 2017, p. 88).

Capuano (2014) após analisar algumas experiências de países avançados que adotaram a gestão por competências no setor público afirmou confirmou a ampla capacidade que ela tem de atuar sobre os diversos subsistemas da gestão de pessoas.

“Em suma, conclui-se que a gestão por competências constitui um verdadeiro “estilo de vida” de uma organização que planeja sua força de trabalho, recruta e seleciona talentos, avalia o desempenho individual, reconhece, promove, remunera e substitui seus executivos, gerentes e colaboradores com base em competências” (CAPUANO, 2014, p. 392).

É a partir dessas considerações iniciais que os tópicos seguintes têm como intenção abordar alguns elementos que constituem um modelo de gestão de pessoas por competências, em específico no setor público. Um modelo contemporâneo e estratégico que visa promover o desenvolvimento e a satisfação mútua (das pessoas e da organização), que é consistente no tempo, tem como características essenciais a simplicidade, a transparência e a flexibilidade, e ainda permite o alinhamento das práticas de gestão de pessoas com a filosofia e com as

estratégias da organização (alinhamento vertical) além de permitir o alinhamento das práticas que são de responsabilidade da gestão de pessoas como o recrutamento, alocação, remuneração e avaliação (alinhamento horizontal) (DUTRA et al., 2019).

Considerando também o objetivo central desse trabalho, de relatar uma experiência de diagnóstico de um PCCR e de proposições de melhorias à luz da gestão por competências, se considerou mais adequado que na apresentação dos elementos constituintes do modelo de gestão de pessoas por competências esses sejam relacionados com o conteúdo que compete a um PCCR definir.

#### 3.4.1 Gestão por Competências no Setor Público brasileiro: Mito ou Realidade?

Diversos países membros da OCDE já adotaram a gestão por competências como modelo de gestão de pessoas para o setor público, os pioneiros foram o Canadá, Estados Unidos e o Reino Unido, na sequência, Nova Zelândia, Bélgica, Finlândia, Holanda, Suécia e Estônia (OCDE, 2010).

No Brasil pode-se considerar como o pontapé inicial, que introduziu os conceitos da gestão por competências na legislação federal, o decreto 5.707 de fevereiro de 2006 (OCDE, 2010; BANDEIRA et al., 2017) que instituiu “a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional [...]” (BRASIL, 2006), que determinava a adoção do sistema de gestão por competência que incluía o levantamento das competências necessárias para os servidores (mapeamento de competências), a realização de capacitações para o desenvolvimento de competências individuais e organizacionais, estabelecimento de um comitê gestor responsável por conduzir avaliações e fiscalizações acerca da adoção do modelo, orientar as entidades sujeitas as determinações do decreto e disseminar, também nas organizações sujeitas as determinações do decreto, as diretrizes do decreto e, conseqüentemente, do modelo de gestão por competências.

Favorini e Silva (2014) destacam também o evento “Gestão por competências em Organizações de Governo” que ocorreu ainda antes da redação e aprovação do decreto 5.707/2006, entre novembro de 2004 e março de 2005, em que especialistas e gestores públicos expuseram e discutiram suas experiências envolvendo a gestão por competências e como ela vinha sendo praticada em

organizações do setor público.

Também como resultado desse evento foi produzido e publicado pela ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), responsável pela condução do evento, o livro intitulado “Gestão por competências em organizações de Governo: mesa redonda de pesquisa-ação” que apresenta como seus objetivos “contribuir para a discussão do tema gestão por competência [...] expõe a trajetória das políticas de recursos humanos no setor público brasileiro [...] além de apontar caminhos para a integração do modelo aos diferentes subsistemas de gestão de pessoas” (PIRES et al., 2005).

O conteúdo do livro, considerando seu conteúdo teórico a respeito da gestão por competências e os relatos das experiências, revela tanto o interesse pela transposição e a possibilidade de aplicação do modelo no setor público nacional como também os resultados obtidos, esperados e as dificuldades encontradas nas organizações que já haviam iniciado a implementação. As organizações listadas no livro foram as seguintes.

- a) Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);
- b) Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq);
- c) Banco do Brasil;
- d) Banco Central do Brasil;
- e) Caixa Econômica Federal (CEF);
- f) Câmara dos Deputados;
- g) Casa Civil da Presidência da República;
- h) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq);
- i) Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte);
- j) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa);
- k) Fundação Luís Eduardo Magalhães/BA;
- l) Ministério da Justiça (MJ);
- m) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae);
- n) Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro);
- o) Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seges/MP); e
- p) Tribunal de Contas da União (TCU);

Recentemente, em setembro de 2019, o decreto 5.707/2006 foi revogado pelo decreto 9.991/2019 que “dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional [...]” (BRASIL, 2019). Os principais pontos que tratam da gestão por competências são os seguintes:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP, com o objetivo de promover o **desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias** à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

**Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP**

Art. 3º Cada órgão e entidade integrante do SIPEC elaborará anualmente o respectivo PDP, que vigorará no exercício seguinte, a partir do levantamento das necessidades de desenvolvimento relacionadas à consecução dos objetivos institucionais.

§ 2º A elaboração do PDP será precedida, preferencialmente, por **diagnóstico de competências**.

§ 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se **diagnóstico de competências a identificação do conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas necessários** ao exercício do cargo ou da função.

**Escolas de Governo do Poder Executivo federal**

Art. 13. Caberá à Enap:

V - promover, elaborar e executar ações de desenvolvimento destinadas a preparar os servidores para o exercício de cargos em comissão e funções de confiança além de coordenar e supervisionar os programas de **desenvolvimento de competências de direção, chefia, de coordenação e supervisão** executados pelas escolas de governo, pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

VI - atuar, em conjunto com os órgãos centrais dos sistemas estruturadores, na definição, na elaboração e na revisão de ações de **desenvolvimento das competências essenciais** dos sistemas estruturadores

Art. 14. Caberá às escolas de governo do Poder Executivo federal, em articulação com a Enap: (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

I - apoiar o órgão Central do SIPEC na consolidação e na priorização das necessidades de **desenvolvimento de competências transversais** contidas no Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento;

Art. 14-A. As escolas de governo terão autonomia para: (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

I - decidir sobre a priorização das necessidades de **desenvolvimento de competências específicas** contidas nos respectivos PDP; e (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

O que se pode notar é que através do decreto 9.991/2019 se buscou centralizar as decisões e ações relativas à gestão de pessoas, mantida a orientação para a gestão por competências, que agora ao invés de mencionar ‘competências individuais’ e ‘competências organizacionais / institucionais’, como no decreto 5.707/2016, fala em ‘competências de direção, chefia, de coordenação e supervisão’, ‘competências essenciais’, ‘competências transversais’ e ‘competências específicas’.

Além dessas menções a respeito dos “tipos de competências”

também são utilizados nesse trecho destacado do decreto alguns termos correlatos que remetem a algumas categorias que fazem parte do quadro referencial da gestão de pessoas por competências, indicando alguns dos pontos de que receberam maior atenção do governo para a redação do decreto.

**Quadro 2** - Categorias identificadas no decreto 9.991/2019

<b>Categoria</b>	<b>No decreto 9.991/2019</b>
Diagnóstico / Mapeamento	"competências necessárias"; "levantamento das necessidades"; "diagnóstico de competências"; "identificação do conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas necessários"
Planejamento Estratégico	"Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP"; "objetivos institucionais"; "atuar em conjunto com órgãos centrais"; "plano consolidado de Ações de Desenvolvimento"; "priorização das necessidades"; "revisão de ações"
Treinamento e Desenvolvimento (focados em competências)	"desenvolvimento dos servidores públicos"; "necessidades de desenvolvimento"; "Escolas de Governo"; "ações de desenvolvimento"; "desenvolvimento de competências de direção, chefia, de coordenação e supervisão"; "desenvolvimento de competências essenciais"; "desenvolvimento de competência transversais"; "desenvolvimento de competências específicas"

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir do decreto Nº 9.991/2019

Um relatório elaborado e apresentado pela OCDE (2010) demonstrou que mesmo nas instituições federais brasileiras, e que, portanto, se acredita ser onde as mudanças devem ocorrer primeiro servindo na sequência como referência para os demais entes como estados e municípios, apesar de notados esforços, as práticas relacionadas a gestão de pessoas ainda apresentam características distintas das defendidas pelo modelo de gestão de pessoas por competências que busca a melhoria do desempenho e da eficiência.

Atualmente, as práticas de gestão de recursos humanos no governo federal tendem a concentrar-se mais no controle do cumprimento das regras e normas básicas, com pouco espaço para a gestão estratégica baseada em competências e desempenho (OCDE, 2010, p. 12).

Apesar da elaboração de um primeiro decreto ainda em 2006, e mesmo antes dele ter ocorrido o evento "Gestão por competências em Organizações

de Governo” que demonstrou que várias organizações públicas já haviam adotado o modelo de gestão por competências, e depois ainda com a “reformulação” do decreto em 2019, atos esses que, até certo ponto, indicam um olhar bem-intencionado dos governantes quanto a modernização e melhoria das práticas de gestão de pessoas no setor público, a institucionalização das ideias e das práticas do modelo de gestão de pessoas por competências no setor público brasileiro ainda se apresenta como um grande desafio, dizem Bandeira et al. (2017). Os autores argumentam que a *práxis* do modelo burocrático, nesse sentido referenciando as dimensões gerenciais e culturais da administração pública, se estabelecem como barreiras para que a gestão por competências possa ser plenamente operacionalizada.

Outro ponto, deste ponto de vista, negativo é que, ciente das determinações sobre as competências legislativas e administrativas garantidas pela CF/1988, os decretos e as pesquisas realizadas e direcionadas sob o âmbito das grandes organizações públicas se mantem distantes das realidades encontradas nas mais de 5.500 prefeituras municipais que, por sua vez, são as entidades representativas do Estado mais próximas da população, são elas as responsáveis por prestar (ou administrar) grande parte dos serviços públicos e elaborar e executar as políticas públicas que acabarão em maior parte afetando diretamente a vida de seus habitantes e a percepção deles sobre a atuação do Estado de maneira geral.

Bandeira et al. (2017) citando Horton (2000) apresentam alguns dos motivos, tendo em vista o cenário de outras nações que adotaram o modelo de gestão por competências, que podem fazer emergir essas barreiras para implementação do modelo também aqui no Brasil.

- a) Tanto os funcionários como a direção das organizações não aceitam a adoção do modelo;
- b) Dificuldades para integrar os sistemas de competência e de desempenho;
- c) A gestão operacional realizada no cotidiano não consegue pôr em prática o que determina o modelo;
- d) As pessoas das organizações não conseguem ver a gestão por competências como um ganho para a organização; e
- e) Se entende como um risco que a implementação do sistema incorra na criação de uma nova burocracia.

Desses cinco motivos dois estão mais ligados a dimensão prática (2 e 3) e os outros três a dimensão cultural do setor público, fazendo lembrar o argumento de Costa (2008) quando diz que a maioria dos motivos das falhas das reformas administrativas estão ligados a ideia de 'resistência a mudanças'. Lembrando também como contraponto que Capobiango et al. (2013) argumentam que isso pode vir a se tornar uma realidade devido a não consideração da opinião daqueles que ficarão sujeitos aos novos regramentos.

Voltando a atenção para o cenário nacional Fonseca e Meneses (2016) concluíram, após analisarem a implantação da gestão por competências em 10 agências reguladoras federais, que as dificuldades para uma plena institucionalização do modelo se apresentam de maneiras diversas diante dos contextos enfrentados pelas diferentes agências. Alguns dos motivos levantados pelos autores como responsáveis para que a implementação do modelo fosse interrompida foram: "o baixo apoio interno, a alteração constante da estrutura organizacional e a incapacidade de adequação de processos de trabalho" (p. 124). Ainda segundo os autores a maioria das agências (8 de 10) não haviam concluído o processo de mapeamento das competências (componente da etapa inicial), e as que concluíram promoveram mudanças apenas nos subsistemas de capacitação e avaliação de desempenho.

Apesar dos autores não mencionarem a quanto tempo as agências analisadas haviam iniciado os processos de implementação de seus modelos os argumentos utilizados indicam positivamente para a confirmação de que a morosidade para conclusão dos levantamentos necessários para implementação do modelo ou ainda o abandono de "partes do modelo" ao longo do processo, diante do encontro de barreiras legais, culturais ou gerenciais, são fatores dificultadores da institucionalização do modelo, também em organização do setor público no Brasil.

Já as diferenças (em relação ao andamento e as dificuldades) encontradas entre as agências apontam para a mesma direção confirmando a necessidade de que os modelos sejam elaborados a partir de considerações e análises personalistas ao invés da simples importação de modelos do setor privado e/ou de outros países (SECCHI, 2009), e até mesmo de outras organizações públicas mesmo que, como neste caso, de segmentos semelhantes.

O que isso parece nos revelar é que a implementação plena do modelo de gestão de pessoas, considerando todos os seus subsistemas, ainda é uma

tarefa que realmente não tem um horizonte tão próximo.

### 3.4.2 O que Constitui um Modelo de Gestão de Pessoas por Competências?

A pergunta que intitula esse tópico deve ser adequadamente respondida para que algumas das considerações posteriores possam ser compreendidas. Para respondê-la serão rapidamente conceituados na sequência “Modelo de gestão de pessoas”, “Competência”, “Entrega”, “Complexidade / Níveis de complexidade” e, por fim, “modelo de gestão de pessoas por competências”.

#### 3.4.2.1 Modelo de gestão de pessoas

A mudança de “modelo de gestão de recursos humanos” para “modelo de gestão de pessoas” trouxe consigo o reconhecimento da necessidade de se pensar a o papel das pessoas nas organizações de maneira estratégica, integrando a atuação das pessoas (agora reconhecidas como fundamentais para o sucesso das organizações na nova sociedade pós-industrial que se estabeleceu) com os objetivos da organização (GEMELLI; FILIPPIM, 2010).

Segundo Dutra (2013) um modelo de gestão de pessoas pode ser compreendido como “uma lente que nos ajuda a enxergar a realidade em sua totalidade e complexidade” (p. 41). É composto por um conjunto de conceitos e ferramentas que orientam a construção de diretrizes e instrumentos que serão utilizados para realizar a gestão de pessoas de modo a evitar o empirismo e o achismo, vistos como práticas comuns na gestão de pessoas, visando que a gestão seja coerente e consistente no tempo.

Uma definição também bastante utilizada é a dada por Fisher (2002) que entende que um modelo de gestão de pessoas é “a maneira pela qual uma empresa se organiza para gerenciar e orientar o comportamento humano no trabalho” (p. 12), e para se fazer isso são definidos “princípios, estratégias, políticas e práticas ou processos de gestão”. Adiante o autor diz que, primeiro, é necessário considerar qual o desempenho esperado das pessoas no trabalho e então modelar a gestão de pessoas considerando os fatores internos e externos que afetam a organização.

Um modelo de gestão de pessoas deve ter objetivos bem definidos, deve ter clareza e objetividade, deve permitir que sejam empregadas técnicas adequadas e modernas de gestão, deve orientar os gestores quanto a suas atuações (estilo de gestão) ao mesmo tempo em que estabelece os limites de atuação ou estimular que determinados padrões de comportamento sejam institucionalizados e deve permitir que a organização tenha total compreensão de quais serão os impactos diante do desdobramento do modelo sobre as atuações das pessoas (RIBEIRO, 2007; FISHER, 2002).

Um modelo teórico de gestão de pessoas deve servir para orientar as organizações interessadas a desenvolverem seus próprios modelos, considerando que cada organização é constituída basicamente por uma combinação única de pessoas e tecnologias que buscam atingir determinados objetivos (PIRES et al., 2005). Deve permitir que a organização possa responder prontamente, no que cabe a sua estrutura de pessoas, a fatores externos e internos (LUZ et al., 2009). Combinado a ideia de que deve ser consistente no tempo (DUTRA, 2013) é requisito indispensável ter uma base teórica resistente e flexível.

#### 3.4.2.2 Competência

Uma definição bastante conhecida de ‘competência’, relacionada a ideia de ‘competência individual’, é apresentada por Fleury e Fleury (2001, p. 188) que entendem a competência como “um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo”. É uma definição interessante pois a saída do processo embutido nessa “ação competente” são benefícios / ganhos para o próprio indivíduo e para a também para a organização onde a ação ocorre(u).

Na mesma linha de ganho mútuo Dutra et al. (2019, p. 31) quando conceituam competência buscam inicialmente diferenciar as ‘competências individuais’ das ‘competências organizacionais’, essa última podendo ser entendida como um conjunto de “características de seu patrimônio de conhecimentos que lhe conferem vantagens competitivas no contexto em que se insere”, e a ‘competência individual’ é entendida como “a capacidade da pessoa de agregar valor ao patrimônio

de conhecimentos da organização”. E com isso os autores argumentam que enquanto as pessoas atuam nas organizações ocorre um constante processo de transferência das competências individuais, que os indivíduos da organização possuem, para a organização e das competências organizacionais, que a organização possui, para as pessoas atuando nela.

Embora Fleury e Fleury (2001) especifiquem que o ganho do indivíduo competente será na forma de “valor social”, e Dutra et al. (2019) falem de “agregar valor ao patrimônio de conhecimentos da organização”, se a ideia for empregada em um PCCR esse ganho também pode, e deve, ser percebido na remuneração do indivíduo competente (DUTRA, 2013). Já que a competência do indivíduo se corporifica em “desempenhos individuais diferenciados” (MUNCK; MUNCK; BORIM-DE-SOUZA, 2011), logo, elas podem ser observadas e mensuradas. Fazendo emergir um outro conceito que Dutra identificou como necessário que é o conceito de “entrega”.

#### 3.4.2.3 Entrega

O conceito de entrega é utilizado na intenção de visualizar aquilo que determinado indivíduo de fato oferece à organização através de suas atuações (seus perceptíveis e mensuráveis resultados). Não aquilo que o indivíduo faz porque, por exemplo, o cargo determina que deve ser feito (DUTRA, 2013).

Argumenta Dutra (2013) que mudar o olhar para as realizações (as entregas) das pessoas ao invés das funções que lhe são atribuídas (pelo cargo) e realizadas exige uma mudança cultural dos sistemas de gestão, mas como resultado disso ocorre o aprimoramento dos sistemas de avaliação, de orientação e de recompensas gerando ainda ganhos sobre a eficiência e a eficácia da organização.

As entregas são diretamente ligadas a ideia de competência quando se pensa nelas como as contribuições que a organização espera das pessoas (DUTRA et al., 2019). Ou seja, ao determinar as entregas esperadas, tendo em vista seus valores, objetivos e estratégias definidas, a organização consegue identificar quais devem ser as competências necessários e/ou que deverão ser desenvolvidas para que essas se convertam nas entregas esperadas.

Todavia é preciso considerar que o desenvolvimento pleno de uma

competência, ou seja, a entrega máxima que pode ser obtida diante do desenvolvimento de uma competência, é um processo longo que demanda um constante desenvolvimento e maturidade profissional, fazendo assim necessário definir, para cada competência, diferentes níveis de entrega que podem ser alcançados, esses níveis são definidos a partir do conceito de complexidade (DUTRA et al., 2019).

#### 3.4.2.4 Complexidade / Níveis de complexidade

A ideia de complexidade e de níveis de complexidade está ligada a capacidade de entrega, de agregação de valores, que uma pessoa atuando profissionalmente tem (DUTRA, 2013). Capacidade essa que é crescente, por isso a ideia de diferentes níveis de complexidade, na medida em que a pessoa se desenvolve e desenvolve suas competências ela consegue entregar mais, agregar mais valores, principalmente, à organização. Esse desenvolvimento das competências também é relacionado ao fato de que a pessoa se torna capaz de “assumir e executar atribuições e responsabilidades de maior complexidade” (DUTRA, 2013, p. 55).

A determinação de quão complexa é a atuação de determinada função em uma organização pode vista em termos das responsabilidades que essa tem sobre as entregas que impactarão no alcance dos objetivos globais da organização. São elementos passíveis de consideração para determinar o nível de complexidade, além do impacto das entregas sobre os objetivos, o grau de dificuldade para execução das atividades e/ou o grau de especialização exigido para a realização das tarefas necessárias (LEME, 2014). Repare que este último, a complexidade, não é vista somente em termos do grau de especialização, mas sim vinculado à entrega esperada pela organização. Logo, não é a mesma consideração da grande maioria das organizações públicas brasileiras em que a ideia da complexidade se vincula ao nível escolar que o ocupante do cargo possui, sem consideração da necessidade desse para que sejam feitas as entregas esperadas (DUTRA et al., 2019).

De maneira geral o que se entende é que no cotidiano em uma organização poderão ser encontradas diferentes pessoas executando as mesmas e diferentes atividades e agregando valores de diferentes formas e em diferentes

quantidades e qualidades (entregas diferentes), diante dos diferentes estágios de desenvolvimento das competências necessárias para serem produzidas as entregas esperadas, por isso, se torna necessário identificar e definir quais são esses diferentes níveis de complexidade para que ações adequadas possam ser tomadas (para que a gestão em seu *stricto sensu* possa ser feita).

Considerando que foram abordados os elementos conceituais principais que compõe o referencial básico da gestão por competências, e para isso tendo adotado como principal referencial o trabalho amplo de Dutra sobre o tema, adiante, são apresentadas algumas das características do modelo de gestão de pessoas por competências.

#### 3.4.2.5 Modelo de gestão de pessoas por competências

Um modelo de gestão de pessoas por competências busca, após instituído todo um arcabouço conceitual e prático, fazer com que as atuações das pessoas na organização sejam direcionadas para o alcance dos objetivos organizacionais, sejam na mesma direção (CALCANTE; RENAULT, 2018). Por isso é compreendido como um modelo integrado e estratégico (DUTRA, 2004).

Ele atua sobre a movimentação de pessoal, no desenvolvimento das pessoas, na valorização e na gestão de carreiras e remuneração, colocando, para a definição e gestão desses elementos, o foco sobre a competências, sobre as entregas – as contribuições que cada pessoa em cada momento de suas carreiras consegue de fato oferecer para o alcance dos objetivos da organização (DUTRA, 2004, 2013). Além disso não se deve esquecer do ‘sistema de transferências’ que se estabelece, por meio do qual as pessoas também fazem uso das competências da organização (DUTRA et al., 2019).

Sabendo que cada organização tem sua própria realidade, composta por uma série de fatores, o modelo de gestão de pessoas também deve ser específico, construído pensando na realidade própria da organização (AMARAL, 2008). Com isso se pode dizer também que a gestão por competências tem como característica essencial a flexibilidade, a possibilidade de estruturar a gestão conforme o cenário encontrado é vista como uma necessidade não como uma opção (DUTRA et al., 2019; DUTRA, 2013; PIRES et al., 2005). Isso é especialmente válido para as organizações

do setor público brasileiro em que as realidades enfrentadas são as mais diversas possíveis, e que, portanto, seria de todo um erro tentar fazer o caminho contrário – adaptar à realidade aos regramentos de um modelo rígido.

### 3.5 PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES (PCCR) NO SETOR PÚBLICO

Um Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR), Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), Plano de Carreiras e Remunerações (PCR) ou ainda apenas Plano de Carreiras (PC), que aqui será preferencialmente tratado como PCCR já que é esse o termo empregado pela organização onde ocorreu a experiência relatada, pode essencialmente ser compreendido como um conjunto de regras e diretrizes que enunciam como determinada organização planejou sua ‘estrutura de carreiras’ e a relacionou com os demais itens abordados por um PCCR como os cargos e as remunerações. Um plano de carreiras deve agir como “elemento integrador da Gestão de Pessoas e de alinhamento com sua estratégia” (DUTRA et al., 2019).

De maneira prática, em uma organização que tenha um PCCR em vigor a consulta de suas diretrizes e regras deve permitir que, tanto a organização como os funcionários dessa organização, possam ter as seguintes perguntas respondidas (que valha dizer são respostas essenciais para mais do que orientar as pessoas e organizações):

- a) Quais são as carreiras existentes e suas estruturas (formatos, critérios para alocação, posições verticais e horizontais, direções e possibilidades de mobilidades)?
- b) Em qual carreira (havendo mais de uma) e em qual posição da carreira determinado cargo (ou função<sup>12</sup>) será inicialmente alocado?
- c) Até qual posição da carreira determinado cargo (ou função) pode chegar?

---

<sup>12</sup> As organizações podem optar pela adoção de ‘cargos amplos’ que acabam sendo subdivididos pelas funções desempenhadas pelos funcionários alocados sobre uma mesma nomenclatura de cargo, e por isso a determinação da posição na carreira (dependendo da estrutura elaborada) acaba sendo definida não pelo cargo em si, mas sim pela função ocupada no cargo (PONTES, 2011; DUTRA et al., 2019).

- d) Quais são os requisitos e/ou regras para avançar de posição na carreira?
- e) Quais os valores que deverão ser pagos considerando a posição na carreira (remuneração fixa) e quais outros valores poderão ser pagos e como (condicionais / variáveis)?

O processo de elaboração e implantação ou de revisão de um Plano de Carreiras pode ser realizado tanto por organizações privadas como por organizações públicas, mas segundo Huczok e Ribeiro (2014) o propósito de um plano de carreiras de uma organização pública é bem diferente do que de uma organização privada. Segundo eles um plano de carreiras de uma organização pública pode ser definido da seguinte maneira.

Sistema que estabelece um conjunto de regras para administração dos vencimentos pagos e a evolução na carreira dos servidores, mediante análise da demanda ou atribuição dos cargos e funções x habilitação individual necessária, observando a legislação (HUCZOK; RIBEIRO, 2014, p. 106).

Essa definição é dada pelos autores considerando a realidade normalmente encontrada em organizações públicas, para que se faça cumprir a legislação vigente, e já pensando na possibilidade, que eles argumentam favoravelmente, de fazer “conviver em harmonia” um plano de carreiras com um sistema de gestão por competências.

Gestão por competências que como já se deve saber foi o referencial principal utilizado, principalmente, para a ‘proposição inicial de melhorias’, realizada pelo projeto de consultoria executado, o qual este trabalho se propõe a relatar. Por esse motivo ao falar, nos tópicos seguintes, ainda sobre o PCCR e/ou sobre seus itens componentes e relacionados, busca-se fazê-lo à luz das ideias da gestão por competências.

Na sequência, como a legislação impõe algumas restrições aos PCCRs de organizações do setor público, é prudente observá-la antes de avançar.

### 3.5.1 Plano de Carreiras no Setor Público: O que Diz a Legislação?

Para o setor público, em 1988, diante das determinações do Caput do

Art. 39 da Constituição Federal (CF) e do Art. 24 do ADTC (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) ficou determinada a obrigatoriedade da instituição dos “Planos de Carreiras” pelos respectivos entes públicos.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (BRASIL, 1988).

Art. 24. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editarão leis que estabeleçam critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma administrativa dela decorrente, no prazo de dezoito meses, contados da sua promulgação.

Dez anos depois, em 1998, a Emenda Constitucional Nº 19 (EC Nº 19), entre outras, alterou o Caput do Art. 39 da CF para o seguinte texto: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes” (BRASIL, 1998). Ou seja, a menção direta a respeito da instituição do Plano de Carreiras foi substituída pela obrigatoriedade de se instituir um “conselho de política de administração e remuneração de pessoal”.

A EC Nº 19 também promoveu outras mudanças no Art. 39: alterou o texto do parágrafo 1º e adicionou a ele três incisos, modificou o texto do parágrafo 2º e adicionou seis novos parágrafos. Contendo as regras que devem ser respeitadas por esse, agora necessário, ‘conselho de política de administração e remuneração de pessoal’.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de

Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1998)

Essas mudanças e inclusões são efeitos da reforma administrativa de 1995, conduzida por Bresser-Pereira. E como se pode ver buscam estabelecer critérios para a determinação das remunerações e do sistema de remunerações (§ 1º e 4º); incentivar o desenvolvimento dos servidores visando ganhos de desempenho e maior eficiência (§ 2º e 7º); garantir o respeito aos direitos trabalhistas, também, dos servidores públicos (§ 3º); impedir abusos remuneratórios (§ 4º e 5º), e; garantir que a remuneração do servidor público se mantenha atualizada e, portanto, atrativa (§ 6º).

É importante mencionar que em 2007 o Supremo Tribunal Federal deferiu uma medida cautelar para a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 2.135 (que permanece ativa) tendo como efeito, em 2008, o retorno do texto original do Caput do Art. 39 (mantendo também o dado pela EC nº 19). No entanto, é necessário dizer que a abertura da ADI foi motivada pela não concordância (dos autores da ADI) da remoção do trecho que versa sobre o “regime jurídico único”, que ausente passou a permitir a contratação de servidores sob o regime estatutário e celetista ao mesmo tempo, não havendo um questionamento direto sobre o trecho que fala da obrigatoriedade da instituição do ‘Plano de Carreiras’.

De qualquer forma se pode observar que apesar do novo texto do Caput do Art. 39 não utilizar o termo ‘*plano de carreira*’, como o original o fazia, a necessidade da instituição de um fica evidente considerando que o texto do § 1º inciso I e do § 2º, respectivamente, falam da ‘*organização de cargos em carreiras*’ e da

*'promoção na carreira'*.

Também se encontra na CF, no Art. 206 inciso V, outra determinação sobre a necessidade de instituição do plano de carreira para os 'profissionais da educação' com o seguinte texto: "valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, **planos de carreira**, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas" (BRASIL, 1988, grifo nosso).

### 3.5.2 Pesquisas Nacionais Sobre Planos de Carreiras

É fácil identificar que diversas pesquisas nacionais, senão a maioria delas, abordando o tema 'Plano de Carreiras' para funcionários públicos são realizadas com interesses na, e no contexto da, carreira em educação – magistério, são exemplos: Gomes e Alves (2015); Medeiros, Dantas e Silva (2017); Nascimento, Medina e Camargo (2014); Verçosa e Bassi (2019); Trein e Gil (2015) e; Stefano, Uemura e Verri (2013).

Há também um livro publicado pelo Ministério da Educação em 2016 intitulado "Planos de carreira e remuneração: contribuições para a elaboração e a revisão de planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação escolar básica pública", que tem como seu objetivo "a contribuição para a formulação e implementação de políticas integradas de melhoria da equidade e qualidade da educação em todos os níveis de ensino formal e não formal" (BRASIL, 2016).

Além da educação outra categoria que demonstra ter especial interesse pela instituição e regulamentação de seu plano de carreiras é a dos profissionais dos serviços de saúde, sendo possível também localizar pesquisas nacionais com enfoque em planos de carreiras para os profissionais de saúde, por exemplo: Mendes et al., 2018; Soares Filho e Nogueira, 2013; Vieira et al., 2017; Lacaz et al., 2010 e; Costa et al., 2010. Além de contar com as "Diretrizes nacionais para instituição e Planos de Carreiras, Cargos e Salários no âmbito do Sistema Único de Saúde – PCCS-SUS" que busca "orientar a elaboração de Planos de Carreiras, Cargos e Salários no âmbito do Sistema Único de Saúde – PCCS-SUS" (BRASIL, 2006).

Também há uma cartilha elaborada pela secretária de coordenação e

governança das empresas estatais, integrante do ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão, com diretrizes para a elaboração dos “planos de cargos e salários – PCS” e dos “planos de funções – PF” das empresas estatais. Nela se defende que tanto o PCS como o PF conseguem produzir benéficos efeitos atuando sobre diversos aspectos da gestão de pessoas.

[PCS e PF são] instrumentos basilares para os processos de gestão de pessoas, especialmente para a gestão de carreira, remuneração, desenvolvimento e treinamento de pessoal, avaliação de competências e de resultados, visando à atração e à retenção de talentos (BRASIL, 2016)

De maneira complementar, além das diretrizes para a elaboração do PCS, destinado aos servidores ocupantes de cargo efetivo, também se encontram orientações para uma eficiente estruturação das políticas destinadas aos ocupantes de Funções Gratificadas – FG e Cargos em Comissão – CC, o plano de funções – PF.

### 3.5.3 Plano de Carreiras: Ganhos Possíveis e Cuidados Necessários

Por fim o que se entende é que seja obrigatória ou não a instituição de um plano de carreiras (adequadamente estruturado) em uma organização, seja ela pública ou privada, tal ato traz consigo algumas intenções e justificativas que se alinham ao ideário gerencialista e da governança pública, focadas no alcance de melhores resultados, com transparência, de forma democrática e com benefícios para a população. As principais são listadas a seguir (SCHUSTER; DIAS, 2012; DIAS; OSWALDO, 2012; MENDES et al., 2018; RIGOLIN, 1998; BRASIL, 2016, 2006).

- a) Atração de bons profissionais;
- b) Retenção de talentos;
- c) Incentivo para o desenvolvimento pessoal e profissional constante dos profissionais;
- d) Promove o reconhecimento e a valorização dos bons profissionais;
- e) Com o desenvolvimento constante dos profissionais a organização se torna mais competitiva e flexível;
- f) Facilita com que a organização siga sua estratégia e alcance seus objetivos;

- g) Garante a transparência do processo de desenvolvimento profissional e de remuneração;
- h) Afeta positivamente a motivação dos profissionais;
- i) Os “clientes” são de diferentes formas beneficiados já que os serviços prestados tendem a ter maior qualidade; e
- j) Após o período inicial pós-implantação o trabalho dos gestores é facilitado.

Por sua vez a organização precisa, antes de instituir seu plano de carreiras, levar em consideração alguns pontos importantes para que ele não produza efeitos inversos e indesejáveis (RIGOLIN, 1998; MENDES et al., 2018; SOARES FILHO; NOGUEIRA, 2013).

- a) O mérito deve ser um requisito indispensável para que os profissionais se elevem em suas carreiras;
- b) Os critérios utilizados para a determinação dos valores remuneratórios das diferentes carreiras e diferentes posições nas carreiras devem ser fundamentados e claros para que não sejam considerados injustos;
- c) Pensando na sustentabilidade financeira da organização é preciso que sejam elencados alguns fatores limitantes de ascensão, por exemplo, interstício na posição anterior, vacância da posição pretendida e, aliado a isso, definição de critérios de desempate;
- d) Os gestores têm um papel fundamental na aplicação das determinações do Plano de Carreiras, por isso é necessário que eles também sejam acompanhados de perto pela organização;
- e) Os trabalhadores que serão sujeitos ao Plano de Carreira devem participar dos processos de construção e ter suas opiniões levadas em consideração;
- f) Uma comunicação eficaz e transparente deve ser estabelecida desde o começo do processo de desenvolvimento até o pós-implantação para que se produza um entendimento o mais uniforme possível sobre os objetivos e diretrizes do PCCR;

- g) Apesar do Plano de Carreiras ter efeito sobre a motivação e, conseqüentemente, sobre a qualidade dos serviços prestados também é necessário se preocupar com outros aspectos como as condições e o local de trabalho;
- h) Os requisitos para a evolução funcional e, conseqüentemente, para a elevação da remuneração devem estar (e diante de mudanças se manter) alinhados com as estratégias e com os objetivos da organização; e
- i) Mesmo que um plano de carreiras seja elaborado pensando no longo prazo é necessário considerar que mudanças contextuais podem exigir que sejam realizadas revisões, tornando importante considerar, onde couber, a flexibilidade como característica.

Todavia parece que os PCCRs encontrados em muitas das organizações públicas brasileiras estão ainda longe de produzirem os resultados desejados e pregados como possíveis. Com a experiência adquirida na posição de consultor em organizações do setor público Rogerio Leme (2014, p. 99) enxerga os Planos de Carreiras nessas organizações como verdadeiras “bombas-relógio”, utilizando como justificativa a condição cultural negativa impregnada no setor público, as avaliações de mérito que mérito nenhum avaliam e referenciando as características disfuncionais dos PCCRs quando implantados no setor público apresentadas por Santos (2014)<sup>13</sup>:

- a) O desempenho, normalmente, não é um elemento considerado para que o servidor progrida em sua carreira e aumente sua

---

<sup>13</sup> Além das críticas listadas, as quais são facilmente associadas aos Planos de Carreiras, o autor também menciona outras que tem efeitos gerais sobre a organização: O estabelecimento de “relações peculiares entre empregador, representado pelo Estado, e empregados, servidores públicos” (p. XI); A situação e cultura de baixa competitividade e de monopólio que impede (ou limita) que se encontrem alternativas aos servidores sob o controle do Estado; A baixa ou inexistente cobrança da população para que os ocupantes dos cargos públicos “tenham vocação para servir ao público e, de fato, cumpram esse papel” (p. XII); A “indústria do concurso público [...] que prejudica a qualidade do processo de seleção de servidores” (p. XII); Os candidatos que buscam o ingressar no serviço público só o fazem visando “os direitos reservados à condição de servidor público”, com destaque para a estabilidade no cargo adquirida após período de estágio probatório (p. XIII); A raridade dos casos de demissões; A aprovação no estágio probatório ter se tornado mera formalidade; e a Incapacidade da gerência em promover melhorias ou de combater os comportamentos e posturas inadequadas devido a manutenção de práticas paternalistas e corporativistas.

remuneração – na maioria dos casos basta esperar que os *interstícios* se cumpram para que a progressão aconteça;

- b) Com as estruturas de carreiras que são instituídas se formam estruturas piramidais invertidas com “um grande número de servidores nos últimos níveis de carreira, sem perspectiva de crescimento, e uma reposição lenta de novos profissionais que assumem as funções que aqueles já não se motivam a exercer” (p. XV); e
- c) As maiores remunerações, que se encontram nos níveis mais elevados da carreira, na maioria das vezes não se estão vinculadas ao “acréscimo de responsabilidades e aumento da complexidade no trabalho” (p. XIV).

O autor defende a gestão por competências como referencial capaz de produzir significativas mudanças, inclusive nos PCCRs que já estão com o pavio aceso, no entanto, alerta que uma incompleta adoção do modelo, por exemplo, apenas de uma “Avaliação de Competências” não é suficiente para apagar o fogo.

#### 3.5.4 Cargos: O Primeiro C da Questão

A ideia do que é um *cargo*, e de como deve ser elaborada uma estrutura de cargos, é a muito tempo baseada, e/ou incrementada, pelo que expos Weber (2004) quando apresentou as características da administração burocrática, das quais aqui se destacam as seguintes:

- a) Diante dos objetivos maiores que se pretende alcançar é preciso identificar as atividades que devem ser realizadas e então distribuí-las de maneira fixa. Também é necessário definir os “poderes de mando” e os meios coativos que podem ser utilizados para se fazer cumprir esse poder. E então devem ser contratadas as pessoas “com a qualificação regulamentada” para cumprir de maneira regular e continua os deveres e os direitos distribuídos. E que a essa ideia ainda se adiciona a necessidade de que seja uma ‘posição’ que é concedida à pessoa de maneira temporária, não fixa, ou seja, impessoal.

- b) Atendidas as condições acima de constituição dos ‘cargos’ esses devem ser organizados em uma hierarquia, com diferentes instancias, mas de modo que cada subordinado tenha apenas um chefe direto (“sistema monocrático”);
- c) Todo cargo deve dispor de “intensa instrução” que explicita como devem ser realizadas as atividades a ele atribuídas;
- d) A pessoa ocupante do cargo deve se dedicar exclusivamente e exaustivamente para alcançar o pleno desenvolvimento da atividade do cargo – reflete a ideia de carreira, como trajetória profissional, no cargo;
- e) O processo de escolha (seleção) de uma pessoa para ocupar um cargo deve ser feita considerando a formação que ela possui e diante da realização de exames específicos que comprovem a capacidade requerida para a nomeação.

Essa é a ideia básica de um cargo, com especial interesse de Weber no setor público, composto pela lista de atividades que devem ser realizadas com suas respectivas instruções de como devem ser feitas (o que e como); os deveres e os direitos atribuídos ao ocupante do cargo, juntamente com as sanções que deverão ser aplicadas nos casos de descumprimento; os requisitos para ocupar o cargo; a posição em que o cargo está localizado na hierarquia da organização; a orientação de que o desenvolvimento do ocupante do cargo deve ser orientado pelas atividades do cargo (que reflete a ideia de carreira sobre o cargo); e, além de possuir os requisitos educacionais para ocupar o cargo, é necessário que se façam exames que comprovem a capacidade de ocupar o cargo – o concurso público.

Agora olhando para a legislação brasileira, no Art. 37 da Constituição Federal são expressas as considerações e as regras que devem ser seguidas em relação ao ‘cargo público’. Inicialmente, no Caput, são mencionados os princípios que as administrações públicas devem respeitar: “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1998). Na sequência, no inciso I, fala-se que brasileiros ou estrangeiros podem ocupar cargos públicos desde que “preenchem os requisitos estabelecidos em lei”. No inciso II fala-se da necessidade de “aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”, exceto para os casos de ocupação de cargos em comissão. Pulando para o inciso V se tem a determinação

de que as funções de confiança e cargos em comissão devem ser “apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” e que os ocupantes de ‘cargo efetivo’ devem ter um percentual destas posições destinadas exclusivamente para eles. E, já expostos anteriormente, o Art. 39 em seu § 1º incisos I e III e § 3º apresenta alguns dizeres sobre as definições do cargo, que deve ser conter o ‘grau de responsabilidade’, a ‘complexidade’, sua ‘natureza’ e suas ‘peculiaridades’.

Pontes (2011) expõe as regras que para ele devem ser seguidas para descrever e especificar cargos conforme o ‘conceito clássico’ ou de ‘cargos específicos’ (DUTRA et al., 2019). Primeiro é necessário realizar um levantamento de informações que contribuirão para realizar a descrição de cargos, onde deve constar a listagem de tarefas que deverão ser realizadas, de maneira organizada e padronizada. Essa descrição deve ser clara, objetiva e impessoal. Ao final é necessário que a descrição permita o entendimento de ‘o que faz’, ‘como faz’ e ‘por que faz’. É também é necessário fazer a ‘especificação do cargo’ contendo os “requisitos, responsabilidades e esforços impostos ao ocupante do cargo” (PONTES, 2011, p. 81). O autor também fala da possibilidade de titulação dos cargos, que serve como uma forma de denominar o nível, em relação a complexidade das atividades do cargo, que determinado profissional se encontra. Por exemplo, Secretária I, Secretária II, Secretária III. E ainda aborda a ideia de ‘classificação de cargos’ que consiste na atividade de alocar os diferentes cargos em grupos ocupacionais conforme a natureza das atividades, com a intenção maior de definir os planos salariais conforme o grupo ocupacional.

De volta a ideia de cargo no serviço público, conforme os dizeres da CF, Art. 41, é fixado que após três anos (período de estágio probatório) o ocupante do cargo adquire estabilidade. Fala-se também que no caso da extinção do cargo ou “declarada sua desnecessidade” o servidor deverá permanecer recebendo “remuneração proporcional ao tempo de serviço” até que seja alocado em um novo cargo em que haja seu “adequado aproveitamento” (BRASIL, 1998). Evidenciando o caráter inflexível que se estabelece com a fixação da estabilidade sobre o cargo em sua forma burocrática como apresentado por Weber.

O cargo assume um papel fundamental no serviço público já que a legislação define que a mudança de cargo e, por isso, das funções do servidor estável somente pode ocorrer se este se submeter e for aprovado em um novo concurso público ou se ele assumir uma posição de chefia ou assessoramento (ocupando uma

função gratificada). Isso faz também com que a evolução funcional do servidor público ocorra de maneira horizontal, no mesmo cargo. E aliado a isso se tem uma outra característica que diz respeito ao entendimento de que a complexidade do cargo público está ligada à escolaridade, entendimento esse que acaba se traduzindo na utilização do grau de escolaridade como o requisito fundamental para a evolução funcional e na condução de concursos públicos, por exemplo, concurso para vagas de nível fundamental, de nível médio e de nível superior (DUTRA et al., 2019).

Logo se percebe que diante do contexto atual, em que as organizações precisam, em alguma medida, adotar a flexibilidade como característica essencial para conseguirem responder adequadamente as demandas emergentes, o engessamento do e sobre o 'cargo específico', sobretudo para o setor público devido a estabilidade que se adquire e por ter a prestação de serviços como principal atividade, não corrobora, principalmente, para o estabelecimento de um sistema de gestão de pessoas flexível e eficiente.

#### 3.5.4.1 Cargos efetivos: cargos específicos e cargos amplos

É a partir dessas considerações, visando contornar as limitações impostas pelo uso de cargos específicos, que pode ser adotada a ideia de 'cargos amplos', que ao mesmo tempo em que não está em desacordo com a legislação vigente permite que o servidor ocupante de um cargo amplo possa ser utilizado conforme a necessidade da administração (NUNES, 2010 *apud* DUTRA et al., 2019).

A ideia central de um cargo amplo é que desde sua nomenclatura até suas atribuições e sua alocação sejam genéricas, ao contrário de específicas e fortemente delimitadas. Garantindo assim que o servidor ocupante de um cargo amplo tenha maior mobilidade dentro da organização e que sua carreira possa assumir diferentes direções facilitando que ele encontre mais facilmente sua posição de melhor desempenho e satisfação. E a organização se beneficia com maior flexibilidade, com a possibilidade de realocação dos servidores diante de diferentes motivos como desempenho insuficiente, obsolescência de cargos, mudanças de objetivos e/ou estratégias, falta ou excesso de servidores em determinadas áreas, entre outros.

No quadro a seguir estão reunidas as principais características e vantagens e desvantagens da aplicação de ambos os sistemas de cargos.

**Quadro 3** - Características do cargo específico e do cargo amplo

<b>Categoria</b>	<b>Cargo específico</b>	<b>Cargo amplo</b>
Descrições de atividades	Específicas e restritas; Tarefas mais descritivas e específicas;	Atribuições genéricas; Responsabilidades mais macros e abrangentes;
Mobilidade dos servidores	Somente através de novo concurso público, extinção do cargo ou ao assumir função de confiança	Alta possibilidade de mobilidade horizontal
Demanda por formação	Necessidade de formação externa	Necessidade de formação interna
Vantagens para a organização	Facilidade de gestão diante da manutenção de um único "sistema de cargos"	Flexibilidade para alocação dos servidores; Maiores possibilidades de encarreiramento; Possibilidade de realocação ao invés contratação
Vantagens para o servidor	Fortalecimento das reivindicações segmentadas por profissão	Maiores chances de autorrealização profissional; Possibilidade de realocação em casos de não adaptação
Desvantagens para o servidor	Insatisfação diante da impossibilidade / dificuldade para mudar suas atribuições / funções	Insatisfação com o tratamento único
Desvantagens para a organização	Risco de obsolescência de cargos	Maior complexidade na defesa jurídica; Necessidade de manter dois "sistemas de cargo" operando em paralelo

**Fonte:** adaptado de Dutra et al., (2019) adaptado de Souza e Almeida (2012); Nunes (2010).

De maneira geral, comparando as características de ambos os modelos, a adoção de cargos amplos demonstra ter maior potencial para oferecer maior flexibilidade tanto para a organização como para os servidores e ainda no aspecto financeiro de gerar economia para a organização já que ela pode realizar realocações ao invés de contratações (se houver mão de obra disponível para isso) desde que os custos com formação interna (necessária no modelo de cargos amplos) sejam adequadamente administrados e conduzidos.

Em específico em uma prefeitura municipal, onde há uma multiplicidade bastante grande de áreas e serviços que devem ser prestados, encontra-se uma dificuldade para a adoção apenas do modelo de cargos amplos já que algumas áreas demandam cargos específicos por esses terem atribuições muito específicas, como exemplifica Dutra et al. (2019) é o caso de médicos e enfermeiros, que além de atribuições específicas estão sujeitos a legislações com determinações próprias. Por isso, segundo os autores, no cenário de uma prefeitura se configura a necessidade de adoção dos dois modelos e, portanto, um esforço maior para a gerência de ambos simultaneamente.

Outrossim, defende Pontes (2011) e Dutra et al. (2019), que o conceito de cargos amplos está alinhado com a gestão por competências, argumentando que um mesmo cargo amplo “pode conter níveis, tarefas e especificações diferenciadas e crescentes de complexidade, escolaridade, conhecimento e experiência” (PONTES, 2011, p. 101). Fazendo assim com que o foco da definição clássica de cargos sobre o ‘como fazer’ e ‘por que fazer’ seja transferido para os ‘conhecimentos’ e o ‘perfil’ do ocupante do cargo. Chegando assim à definição classifica de competência que à considera como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que permitem que ao final o seu portador ao articular esse conjunto possa ‘agir agregando valor’ para a organização.

De maneira um pouco diferente, sem focar na diferenciação entre ‘cargo específico’ e ‘cargo amplo’, os autores Euclides B. Junior e Renan Sinachi (2014) focam na diferença conceitual de ‘cargo’ e ‘função / papel’ do servidor público. Os autores defendem que dadas as características do serviço público o cargo por si só não deve definir quais serão as ‘atribuições’ do ocupante do cargo, é a função ou papel (atribuído para determinado cargo) que contém o conjunto de ‘atribuições’ da pessoa. Os autores utilizam como exemplo dois cargos da esfera judiciária: Técnico Judiciário e Analista Judiciário, o que diferencia os dois é a escolaridade (respeitando o entendimento da legislação sobre o assunto), o Técnico Judiciário exige ensino médio enquanto o Analista Judiciário exige ensino superior. Uma vez que a pessoa candidata ao cargo (após aprovação em concurso) tome posse ela será alocada em uma função / papel, que pode ser, por exemplo, para atuar no RH, para atuar na TI ou para atuar em cartórios ou varas. Cada uma dessas funções / papéis é composta por um conjunto de atribuições, de tarefas que deverão ser realizadas pelo ocupante do cargo que tem determinada função / papel.

O exemplo dado pelos autores tem a mesma ideia do cargo amplo, no entanto, se utiliza como exemplo uma organização pública com uma quantidade muito menor de ‘funções’ do que as que se encontra em uma prefeitura municipal. Por isso se torna possível utilizar uma nomenclatura de cargo mais restrita como a utilizada no exemplo. Já no contexto de uma prefeitura um dos exemplos dados por Dutra et al. (2019) parece se adequar melhor, os cargos são: ‘Cargo Nível Superior’, ‘Cargo Nível Médio’ e ‘Cargo Nível Fundamental’. Abaixo desses cargos são posicionadas as diferentes áreas de atuação na organização, ou como denominam B. Junior e Sinachi (2014) as funções / papéis, em que os servidores podem ser alocados e também

realocados conforme a necessidade e que, por consequência, determinam as atribuições.

#### 3.5.4.2 Cargos de confiança: função gratificada e cargo em comissão

Outra categoria de cargos presente no serviço público e que demanda atenção são os normalmente denominados de 'cargos de confiança', que são de livre nomeação e exoneração pelas autoridades responsáveis pela administração da organização em questão. São cargos que, como já exposto, são exclusivamente destinados para aqueles que farão o exercício das funções de direção, chefia e assessoramento.

Um cargo de confiança pode ser ocupado por um servidor de carreira sob a denominação de Função Gratificada – FG, ou por qualquer outra pessoa que não faça parte do quadro de servidores sob a denominação de Cargo em Comissão – CC. Para ambos os casos, no contexto de uma prefeitura municipal, a escolha de quem ocupara essas funções ou cargos fica sujeita a normas próprias do município (se criadas) e os ocupantes ficam as ordens de quem os nomeou (BACCO, 2021).

Dutra et al. (2019) reconhecendo que essa é uma característica das organizações públicas de difícil modificação faz algumas recomendações:

- a) As posições gerenciais da organização pública devem ser estruturadas e ocupadas considerando as competências necessárias da própria posição. Com o intuito de evitar que um bom profissional técnico seja elevado a posição de gestor sem ter as competências necessárias, gerando a perda de um bom profissional técnico que se converte em um mau gestor;
- b) Como as funções de confiança tem caráter provisório a organização pode realizar avaliações de desempenho constantemente para identificar a necessidade de modificações no time de gestores;
- c) Podem ser elaborados e implementados programas internos de acompanhamento e treinamento voltados para a identificação e a capacitação de servidores que demonstrem possuir, e/ou se

interessem em desenvolver, as competências necessárias para ocupar as funções gratificadas;

- d) Também é recomendado que, no caso da função gratificada, além de se pensar e planejar a mobilidade da função técnica para a função de gestão também se pense no retorno da função de gestão para a função técnica, mas sem necessariamente dar uma sugestão do que fazer especificamente.

Lemos (2016) também demonstra preocupação sobre a maneira que, normalmente, os ocupantes dos cargos de confiança são selecionados, mencionando também a alta rotatividade, característica dessas posições, como um problema para a continuidade da execução das políticas públicas. Segundo o autor, muitas das vezes, esses cargos são vistos como moedas que podem ser utilizadas para comprar influências – o conhecido “tráfico de influência”. Prática que coloca pessoas sem significativa experiência teórica ou prática em posições de liderança, indo contra a ideia de estabelecer um quadro de pessoal voltado para a melhoria do desempenho.

O autor defende a necessidade de serem determinados critérios técnicos mínimos para a ocupação de cargos em confiança, utilizando, por exemplo, técnicas clássicas de seleção de pessoas como a análise de currículos, entrevistas, dinâmicas de grupo ou até mesmo que a organização estabeleça um sistema de *headhunting* para buscar pessoas, internamente ou externamente, para ocupar essas funções.

Sobre essa ‘determinação de critérios’ que fala Lemos (2016) ou ‘identificação das competências necessárias’ como falam Dutra et al. (2019) é válido lembrar da observação, já exposta anteriormente, feita no ‘Guia da política de governança pública’ que apesar de concordar com o estabelecimento desses critérios também argumenta que não devem ser “tão rigorosos” sob o risco de supressão do poder político e democrático das nomeações (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

Nesse sentido, considerando os argumentos apresentados, as sugestões de Dutra et al. (2019) parecem ser bem-vindas já que sugerem que além de identificar e estabelecer os critérios como competências, que então podem, em consideração ao argumento do ‘Guia da política de governança pública’ de que os requisitos não sejam tão rigorosos, determinar as competências necessárias dando

enfoque ao que Dutra et al. (2019) tratam como “competências observáveis” que são facilmente vinculáveis as entregas das pessoas, logo, dos objetivos e metas da organização. Que uma vez acatada também a sugestão de serem realizadas as avaliações de desempenhos das lideranças se institui um sistema em que as entregas dos ocupantes dos cargos de confiança se estabelecem como os principais critérios de seleção e de permanência no cargo.

Com isso também se torna importante a instituição do programa de treinamentos dessas lideranças com o intuito de que não ocorram, nas situações de troca de liderança, choques culturais muito grandes e ainda que o PCCR dos servidores efetivos se encontre adequadamente estruturado considerando os princípios de eficiência e que, por si só, incentive a busca e a obtenção de melhores desempenhos e resultados. Para que assim a liderança tenha um papel complementar, no entanto indispensável do ponto de vista estratégico, de orientação, incentivo e motivação dos servidores.

Para finalizar e resumir a discussão sobre esse primeiro C percebe-se que o cargo é um elemento essencial, principalmente para as organizações públicas brasileiras que devem respeitar as determinações da legislação nacional maior – a constituição –, que como se pôde ver adota uma visão sobre o cargo público fundamentalmente baseada na administração burocrática expressa por Weber.

No entanto, mesmo com as limitações existentes buscou-se demonstrar que é possível olhar para o cargo de uma maneira que não o limite a um conjunto de atividades fixamente especificadas e delimitadas que devem ser executadas por seus ocupantes até o, então na maioria das vezes muito desejado, momento da aposentadoria. E que até mesmo os cargos que não ficam sob a responsabilidade do PCCR – os cargos de confiança – podem e devem receber justa atenção para que de fato possam contribuir para que se institua uma administração pública realmente preocupada com seus resultados.

Na sequência, tendo em vista a ideia de carreira pela perspectiva da organização, estando definida a estrutura de cargos deve-se definir como estes serão organizados, relacionados e categorizados para que então sejam estruturadas as carreiras. É sobre isso que o tópico a seguir fala.

### 3.5.5 Carreiras: O Segundo C da Questão

A carreira vista pela organização “engloba políticas, procedimentos e decisões ligadas à carreira na empresa” (DUTRA et al., 2009). Já para as pessoas pode ser entendida como a “sequência de posições ocupadas e de trabalhos realizados durante a vida profissional de uma pessoa” (LONDON; STUMPH, 1982 *apud* DUTRA et al., 2009, p. 57). Que segundo os autores tem como condicionantes e direcionadores as necessidades individuais e as condições impostas pela sociedade encontradas pela organização e pelas pessoas.

Em organizações do setor público brasileiro, em geral, a definição dos níveis de complexidade é feita em relação ao grau de escolaridade ao invés das entregas esperadas e das responsabilidades atribuídas (DUTRA et al., 2019). Foi institucionalizado que as carreiras existentes devem ser definidas pelo nível de escolaridade. Após o ingresso, por exemplo, na ‘carreira de ensino médio’ a pessoa poderá evoluir na carreira ao obter a titulação escolar sequente, neste caso um diploma de ensino superior, que fará com que essa pessoa evolua para a “posição” seguinte na carreira (elevando também sua remuneração), mas se mantendo na ‘carreira de ensino médio’ e, conseqüentemente, em um cargo de nível médio. Para que ocorresse a mudança para um ‘cargo de nível superior’ (e para a ‘carreira de ensino superior’) seria necessário que a pessoa prestasse, fosse aprovada e convocada em um novo concurso público (HUCZOK; RIBEIRO, 2014; DUTRA et al., 2019).

Essa rigidez percebida nos sistemas de carreiras do setor público brasileiro (BANDEIRA et al., 2017) é uma das características que fazem com que a construção e a implementação de um sistema de carreiras orientado pelos princípios de eficiência e resultados seja uma tarefa bastante desafiadora, já que demandam um rompimento com as ideias do paradigma dominante já a muito instituído no setor público e aceito pelos servidores.

#### 3.5.5.1 De quem é a responsabilidade: funcionário ou organização?

Os autores Dutra et al. (2009) relatam que no âmbito internacional nos anos 1980 foram desenvolvidos diversos estudos tendo a carreira como foco, o que

promoveu um avanço significativo na teorização sobre o assunto. No Brasil até 1996 não havia literatura nacional direcionada para o assunto, foi o livro *Administração de Carreiras* (DUTRA, 1996) o primeiro a tratar do assunto considerando as teorias até então desenvolvidas no exterior. Livro esse que tinha entre seus argumentos favoráveis que a adoção e a prática da ‘gestão de carreiras’ pelas organizações poderiam contribuir com a difícil tarefa de conciliar os objetivos profissionais das pessoas com as possibilidades de movimentações oferecidas pelas organizações.

Essa ideia advém de uma proposta apresentada inicialmente por Arthur et al. (1995, 1999) citado por Dutra et al. (2009) de ‘carreiras inteligentes’, que defendia a ideia de que as pessoas deveriam desenvolver suas competências profissionais ‘*sabendo por que*’ – em relação a identidade, motivação e identificação com o trabalho; ‘*saber como*’ – identificando as habilidades necessárias para o trabalho; e ‘*saber com quem*’ – que trata das relações necessárias para o trabalho. Competências essas desenvolvidas “através da educação, trabalho e experiência de vida” (ARTHUR et al., 1999 *apud* DUTRA et al, 2009, p. 60). Para que desta forma essas competências pudessem ser úteis tanto para o empregador e ao mesmo tempo para a pessoa possuidora dela. E então se reconhece que, embora seja necessário esforço da própria pessoa para desenvolver sua carreira, a organização também deve viabilizar os recursos e as possibilidades de desenvolvimento na carreira.

Já faz tempo que se argumenta que diante de um cenário em que as organizações públicas são incentivadas (e pressionadas diante de mudanças socioeconômicas) a realizar a revisão de seus programas, conduzir reformas administrativas, realizar *downsizings*, se adequar as transformações tecnológicas e se reestruturar para melhor atender a população, se torna indispensável que as pessoas nas organizações públicas pensem e se comportem de novas maneiras, e para que isso aconteça a ‘gestão de carreiras’ é uma ferramenta essencial (DUXBURY; LAM, 1999).

Logo se percebe que um sistema de carreiras (ou de gestão de carreiras) deve estabelecer uma relação entre a organização e seus funcionários, um sistema que considere e deixe claro tanto o papel da organização, como apoiadora e provedora de possibilidades e de recursos para o desenvolvimento da carreira de seus funcionários, e conscientize os funcionários de seu papel como os principais responsáveis – “principais agentes da Gestão de Carreiras” (DUTRA et al., 2019) –, que devem se preparar para se elevarem em suas carreiras (seja na organização em

que estiverem ou em outra).

Quando as organizações percebem a importância de contribuir para o desenvolvimento das pessoas elas devem buscar estabelecer condições concretas capazes de incentivar as pessoas a buscarem seus desenvolvimentos em suas carreiras e em consequência disso valorizá-las (DUTRA et al., 2019). Nesse sentido o 'Plano de Carreiras' assume um papel de suma importância sendo o responsável por estabelecer os critérios concretos de direcionamento sobre o desenvolvimento esperado e, principalmente, sobre as formas de incentivo e valorização das pessoas, incluindo sobre a forma que muitas das vezes é a mais visada pelos funcionários, sobre a remuneração.

#### 3.5.5.2 Eixos e degraus da carreira

Os eixos de carreira, ou também as 'trajetórias de carreira' (DUTRA et al., 2019; DUTRA, 2019), podem ser entendidos como categorias que para serem estabelecidas levam em consideração a natureza das atribuições e as responsabilidades que são, comumente, vinculadas aos cargos (ou funções) de determinada organização.

Argumenta Dutra (2019) e Dutra et al. (2019) que os eixos de carreira não são necessariamente definidos pelas profissões ou áreas funcionais que compõe uma organização, mas sim, podem ser definidos, considerando o "público-alvo do trabalho das pessoas e da natureza dos conhecimentos e habilidades mobilizados" (p. 18). Os autores dizem ainda que é necessário identificar quais são os "processos fundamentais da organização", aqueles que sempre deverão existir para a organização cumprir sua finalidade. Os autores dão como exemplo três categorias de carreira possíveis de serem identificados:

- a) **Operacional:** agrupa funções que demandam o uso de habilidades manuais, baseadas na força do corpo e podem demandar conhecimentos puramente práticos – são exemplos em uma prefeitura municipal: limpeza, manutenção e construção. Os autores entendem que as funções pertencentes a essa categoria muitas das vezes se tornam um problema pois atraem pessoas qualificadas que ficarão limitadas devido ao "horizonte de

complexidade pequeno”, sugerindo a avaliação sobre o uso de terceiros;

- b) **Profissional:** ligada a ideia de atribuições que geralmente são específicas de certas áreas do conhecimento e que, portanto, demandam conhecimentos específicos (e formação superior ou técnica) para serem adequadamente executadas – são exemplos em uma prefeitura municipal: atividades administrativas, contabilidade, finanças, recursos humanos, tecnologia da informação e jurídico; e
- c) **Gerenciais:** como o próprio nome sugere aqui são localizadas as funções que tem como responsabilidades e atribuições o gerenciamento, que no serviço público são destinadas aos cargos de confiança.

A identificação e definição dos eixos de carreira são uteis para a definição dos níveis de complexidade existentes em cada eixo, da condução apropriada de treinamentos e elaboração de instrumentos e condução de avaliações de desempenho tendo em vista também as competências inerentes dos eixos e da determinação das entregas esperadas para cada um dos níveis de complexidades componentes de cada eixo (DUTRA, 2019; DUTRA et al., 2019).

No entanto, no setor público se faz necessário levar em consideração outros fatores para que sejam definidos os eixos de carreira. Huczok e Ribeiro (2014) dizem que devido às limitações legais existentes no setor público as carreiras são determinadas a partir da escolaridade requerida para o ingresso. O problema identificado para essa determinação foi a percepção de que pessoas com formações superiores realizavam o concurso com exigência de escolaridade inferior, assim com maiores chances de serem aprovadas, e logo após o ingresso eram promovidas para cargos superiores, gerando insatisfação tanto naqueles da carreira inferior como naqueles da carreira superior. Nesse sentido, para esses autores, a identificação e determinação das carreiras, considerando a escolaridade, deve ocorrer antes que a identificação e a determinação dos eixos de carreira (DUTRA et al., 2019).

Por exemplo, se definem três carreiras (em respeito da legislação): ‘carreira de nível superior’, ‘carreira de nível médio’ e ‘carreira de nível fundamental’. Para cada uma dessas carreiras poderiam ser identificados os eixos de carreira.

- a) Carreira de nível superior – eixos: gerencial e profissional;
- b) Carreira de nível médio – eixos: técnico e administrativo;
- c) Carreira de nível fundamental – eixos: operacional.

Cada eixo pode ser compreendido como se fosse uma escada, e cada degrau que compõe esta escada (eixo) representa um nível da carreira. A quantidade de degraus (níveis) de cada escada (eixo), e os limites de cada degrau (nível) são determinados pela complexidade das atribuições e das responsabilidades que cada degrau (nível) exige para acessá-lo (DUTRA et al., 2019; DUTRA, 2019). Combinando a ideia de carreira, eixos de carreira com os degraus de carreira uma definição final poderia ficar da seguinte forma:

- a) Carreira de nível superior – eixo: gerencial – quantidade de degraus: 5;
- b) Carreira de nível superior – eixo: profissional – quantidade de degraus: 4;
- c) Carreira de nível médio – eixo: técnico – quantidade de degraus: 3;
- d) Carreira de nível médio – eixo: administrativo: 3;
- e) Carreira de nível fundamental – eixo: operacional – quantidade de degraus: 2.

Cada um dos degraus, componentes de cada um dos eixos, agrupados sobre a classificação da carreira pelo nível escolar, teriam suas respectivas, ‘competências necessárias’ ligadas as ‘entregas esperadas’ que traduzem o nível de complexidade de cada um e, por consequência, devem determinar a remuneração percebida pelos servidores.

Dutra et al. (2019) ao invés de ‘carreira de nível superior’ empregam o termo ‘cargo de nível superior’ considerando esse como o ‘cargo amplo’ e abaixo desse cargo, e dos demais, podem ser alocados os eixos de carreira também considerando que esses podem demandar a atuação de pessoas de diferentes níveis de escolaridade (cargos amplos), mas por ser um mesmo eixo de carreira os níveis de complexidade não mudam de um cargo amplo para outro, no entanto, cada cargo amplo tem acesso a somente alguns níveis de complexidade que compõe o eixo em sua integralidade.

Nesse caso os autores utilizam como exemplo um eixo de carreira

denominado “Suporte ao Negócio” com 7 níveis de complexidade, que demanda que funções sejam realizadas por pessoas ocupantes do ‘cargo de nível superior’, do ‘cargo de nível médio’ e do ‘cargo de nível fundamental’, cada um com seus respectivos níveis de complexidade.

- a) Cargo Nível Superior – Eixo de Carreira: Suporte ao negócio – níveis de complexidade / degraus de carreira: 4 (do 4 ao 7);
- b) Cargo Nível Médio – Eixo de Carreira: Suporte ao negócio – níveis de complexidade / degraus de carreira: 4 (do 2 ao 5);
- c) Cargo Nível Fundamental – Eixo de Carreira: Suporte ao negócio – níveis de complexidade / degraus de carreira: 1 (1).

### 3.5.5.3 Progressão na carreira e avaliação de desempenho: mais do que uma relação, uma necessidade

Conforme já mencionado se apresenta como um grande problema para o setor público que as progressões na carreira dos servidores ocorram em decorrência do avanço do nível escolar, pelo tempo de serviço ou com a realização de avaliações de mérito que não fazem mais que deturpar o conceito (DUTRA et al., 2019; BARBOSA, 1996; LEME, 2014).

O histórico da administração pública brasileira deixou algumas marcas nas práticas de gestão de pessoas do setor público. Barbosa (1996) identificou que a introdução da avaliação de desempenho no setor público no Brasil foi acompanhada do discurso de que sua intenção era “de pôr todo mundo para trabalhar, de separar o joio do trigo” (p. 95), a lá concepções “burocráticas taylorianas” (LONGO, 2007, p. 43), evidenciando a sua intenção maior de servir como um instrumento de punição para um “um corpo de funcionários desmotivados e que nunca foi alvo de uma política sistemática de capacitação”, não como promotor de desenvolvimento e melhorias para o servidor, para a organização ou para os serviços por ele prestados.

Se desde o estabelecimento dos sistemas de avaliação no setor público problemas e disfunções foram identificadas seria de se esperar que as correções ao longo do tempo, mesmo que vagarosas, pudessem fazer com que atualmente a realidade fosse outra, todavia, considerando as considerações de Lemos (2016), as mudanças foram no sentido de remover o caráter punitivo das avaliações,

transformando- as agora em “processos de avaliação de desempenho meramente burocráticos, formais e repetitivos, sem se preocupar com quais cursos o colaborador poderia fazer para melhorar seu desempenho nos pontos diagnosticados como abaixo do esperado, por exemplo” (p. 181).

Por isso, dedicar algumas reflexões para os sistemas de avaliação de desempenho utilizados no setor público se torna necessário já que essa ferramenta tem em si uma utilidade indispensável, sobretudo em articulação com os demais elementos que compõe a gestão de pessoas por competências, para que as reais e valorosas contribuições das pessoas possam ser mensuradas, e mais do que isso, para que diante dos resultados possa ser realizada a gestão sobre o desempenho das pessoas (DUTRA et al., 2019). Outro ganho apontado pelos autores diz respeito ao entendimento de que a avaliação de desempenho se institui como um ritual organizacional e que, por isso, tem potencial para modificar a cultura organizacional. Entendendo que a cultura é uma das dimensões que precisa ser modificada para aumentar as chances de sucesso de uma “reforma”, a avaliação de desempenho ganha ainda mais relevância.

Outrossim é que a avaliação é uma atividade componente do processo de planejamento, afinal é necessário avaliar se aquilo que foi planejado está se cumprindo (SOUSA; SANTOS; FERREIRA, 2016). Logo, avaliar o desempenho das pessoas significa avaliar se aquilo que foi planejado em relação a elas está se cumprindo. Se as entregas desejadas estão sendo feitas e/ou em que nível (com qual complexidade) estão sendo feitas. E novamente trazendo a figura do PCCR, é verificar se aquilo que se encontra prescrito nele está se concretizando.

É válido reforçar aqui que o que se defende é que a avaliação de desempenho deve ser pautada nas competências mapeadas para a “posição” que está sendo avaliada considerando os critérios de distinção adotados (cargos, funções, eixos de carreira e/ou nível de complexidade) e desta forma não deve permanecer vinculada somente a progressões salariais que é o que normalmente acontece no setor público (LIMA et al., 2015).

O estabelecimento de um sistema de avaliação de desempenho, especificamente para o setor público, precisa considerar uma série de fatores que serão determinantes para sua efetividade, os principais são listados a seguir:

- a) Os **critérios** de avaliação, bem como seus pesos, devem ser previamente definidos, transparentes, focados nas competências

- mapeadas visando as entregas esperadas e no desempenho além de ser necessário que sejam objetivamente mensuráveis (com a intenção de não permitir que a subjetividade do avaliador interfira) (DUTRA et al., 2019; LONGO, 2007; BARBOSA, 1996);
- b) Após estabelecimento do conjunto de fatores que serão avaliados para cada “posição” se torna interessante a **utilização de algum software** para que as avaliações sejam “lançadas” pelos avaliadores com a inserção das pontuações aferidas. Minimizando erros e facilitando e agilizando tanto o processo de consulta como o de “fiscalização” (HIPÓLITO; DUTRA, 2012; GONÇALVES, 2014);
  - c) Os **avaliadores** devem ser preparados e devem fazer as avaliações **isentos de motivações pessoais ou políticas** (BARBOSA, 1996);
  - d) **Os avaliadores e/ou suas avaliações também devem ser avaliados** / fiscalizados, de preferência por “comissões de gestão de pessoas” (BERGUE, 2020; HIPÓLITO; DUTRA, 2012) ao invés da liderança em instancia superior, incluindo a avaliação da competência em avaliar a partir dos parâmetros determinados;
  - e) Um sistema de avaliação de desempenho voltado para os resultados deve estar integrado aos **processos de aprendizagem organizacional** e, portanto, fazendo com que os resultados aferidos por meio das avaliações sejam utilizados, também, para orientar os servidores sobre como melhorar seus desempenhos (LEMES, 2016);
  - f) Avaliação de desempenho não deve ser apresentada, pela organização para os funcionários, somente em relação ao aumento salarial. A **remuneração** é um fator importante que se relaciona com a avaliação de desempenho e com o crescimento e reconhecimento profissional, mas ela **não deve assumir o papel principal** (DUTRA, 2019; DUTRA et al., 2019);
  - g) O **intervalo de tempo entre as avaliações**, especificamente para o setor público, é um assunto um tanto nublado, não são encontrados facilmente critérios objetivos para a sua definição.

Casos práticos relatados, sem justificar o motivo, como por Lima et al. (2015) falam de um período de 12 meses entre as avaliações, Schuster e Dias (2012) 18 meses, Dutra et al. (2019) sutilmente falam de avaliação anual, Dias e Oswaldo (2012), mais distantes ainda, falam de “avaliação periódica”. Uma boa opção parece estar ligada ao item seguinte.

- h) Dutra et al. (2019) defendem a prática de **dois tipos de avaliação**, em “duas instâncias”: na primeira o líder direto avalia o liderado com o objetivo maior de **desenvolvimento**, podendo ainda ser realizada a autoavaliação pelo liderado para que as percepções sejam comparadas e nesta se utilizam os critérios em sua forma mais ampla. Aqui se encaixa a ideia do PDI (Plano de Desenvolvimento Individual). Nesse caso o intervalo entre uma avaliação e outra pode ser mais flexível, considerando, por exemplo, os critérios de metas SMART<sup>14</sup>. Já a segunda instancia é a avaliação voltada para “definir a remuneração”, ou no caso do serviço público para **validar, ou não, a progressão na carreira**, para a qual se recomenda que seja realizada por um colegiado formado para essa finalidade. Os critérios dessa instancia tomam como referência os critérios da primeira instancia, mas são mais voltados para a valorização e diferenciação. O intervalo nesse caso, o *interstício*, é definido pela legislação do PCCR que deve levar em consideração, para sua definição aspectos econômicos específicos como a capacidade de arrecadação no tempo.

Conforme se apresentou aqui a avaliação de desempenho já se faz presente no setor público brasileiro a algum tempo, mas ainda parece ser um assunto um tanto sombrio, não utilizado adequadamente, não valorizado pelas lideranças nem pelos liderados e que, por isso, não consegue contribuir como poderia na produção de melhores resultados para as organizações, para os funcionários e para a população em geral.

Entretanto, como também pôde ser visto, as construções teóricas e relatos práticos podem e devem ser utilizados como referências para que mudanças

---

<sup>14</sup> S – e**S**pecifica; **M**ensurável; **A**tingível; **R**elevante e limitada no **T**empo (DUTRA et al., 2019).

sobre esse negativo cenário que circunda as avaliações de desempenho no setor público possam ser promovidas e os benefícios possam ser apreciados por todos os envolvidos.

### 3.5.6 Remuneração: O elemento Final, ou Focal?

Uma das principais saídas de um PCCR, PCCS, PCR, PCS ou outras variações, e senão a principal é ao menos a que mais gera interesse imediato quando se fala do assunto é a remuneração. “Quanto eu vou ganhar?”, “quanto eu poderei ganhar?” talvez sejam as principais perguntas que serão feitas. Marras e Marras Neto (2012) em seu livro “Remuneração estratégica”, logo no início, enquanto apresentam alguns conceitos básicos falam sobre a necessidade de seguir alguns passos iniciais para realizar “o planejamento para a implantação de um Programa de Cargos e Salários (PCS)” (p. 4), confirmando essa forte relação e imediata conexão que mentalmente é criada entre PCCR e Remuneração.

É indispensável considerar que a remuneração é um fator motivacional, gera efeitos diretos sobre a satisfação dos funcionários, contribui para a atratividade de bons profissionais, também para a redução da evasão e influência a percepção sobre a equidade interna e externa, fatores esses que influenciam diretamente a capacidade de sucesso das organizações (KLEIN; MASCARENHAS, 2016).

Por isso que as definições acerca do que se pode chamar de um ‘sistema de remuneração’ assumem um papel estratégico fundamental e demandam toda uma construção anterior, como essa apresentada aqui anteriormente, sobre administração pública, gestão de pessoas, modelo de gestão de pessoas, competências, gestão de pessoas por competências, cargos, carreiras e avaliações de desempenho para que o pagamento das remunerações, que são inevitáveis, agregue valor para a organização, e em especial se tratando de organizações públicas como o caso de uma prefeitura municipal, para que agregue valor para a população, para que as remunerações pagas aos servidores públicos possam se converter em serviços públicos de qualidade destinados aos, também, financiadores desses serviços. O “valor público” abordado por Moore (1995).

Indo para os aspectos mais práticos, ao pensar na remuneração

tomando como perspectiva um PCCR de uma organização do setor público é preciso considerar dois elementos básicos que constituirão a 'Remuneração'<sup>15</sup>, são eles o Salário fixo e a Remuneração variável.

### 3.5.6.1 Salário fixo

O salário fixo nada mais é que um valor fixo que deverá ser pago ao funcionário pela prestação de serviços durante um período determinado (MARRAS; MARRAS NETO, 2012), normalmente, e como padrão no serviço público, por um mês de trabalho – mensalmente. Uma vez determinado o valor do salário valor para determinado “funcionário público” (ciente do princípio de impessoalidade) ele assume o status de irredutível conforme versa o Art. 37 inciso XV.

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1998).

Outro ponto que deve ser considerado é que o valor do salário fixo deverá ser ajustado anualmente conforme estabelece o inciso X do Art. 37 da CF. Sendo essa uma consideração importante para, por exemplo, mensurar o impacto da definição de determinado valor de salário fixo ao longo do tempo.

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1998).

A maneira comum de definição dos valores dos salários fixos em uma organização costuma ocorrer com o apoio de uma 'pesquisa salarial', que entre outras coisas leva em consideração os valores que estão sendo pagos em outras organizações para os mesmos cargos e a disponibilidade de profissionais no mercado (PONTES, 2011) e, se mais interessada, a organização pode utilizar a “metodologia

---

<sup>15</sup> A 'remuneração total' será composta também por outros itens como abonos, auxílios, complementos, adicionais e benefícios que não são tratados e definidos pelo PCCR já que, na maioria dos casos, são compostos por itens regulamentos pela Constituição Federal e/ou outras legislações pertinentes.

de pontos” para, basicamente, identificar a importância de cada cargo para a organização considerando as atividades prescritas (DUTRA et al., 2019).

Ao introduzir um PCCR além da definição do salário fixo como valor único é necessário pensar na amplitude salarial (DUTRA et al., 2019), ou seja, considerando o valor do salário no momento da entrada na organização qual será o percentual total de aumento máximo possível de ser alcançado através das promoções e/ou progressões na carreira.

Em organizações do setor público Longo (2007) menciona que em todo plano de carreira podem ser identificadas as divisões horizontais entre os diferentes níveis existentes que se fazem sob a uso dos termos “categorias, escalas, graus, classes, grupos ou outras denominações” (p. 71) utilizados para identificar os dois principais pontos de uma carreira e seus respectivos valores de salário, o de entrada e máximo, e que normalmente as evoluções entre os pontos (incluindo os intermediários) acontecem com a obtenção de um novo título ou diploma. E em alguns casos podem ser encontradas divisões verticais ora utilizadas para limitar a mobilidade e ora para organizar as diferentes carreiras existentes.

Quando se utiliza da base referencial da gestão de pessoas por competências para construir um sistema de remunerações os níveis de complexidade assumem a maior importância, podendo considerar para a definição desses níveis o escopo de atuação, autonomia, responsabilidades, impactos, aplicação dos conhecimentos, entre outros (DUTRA et al., 2019). Em paralelo a isso, considerando o sistema de carreiras, é necessário definir as ‘faixas salariais’ que expressam os dois pontos básicos dos salários: o de entrada, quando a pessoa assume a posição, e o máximo, valor fixado ao último degrau da carreira, onde se encontram os maiores níveis de complexidade das respectivas posições. Além desses dois é preciso definir as quantidades e os valores dos salários definidos para os respectivos níveis intermediários, os degraus intermediários da carreira.

Via de regra, principalmente no setor público considerando as limitações que a legislação impõe sobre a mobilidade entre as carreiras, não serão identificados muitos níveis de complexidade, portanto, não haverá carreiras com muitos degraus. Aliado a isso deve ser considerado o fato de que nem todos os funcionários desejarão e/ou conseguirão atingir o pleno desenvolvimento das competências necessárias para atuarem produzindo as entregas esperadas do(s) último(s) nível(is) de complexidade (do(s) último(s) degrau(s)), e não necessariamente

por isso deixarão de fazer boas entregas considerando o nível de complexidade do respectivo degrau, por isso Dutra et al. (2019) consideram a possibilidade de realizar a “sobreposições entre faixas”, em que os valores finais das faixas sejam os mesmos que os valores iniciais da faixa imediatamente superior (quando houver).

Os autores também falam sobre a possibilidade de criação de distintas faixas salariais, que em alguns pontos se sobrepõe, dentro de um mesmo nível de complexidade, dentro de um mesmo degrau da carreira, sendo uma forma de “valorização diferenciada”, que segundo eles deve ser avaliada cuidadosamente para o caso de organizações do setor público por terem a equidade e o equilíbrio interno como princípios.

Outra questão importante, sobretudo para organizações do setor público que tem como característica a impossibilidade de redução do quadro funcional por interesse da organização e uma baixa rotatividade nos cargos, reside sobre qual deverá ser o percentual de aumento que será utilizado entre um degrau da carreira e outro já que, a depender dos critérios estabelecidos para evolução, constantemente os servidores irão progredir em suas carreiras aumentando a massa salarial que deverá ser paga pela organização.

Uma sugestão é, primeiro, definir o percentual de variação total (considerando o salário de início e o salário final) – amplitude salarial –, após isso considerar a quantidade de degraus da carreira (os diferentes níveis de complexidade) e então distribuir esse percentual total da amplitude salarial entre esses degraus, preferencialmente atribuindo percentuais maiores aos últimos níveis considerando que a complexidade e as exigências desses são significativamente maiores e que no início das carreiras as elevações tendem a ser mais rápidas (DUTRA et al., 2019).

#### 3.5.6.2 Remuneração variável

Se fala aqui sobre a remuneração variável, também, por haver concordância com o que dizem Franco et al. (2017) que entendem que, apesar da instituição do plano de cargos e salários ser uma evolução em relação ao sistema tradicional de remuneração, a ‘administração estratégica’, que deve estar em consonância com o sistema de gestão de pessoas e seus instrumentos, demanda outros mecanismos, indicando que a remuneração variável se estabelece como uma

opção capaz de “servir de incentivo à capacitação e ao desenvolvimento profissional e acadêmico, o que acarreta em maior produtividade e inovação” (p. 3).

Na mesma direção Pontes (1999) entende que a remuneração variável é a principal maneira de remuneração estratégica por ter a capacidade de fazer com que a organização se beneficie com o desempenho diferenciado do funcionário e por isso o funcionário seja recompensado e incentivado a manter o desempenho elevado.

Já Cardoso Jr e Pires (2020) dizem que a remuneração variável quando aplicada em organizações do setor público acaba gerando opiniões divergentes, principalmente devido à natureza puramente quantitativa das metas e dos indicadores que geralmente são utilizados para mensurar os resultados.

Conforme expõe Assis e Reis Neto (2011) citando Pacheco (2009, 2010) a remuneração variável já se fez presente na administração pública no Brasil desde o final da década de 1990 na forma de ‘gratificações por desempenho’, no entanto, não demorou para que o ‘desempenho’ fosse desconsiderado e até mesmo servidores inativos passaram a receber algumas das gratificações e mais tarde o que deveria ser uma verba variável acabou se incorporando aos salários fixos, se tornando uma espécie de aumento salarial.

Apesar de um início nada positivo no cenário público nacional se acredita que a remuneração variável tem a capacidade de produzir resultados satisfatórios também para o setor público desde que observados alguns pontos importantes.

- a) **É importante considerar como os servidores enxergam a ideia de implantação da remuneração variável.** Isso porque foram identificados casos em que ela não era vista como um incentivo, era vista como uma estratégia direcionada apenas para algumas pessoas ganharem mais e até vista como uma tentativa de manipulação (ASSIS; REIS NETO, 2011);
- b) **Deve ser considerado se os resultados poderão ser vinculados ao indivíduo, a equipe ou grupo de trabalho ou ambos.** Fala-se isso porque ocorreram casos em que quando os resultados eram vinculados ao indivíduo notou-se o desestímulo à cooperação e em casos em que eram vinculados a equipe ou grupo de trabalho alguns membros não contribuía, mesmo

assim pegavam carona nos resultados e eram recompensados (ASSIS; REIS NETO, 2011);

- c) **As medidas de desempenho compreendem um elemento essencial.** Podem fazer com que as pessoas se concentrem somente naquilo que irá gerar recompensas (DUTRA et al., 2019); Pode fazer com que a qualidade seja substituída pela quantidade, que em alguns casos é um fator determinante (ASSIS; REIS NETO, 2011; DUTRA et al., 2019); Alguns servidores podem ter funções que tornam suas atividades difíceis de medição ou não haver fontes de informação adequadas para se fazer isso (EISENHARDT, 1989 *apud* ASSIS; REIS NETO, 2011); Também é preciso observar do ponto de vista de quem as metas serão estabelecidas e por quem serão medidas (ASSIS; REIS NETO, 2011); e
- d) **Deve-se tomar cuidado com a composição da remuneração.** Um salário fixo baixo com uma possibilidade de remuneração variável alta pode fazer com que algumas pessoas recebam altas quantias enquanto outras não e, por isso, se desmotivem. Um salário fixo elevado e uma remuneração variável também elevada pode onerar a folha de pagamentos da organização. E ainda um salário fixo elevado e uma remuneração variável baixa pode não obter adesão e gerar insatisfação (DUTRA et al., 2019).

Diante dos argumentos apresentados se pode dizer que a remuneração variável para o setor público pode se confirmar como uma alternativa para a obtenção de melhores desempenhos e resultados, desde que a sua implementação seja realizada com os devidos cuidados, esses que por sua vez demandam um elevado esforço, sobretudo, para o levantamento dos riscos e dos impactos sobre os demais sistemas da organização além do sistema de gestão de pessoas e seus subsistemas.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem a intenção de apresentar ao leitor as escolhas metodológicas, e seus desdobramentos, que orientaram o autor na condução da presente pesquisa. Para isso, e também para uma mais adequada organização e estruturação do capítulo, foram acatadas, principalmente, as orientações encontradas no trabalho de John W. Creswell (2010) onde o mesmo diz que as escolhas do pesquisador, feitas no momento de realizar os planos e selecionar os procedimentos para realizar uma pesquisa, devem estar *alinhadas* com as concepções trazidas por ele ao estudo, com as estratégias que serão utilizadas para a investigação e com os métodos que serão empregados para realizar a coleta, análise e a interpretação dos dados. Sem deixar de levar em consideração a natureza do problema ou da questão de pesquisa, as experiências pessoais do pesquisador e ainda para qual público a pesquisa se dirige (CRESWELL, 2010, p. 25).

Logo de início, para que seja mais adequadamente compreendida a estruturação metodológica, expõe-se que foi adotado o 'relato de experiência' como principal "modalidade" e/ou "estratégia metodológica" para o desenvolvimento deste trabalho. Por isso, tendo em vista que é uma estratégia pouco utilizada e, conseqüentemente, pouco conhecida, principalmente em trabalhos da área de administração, antes de qualquer coisa, no tópico seguinte, busca-se apresentar como a estratégia metodológica de relato de experiência foi compreendida e utilizada aqui.

Na sequência do capítulo, para melhor organização e em busca do mencionado *alinhamento*, são apresentados os aspectos orientadores e componentes desta pesquisa. Buscou-se para isso expor, para cada um deles, uma breve definição, as escolhas feitas para esse trabalho e como se espera que tenham contribuído para o alcance dos objetivos almejados. Após são apresentadas as informações que de fato expõe como as escolhas metodológicas foram postas em prática, ou seja, as informações relativas à execução da presente pesquisa.

### 4.1 RELATO DE EXPERIÊNCIA

Conhecidas as condições sobre as quais essa pesquisa se tornou viável de ser realizada (conforme exposto no capítulo 2), e em confluência com os

objetivos de pesquisa, optou-se pela utilização de uma “modalidade metodológica” ou “estratégia metodológica” (SILVA, 2020) que permitisse uma adequada consecução deste trabalho dentro de suas possibilidades e limitações existentes – o *relato de experiência*. Modalidade essa que tem alguns de seus pontos de interesse abordados a seguir para que o leitor possa adquirir maior familiaridade.

Inicialmente, justificando a necessidade dos esclarecimentos que seguem, é válido mencionar que, conforme levantamento realizado por Silva (2020), o relato de experiência não figura entre as estratégias metodológicas mais utilizadas no desenvolvimento de dissertações no Brasil, sendo possível encontrar poucos registros na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) de trabalhos que fizeram uso dessa estratégia (14 entre 2015-2020). Número esse que é ainda menor, quase nulo, se considerados apenas os trabalhos na área de administração (1).

Diante disso entende-se ser necessário apresentar algumas das características do relato de experiência como modalidade metodológica, estas que foram consideradas e acatadas no desenvolvimento desta pesquisa.

#### 4.1.1 Quem relata o que e como?

Uma das primeiras dúvidas, que talvez possa surgir e, também por isso, deve ser esclarecida é: *na modalidade / estratégia metodológica de relato de experiência quem relata o que e como?* É válido refletir sobre isso já que em pesquisas sociais em que, normalmente, o pesquisador está interessado em investigar fenômenos sociais, constituídos por múltiplos e diferentes eventos, dados e pessoas, os relatos podem ser gerados, ou extraídos, a partir dessas diversas fontes.

A fonte do relato será diferente conforme, principalmente, os objetivos do pesquisador e/ou da pesquisa e os recursos disponíveis. Por exemplo, se a intenção de uma dada pesquisa for compreender como a ocorrência de um determinado fenômeno social afeta o comportamento das pessoas o pesquisador, a priori, poderia perguntar as pessoas envolvidas e coletar seus relatos, poderia ele mesmo observar e/ou vivenciar o fenômeno de interesse para construir seu relato sobre ou poderia coletar artefatos, de diversos tipos, que pudessem ser classificados em ‘antes da ocorrência’ e ‘depois da ocorrência’ afim de compará-los e, a partir disso,

relatar as mudanças observadas.

Muito embora o termo 'relatar' possa, genericamente, ser aplicado para os exemplos mencionados, considerando sua definição como "1. referir, contar, narrar; 2. descrever; 3. mencionar" (DICIONÁRIO PRIBERAM, 2022), as diferentes maneiras de coleta ou construção dos relatos são academicamente conhecidas por termos próprios que indicam os procedimentos metodológicos mais apropriados para suas conduções (considerando os exemplos dados acima: entrevistas, etnografia, observação participante, pesquisa documental). Estes que evidenciam qual deve ser a fonte, ou ao menos a principal fonte, a fornecer o "relato" desejado.

Já quando se fala em um "relato de experiência", ainda sem considerar a sistematização necessária para assumir um status científico, o foco do relato se volta para uma "experiência" em que ninguém melhor que a própria pessoa que experienciou seja a responsável por relatar, referir, contar, narrar, descrever e/ou mencionar como ocorreu a experiência (DALTRO; FARIA, 2019). Logo, um relato de experiência adota como fonte principal de informação o próprio experienciador, que assume como seu objetivo maior fornecer ao leitor um detalhado relato da experiência por ele vivenciada.

Tomando como referência algumas pesquisas, de diferentes áreas do conhecimento, que produziram relatos de experiências (AZEVEDO et al., 2014; BACELLAR; ROCHA; FLÔR, 2014; BEZERRA; SIEBRA, 2015; BOTTI; SCOCHI, 2006; COELHO et al., 2020; DELAGNORE et al., 2016; FERREIRA et al., 2016; MUNCK; BORGES, 2020; SPAGNOL et al., 2013) pode-se dizer que a produção de um relato de experiência consiste na construção de uma narrativa descritiva que tem como ponto de vista a experiência direta do pesquisador com um determinado fenômeno.

Ainda com base nos trabalhos mencionados, um relato de experiência deve permitir que os leitores compreendam o caminho percorrido pelo pesquisador, sucessos e possíveis falhas durante o percurso da experiência, e os resultados obtidos. Sabendo disso e considerando os objetivos e características dessa pesquisa pode-se dizer que o resultado esperado é um relato que permita:

a) a apresentação das atividades realizadas durante a experiência e os motivos que justifiquem suas realizações bem como os resultados obtidos;

b) uma vez que a teorização é explícita e adotada a priori, o relato deverá apresentar um confronto entre a teoria aqui utilizado e a prática experienciada.

Incluindo o confronto dos resultados obtidos com os resultados esperados;

c) gerar insights sobre caminhos alternativos, não adotados por esta pesquisa, que possam advir de questões teóricas, práticas e/ou metodológicas, e;

d) permitir que os resultados gerados contribuam para campo de estudo e possam ser considerados em pesquisas e projetos futuros que compartilhem das mesmas, ou parecidas, intenções.

No entanto, para que um relato de experiência adquira valor científico, se torna necessário que ele seja construído observando alguns aspectos característicos de pesquisas científicas, sobretudo qualitativas, dentre as quais se tem:

- a) O relato deve ser contextualizado (UFJF, S/D), deixando claro o local e as condições em que a experiência ocorreu, isso, também, para evitar que sejam construídas generalizações a respeito dos eventos relatados, já que esta não deve ser uma intenção de um relato de experiência (DALTRO; FARIA, 2019);
- b) O relato deve ser sistematizado, ou seja, as informações devem ser apresentadas respeitando uma organização e/ou ordenação de modo que garanta ao leitor uma plena compreensão da experiência e seus detalhes;
- c) É necessário aporte teórico. A experiência vivenciada deve ser interpretada com o suporte das teorias adotadas pelo autor para que o relato de experiência não seja apenas uma descrição dos eventos experienciados (UFJF, S/D), permitindo que através do fluxo que se observa, prática – teoria – prática (AZEVEDO et al., 2014), haja uma aproximação teórica - empírica;
- d) Ao final o relato de experiência deve contribuir com a área de estudos em que está sendo realizado, seja de forma prática, teórica e/ou metodológica (AZEVEDO et al., 2014; UFJF, S/D);
- e) Um relato de experiência não deve ter a intenção de produzir verdades inquestionáveis (DALTRO; FARIA, 2019);
- f) A forma de escrita é outra característica de interesse, no entanto, não parece haver consenso sobre isso. Alguns autores defendem que o relato deve ser escrito em primeira pessoa já que se trata do próprio autor e experienciador narrando sua experiência, já

outros autores preferem manter a impessoalidade no texto e assim conduzir a narrativa da experiência em terceira pessoa em respeito as normas ortodoxas da ciência (KURTZ, 2005; DALTRO; FARIA, 2019; UFJF, S/D). A escolha por uma ou outra entende-se estar diretamente relacionada com os objetivos da pesquisa e os pressupostos filosóficos adotados pelo autor.

Logo, se percebe que um relato de experiência adequadamente produzido pode contribuir, no aspecto prático, como uma fonte de informações que pode ser utilizada para promover a melhoria do 'como realizar as atividades relatadas' e também com orientações para a condução de novas experiências com os mesmos interesses.

No aspecto teórico pode contribuir, além de confirmar ou refutar aspectos do quadro teórico adotado, favorecendo discussões acerca dos temas envolvidos, as quais podem, por exemplo, revelar a necessidade de uso ou de combinações de diferentes teorias para melhor compreender e/ou explicar os fatos relatados.

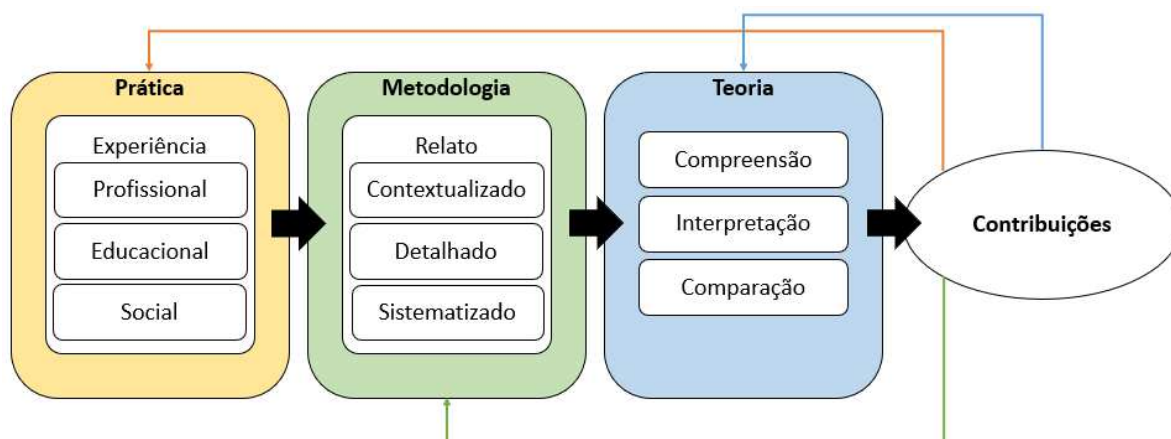
E ainda no aspecto metodológico, diante dos diferentes contextos em que for adotada, pode fornecer recomendações específicas sobre o uso do relato de experiência como modalidade metodológica e com isso facilitar e fortalecer sua utilização em diferentes áreas do conhecimento, como exemplo a de administração.

A Figura 4, elaborada pelo autor a partir da análise de outros trabalhos do tipo relato de experiência de diferentes áreas do conhecimento<sup>16</sup>, representa os componentes e o fluxo pelo qual entende-se que alguém que se proponha a elaborar um relato de experiência deva levar em consideração para que suas contribuições sejam relevantes para a área de estudos para a qual o relato é destinado.

---

<sup>16</sup> Munck e Borges (2020); Azevedo et al. (2014); Bacellar, Rocha e Flôr (2014); Bezerra e Siebra (2015); Botti e Scochi (2006); Coelho et al. (2020).

**Figura 4 - Componentes e fluxo do relato de experiência**



**Fonte:** elaborado pelo autor (2022).

Justifica-se o uso da modalidade de relato de experiência para o desenvolvimento do presente trabalho entendendo que:

- a) Os objetivos aqui propostos (vide tópicos 1.1 e 1.2) podem ser plenamente alcançados com o uso desta modalidade;
- b) A concepção filosófica adotada (e conseqüentemente seus aspectos influentes mencionados) compartilham de ideais semelhantes com a modalidade de relato de experiência (ver tópico 4.1);
- c) As condições sob as quais a realização desta pesquisa se tornou acreditáveis tanto incentivaram assim como demandaram uma estratégia metodológica que pudesse adequadamente servir-se do cenário estabelecido, e;
- d) A teoria central adotada tem forte apelo para a prática (gestão de pessoas por competências) condição essa que favorece o uso de metodologias que incentivam a interação ‘teoria-prática’.

Enfim, acreditando que essa breve exposição sobre o ‘relato de experiência’ tenha contribuído para o entendimento sobre alguns delineamentos desta pesquisa, na sequência são apresentados os demais aspectos que orientaram a sua realização e, por fim, as informações relativas as ocorrências práticas da metodologia.

## 4.2 ESTRUTURA DA PESQUISA: DEFINIÇÕES, ESCOLHAS E CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS

### 4.2.1 Concepções Filosóficas

Seguindo o exposto por Creswell (2010), e Crotty (1998), uma das primeiras perguntas que deve ser respondida pelo pesquisador é: qual a concepção filosófica (CRESWELL, 2010), ou a perspectiva teórica (CROTTY, 1998), que será adotada para a realização da pesquisa? Sobre o conceito de concepção filosófica o autor a entende como uma “orientação geral sobre o mundo e sobre a natureza da pesquisa defendidas por um pesquisador.” (CRESWELL, 2010, p. 28). Segundo Crotty (1998) a escolha por uma perspectiva teórica molda a forma como o pesquisador compreende e explica algo. Ou seja, a concepção filosófica ou perspectiva teórica adotada pelo pesquisador influenciará e restringirá a maneira de olhar, de interpretar e de expor os resultados da pesquisa. Por fim, Creswell (2010) completa dizendo que a escolha da concepção filosófica é influenciada pela área de estudos, pelas crenças do orientador da pesquisa e pelas experiências de outras pesquisas já realizadas pelo pesquisador.

Buscando identificar a concepção filosófica mais adequada para esta pesquisa, primeiro foi analisado o exposto por Crotty (1998) que entende haver duas principais orientações, e a partir delas algumas variações, tem-se de um lado o objetivismo como uma epistemologia (componente da perspectiva teórica) que “sustenta que o significado, e portanto a realidade significativa, existe como tal, independentemente da operação de qualquer consciência” (CROTTY, 1998, p. 17, tradução nossa), e coloca no polo oposto o construcionismo e o subjetivismo que adotam visões contrárias à objetivista, defendendo que “não há verdade objetiva esperando que a descubramos” (CROTTY, 1998, p. 17, tradução nossa).

Já Creswell (2010) entende haver quatro concepções filosóficas: pós-positivista, construcionista, reivindicatória / participatória e pragmatista. Após um exame das características principais de cada uma, dadas pelo autor, entende-se que, entre essas, as concepções construcionistas e reivindicatória / participatória não se alinham com as intenções dessa pesquisa. A concepção pós-positivista, nos termos do autor, até apresenta algumas características que podem ser encontradas no desenvolvimento desta pesquisa, no entanto, outras certamente não.

A concepção pragmática, embora seja a defendida por Creswell

(2010) como a mais adequada para pesquisas de métodos mistos, é a que mais demonstra conter as características que se alinham com as intenções dessa pesquisa, isso porque tem como importante característica a orientação prática para resolução do problema identificado. O autor nos diz que a concepção pragmática foge da dualidade objetivismo e construcionismo que muitas das vezes exigem e/ou restringem o uso de alguns métodos, tendo como característica a liberdade de escolha que o pesquisador tem, podendo optar por diferentes métodos, técnicas e procedimentos, para atender suas necessidades e atingir os propósitos da pesquisa (CRESWELL, 2010). Os pesquisadores das ciências sociais quando adotam a concepção pragmática concentram sua “atenção no problema de pesquisa na pesquisa das ciências sociais e utilizam abordagens pluralísticas para derivar conhecimento sobre o problema” (CRESWELL, 2010, p. 34). O pragmatismo defende que “as ideias são instrumentos da ação; isto é, só têm utilidade quando produzem efeitos práticos” (MENEGHETTI, 2007, p. 2). Também deve-se saber que o pragmatismo apesar de estar voltado para a prática não descarta a teoria, no entanto defende que ela deve ser útil para a prática (MENEGHETTI, 2007).

Apoiando esse aspecto também se sabe que a teorização central adotada por esta pesquisa – *gestão de pessoas articulada por competências* – é expressivamente direcionada para a produção de ações práticas.

Entende-se também que a produção de um ‘relato de experiência’ (ver tópico 4.1) deve essencialmente gerar, além de uma narrativa descritiva dos fatos da experiência relatada, orientações, sejam estas positivas ou negativas, que podem ser consideradas em ações ou pesquisas futuras dentro de um contexto semelhante ao relatado. Ou seja, se aproxima de uma cartilha que apresenta recomendações emergentes a partir dos pontos positivos e negativos da experiência relatada. Sendo assim produz conhecimentos voltados para a aplicação prática e para a produção de novos conhecimentos teóricos, prioritariamente, direcionados para a prática. Reforçando assim a concepção filosófica pragmática como a mais adequada diante das configurações desta pesquisa.

#### 4.2.2 Métodos de Pesquisa

Os métodos de pesquisa “envolvem as formas de coleta, análise e

interpretação dos dados que os pesquisadores propõem para seus estudos” (CRESWELL, 2010, p. 40). Da mesma forma, entende Crotty (1998) dizendo que, os métodos de uma pesquisa são entendidos como as “técnicas ou procedimentos concretos” (CROTTY, 1998, p. 15, tradução nossa) empregados pelo pesquisador para coletar e analisar os dados. Sabe-se que algumas concepções, objetivos e determinações, dos elementos anteriormente abordados, acabaram por demandar ou necessariamente indicar métodos de pesquisa específicos, esse é o caso dessa pesquisa.

Dados os contornos até então estabelecidos o principal ‘método’, considerando a nomenclatura usada por Creswell (2010), se trata do ‘relato de experiência’, esse que, aqui, é composto não apenas pela narrativa, e interpretação a luz da teorização adotada, dos fatos vivenciados pelo pesquisador, mas também através da consideração de múltiplos documentos coletados e desenvolvidos ao longo da experiência relatada dada a natureza da experiência e os próprios objetivos dela.

Desta forma os dados que serão aqui utilizados têm como fonte a experiência vivenciada pelo pesquisador, que será sistematicamente relatada em formato de texto, e alguns documentos que compõe o relato, já que podem ser compreendidos como a corporificação de alguns dos momentos da experiência, por exemplo: documentos que foram coletados e utilizados durante a experiência (leis, informativos internos, manuais, cartilhas, notícias, dados estatísticos, etc.) e documentos que foram produzidos, pela equipe responsável do projeto (experiência), a partir das informações coletadas (informações de questionários, informações de entrevistas, relatórios, informações de reuniões, apresentações, etc.).

Quanto a análise e interpretação dos dados deve-se considerar os pressupostos da estratégia de relato de experiência, em que o relato é realizado não apenas narrando os fatos como ocorreram, mas sim estabelecendo uma ligação da experiência com a teoria (prática-teoria) tendo a intenção final de contribuir com a área de estudos em que o relato está sendo realizado. Ou seja, o relato de experiência exige que o pesquisador, para produzir as contribuições desejadas, e estas fiquem mais facilmente acessíveis aos leitores, organize o relato, por exemplo em tópicos relevantes obtidos e/ou definidos a partir das contribuições que se espera produzir, determinadas a priori, a partir da teoria, ou a posteriori, emergentes dos dados.

Ciente dessa característica entende-se que alguns pressupostos da análise de conteúdo são muito bem-vindos em pesquisas que, como essa, optem pela

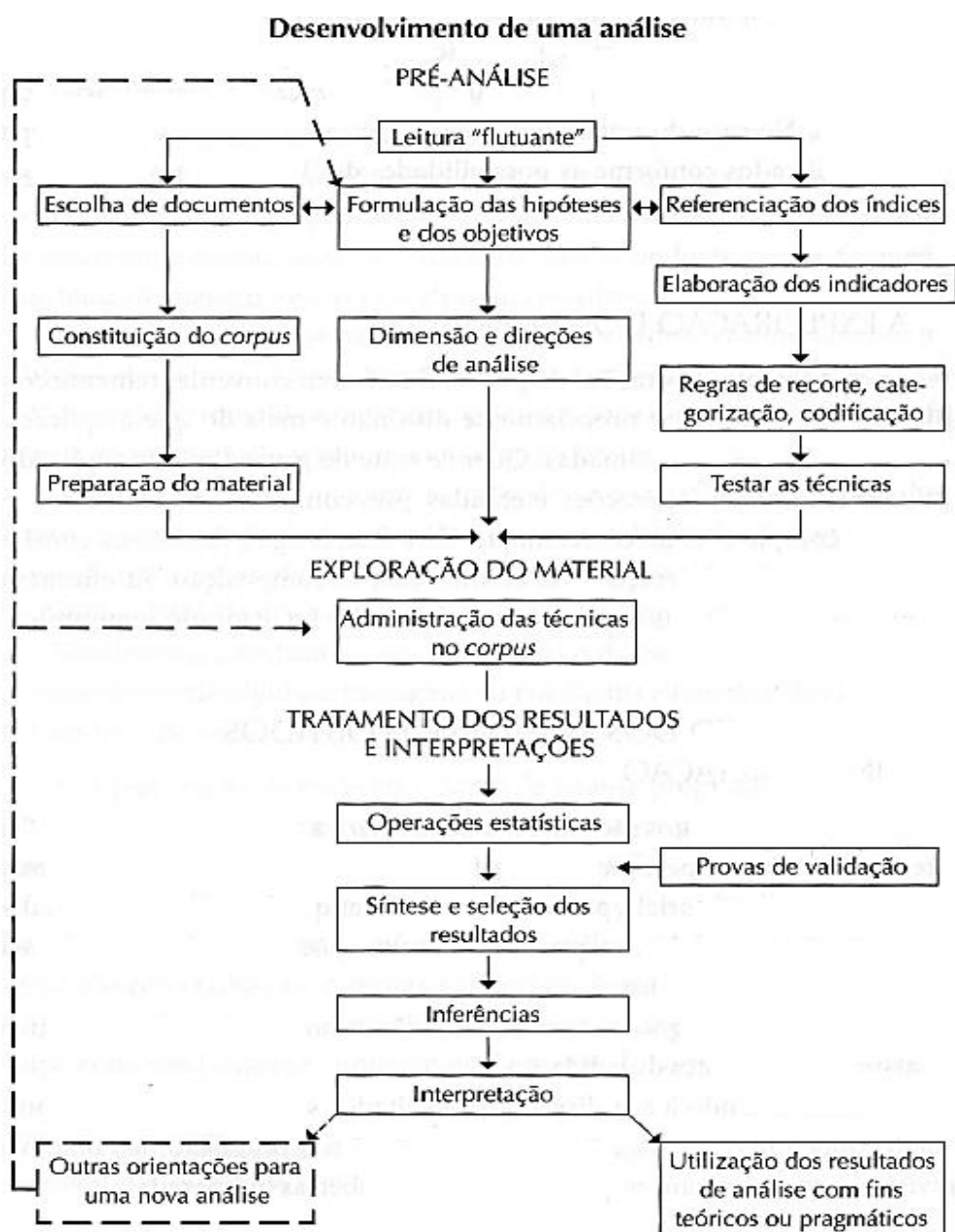
estratégia de relato de experiência. Isso porque entre as maneiras de aplicar a análise de conteúdo, conforme diz Bardin (2011), está a utilização de categorias de análise, sejam elas pré-determinadas, retiradas da teoria adotada, ou estabelecidas posteriormente diante da análise dos dados coletados.

Desta forma os dados serão analisados e interpretados com o apoio da análise de conteúdo. A qual, é importante mencionar, é composta por três etapas, por assim dizer, sendo:

- a. **Pré-análise**, “esta primeira fase possui três missões: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final” (BARDIN, 2011, p. 124). A “leitura flutuante” dos materiais é a primeira etapa, com o objetivo de estabelecer o primeiro contato com os documentos para que o pesquisador crie as primeiras impressões e orientações. Na sequência os documentos, se não forem definidos ou dados a priori, deverão ser escolhidos pelo pesquisador para formar o corpus;
- b. **Exploração do material**, “esta fase, longa e fastidiosa, consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 2011, p. 131). É nesta fase que o pesquisador irá, por exemplo, categorizar os dados coletados, contar as frequências com que expressões aparecem, dependendo da técnica escolhida;
- c. **Tratamento dos resultados obtidos e interpretação**, é nesta fase final que o pesquisador transforma os dados brutos em informações significativas (BARDIN, 2011, p. 131). “O analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos - ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas” (BARDIN, 2011, p. 131).

Na figura a seguir estão expostas as fases, acima mencionadas, suas subatividades componentes e o fluxo recomendado por Bardin (2011).

**Figura 5** - Fluxograma de desenvolvimento de uma análise de conteúdo



Fonte: Bardin (2011, p. 132).

Como se pode observar tanto os “requisitos de entrada” da análise de conteúdo, que são aqui o próprio relato da experiência e os documentos coletados e elaborados durante a experiência, como as finalidades a partir dos resultados – “Utilização dos resultados de análise com fins teóricos ou pragmáticos” (BARDIN, 2011, p. 132), estão de acordo com as expectativas da estratégia de relato de experiência, condição que favorece seu uso aqui.

Tendo até aqui dedicado a devida e merecida atenção aos aspectos teórico-metodológicos para que se tenha uma frutífera etapa de análise e interpretação dos dados, na sequência, conforme já dito, são apresentadas as informações relativas à execução da pesquisa, onde se busca clarear pontos ainda não totalmente visíveis e expor a aplicação metodológica.

#### 4.3 CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA

Diante das condições já apresentadas (no capítulo 2) que permitiram a condução desta pesquisa, ela pode seguramente ser caracterizada como um *relato de experiência* que foi desenvolvido considerando os princípios da pesquisa de natureza *aplicada*, que busca a produção de conhecimentos direcionados para a aplicação prática (GERHARDT, SILVEIRA, 2009), com uma abordagem *qualitativa* e de intenções *descritivas*.

Justificando, é uma pesquisa qualitativa, principalmente, porque está preocupada em gerar um relato profundo e detalhado da ocorrência de um fenômeno social contextualizado, permitindo que o leitor conquiste ou aumente a familiaridade com os assuntos aqui tratados, mas ciente das delimitações contextuais existentes que impedem amplas generalizações (STAKE, 2011). Outro aspecto que deve ser considerado é que a produção de um *relato de experiência* (ver tópico 4.1), objetivo maior dessa pesquisa, dificilmente poderia ficar livre da interpretação, subjetividade e reflexividade do autor, condição essa que gera um afastamento dos pressupostos da pesquisa quantitativa e aproximação dos pressupostos da pesquisa qualitativa (FLICK, 2004; CRESWELL, 2010; STAKE, 2011).

É descritiva porque para produzir um adequado relato de uma experiência é necessário que seja, também, realizada a descrição das características de determinada população e/ou fenômeno, já que esta permitirá que se obtenha a compressão sobre onde foram traçadas as linhas delimitadoras do contexto em que a pesquisa foi realizada, característica essa de pesquisas descritivas como aponta Gil (2008). Além disso, outro atributo de pesquisas descritivas, e que está alinhado com o objetivo de pesquisas de natureza aplicada, é a intenção de produzir conhecimentos que possam ser utilizadas na prática (GIL, 2008), esse que está de acordo, e corrobora, com as contribuições práticas que se almeja que esta pesquisa produza.

#### 4.4 METODOLOGIA DO PROJETO DE CONSULTORIA

Este tópico, como seu próprio título aponta, tem a intenção de relatar qual e como foi utilizada a metodologia adotada pelo GT-NIGEP para a execução do projeto de consultoria, e que, portanto, não deve se confundir com a metodologia desta dissertação. A apresentação da metodologia do projeto de consultoria é fundamental uma vez que a intenção de um relato de experiência deve ser fornecer detalhes suficientes para que o leitor possa se ver imerso na experiência relatada. Adiante, nos tópicos seguintes deste capítulo, quando se tratar já do relato, assim como é aqui, isso estará de antemão expresso.

O professor coordenador do projeto de consultoria em questão através sua experiência adquirida em projetos semelhantes, além de pesquisas já realizadas, optou pelo uso da pesquisa-ação como metodologia principal para o desenvolvimento do projeto. Metodologia essa que tem um processo de planejamento e, conseqüentemente, sua execução um tanto diferente de metodologias que podem ser vistas como mais tradicionais e rígidas, como se pode constatar no trecho a seguir.

O planejamento de uma pesquisa-ação é muito flexível. Contrariamente a outros tipos de pesquisa, não se segue uma série de fases rigidamente ordenadas. Há sempre um vaivém entre várias preocupações a serem adaptadas em função das circunstâncias e da dinâmica interna do grupo de pesquisadores no seu relacionamento com a situação investigada” (THIOLLENT, 2011, p. 47).

Desta forma, apesar de ser realizado um planejamento inicial sobre como a pesquisa deverá ser conduzida, são as circunstâncias práticas encontradas durante a investigação que determinarão os caminhos a serem percorridos para se chegar aos resultados esperados.

Adentrando um pouco mais em suas características, a primeira fase da pesquisa-ação – fase exploratória – consiste na descoberta inicial do campo, ou como diz Thiollent (2011, p. 48) “consiste em descobrir o campo de pesquisa, os interessados e suas expectativas e estabelecer um primeiro levantamento (ou “diagnóstico”) da situação, dos problemas prioritários e de eventuais ações”. Desta forma os pesquisadores devem se debruçar sobre a situação encontrada em busca de informações que revelem e rotulem com prioridades os problemas e questões relacionadas com o objeto de estudo.

No caso do projeto aqui relatado os pesquisadores, membros do GT-NIGEP, estavam interessados nos PCCRs (Planos de Carreiras, Cargos e Remunerações), então buscaram informações de diversas formas e fontes, a respeito desse assunto, para que fosse possível a realização de um diagnóstico da situação.

Como o projeto teve como seu principal objetivo produzir um 'diagnóstico profundo' dos PCCRs essa primeira fase, de exploração do campo, foi a mais extensa e que exigiu maior determinação.

Inicialmente representantes do NIGEP, incluindo o professor coordenador desse projeto, ainda antes de estabelecer o contrato e iniciar os trabalhos, estabeleceram conversas com membros da prefeitura interessados na execução do projeto tanto para fornecer como obter uma compreensão inicial dos problemas percebidos e que deveriam ser tratados, das atividades que teriam de, e como deveriam, ser realizadas e das metodologias e teorias que poderiam ser empregadas.

Adiante, já com o contrato firmado, uma reunião de abertura do projeto foi realizada, reunião essa que contou com a participação de diversos membros e representantes de áreas interessadas e permitiu que o grupo de trabalho formado obtivesse uma compreensão geral da situação. Iniciados os trabalhos foi realizada a coleta e uma análise preliminar das legislações regentes dos PCCRs do município seguida de reuniões internas do grupo de trabalho para compartilhar e discutir os principais achados até então.

Ainda na exploração do campo foram elaborados e aplicados questionários que tinham como destino todo e qualquer funcionário público do município. Mais tarde também foram conduzidos grupos focais com diversos servidores e entrevistas com pessoas ocupantes de 'cargos chaves' para os PCCRs, abordagens estas que embora tenham contribuído na 'exploração do campo' foram realizados mais com a intenção de refinar algumas compreensões. Esclarecimentos mais detalhados sobre essas diferentes 'técnicas de coleta de dados' são apresentados em tópicos específicos.

A segunda fase é a fase de definição do tema da pesquisa, que é quando ocorre a "designação do problema prático e da área de conhecimento a serem abordados" (THIOLLENT, 2011, p. 50). Essa definição ocorre através de interações dos pesquisadores com os participantes envolvidos (THIOLLENT, 2011). Uma vez que o tema for definido ele será utilizado para a seleção das áreas de conhecimento

que serão utilizadas para a construção das soluções.

Ainda sobre a definição do tema, Thiollent (2011) diz que “em geral o tema é escolhido em função de um certo tipo de compromisso entre a equipe de pesquisadores e os elementos ativos da situação a ser investigada”. Para o projeto de consultoria em questão o tema da pesquisa de fato foi escolhido a partir do compromisso estabelecido entre o NIGEP e a prefeitura municipal de Arapongas.

Uma vez que alguns membros da administração pública reconheceram a necessidade de se realizar um profundo diagnóstico de seus PCCRs vigentes e, a partir daí, identificar a existência de oportunidades, à luz de teorias, critérios e processos mais eficazes, de melhoria nos PCCRs do município, eles buscaram e estabeleceram um contrato / parceria com o NIGEP para que fossem realizados os trabalhos necessários para isso. Desta forma tomou-se como tema de pesquisa o diagnóstico e a proposição de melhorias dos PCCRs da prefeitura municipal de Arapongas.

Por fim, na terceira fase, deve ocorrer o levantamento dos “principais problemas a partir dos quais a investigação será desencadeada” (THIOLLENT, 2011, p. 53). É o momento de definição de quais problemas deverão ser resolvidos dentro de um campo teórico e prático (THIOLLENT, 2011). Sobre isso, os principais problemas, levantados pelo GT-NIGEP conjuntamente com a PMA, a serem investigados e resolvidos pelo projeto foram:

- a) Possível atingimento e/ou rompimento dos limites de gastos com a folha de pagamentos de pessoal estabelecidos por lei para os próximos anos e, devido a isso, congelamento de promoções de servidores, pagamentos de benefícios e novas contratações; e ligado a este a investigação de quais eram os itens componentes da remuneração dos servidores mais significativos permitindo então a investigação e compreensão das causas do problema;
- b) Os atuais PCCRs não estarem, a partir de suas regras e critérios, promovendo melhorias significativas no nível de motivação e satisfação dos funcionários públicos e, conseqüentemente, não haver melhoria na qualidade dos serviços por eles prestados ao município e sua população;
- c) Existência de um desbalanceamento bastante significativo entre os valores, tabelados, dos vencimentos base entre os cargos e

- categorias profissionais existentes nos PCCRs do município;
- d) As regras determinadas para concessão de promoções e/ou progressões na carreira profissional dos servidores não estarem sendo capazes de incentivar a busca por um verdadeiro ou adequado desenvolvimento profissional. Não se estabelecendo assim uma relação organização-funcionário do tipo 'ganha-ganha', em que a organização se beneficia com o desenvolvimento de seus funcionários já que as entregas desses deverão melhorar e os funcionários que buscarem o desenvolvimento também ganham, sendo valorizados pela organização, também, no aspecto financeiro;
  - e) De modo totalmente ligado ao item anterior, os sistemas de avaliação de desempenho e seus critérios, componentes dos PCCRs, estarem baseados em ideias e critérios práticos ultrapassados e pouco efetivos para os dias atuais e que, portanto, não produzem melhoras significativas de desempenho e dificultam o atendimento de demandas emergentes.

Foi então sobre esses principais problemas identificados que o GT-NIGEP, em colaboração da prefeitura municipal de Arapongas, se debruçou com a intenção de obter compreensões mais amplas. E, na sequência, se confirmados ou quando em análise esses outros fossem identificados, apresentar possíveis soluções para resolvê-los ou minimizar seus impactos negativos.

#### 4.5 LÓCUS DA PESQUISA

Sobre o lócus da pesquisa, busca-se expor o contexto em que ela foi realizada, apresentando elementos que porventura ainda não tenham sido abordados. Para definir o conceito de contexto foi considerado o trecho a seguir exposto por Hatch (2002), que diz que,

no trabalho qualitativo, um contexto sempre inclui o ambiente físico no qual a ação social ocorre, um conjunto de participantes e suas relações entre si e as atividades nas quais os participantes estão envolvidos (Bondy, 1983). Além disso, como Graue e Walsh (1995) apontam, "um contexto é um lugar e um tempo culturalmente e historicamente situados" (p. 141) (HATCH, 2002, p.

44, tradução nossa).

Assim, sobre o “ambiente físico” e o “tempo”, conforme já exposto no capítulo 2, a experiência ocorreu nas dependências da prefeitura municipal de Araçatuba entre abril de 2021 até abril de 2022. De maneira mais específica, na ocorrência de encontros presenciais entre a equipe NIGEP e pessoas da, ou ligadas a, prefeitura, ficava a cargo dos participantes do encontro da parte da prefeitura indicarem aos membros da equipe do NIGEP o local especificamente.

Também ocorreram diversos encontros remotos / online, principalmente através da plataforma *Google Meet*, da equipe NIGEP com pessoas da prefeitura e/ou *stakeholders* que de alguma forma contribuíram com o projeto. A opção pela ocorrência na modalidade online, quando assim foi feito, ao invés de presencial, se deu principalmente pelos seguintes motivos:

- a) **agilidade**, considerando o tempo necessário para deslocamento dos membros da equipe NIGEP (partindo de Londrina) até as dependências da prefeitura, onde ocorreram todos os encontros presenciais, e/ou dos próprios membros da prefeitura para se deslocarem até locais diferentes de onde realizam suas atividades laborais;
- b) **motivo do encontro**, a brevidade de alguns encontros, tendo em vista que eram voltados para tratar de questões pontuais, por exemplo, alinhamentos de informações, esclarecimentos de dúvidas direcionadas e específicas, solicitações de informações e complementações de informações recebidas, e;
- c) **preferência ou impossibilidade de ocorrência presencial**, por solicitação de qualquer uma das partes ou diante da impossibilidade da realização de um encontro presencial.

Além dos encontros ocorridos, tanto na modalidade presencial como online, foram definidos e utilizados outros dois canais de comunicação: via e-mail e através de aplicativo de mensagens instantâneas (*WhatsApp*). Via e-mail foram enviados pedidos de informações, solicitações de arquivos de variados tipos, agendamentos de reuniões e envios de relatórios. Via aplicativo de mensagens instantâneas eram tratados assuntos mais pontuais que permitiam e/ou exigiam uma interação com maior agilidade como a solicitação, confirmação ou reagendamento de

reuniões, avisos breves sobre o andamento do projeto e demais assuntos que demandavam pronta atenção.

Pode-se dizer assim que o projeto ocorreu em um ambiente híbrido, em parte físico e em parte virtual, fato esse que certamente contribuiu para que,

- a) informações mais completas e/ou subsidiadas pudessem ser obtidas ou confirmadas;
- b) a captação de questões de maior interesse e o aprofundamento dessas ocorresse de maneira mais ágil;
- c) ocorresse o estabelecimento, mais rapidamente, de um ambiente de cooperação e parceria entre as pessoas envolvidas no projeto, e;
- d) informações em algum momento coletadas pudessem ser esclarecidas e/ou complementadas sem necessariamente prejudicar o cumprimento do cronograma do projeto, e sem ter de descartá-las, dando assim maior sustentação para os apontamentos do projeto;

De maneira complementar, como se trata de um relato da experiência vivenciada pelo autor, como integrante de um grupo de trabalho voltado para a execução de um projeto de consultoria, é necessário também considerar os encontros fechados desse grupo quando tinham a intenção de discutir assuntos do projeto, como componentes do lócus da pesquisa. O grupo de trabalho também manteve contato via e-mail, aplicativo de mensagens instantâneas e plataforma de armazenamento de arquivos em nuvem ao longo do projeto.

As informações relevantes a respeito das reuniões que ocorreram ao longo do projeto estão expostas no quadro a seguir.

#### **Quadro 4** - Reuniões que ocorreram ao longo do projeto

<b>ID</b>	<b>Data</b>	<b>Modalidade / Local</b>	<b>Participantes</b>	<b>Duração aproximada</b>	<b>Motivo(s)</b>
R1	12/04/2021	Online	GT-NIGEP	1h40min	<i>Kick Off</i> - Apresentação geral da estrutura planejada para o desenvolvimento do projeto e preparação para abertura do projeto

R2	13/04/2021	Presencial / PMA	GT-NIGEP; Coordenação geral NIGEP; Servidores DRH-PMA e/ou SEMAD-PMA e Secretário de Administração PMA	2h	Abertura - Apresentação das equipes, alinhamento inicial de expectativas sobre o projeto, explicação sobre a metodologia de trabalho, questionamentos iniciais sobre os problemas percebidos e definição de canais de contato e de pessoas chave
R3	27/05/2021	Online	GT-NIGEP	50 min	Distribuição de tarefas e responsabilidades e alinhamentos sobre o andamento das atividades
R4	17/06/2021	Online	GT-NIGEP	1h20min	Apresentação e discussão sobre as tarefas realizadas e/ou em andamento e alinhamento dos próximos passos
R5	30/06/2021	Online	GT-NIGEP; Membros DRH-PMA e Membros SEMAD-PMA	2h10min	Apresentação e validação dos materiais desenvolvidos e alinhamentos sobre as próximas atividades
R6	12/08/2021	Online	GT-NIGEP	45 min	Apresentação e discussão sobre as tarefas realizadas e/ou em andamento e alinhamento dos próximos passos
R7	01/09/2021	Online	GT-NIGEP	1h15min	Distribuição de tarefas, apresentação e discussão sobre as tarefas realizadas e/ou em andamento e alinhamento dos próximos passos
R8	22/09/2021	Online	GT-NIGEP	1h40min	Alinhamentos e preparação para reunião de apresentação de resultados parciais
R9	27/09/2021	Online	GT-NIGEP; Equipe Folha de Pagamento DRH-PMA	1h20min	Alinhamento sobre material desenvolvido sobre aspectos da folha de pagamentos; questionamentos sobre rotinas de trabalho e dificuldades encontradas; esclarecimentos sobre dúvidas específicas
R10	29/09/2021	Presencial / PMA	GT-NIGEP; Membros DRH-PMA e Membros SEMAD-PMA	1h30min	Apresentação e validação dos materiais desenvolvidos e alinhamentos sobre as próximas atividades
R11	29/10/2021	Online	GT-NIGEP	1h10min	Apresentação e discussão sobre as tarefas realizadas e/ou em andamento e alinhamento dos próximos passos
R12	18/11/2021	Online	GT-NIGEP; DTI-PMA; Equipe do software IPM	45min	Introdução ao uso e possibilidades do software IPM (utilizado pela PMA); questionamentos sobre viabilidade para proposição de mudanças no PCCR com suporte do software
R13	29/11/2021	Online	GT-NIGEP	50min	Apresentação e discussão sobre as tarefas realizadas e/ou em andamento e alinhamento dos próximos passos

R14	03/12/2021	Online	GT-NIGEP	50min	Alinhamentos e preparação para reunião de apresentação de resultados parciais e condução de grupos focais
R15	07/12/2021	Presencial / Anfiteatro Municipal e Sede da Guarda Municipal de Arapongas	GT-NIGEP; Membros DRH-PMA; Membros SEMAD-PMA; Servidores Municipais de diferentes secretarias, áreas e cargos	3h20min	Apresentação e validação dos materiais desenvolvidos e alinhamentos sobre as próximas atividades; Condução de grupos focais com servidores
R16	17/01/2022	Online	GT-NIGEP; Sindicato dos Servidores Municipais de Arapongas	45min	Apresentação e esclarecimentos sobre os objetivos do projeto e das atividades realizadas até o momento; alinhamento das expectativas sobre o PCCR
R17	10/02/2022	Online	GT-NIGEP; Equipe Folha de Pagamento DRH-PMA; Equipe 'Progressões / Promoções' DRH-PMA	1h35min	Alinhamentos e questionamentos direcionados as áreas de folha de pagamentos e progressões / promoções na carreira
R18	17/02/2022	Online	GT-NIGEP; Secretário de Administração Municipal	1h	Entrevista, com apoio de roteiro semiestruturado, com o secretário municipal de administração
R19	17/02/2022	Presencial / PMA	GT-NIGEP; Procurador Municipal; Controlador Municipal; Prefeito Municipal	2h40min	Entrevista, com apoio de roteiro semiestruturado, com procurador, controlador e prefeito do municipal
R20	16/03/2022	Online	GT-NIGEP	1h20min	Apresentação e discussão sobre as tarefas realizadas e/ou em andamento e alinhamento dos próximos passos
R21	30/03/2022	Online	GT-NIGEP; Membros da DRH-PMA	1h50min	Apresentação final direcionada para membros da equipe DRH-PMA que interagiram com o GT-NIGEP ao longo de todo o projeto com intuito de refinamento da apresentação de encerramento do projeto
R22	04/04/2022	Presencial / PMA	GT-NIGEP; Coordenação geral NIGEP; Servidores DRH-PMA e/ou SEMAD-PMA; Secretário de Administração	1h20min	Encerramento do projeto - apresentação dos principais resultados consolidados e discussões sobre pontos de maior interesse

			PMA; Procurador; Prefeito		
--	--	--	---------------------------------	--	--

**Fonte:** elaborado pelo autor (2022).

**Siglas utilizadas:** GT-NIGEP: Grupo de Trabalho NIGEP; PMA: Prefeitura Municipal de Arapongas; DRH: Diretoria de Recursos Humanos; SEMAD: Secretaria Municipal de Administração; DTI: Diretoria de Tecnologia da Informação.

Em resumo, ocorreram 22 reuniões / encontros, sendo 17 na modalidade online e 5 presenciais, 10 internas do GT-NIGEP e 12 com a participação de pessoas da, ou ligadas, a prefeitura e/ou PCCRs, ao longo dos 12 meses da execução do projeto. Somadas as durações aproximadas o tempo total destinado às reuniões / encontros foi de quase 32 horas.

#### 4.6 MÉTODOS E PROCESSOS DE COLETA DE DADOS

Sendo essa uma pesquisa que tem como principal estratégia metodológica o relato de experiência é sabido que a “coleta de dados” ocorre com a vivência do autor durante a / na experiência que será relatada. Por isso é importante tomar consciência de que os dados de um relato de experiência se corporificam em uma narrativa do autor sobre a experiência, e aqui não devem se confundir com os dados coletados para a execução do projeto. Por exemplo, durante a execução do projeto de consultoria do GT-NIGEP na prefeitura municipal de Arapongas foram utilizados metodologias e procedimentos de coleta de dados próprios do projeto, como a metodologia de pesquisa-ação e para a coleta de dados foram feitos questionários, grupos focais e entrevistas. A exposição destas metodologias e/ou procedimentos faz parte do relato da experiência, mas não são as metodologias e procedimentos utilizadas neste trabalho.

Dessa forma deve-se considerar que tanto os procedimentos utilizados bem como os ‘dados coletados’ por meio destes para a execução do projeto de consultoria, por exemplo as entrevistas realizadas com apoio de roteiro semiestruturado e suas respectivas transcrições (ainda sem tratamento) não constituem o corpus dessa pesquisa. Mas seus usos e seus resultados, respeitando os aspectos éticos já mencionados, podem ser relatados já que compõe a experiência.

*Adiante, novamente na modalidade relato, no*

**Quadro 5**, são expostas as fontes de dados que foram utilizadas durante a execução do projeto de consultoria pelo GT-NIGEP.

**Quadro 5** - Fontes de dados utilizadas no projeto de consultoria

Tipo	Fontes	
Primárias	Questionários	
	Entrevistas	
	Grupos Focais	
	Reuniões do GT-NIGEP com pessoas da, ou relacionadas a, prefeitura e/ou PCCRs	
Secundárias	Públicas	Legislações do, ou relacionadas aos, PCCRs
		Site da prefeitura municipal de Arapongas e de outros municípios
		Projeções e históricos de índices econômicos
		Planos de Carreiras, e informações relacionadas, de outros municípios
		Dados sociodemográficos / socioeconômicos
	Restritas	Comunicações / circulações internas da prefeitura municipal
		Folha(s) de pagamentos
		Holerites
		Cadastros de servidores
		Relatórios desenvolvidos pelo GT-NIGEP

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Observa-se que os dados de fontes secundárias (compreendidos aqui como aqueles que já passaram por algum processo de tratamento, organização e/ou até análise) são maioria, advindos tanto de fontes públicas, ou seja, com livre acesso para qualquer pessoa, ou restritas tal como informativos, relatórios e controles internos gerados pela prefeitura municipal de Arapongas ou pelo GT-NIGEP.

Como se pôde ver o GT-NIGEP fez o uso de múltiplas fontes de dados, isso ocorreu por diversos motivos:

- a) Entre os princípios do NIGEP se encontra: “**múltiplos olhares para a realidade**, sistematização de conhecimento e o **diálogo permanente com os diferentes atores** sociais envolvidos com a temática de gestão e avaliação de políticas públicas” (NIGEP, 2022, grifo nosso). Que demonstra a valorização da pluralidade, e que nesse projeto se torna evidente, também, pelo uso de diferentes fontes de dados;
- b) Entre as formas de análise e interpretação de dados aplicadas no

projeto se tem declarada a 'triangulação', técnica essa que, segundo Yin (2010), é utilizada para que as inferências realizadas pelos pesquisadores a partir dos dados coletados possam se apoiar em mais que uma fonte de evidências. Podendo assim conferir as conclusões do projeto maior robustez e confiabilidade (ZAPPELINI; FEUERSCHÜTTE, 2015; STAKE, 2011);

- c) Cientes de que os apontamentos e resultados do projeto podem promover significativas mudanças, que podem ser percebidas de diferentes formas por diferentes atores, capturar estas distintas percepções se torna relevante, principalmente, para antecipar problemas;
- d) Como a organização responsável pela execução do projeto de consultoria (NIGEP), e conseqüentemente o projeto, está assentado sobre uma base científica que orienta suas atuações e que, portanto, a pesquisa é um dos pilares, é importante considerar que, principalmente, os dados coletados podem estar enviesados, condição comum da pesquisa, circunstância essa que pode prejudicar uma adequada percepção e resolução dos problemas. Para minimizar este problema, e tornar as evidências mais fortes, o uso da triangulação de dados é uma alternativa (WEISS, 1998 *apud* ZAPPELINI; FEUERSCHÜTTE, 2015), e;
- e) O NIGEP através da experiência adquirida na execução de outros projetos de consultoria reconheceu que o uso de diferentes técnicas de coleta de dados em um mesmo projeto, quando as condições para isso forem propícias, e posteriormente a triangulação, garantem maior cobertura e melhor compreensão do contexto e dos problemas enfrentados (muitas das vezes nem mesmo identificados pela organização onde os fatos acontecem).

Os dados coletados ao longo do projeto de consultoria foram utilizados para produzir relatórios parciais (com algumas considerações do GT-NIGEP, que de tempos em tempos eram apresentados para pessoas da prefeitura municipal envolvidas com o projeto, com o intuito de se obter a validação, ou não, das considerações realizadas e/ou complementar o conteúdo apresentado. Além dos relatórios parciais, no fim do projeto, foi desenvolvido um relatório final que agrupou,

e buscou relacionar, todos os trabalhos realizados durante o projeto, já com as adições e/ou subtrações sugeridas durante as apresentações dos relatórios parciais.

Tanto os relatórios parciais como o relatório final, por constituírem a experiência, foram utilizados como fontes de dados para o relato. Como esses relatórios foram elaborados a partir dos diversos dados coletados pelo projeto de consultoria ( *Quadro 5*), em alguns momentos foi identificada a necessidade, para adequadamente realizar o relato, de mencioná-los e explorá-los. No entanto, quando se fez uso destes dados foi com a intenção final de garantir uma profunda compreensão da experiência vivenciada pelo autor, em momentos em que se julgou que somente através dos relatórios do projeto isso não seria possível de se alcançar, e não de utilizá-los como dados de fontes primárias, como se fossem coletados para compor o corpus deste trabalho.

#### 4.7 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Neste tópico, também escrito com a intenção de compor o relato da experiência, são brevemente apresentados os instrumentos metodológicos que foram utilizados pelo GT-NIGEP para a coleta de dados. Os instrumentos desenvolvidos e utilizados foram:

- a) questionário(s) elaborados e disponibilizados em meio eletrônico;
- b) roteiro semiestruturado para condução de grupos focais;
- c) roteiro(s) semiestruturado(s) para entrevistas; e
- d) coletas de documentos.

Cada um deles é abordado com maiores detalhes nos subtópicos seguintes.

##### 4.7.1 Questionário(s)

Ciente de que os questionários serão empregados para obter informações que possam revelar “conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado etc.” (GIL, 2008, p. 121) do público pesquisado de maneira geral. Buscou-se através

da utilização de questionários obter uma visão panorâmica da opinião dos servidores municipais de Arapongas sobre o PCCR e questões relacionadas. Opiniões essas que podem, além de permitir a produção de informações quantitativas do objeto pesquisado, demonstrar a necessidade de investigações mais profundas e específicas de algumas áreas ou assuntos de interesse que não forem adequadamente compreendidos.

Sabe-se que a construção do questionário pode fazer o uso tanto de questões fechadas, onde o respondente seleciona uma dentre as alternativas disponíveis, como de questões abertas, onde o respondente pode, ainda que de maneira limitada, expressar sua opinião com suas próprias palavras.

Os questionários utilizados foram criados na ferramenta online *Google Forms* e o endereço eletrônico (*link*) para realizar o acesso e responder as questões foi enviado aos respondentes (servidores) através de seus endereços eletrônicos de e-mail cadastrados junto ao RH da prefeitura. Em busca de uma maior aderência dos servidores também foi solicitado para os contatos da prefeitura que houvesse um reforço junto as lideranças para incentivar e, se necessário, esclarecer a importância da participação de todos.

Foi utilizado um único endereço eletrônico (*link*) contendo as diversas questões componentes dos questionários. Algumas destas perguntas direcionavam o respondente para os conjuntos (blocos) de questões apropriados de acordo com sua atuação na prefeitura, que poderia ser:

- a) servidor efetivo sem função/cargo de liderança, e que desta forma está sujeito as regras gerais do PCCR;
- b) servidor efetivo com função/cargo de liderança, e que desta forma está sujeito as regras gerais do PCCR e realiza avaliações, e capta percepções sobre o PCCR, dos servidores subordinados a ele;
- c) servidor não efetivo, em função/cargo de liderança por nomeação, e que desta forma não está sujeito as regras do PCCR, mas realiza avaliações, e capta percepções sobre o PCCR, dos servidores subordinados a ele.

Com a intenção de obter uma compreensão mais específica sobre os temas componentes ou relacionados ao PCCR foram criadas 20 categorias (blocos) para agrupar as questões conforme seus conteúdos.

**Quadro 6 - Blocos de questões e seu(s) objetivo(s)**

ID	Bloco de Questões	Qtd. de Questões fechadas	Objetivo(s)
B1	CLASSIFICAÇÃO	13	Segmentação dos respondentes
B2	LIDERANÇAS: CARGOS	5	Capturar a percepção das lideranças a respeito de como é compreendida a efetividade dos cargos existentes
B3	LIDERANÇAS: REMUNERAÇÃO	2	Capturar a percepção das lideranças a respeito de como a remuneração é vista pelos servidores
B4	LIDERANÇAS: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E FEEDBACK	6	Identificar a existência ou ausência de avaliações de desempenho e opinião sobre o atual formato
B5	LIDERANÇAS: GOVERNANÇA E ESTRATÉGIA	6	Capturar a percepção das lideranças sobre práticas que remetam a governança e estratégia nas decisões tomadas
B6	LIDERANÇAS: GOVERNO DIGITAL	8	Capturar a percepção e a opinião das lideranças a respeito da digitalização dos governos
B7	LIDERANÇAS: CONTRIBUIÇÕES DO PCCR	7	Capturar a percepção das lideranças sobre as contribuições trazidas pelo PCCR
B8	LIDERANÇAS: COMPETÊNCIAS	7	Capturar a percepção das lideranças a respeito do grau de desenvolvimento das competências de seus liderados
B9	CARGO	6	Levantar a opinião dos servidores sobre as funções componentes de seus cargos atuais
B10	CARREIRA NO SETOR PÚBLICO	4	Levantar os fatores que motivaram o ingresso no serviço público e os fatores que motivam e/ou desmotivam atualmente
B11	ALOCAÇÃO DE PESSOAL E REGISTRO DE PONTO	5	Capturar a percepção sobre o quantitativo de servidores, a distribuição e realização das atividades e, de maneira adicional, verificar a existência e a prática de registro de ponto de jornada de trabalho
B12	CARREIRA PROFISSIONAL	7	Identificar a percepção sobre a responsabilidade para o desenvolvimento da carreira, a satisfação e as expectativas de carreira dos servidores
B13	GESTÃO DO CONHECIMENTO	5	Identificar a existência ou inexistência da gestão do conhecimento como atividade sistematizada e como é realizada a transferência de conhecimentos
B14	REMUNERAÇÃO	8	Levantar o grau de satisfação em relação a remuneração recebida
B15	AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E FEEDBACK	8	Identificar a prática, ou não, de avaliações de desempenho e feedback assim como levantar a opinião sobre as atuais ferramentas utilizadas
B16	CONTRIBUIÇÕES DO PCCR	5	Levantar a percepção sobre as contribuições compreendidas como resultantes do atual PCCR
B17	CONCORDÂNCIA COM PCCR	4	Capturar o grau de concordância que os servidores apresentam sobre as regras e funcionamento do PCCR
B18	CONHECIMENTO DO PCCR	7	Compreender qual o nível de conhecimento que os servidores consideram ter sobre as

			regras e o funcionamento do PCCR
B19	ESTRATÉGIA	3	Identificar a percepção sobre a existência de estratégias
B20	GOVERNO DIGITAL	7	Identificar a existência de movimentações para a digitalização de serviços públicos e a opinião a respeito do tema

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir dos dados do projeto (2022)

Além das questões fechadas, com as opções de respostas pré-estabelecidas, para a maioria dos blocos havia uma questão final aberta, onde o respondente poderia de forma livre escrever algo sobre o tema do bloco e no final do questionário escrever sua opinião geral sobre os assuntos tratados e/ou qualquer outro de seu interesse.

As categorias (blocos), e as questões constantes nelas, foram elaboradas a partir de três fontes referenciais / critérios, são elas:

- a) documentos e relatórios internos pertencentes ao NIGEP, elaborados durante a realização de outro projeto de consultoria similar em outra prefeitura municipal, que foram disponibilizados ao atual grupo de trabalho para consultas;
- b) assuntos extraídos a partir da legislação vigente da prefeitura municipal de Arapongas que regulamenta os PCCRs, e;
- c) interesse do grupo de trabalho acerca dos assuntos, considerando a relevância e ligação dos temas com o PCCR e que de alguma forma poderiam influenciar a construção dos resultados do projeto e as proposições de melhorias. Esse critério está direcionado, mais especificamente, para as categorias 'Governo Digital', 'Governança e Estratégia' e 'Competências'.

Encerrado o prazo estabelecido para que os servidores pudessem acessar e responder ao questionário foram contabilizadas um total de 695 respostas. Quanto a abrangência e pluralidade dos respondentes se pode dizer que a amostra foi satisfatória. Foram registradas respostas de servidores sujeitos aos três distintos PCCRs, de 67 cargos diferentes e lotados nas diversas secretarias do município, de ambos os sexos, diferentes idades e escolaridades em uma proporção representativa em relação as quantidades totais absolutas de servidores encontradas no município.

#### 4.7.2 Grupos Focais com Apoio de Roteiro Semiestruturado

Grupos focais também foram conduzidos pelo GT-NIGEP, entendendo esta como uma abordagem para acessar informações e interpretações relevantes a partir dos indivíduos que vivenciam o fenômeno ou o problema a ser pesquisado e que pode ser empregado tanto por pesquisas científicas quanto por projetos de consultoria e assessoria (RESSEL et al., 2008).

Foram conduzidos três diferentes grupos focais, um para cada PCCR:

- a) Guarda Municipal: sobre o qual estão os servidores que, exclusivamente, ocupam o cargo de 'guarda municipal';
- b) Magistérios: sobre o qual estão os servidores que, exclusivamente, ocupam os cargos de 'professor' e suas variações (e que podem, ou não, ocupar função de diretoria escolar), e;
- c) Quadro Geral: onde estão alocados todos os demais cargos existentes no município e sujeitos ao PCCR, excluindo os guardas municipais e professores.

Esta separação ocorreu devido a existência de diferentes regras e contextos em que os servidores atuam, além da possibilidade de, com a participação de uma quantidade maior de servidores, coletar maiores quantidades de dados, garantindo assim maior cobertura a pesquisa e robustez aos resultados.

Sobre a seleção dos servidores que participaram dos grupos focais o GT-NIGEP explicou para as pessoas chave, membros da DRH-PMA, como os grupos seriam conduzidos, suas intenções e solicitou que fossem então selecionados, pela DRH-PMA, os servidores que deveriam participar. Participaram dos grupos focais 38 servidores, sendo 11 sujeitos ao PCCR do magistério, 12 sujeitos ao PCCR da guarda municipal e 15 sujeitos ao PCCR do quadro geral. Os grupos focais foram conduzidos no mesmo dia, mas em horários e até locais diferentes, entre outros motivos, para que não houvesse influências de um grupo sobre outro fazendo com que o diálogo estabelecido fosse direcionado ao PCCR em que os participantes estavam sujeitos. Foi estabelecido pelo GT-NIGEP que a duração de cada grupo focal deveria ser de até uma hora.

Os integrantes do GT-NIGEP na posição de mediadores utilizaram um roteiro semiestruturado contendo tópicos de interesse e questões norteadoras para

estimular os debates entre os participantes, os tópicos estão listados a seguir.

- a) PCCR atual;
- b) Cargos e atividades;
- c) Avaliação de desempenho;
- d) Treinamento e desenvolvimento;
- e) Remuneração;
- f) Gestão estratégica, e;
- g) Expectativas.

A definição desses tópicos, e de suas respectivas questões norteadoras, ocorreu a partir da prévia análise dos resultados obtidos através das respostas dos questionários. Buscou-se através disso o aprofundamento de alguns temas, compreensão de outros emergentes e, já tendo em vista a triangulação dos dados, a confirmação e/ou refutação de algumas percepções.

#### 4.7.3 Entrevistas com Apoio de Roteiro Semiestruturado

Também foram conduzidas entrevistas pelo GT-NIGEP com a intenção coletar dados para compor as análises e coletar opiniões e percepções advindas de diferentes pessoas e titulares de distintos níveis hierárquicos. Quatro pessoas, ocupantes de cargos chave em relação aos PCCRs, foram selecionadas pelo GT-NIGEP para serem entrevistadas:

- a) Secretário Municipal de Administração;
- b) Procurador Geral do Município;
- c) Controlador Interno do Município, e;
- d) Prefeito Municipal.

A escolha por esses cargos ocorreu devido a experiência do GT-NIGEP, adquirida principalmente em projeto semelhante desenvolvido anteriormente, que revelou a relevância e o conhecimento que esses cargos, geralmente, demandam de seus ocupantes a respeito dos PCCRs vigentes e ainda suas influências sobre a aceitação das possíveis proposições de melhorias que viriam a ser apresentadas ao final do projeto de consultoria.

As entrevistas ocorreram na mesma data, presencialmente na PMA (exceto a entrevista com o então secretário de administração que por indisponibilidade

de agenda teve de ser realizada na modalidade online), em horários e locais distintos. Também se estabeleceu como objetivo não ultrapassar o tempo de uma hora para cada uma das entrevistas. Assim como na condução dos grupos focais para a realização das entrevistas foi elaborado um roteiro semiestruturado para apoiar o GT-NIGEP na condução das entrevistas, mas que, é interessante mencionar, foi pouco utilizado tendo em vista que os entrevistados, acredita-se que por ocuparem posições estratégicas na prefeitura, tinham uma visão muito mais ampla e relacional dos processos que compõe, e que envolvem, os PCCRs, tornando as entrevistas em diálogos bem mais livres e capazes de para capturar as verdadeiras opiniões dos entrevistados. Os tópicos componentes do roteiro eram:

- a) Apresentações e experiências profissionais;
- b) Carreira do servidor;
- c) Força de trabalho e terceirizações;
- d) Remuneração dos servidores;
- e) Cargos de confiança / liderança;
- f) Transformação digital / governo digital;
- g) PCCR atual, e;
- h) “Novo PCCR”.

Como as entrevistas ocorreram já nos meses finais do projeto essas categorias foram definidas, principalmente, buscando “bater o martelo” sobre assuntos em que ainda restavam algumas brechas para uma completa compreensão; onde a opinião dos entrevistados, considerando suas posições na hierarquia, seriam de grande valia e teriam forte influência para promover mudanças; temas que pouco, ou insuficientemente, haviam aparecido nos dados coletados anteriormente ou sobre os quais se permaneciam divergências nos posicionamentos.

#### 4.7.4 Coletas de Documentos

Tendo em vista que nas organizações públicas, como as prefeituras municipais, são as legislações próprias que regulamentam o funcionamento de seu(s) PCCR(s) (desde que não envolvam questões que possam gerar conflitos de competências), a coleta e, na sequência, análise do conjunto de leis (dos diferentes tipos) que regulam, ou que de alguma forma estão relacionadas com o(s) PCCR(s) é

uma tarefa fundamental para realização de um diagnóstico. Por isso, desde o início do projeto o GT-NIGEP teve de se debruçar sobre esse processo de coleta e análise das leis da PMA.

Relatando como e onde a coleta de documentos ocorreu ao longo do projeto, o GT-NIGEP de pronto solicitou que a DRH-PMA fizesse o envio das legislações do e direcionadas aos PCCRs vigentes via e-mail. Recebidos os documentos foram iniciadas as análises que constantemente acabavam por demandar a coleta e análise de outras leis que eram referenciadas ou que de alguma forma complementavam as informações da primeira. A DRH-PMA também sinalizou que muitas das leis se encontravam disponíveis no *site* da prefeitura (<https://www.arapongas.pr.gov.br/legislacao>), o qual passou a ser utilizado pelo GT-NIGEP para busca de leis relevantes para o projeto. Além desse, o site 'Leis Municipais' (<https://leismunicipais.com.br/>) também foi utilizado para a busca e coleta de leis de interesse.

Em alguns momentos, quando o GT-NIGEP não conseguiu localizar a legislação desejada, foram encaminhadas solicitações ao DRH-PMA (via e-mail) para que pudessem compartilhá-la e/ou dar algum esclarecimento sobre o assunto gerador das dúvidas.

Ao final do projeto pôde-se contabilizar que foram analisadas pouco mais de 45 leis da prefeitura municipal de Arapongas (de variados tipos, leis ordinárias, decretos, leis complementares, resoluções, etc.). Dentre as quais estavam:

- a) as três leis principais que regulamentam os diferentes PCCRs (quadro geral, magistério e guarda-municipal) e seus anexos;
- b) diversas outras leis criadas posteriormente a criação das leis dos PCCRs para promover correções, inclusões e exclusões em/de diferentes aspectos constantes nas leis principais dos PCCRs;
- c) leis que regulamentavam e alteravam a estrutura organizacional da prefeitura e seus anexos;
- d) o regimento / estatuto dos servidores municipais, suas emendas e seus anexos;
- e) leis que são voltadas para a regulamentação e determinação de qualquer tipo sobre funcionários "não estatutários", que trabalham sobre outros regimes de trabalho, como os celetistas e "nomeados";

- f) leis que regulamentam o sistema de aposentadorias do município;
- g) leis relacionadas a criação, exclusão ou alteração de rubricas remuneratórias, e;
- h) leis regentes sobre quaisquer tipos de benefícios, gratificações, auxílios, bonificações, indenizações, descontos e outras categorias que de alguma forma tem impacto sobre a remuneração dos servidores municipais.

Também foram coletadas e posteriormente consultadas algumas legislações sobre os PCCRs, e relacionadas a eles, de outros municípios, que são: Apucarana/PR; Assis/SP; Cambé/PR e Balneário Camboriú/SC.

Leis federais e estaduais (do Paraná) também foram consultadas respectivamente nos sites do Planalto Federal e Casa Civil do Governo do Estado do Paraná.

Além das leis também foram coletados documentos de outros tipos que contribuíram para a para a construção do diagnóstico. No *site* da prefeitura municipal de Arapongas, além da legislação anexa, foram localizadas outras informações úteis como notícias sobre o município, breve história da cidade, listas de serviços oferecidos, nomes e contatos de pessoas da prefeitura e *links* para outros *sites* como o do portal da transparência de Arapongas que também foi utilizado para coletar informações.

Ainda sobre *sites* que foram acessados pelo GT-NIGEP para coletar documentos ou servir como fonte de informações se tem:

- a) IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- b) IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;
- c) CBO – Classificação Brasileira de Ocupações;
- d) BCB – Banco Central do Brasil, e;
- e) Portal da Transparência de Arapongas/PR, Apucarana/PR, Assis/SP, Cambé/PR e Balneário Camboriú/SC.

O GT-NIGEP também coletou, via solicitações de informações enviadas por e-mail, diversos documentos produzidos e/ou mantidos pela DRH-PMA:

- a) Cadastros de funcionários;
- b) Folhas de pagamentos;
- c) Consolidados detalhados de pagamentos realizados;
- d) Previsões de receitas e gastos com pessoal;

- e) Documentos de circulação interna;
- f) Holerites / Demonstrativos de pagamentos, e;
- g) Formulários internos.

Por fim, também foram coletados e utilizados alguns documentos que foram elaborados pelo NIGEP durante a execução de outro projeto de consultoria, em outra prefeitura municipal, com intenções semelhantes.

Não mais relatando, e conforme já mencionado, os documentos coletados pelo GT-NIGEP para a execução do projeto de consultoria não são documentos desta dissertação, já que não foram coletados tendo essa finalidade.

As informações obtidas após o tratamento dos documentos coletados, juntamente com as informações extraídas das outras fontes de dados utilizadas, serviram para que o GT-NIGEP produzisse os relatórios do projeto, esses sim são documentos que, por contarem com a participação do autor dessa dissertação, e anunciarem os achados do projeto / experiência relatada, são considerados como componentes do corpus desta pesquisa.

Ciente de que os documentos citados foram utilizados na produção dos relatórios, a (re)exploração dos documentos em suas condições “pré-tratamento”, coletados pela equipe GT-NIGEP, pelo autor dessa dissertação somente ocorreu para complementar ou aprofundar alguns aspectos quando se julgou necessário.

Em resumo, os documentos componentes do corpus desta dissertação são os relatórios produzidos pela equipe GT-NIGEP (da qual o autor dessa dissertação fez parte) utilizando os dados coletados ao longo do projeto de consultoria. Como os documentos (e demais dados) não foram coletados especificamente para a produção dessa dissertação não devem ser considerados componentes do corpus. Mas como eles serviram como as fontes para a construção dos relatórios do projeto eles são em alguns momentos reexplorados à luz das considerações dos relatórios e das teorias utilizadas.

#### 4.8 PARTICIPANTES

São considerados como participantes do projeto de consultoria dois distintos grupos de pessoas. O primeiro é composto pelos integrantes do grupo de trabalho do NIGEP designados para realizar as atividades necessárias. E o segundo

é composto por pessoas da, ou ligados a, prefeitura municipal de Araçongas. Ambos são apresentados com mais detalhes na sequência.

#### 4.8.1 Grupo de Trabalho NIGEP

Para a realização das atividades do projeto de consultoria um grupo de trabalho com cinco integrantes, de alguma forma ligados ao NIGEP, foi formado pelo professor coordenador do projeto.

Na

Tabela **1** consta a identificação dos membros, as responsabilidades assumidas e a relação dos integrantes com a Universidade Estadual de Londrina, onde se localiza o NIGEP.

**Tabela 1** - Integrantes do grupo de trabalho

Identificação	Responsabilidades	Relação com a Universidade
Prof. Munk	Coordenação do Projeto	Docente do Dept. de Administração
Nelci Junior	Realizar as atividades do projeto	Discente de Mestrado em Administração
Integrante 3	conforme as responsabilidades definidas e contribuir com as atividades sob a	Discente de Mestrado em Administração
Integrante 4	responsabilidade de outros integrantes	Discente de Mestrado em Direito
Integrante 5	do grupo	Discente de Graduação em Administração

**Fonte:** elaborado pelo autor (2022).

Por motivos éticos, foram identificados com os nomes apenas os integrantes 1 e 2, que são, respectivamente, o professor orientador e o discente autor desta dissertação. É válido mencionar que os integrantes 3, 4 e 5 estavam cientes durante todo o projeto de consultoria da realização dessa dissertação.

Sabendo que o objetivo aqui é relatar a experiência, que consistiu na realização de um projeto de consultoria que tinha como intenção executar um profundo diagnóstico dos planos de cargos, carreiras e remunerações e então propor melhorias, qualquer um dos integrantes do grupo de trabalho poderia vir a produzir um relato sobre a experiência, ou até juntos construir um. Mas como se sabe o relato que aqui está sendo apresentado tem uma única perspectiva, a do autor, com importantes contribuições de seu orientador, também participante da experiência. Por isso, os demais integrantes do grupo de trabalho devem ser vistos como participantes

do projeto de consultoria, não como fontes de dados utilizadas para a produção desta dissertação, uma vez que os dados ou já as informações por eles gerados se instanciaram nos relatórios do grupo, esses sim tomados como dados desta pesquisa.

#### 4.8.2 Pessoas da, ou Ligadas a, Prefeitura Municipal de Arapongas

*Como já foi possível visualizar no*

**Quadro 4**, onde foram listadas as reuniões realizadas, diversas pessoas da prefeitura municipal de Arapongas, ou de alguma forma ligadas a ela, interagiram com o GT-NIGEP ao longo do projeto. Sabendo que de diferentes formas elas contribuíram para a consecução do projeto é relevante tomar conhecimento sobre elas.

#### **Quadro 7** - Pessoas da, ou ligadas a, prefeitura que contribuíram com o projeto

<b>Cargo / Função</b>	<b>Tipo(s) de Contato(s)</b>	<b>Motivo(s) do(s) Contato(s)</b>
Diretor(a) de RH	Presencialmente e Online	B; C; D
Secretário(a) de Administração	Presencialmente e Online	B; C
Agente Administrativo 'F'	Presencialmente, Online e Comunicação Digital	B; C; D; E; F; H
Agente Administrativo 'J'	Presencialmente, Online e Comunicação Digital	A; B; C; D; H
Agente Administrativo 'A'	Presencialmente, Online e Comunicação Digital	C; D; E; G; H; I
Agente Administrativo 'D'	Presencialmente e Online	D; G; I
Agente Administrativo 'P'	Online	G
Agente Administrativo 'R'	Online	G
Gerente de TI	Online	I
Representante da Empresa Responsável pelo Software de RH Implantado (parceiro)	Online	I
Servidores da Prefeitura em Geral	Comunicação Digital	K
Representante do Sindicato dos Servidores 'A'	Online	J
Representante do Sindicato dos Servidores 'B'	Online	J
Contador(a)	Comunicação Digital	E

**Fonte:** elaborado pelo autor (2022).

#### **Quadro 8** - Legenda dos motivos dos contatos

<b>Letra</b>	<b>Motivo do Contato</b>
A	Definições dos termos contratuais do projeto
B	Reunião de abertura do projeto
C	Reunião para apresentação final e encerramento do projeto
D	Reuniões para apresentações de relatórios parciais

E	Solicitações de informações / esclarecimentos de dúvidas
F	Solicitações de organização de recursos para execução de atividades do projeto
G	Reunião para compreensão e tira-dúvidas de práticas do RH
H	Compartilhamento de informações / documentos via meio digital;
I	Reunião de apresentação do software de RH implantado
J	Reunião de esclarecimento e alinhamentos a respeito dos objetivos do projeto
K	Divulgação dos questionários

**Fonte:** elaborado pelo autor (2022).

No

Quadro 7 pode-se observar que o GT-NIGEP interagiu com 14 pessoas distintas que participaram dos encontros ocorridos e/ou contribuíram de alguma outra forma. Seis ocupavam o cargo de 'Agente Administrativo', cargo esse que, conforme sua descrição, deve executar tarefas administrativas genéricas, mas que conforme constatado na prática, em alguns casos, acabam por realizar tarefas bastante específicas conforme as demandas da área em que o servidor ocupante desse cargo é alocado.

Como se pode ver, três dos seis ocupantes do cargo de Agente Administrativo foram os que mais interagiram com o GT-NIGEP ao longo do projeto (Agente Administrativo 'F', Agente Administrativo 'J' e Agente Administrativo 'A'). Dois estavam alocados no RH e o terceiro em outra área também vinculada, assim como o RH, a SEMAD (Secretaria Municipal de Administração). Da área de RH também contribuíram a diretora e outros dois agentes administrativos ('P' e 'R').

Como o projeto estava voltado para os PCCRs a participação e as contribuições advindas da área de recursos humanos do município eram fundamentais já que é lá onde as regras dos PCCRs são postas em prática e também é onde os questionamentos e as reclamações dos funcionários, a respeito das regras dos PCCRs, acabam chegando.

Outros participantes do projeto foram as pessoas que estiveram presentes nos grupos focais e os que foram entrevistados.

#### **Quadro 9 - Participantes dos grupos focais**

<b>Cargo / Função</b>		
<b>Quadro Geral</b>	<b>Magistério</b>	<b>Guarda Municipal</b>
Operador de Máquina Automotiva de Grande Porte	Professor 'A'	Guarda Municipal 'A'
Motorista	Professor 'B'	Guarda Municipal 'B'
Farmacêutico	Professor 'C'	Guarda Municipal 'C'
Secretário de Documentação	Professor 'D'	Guarda Municipal 'D'

Escolar		
Médico Especialista	Professor 'E'	Guarda Municipal 'E'
Psicólogo	Professor 'F'	Guarda Municipal 'F'
Fiscal de Tributos	Professor 'G'	Guarda Municipal 'G'
Assistente de Serviços Jurídicos	Professor 'H'	Guarda Municipal 'H'
Operário	Professor 'I'	Guarda Municipal 'I'
Auxiliar de Biblioteca	Professor de Educação Infantil 'A'	Guarda Municipal 'J'
Auxiliar de Serviços Gerais	Professor de Educação Infantil 'B'	Guarda Municipal 'K'
Vigilante Municipal	Professor de Educação Infantil 'C'	Guarda Municipal 'L'
Assistente Social	Professor de Educação Infantil 'D'	
Técnico em Tecnologia da Informação		
Protético		

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir das informações fornecidas pela DRH-PMA (2022).

### Quadro 10 - Entrevistados

Cargo / Função	Modalidade
Prefeito	Presencialmente
Procurador Geral	Presencialmente
Controlador Interno	Presencialmente
Secretário de Administração	Online

**Fonte:** o autor (2022).

Os participantes dos grupos focais foram previamente selecionados pela DRH-PMA. Já as pessoas que foram entrevistadas foram escolhidas pelo GT-NIGEP a partir de seus cargos considerando a relevância deles sobre os PCCRs vigentes e sobre possíveis mudanças que poderiam ser sugeridas.

Foram ao total 54 pessoas que acabaram ao longo dos doze meses de projeto interagindo e/ou contribuindo (de forma direta e sem contabilizar as 695 respostas obtidas através dos questionários) de diferentes formas e com diferentes intensidades com o GT-NIGEP para a realização do diagnóstico e posterior proposição de melhorias para os PCCRs. Portanto, é possível afirmar que os participantes, de maneira geral, ocuparam um papel de elevada importância para o projeto.

Dos consultores acaba sendo exigido um árduo trabalho de organização e categorização dos abundantes dados coletados para que, durante e adiante, as análises realizadas permitam uma mais ágil e adequada captura das informações mais relevantes, de um modo que possam ser identificadas as conexões existentes entre elas – triangulação –, para que assim as conclusões apresentadas

sejam mais confiáveis e sustentadas em evidências (STAKE, 2011), minimizando a chance de que as práticas (incluindo as decisões), orientadas por conclusões desse tipo, tenham como resultado os mesmos erros e/ou problemas, ao menos, observados antes.

#### 4.9 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

A etapa de análise e interpretação dos dados aqui também deve ser vista de a partir das duas perspectivas, uma do projeto de consultoria e outra desse trabalho de dissertação.

Após cada etapa e procedimento utilizado para a coleta de dados o GT-NIGEP submeteu-os a algum processo de tratamento (se necessário) seguido pelo processo de análise e interpretação dos dados. No quadro a seguir são expostos os tratamentos e as saídas obtidas a partir de cada um dos procedimentos e/ou instrumentos de coleta utilizados ao longo do projeto.

#### **Quadro 11** - Processos de tratamento dos dados e saídas

<b>Procedimento / Instrumento de Coleta</b>	<b>Tratamento(s) realizado(s)</b>	<b>Saídas</b>
---	-----------------------------------	---------------

<p>Coleta de documentos</p>	<p>1. Os documentos foram organizados considerando o objetivo da coleta dos mesmos e seus conteúdos;</p> <p>2. Como os documentos eram de diversos tipos e foram coletados com diferentes finalidades cada um recebeu o tratamento que se julgou como necessário para que as informações necessárias fossem adequadamente extraídas ou utilizadas para a produção de novas informações compostas.</p>	<p>Principalmente as leis foram utilizadas para a confecção de <i>mapas conceituais</i> dos PCCRs que tinham o objetivo maior de servir como instrumento de consulta rápida;</p> <p>Os documentos que continham informações cadastrais dos servidores foram utilizados para elaborar o <i>perfil do servidor</i> da PMA contendo características gerais dos servidores e dados relativos à admissão;</p> <p>Informações cadastrais, informações financeiras e informações coletadas em sites externos foram utilizadas para o desenvolvimento da <i>projeção da folha de pagamentos / análise da sustentabilidade financeira</i>;</p> <p>Informações relativas aos PCCRs da PMA, informações cadastrais, informações financeiras e informações coletadas em outras prefeituras municipais foram utilizadas para a elaboração do <i>benchmarking salarial</i>;</p> <p>Os documentos consultados, e resultados a partir deles gerados, foram considerados para a elaboração dos questionários, dos roteiros semiestruturados utilizados nos grupos focais e nas entrevistas e durante o processo de triangulação realizado para a elaboração dos relatórios parciais e final do projeto.</p>
-----------------------------	---	--

Questionários	<p>1. As respostas foram extraídas da ferramenta <i>Google Forms</i> em formato compatível com o software <i>Microsoft Excel 365</i>;</p> <p>2. Foram realizados tratamentos (formatações) iniciais simples com a intenção de organizar as respostas de modo que pudessem ser realizadas as análises;</p> <p>3. As respostas das questões quantitativas inicialmente foram submetidas às análises de <i>Cronbach's Alpha</i>, <i>Descriptive Statistics</i> e <i>Inter-Item Correlation Matrix</i> no software <i>SPSS</i> - das quais destaca-se dizer que foram satisfatórios os resultados dos testes de <i>Cronbach's Alpha</i> (0,938 – considerando o questionário de forma integral, para lideranças e servidores; 0,902 – para o questionário apenas para servidores; e, 0,909 – para o questionário apenas para lideranças) indicando haver consistência interna dos dados;</p> <p>4. No software <i>Microsoft Excel 365</i> foram realizadas as consolidações dos resultados gerais, totalizando as quantidades de respostas recebidas para cada uma das opções de resposta das perguntas e seus respectivos percentuais;</p> <p>5. As respostas textuais (de questões abertas) foram exportadas para um documento do software <i>Microsoft Word 365</i> onde foram submetidas a um processo de categorização emergente e contagem das frequências.</p>	<p>Foram elaboradas planilhas contendo os resultados quantitativos de todas as questões desse tipo;</p> <p>A contagem das frequências das categorias identificadas nas respostas textuais (advindas das questões abertas) foram consolidadas e apresentadas juntamente com algumas das respostas que representavam a categoria identificada - para cada categoria foi exposta a frequência e ao menos uma resposta que representava a categoria;</p> <p>Ambos os resultados (quantitativos e qualitativos) foram apresentados para a PMA em uma reunião ao longo do projeto e um resumo foi apresentado na reunião de entrega dos projeto;</p> <p>Os resultados também foram considerados para a elaboração dos roteiros semiestruturados utilizados nos grupos focais e nas entrevistas e durante o processo de triangulação realizado para a elaboração dos relatórios parciais e final do projeto</p>
Grupos Focais com apoio de Roteiro Semiestruturado	<p>1. As gravações realizadas foram submetidas a um processo de "transcrição seletiva", em que apenas os trechos que os consultores julgaram ter relevância elevada (considerando para isso a percepção <i>in loco</i>) foram transcritas;</p> <p>2. As partes transcritas foram categorizadas considerando as categorias utilizadas para a elaboração do roteiro semiestruturado que apoiou a execução dos grupos focais.</p>	<p>As contribuições e questões identificadas foram consideradas durante a elaboração do roteiro semiestruturado de entrevistas e para o processo de triangulação realizado para a elaboração do relatório final do projeto.</p>

Entrevistas com o apoio de Roteiro Semiestruturado	<p>Não ocorreu a gravação das entrevistas.</p> <p>Os consultores realizaram algumas anotações e posteriormente compartilharam as percepções resultantes das entrevistas (anotadas ou não).</p>	<p>As contribuições e questões identificadas foram consideradas durante o processo de triangulação utilizado para a elaboração dos relatórios parciais e final do projeto</p>
Reuniões, conversas e trocas de informações	<p>Foram as diversas reuniões, conversas e trocas de informações onde a pesquisa-ação foi ativamente posta em prática.</p> <p>Nas reuniões e conversas alguns temas específicos eram apresentados pelo GT-NIGEP e posteriormente esses eram debatidos entre os participantes. Se identificados erros ou incompletudes as correções eram feitas e apresentadas novamente até</p> <p>As percepções dos consultores eram posteriormente compartilhadas e debatidas internamente, tendo em vista as expectativas a partir da teorização adotada, considerando também os demais elementos constituintes do projeto que haviam sido elaborados até o momento.</p>	<p>Para as reuniões foram produzidas <i>atas de reunião</i> que continham um resumo do que foi tratado pela reunião e os encaminhamentos que mencionavam as demandas levantadas ao longo da reunião;</p> <p>Também foram produzidos relatórios internos mensais que apontavam os andamentos ao longo mês de referência e as previsões para o mês seguinte;</p> <p>As percepções que não se corporificaram em relatórios ou apresentações foram consideradas durante o processo de triangulação dos dados realizado para a elaboração dos relatórios parciais e final do projeto</p>
Triangulação	<p>Foi considerada toda a vivência durante o projeto, os dados coletados, os resultados obtidos a partir dos dados, as percepções coletivas e a teorização adotada;</p> <p>A triangulação foi utilizada ao longo de todo o projeto, mas ao final, durante a confecção do relatório final que seu uso foi mais intensivo já que foi quando todos os integrantes do GT-NIGEP contribuíram e criticaram o relatório de maneira geral ao mesmo tempo - "feito por várias mãos" e "cabeças".</p>	<p>Foram produzidos relatórios parciais ao longo do projeto que triangulavam informações até aquele momento coletadas;</p> <p>O relatório final é a saída derradeira, sendo que foram considerados e triangulados todos os processos e todos os dados e informações coletadas e elaborados ao longo do projeto.</p>

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Já sobre o processo de análise e interpretação dos dados dessa dissertação, conforme já exposto, foi utilizada como referência a técnica de análise de conteúdo conforme apresentada por Bardin (2011).

Na primeira etapa sugerida por Bardin, de pré-análise, foi realizada a *leitura flutuante* do relatório final do projeto. Ainda durante essa leitura os momentos / ocorrências da experiência vivenciada pelo autor que vinham à tona foram registradas no próprio documento, como uma forma de linkar os resultados expostos no relatório

final com os diversos momentos da experiência. Como essa etapa não exige o aprofundamento não foi possível definir quais poderiam ser os documentos / relatórios que seriam utilizados, conforme foi mencionado que poderia vir a ser feito, para complementar algumas passagens do relato e/ou informações do relatório final e/ou do relato da experiência, esses sim constituintes do *corpus* desse trabalho.

Ainda durante a etapa de pré-análise as categorias que definem a “dimensão e as direções de análise” (BARDIN, 2011, p. 132) ficaram evidentes. Para a definição final das categorias alguns pontos, considerando toda a estrutura e objetivos desse trabalho, foram levados em consideração (como critérios para fixar as categorias):

- a) Se tratando de um relato de experiência, do qual se esperam contribuições para a área de estudos sobre o qual o relato está sendo apresentado, foram definidas as categorias considerando a *capacidade de produzirem significativas contribuições* para a área de gestão de pessoas e administração pública;
- b) Considerando a orientação pragmática adotada, as categorias precisam permitir que as contribuições desse trabalho tenham prioritariamente *direcionamento prático*;
- c) Foram priorizadas as possíveis categorias sobre as quais o GT-NIGEP precisou destinar *mais atenção ao longo do projeto*;
- d) Também foi considerada a *importância* que se percebeu atribuída as possíveis categorias *pelos pessoas da PMA* que de alguma forma participaram do projeto;
- e) O *destaque* que foi conferido pelo GT-NIGEP *no relatório final*; e
- f) O *apoio encontrado na teorização* adotada para interpretar os achados do diagnóstico e das mudanças constantes na proposição de melhorias.

De maneira geral pode-se afirmar que as categorias foram definidas tendo em vista os elementos que mais se destacaram ao longo de todo o projeto de consultoria e que, por isso, acredita-se que são eles que podem produzir as mais significativas contribuições para este trabalho. Com a aplicação dos critérios elencados chegou-se a três categorias: [1] ‘Área de Recursos Humanos (RH) / Gestão de Pessoas (GP) da PMA’; [2] ‘Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR)’; e, [3] ‘Desenho de um PCCR baseado na Gestão de Pessoas por Competências’.

Consideradas as dimensões das categorias 1 e 2 essas foram subdivididas em subcategorias. A composição final pode ser visualização no quadro a seguir.

**Quadro 12** - Categorias e subcategorias de análise

<b>Categorias / Subcategorias</b>
Área de Recursos Humanos (RH) / Gestão de Pessoas (GP) da PMA
Estrutura e Atuação
Viabilidade para uma possível mudança de paradigma
Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR)
Cargos: formato e exercício
Carreiras: arranjos e critérios para ascensão profissional
Remuneração: composição e sistemática
Desenho de um PCCR baseado na Gestão de Pessoas por Competências

**Fonte:** elaborado pelo autor (2022).

Definidas as categorias de análise se prosseguiu para a etapa de “exploração do material”. Se tratando de um relato de experiência, em que a narrativa da experiência é o material principal a ser explorado utilizou-se o relatório final do projeto elaborado pelo GT-NIGEP como bussola, de modo que era realizada a leitura dele para que os momentos da experiência fossem então lembrados e associados aos elementos componentes do relatório e, se necessários outros documentos complementares além da própria teorização adotada. Dando forma, sobre as categorias fixadas, ao relato da experiência. Nesse sentido pode-se dizer que a *unidade de registro* utilizada foi o tema, que segundo Bardin (2011, p. 135) “o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura”.

Na terceira e última etapa, conforme sugere Bardin, buscou-se realizar e evidenciar as inferências realizadas e interpretar as a experiência relatada com base no referencial adotado, também, para a construção do marco teórico. Chegando ao resultado que pode ser visto no capítulo seguinte.

## 5 APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS / RELATO DA EXPERIÊNCIA

Este capítulo tem a intenção de relatar a experiência vivenciada considerando os aspectos metodológicos expostos, portanto, está dividido em tópicos conforme as categorias identificadas e utilizadas.

### 5.1 ÁREA DE RECURSOS HUMANOS (RH) / GESTÃO DE PESSOAS (GP) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPONGAS (PMA)

Uma vez que as pessoas atualmente são, ou deveriam ser, reconhecidas como o fator chave para o sucesso das organizações (SKORKOVÁ, 2016; ALMEIDA NETO; BARBOSA; BARBOSA, 2020; GARCIA; KONTZ, 2019; BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001) e a mobilização de suas competências podem constituir o principal diferencial de uma organização (HONDEGHEM; HORTON; SCHEEPERS, 2014) a atividade de gestão de pessoas saiu de uma posição antes vista como complementar, com funções e reconhecimento limitados, para uma posição central no quadro das atividades e áreas da administração pública, uma posição estratégica, que permite (ou impede) a organização de atingir seus objetivos e até de cumprir com sua missão (AMARAL, 2008; SOARES; SIGOLLO, 2016; BERGUE, 2020).

A relevância da DRH-PMA também ficou evidente quando, constituindo a etapa final do processo de diagnóstico, o GT-NIGEP elaborou uma *matriz de prioridades* para ordenar as diversas mudanças apontadas como possíveis e necessárias para a melhoria da eficiência e da eficácia da PMA através da gestão de pessoas. Entre as mudanças que obtiveram as maiores pontuações (as mais prioritárias), e que são intimamente dependentes da atuação da DRH-PMA, se tem as seguintes:

- a) Implantação de Bancos de Talentos dentro dos sistemas da PMA para fins seleção para a ocupação de cargos de liderança, assessoramento e chefia ou mesmo para a identificação de necessidades de treinamentos na organização;
- b) Reestruturação organizacional visando a constituição de uma

estrutura mais integrada e ágil de acordo com as novas tendências da administração pública. Sendo que aqui a reestruturação da própria DRH-PMA deveria ocorrer primeiro, para que na sequência ela pudesse atuar consultivamente nas demais áreas / secretarias;

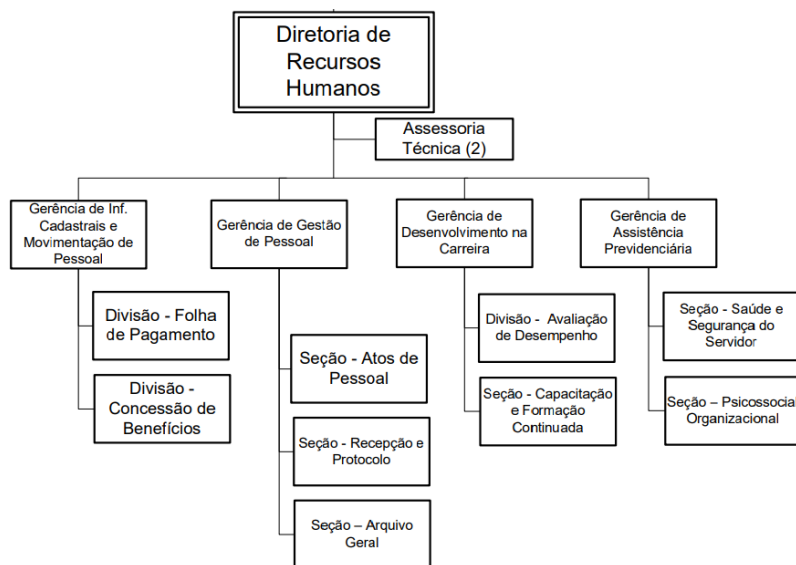
- c) Alterar o modelo de recrutamento, para que as contratações se alinhem com as necessidades organizacionais evitando problemas futuros e garantido a sustentabilidade do Plano de Carreiras; e,
- d) Contemplar e disseminar uma cultura organizacional voltada ao desempenho contínuo por meio de iniciativas da DRH-PMA, de modo a atuar de forma integrada com os demais setores da PMA.

Embora o foco do projeto de consultoria estivesse sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR), compreendido como um instrumento institucional-legal (COSTIN, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2001), é preciso considerar que há uma relação direta entre os seus elementos componentes (estruturas de cargos, carreiras e remunerações) e a forma como a gestão de pessoas é compreendida e poderá e deverá ser realizada. Sobretudo no setor público onde a legislação é orientadora da ação. Logo, olhar para a ação pode contribuir para a compreensão da legislação.

### 5.1.1 Estrutura e Atuação

Como seria de se esperar foi a Diretoria de Recursos Humanos (DRH-PMA), integrante da Secretaria Municipal de Administração do município de Arapongas (SEMAD), que assumiu as responsabilidades atribuídas à prefeitura (fornecimento de informações / arquivos / documentos, agendamentos de reuniões, agendamentos de entrevistas, entre outras tratativas que se fizeram necessárias durante o projeto) para o desenvolvimento do projeto de consultoria em parceria com o GT-NIGEP, justamente por ser ela a diretoria responsável pelas definições e controles acerca da “gestão dos servidores” do município. A DRH-PMA subdivide-se em 4 gerencias e estas em 2 divisões e mais 7 seções.

**Figura 6** - Organograma da Diretoria de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal de Arapongas (DRH-PMA)



**Fonte:** Anexo I-E da Lei nº 4.452/16 de Arapongas (2016).

Das 4 Gerências componentes da DRH-PMA a primeira já em seu próprio nome traz a ideia de que se ocupa prioritariamente de procedimentos rotineiros e burocráticos – *Gerência de Informações Cadastrais e Movimentação de Pessoal* –, e essa percepção inicial se confirma ao analisar suas divisões componentes e suas atribuições intrínsecas (*Folha de Pagamentos* e *Concessão de Benefícios*).

A *Gerência de Gestão de Pessoal*, apesar do nome sugestivo, também se ocupa com a execução de atividades burocráticas de *Recepção e Protocolo*, *Arquivo Geral* e *Atos de Pessoal* (contratações, demissões, readaptações, etc.).

A *Gerência de Desenvolvimento na Carreira* é a que, considerando apenas seu nome e de sua divisão e seção internas, mais se aproxima dos pressupostos de um modelo de gestão de pessoas, sendo composta *pela Divisão de Avaliação de Desempenho* e *pela Seção de Capacitação e Formação Continuada*. No entanto, foi constatado que desde a elaboração das ‘fichas de avaliação de desempenho padrão’<sup>17</sup> (em 2016) essas não passaram por alterações, também não

<sup>17</sup> É utilizada uma ‘ficha de avaliação padrão’ para qualquer servidor da PMA quando finda seu período de estágio probatório. Há também outra ficha de avaliação utilizada para avaliar periodicamente (2 anos) todos os servidores que fazem parte do que é tratado como ‘quadro geral’, composto por todos os servidores das mais distintas secretarias e áreas, exceto os do magistério e da guarda municipal, e essa mesma ficha é também utilizada para os servidores da guarda municipal. A secretaria da educação utiliza uma ficha de avaliação própria.

existem indicadores, metas e/ou relatórios que poderiam indicar *gaps* de desempenho, por exemplo, em algumas áreas ou setores da prefeitura para atuar em conjunto com a seção de *Capacitação e Formação Continuada*, e ainda os membros dessa divisão não atuam como, ou em, uma espécie de comissão para realizar avaliações ou fiscalizar as avaliações, que poderia ser uma de suas funções para fortalecer o sistema de avaliação de desempenho (DUTRA et al., 2019). As atividades ficam restritas ao registro das avaliações realizadas pelas chefias já que são um dos requisitos para que o servidor progrida na carreira.

Além disso a *Seção de Capacitação e Formação Continuada* não tem atuação própria, ela atua como intermediária podendo receber solicitações de treinamentos e de capacitações advindas de outras áreas da prefeitura e então age com o objetivo de articular os recursos necessários para sua realização. Isso não necessariamente configura um problema, mas a falta de sustentação dos pedidos de treinamento em informações de desempenho sim, ou pior ainda, a não ocorrência de treinamentos e capacitações, situação relatada para o GT-NIGEP. Também por isso dificilmente poderá ser avaliada a efetividade dos treinamentos quando realizados diante da falta de informações. Uma atuação estratégica dessa seção poderia ocorrer com o trabalho conjunto com a divisão de avaliação de desempenho, para que os treinamentos e capacitações fossem subsidiados pelos desempenhos (de fato) mensurados (LEMOS, 2016).

Por fim, a *Gerência de Assistência Previdenciária* tem suas atribuições voltadas, principalmente, para as questões que estão direcionadas para o término da carreira, por motivos diversos, e não necessariamente a continuidade nela.

Logo se observa pela estrutura desenhada que, apesar de haver uma mínima consideração acerca dos elementos que compõe a gestão de pessoas em sua forma estratégica, ainda que para dizer isso esteja se considerando apenas as nomenclaturas empregadas, as atividades que lá são executadas não conseguem ultrapassar os limites da atuação procedimental clássica da burocracia, em que se fazem indispensáveis os rígidos controles internos (WEBER, 2004; VILHENA; MARTINS, 2022; PEREIRA; CKAGNAZAROFF, 2021).

Além disso, desde os primeiros contatos e conversas com os integrantes da DRH-PMA algumas características gerais dessa diretoria se evidenciaram e se confirmaram durante o desenvolvimento do projeto. No quadro a seguir elas são expostas e acompanham suas respectivas *Ocorrências*

*Confirmatórias*, que narram alguns dos fatos ocorridos durante o projeto que justificam a percepção e o destaque dessas características.

**Quadro 13** - Características da Diretoria de Recursos Humanos da PMA (DRH-PMA)

Característica Identificada	Ocorrências Confirmatórias
<p>Diante das suas atividades rotineiras os servidores alocados na DRH-PMA se sentem sobrecarregados e incapazes de olhar para "além delas"</p> <p>e</p> <p>Alguma parte dessa sobrecarga se deve à ausência de sistemas informatizados, ou devido à falta de conhecimento ou à falta de interesse em aprender como utilizar as funcionalidades que o sistema oferece</p>	<p>Em algumas situações em que os consultores falaram ou questionaram sobre as atividades e o dia a dia dos servidores do RH era comum ouvir deles sobre a necessidade de "mais pessoas para o RH" ou "da correria";</p> <p>Na menção sobre possibilidades de diferentes atuações do RH, para além dos processos burocráticos, os servidores demonstravam desconfiança: "teria que mudar tudo no RH", "seria bom, mas muita gente de lá [do RH] não sei não";</p> <p>Em reunião realizada com o representante do software contratado para uso no RH foi constatado que algumas funcionalidades contratadas ou não são utilizadas ou são subutilizadas;</p> <p>Servidores relataram que não usam algumas funcionalidades do sistema contratado devido a necessidade de realizar no sistema um "abastecimento inicial" de dados, o que demandaria muito esforço;</p> <p>Foi identificado que alguns processos que demandam sua documentação, como o registro de ponto, ainda não foram ou não foram totalmente digitalizados, exigindo a manipulação, digitalização e armazenamento de grandes quantias de documentos impressos;</p> <p>"A Diretoria de Recursos Humanos encontra-se sobrecarregada com poucos funcionários, ausência de treinamentos e processos automatizados ou digitalizados" (NIGEP, 2022, p. 31).</p>
<p>O foco está posto sobre as rotinas e os procedimentos burocráticos, característicos da área de "RH" (momento pré gestão de pessoas)</p>	<p>Cadastros de servidores, folha de pagamentos, avaliação e lançamentos de promoções, registro de avaliações de desempenho, concursos públicos, contratações e demissões são as atividades centrais. Ações voltadas para desenvolvimento das pessoas, da melhoria da produtividade e/ou da qualidade dos serviços prestados e/ou de valorização das pessoas raramente foram mencionadas pelos integrantes do RH nos encontros ocorridos;</p> <p>No relatório final elaborado pelo GT-NIGEP se diz o seguinte: "Suas gerências [da DRH] tratam de assuntos que poderiam ser de responsabilidade de um setor administrativo. O setor de RH na PMA é responsável puramente pela parte de desenvolvimento e gestão humana, mas não atua</p>

	<p>na articulação ou no desenvolvimento de projetos que visam melhorar a produtividade" (p. 33).</p> <p>“Algumas áreas da Diretoria de RH atualmente contam com trabalho burocrático como informações cadastrais, arquivo geral, recepção e protocolo, avaliação de desempenho” (NIGEP, 2022, p. 32)</p>
<p>O RH não é visto por ele mesmo e nem pela organização como estratégico</p>	<p>Os PCCRs vigentes, que regem muito de como deve ser a atuação do RH (da forma como está), não tiveram uma decisiva participação do RH;</p> <p>Quando questionado à alguns que integrantes da DRH-PMA se eles viam a possibilidade do RH atuar de forma mais estratégica na prefeitura eles responderam negativamente e disseram identificar <i>a priori</i> a necessidade de uma forte atuação da liderança responsável pela pasta para "vender" o RH como estratégico; já a liderança da pasta quando questionada disse não identificar no quadro atual as competências necessárias;</p> <p>O direcionamento de alguns problemas direcionados para o RH foram as únicas situações identificadas que fizeram com que o RH se articulasse e busca-se estabelecer parcerias com outras áreas da organização para buscar as soluções para os problemas.</p>
<p>Informações confiáveis e relevantes que auxiliariam a organização durante a tomada de decisões estratégicas não estão prontamente disponíveis ou organizadas para uso</p>	<p>Em diversos momentos quando a equipe do GT-NIGEP solicitou informações e/ou arquivos que se faziam necessários para o desenvolvimento do projeto estes demandaram um intensivo trabalho de extração e tratamento. Em alguns casos foram identificados erros ou ausência de informações;</p> <p>Algumas informações necessárias não puderam ser disponibilizadas por não haver um registro sistematizado, consolidado e organizado;</p> <p>Em uma situação em que informações financeiras detalhadas foram solicitadas o retorno obtido não contemplou uma necessária consideração de contexto e de possíveis mudanças contextuais.</p>

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Uma das conclusões tiradas pelo GT-NIGEP diante destas características foi de que a DRH-PMA ainda permanece atuando como uma área reativa frente a gestão municipal – uma atuação burocrática. E que além de ter seus próprios problemas internos, constantemente precisa lidar com problemas que são para ela destinados. Mantendo assim sua atuação limitada ao processamento das muitas informações que estão sobre a sua responsabilidade e a resolução de problemas emergentes sem nem mesmo demonstrar possuir, ao menos não nesse

momento, a competência para converter essas “resoluções pontuais” em resoluções globais, para que possam evitar futuras ocorrências de um mesmo problema.

Verifica-se que a Diretoria de RH da PMA encontra-se como um departamento de resolução de problemas, ao invés de atuar enquanto uma área estratégica de definição de metas e objetivos e de articulação com outras áreas para a operacionalização destas metas e objetivos (NIGEP, 2022, p. 30).

Não é exagero, e nem mesmo surpresa afirmar que a DRH-PMA ainda mantém sua atuação de acordo com as características da “fase burocrática”, e que, por isso, seu modelo de administração é do tipo “procedimental formal”, isso porque é reconhecido que esse ainda é o padrão da grande maioria das prefeituras brasileiras (NEUHAUS; AVILA; FILIPPIM, 2017; BERGUE, 2019). Desta forma muitas dessas características identificadas na DRH-PMA podem ser vistas em termos de algumas das disfunções da administração burocrática mencionadas por Paludo (2013).

- a) Apego exagerado às regras e regulamentos aliados a rigidez e inflexibilidade dos processos que barram a criatividade e inovação;
- b) Papelório; e
- c) Uma vez aprendidas as atividades burocráticas a pessoa tende a assumir uma postura resistente frente a mudanças propostas.

Características da terceira fase da administração pública, “gerencialista ou focada em resultados”, como o interesse em estratégias para o aumento da produtividade, o aperfeiçoamento constante do servidor público, a utilização de sistemas de mérito, retribuições baseadas no desempenho sistematicamente aferido e ainda a concessão de maior autonomia para aos chefes da administração (COSTIN, 2010), nesse caso para o/a chefe da DRH-PMA, não foram identificados na realidade encontrada pelo GT-NIGEP ao longo do desenvolvimento do projeto.

Apesar das críticas aqui tecidas sobre a estrutura e atuação da DRH-PMA ao considerar o relato de Lemos (2016), quando fala das organizações públicas onde já trabalhou e as que já estudou, pode-se concluir que a DRH-PMA está na média, ou seja, ela está como a maioria das *áreas de recursos humanos* de organizações públicas também estão – longe de atuarem estrategicamente.

A grande maioria das organizações públicas onde já trabalhei e também as que estudei ainda se encontram na etapa evolutiva primitiva do Departamento de Pessoal; ou seja, priorizam políticas operacionais como folha de pagamento, controle de cadastro e de frequência, contagem de tempo de serviço, férias, concursos e aposentadoria – deixando um segundo plano, quando não abandonando, políticas estratégicas como treinamento e desenvolvimento, gestão do desempenho e ações de qualidade de vida, saúde e segurança no trabalho, liderança e motivação (LEMOS, 2016, p. 176).

### 5.1.2 Viabilidade Para Uma Possível Mudança de Paradigma

Havendo a intenção de “migrar para o modelo gerencialista”, ciente de que ele não é considerado um modelo disruptivo (SECCHI, 2009) e que, portanto, muito do que se encontra construído atualmente não seria por inteiro destruído, algumas questões, olhando para o cenário encontrado na PMA e para as exigências para se operar um modelo gerencialista, teriam de ter suas respostas localizadas previamente, são algumas delas:

- a) Quais são os motivos da relatada sobrecarga de trabalho e da percepção de falta de servidores para atuar nas atividades (burocráticas) da DRH-PMA? O quadro realmente precisaria ser aumentado, se sim quanto?
- b) Como ficaria a nova estrutura organizacional da “DRH-PMA”? A permanência como uma diretoria seria o suficiente ou demandaria um *upgrade* para, por exemplo, “Secretária de Gestão de Pessoas”? Quais gerências (ou subáreas) atuais permaneceriam e quais poderiam ser extintas ou transferidas para outras diretorias e/ou secretarias e quais precisariam ser criadas?
- c) Quais dos atuais servidores que atuam na DRH-PMA poderiam assumir posições mais estratégicas?
- d) Os líderes da prefeitura, de maneira geral, estão dispostos a reconhecer a “DRH-PMA” como uma área estratégica? Estão dispostos a acatar e colaborar com as decisões e sugestões advindas de lá?
- e) E os servidores da PMA, qual é a percepção deles sobre uma “DRH” estratégica? E ainda sobre as mudanças no sistema de gestão de pessoas que deveriam acompanhar as mudanças

estruturais?

Embora essas perguntas demandem respostas específicas algumas reflexões elementares com foco estratégico seriam totalmente necessárias logo no início. Por exemplo, seria necessário identificar, ou (re)definir, quais são os *objetivos da PMA*. Quais são seus *valores orientadores*. E na sequência como a DRH-PMA poderia definir seus objetivos específicos de modo que fiquem alinhados com os objetivos e valores da PMA. E sendo ela a área pioneira a realizar isso precisaria tomar a frente para que as demais áreas da PMA fizessem o mesmo de modo a manter o alinhamento dos objetivos e das posteriores estratégias definidas para o alcance desses.

Pensando ainda sobre a definição dos objetivos estratégicos da PMA, apesar de para o caso de prefeituras municipais já haver uma declaração de objetivos intrínsecos dados, principalmente, pela Constituição Federal/1988 e outras legislações que determinam, entre outras coisas, os princípios que devem reger a gestão pública, como os dispostos nas legislações e recomendações sobre a prática da governança pública, o contexto único enfrentado por cada prefeitura não deve ser descartado. A população atendida pelos serviços de cada prefeitura certamente quer que elas considerem suas características para direcionar suas atuações.

Nesse ponto, em que se sabe que a atuação da PMA em relação a gestão de pessoas é ainda baseada no ideário burocrático e apresentadas algumas das demandas frente a intenção de modificações utilizando o referencial da gestão por competências se pode mencionar que durante o projeto de consultoria o GT-NIGEP buscou identificar a *opinião de diferentes pessoas, em diferentes posições e utilizando diferentes metodologias, a respeito da possibilidade de modificação de elementos que compõe o quadro da gestão de pessoas da PMA* (sem perder de vista o escopo do projeto), que permitiu chegar as seguintes percepções.

**Quadro 14** – Percepções destacadas sobre mudanças para um modelo com referencial gerencialista

Posição	Metodologia	Percepções Destacadas
---------	-------------	-----------------------

Servidores da PMA do quadro Geral	Grupo Focal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se notou concordância quanto a importância de mensurar o desempenho;</li> <li>• Foram relatados casos de áreas em que eles identificam, e se incomodam com, as diferenças entre os desempenhos e contribuições dos servidores;</li> <li>• Condições de trabalho adequadas também foram mencionadas como necessárias para que seja possível obter melhores resultados;</li> <li>• Se demonstraram carentes em relação a ações voltadas para seus desenvolvimentos e reconhecimentos, desde a realização de uma avaliação de desempenho sincera e preocupada, treinamentos e capacitação até o reconhecimento financeiro;</li> <li>• A ideia de vínculo da remuneração à complexidade da posição ocupada não foi muito bem compreendida; e</li> <li>• É forte o vínculo estabelecido por eles entre as Promoções na Carreira vs Escolaridade.</li> </ul>
Servidores da PMA do Magistério	Grupo Focal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na opinião dos servidores do magistério o vínculo entre Promoções na Carreira vs Titulações Escolares é ainda maior devido as características da atividade de magistério;</li> <li>• Acreditam ser adequado que a mensuração de resultados seja específica, direcionada para as atividades próprias do cargo;</li> <li>• Valorizam as iniciativas de treinamento e capacitação; e</li> <li>• Concordam que critérios de mensuração de desempenho mais adequados a realidade enfrentada poderiam ser utilizados.</li> </ul>
Servidores da PMA da Guarda Municipal	Grupo Focal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apesar de reconhecerem que existem desempenhos diferentes entre os servidores da guarda municipal acreditam ser muito difícil o estabelecimento de metas e a mensuração delas considerando as atividades realizadas - acreditam que a subjetividade dificilmente poderia ser superada.</li> </ul>
Ocupantes de Cargos-chave da PMA (prefeitura, secretário municipal de administração, procurador e controlador)	Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entendem como necessária para a PMA uma gestão voltada para resultados, sobretudo para evitar “desperdícios”;</li> <li>• Reconhecem que existe muita discrepância entre as entregas de servidores e que a igualdade remuneratória nesses casos é injusta;</li> <li>• Enxergam nas restrições legais barreiras para uma modelagem mais "gerencialista"; e</li> <li>• A "eficiência econômica" do município foi por muitas vezes mencionada como fator determinante para decisões, inclusive sobre as pessoas.</li> </ul>
Servidores ocupantes de cargos de confiança da DRH-PMA	Conversas durante reuniões	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Também reportaram que identificam e são comunicados de muitos casos em que a diferença entre os desempenhos dos servidores é evidente;</li> <li>• Foram comunicados também casos de insuficiente de desempenho mínimo por diferentes motivos;</li> <li>• Concordam que as valorizações, incluindo na remuneração, poderiam ser fixadas ao desempenho diferenciado aferido;</li> <li>• Acreditam que uma “implantação plena” de um modelo de gestão por competência é inviável, justificando que teriam muita dificuldade para implementar e para manter em operação;</li> </ul>

Representantes do Sindicato dos Servidores Municipais de Arapongas	Reunião Online ( <i>Google Meet</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentados os objetivos do trabalho de consultoria e as principais ideias de melhorias elaboradas até o momento da reunião eles demonstraram estar de acordo com elas.</li> </ul>
--	---------------------------------------	--

**Fonte:** elaborado pelo autor com base nas informações do projeto de consultoria (2022).

Em resumo nota-se que quando foram abordados os assuntos relacionados ao desenvolvimento do servidor, especificamente sobre as *avaliações de desempenho* e ações de *treinamentos e desenvolvimento*, todos concordaram que são importantes e que a possível substituição das regras e práticas atuais para as regras e práticas baseadas na gestão por competências seriam bem-vindas, com uma ressalva em relação a opinião dos(as) guardas municipais sobre a mudança da avaliação de desempenho que disseram que suas atribuições e atuações são de difícil mensuração objetiva. Já quando foi falado sobre a possibilidade de a progressão na carreira ser vinculada ao desempenho, ao desenvolvimento de competências, as entregas realizadas a aceitação, ou a visualização, a ideia não pareceu ser muito bem compreendida ou até aceita já que é o padrão do serviço público brasileiro burocrático que a progressão na carreira esteja vinculada a escolaridade (SILVA; BISPO; AYRES. 2019; DUTRA et al., 2019).

Também há uma percepção de injustiça e ineficiência no modelo atual que advém da constatação diária de que aqueles que entregam menos, muitas das vezes por opção própria, são, do ponto de vista remuneratório, nivelados da mesma forma que aqueles que entregam, ou utilizando a mesma palavra empregada por alguns “se esforçam”, mais. Sobre isso, muitas das vezes a falta de uma definição adequada de quais são as entregas esperadas, considerando as competências necessárias para isso (DUTRA et al., 2019), pode fazer com a pessoa realmente seja vista como uma pessoa que “se esforça muito”, mas não por isso ela produzirá resultados satisfatórios para a organização. Para confirmar isso basta olhar para a definição básica de competência como uma ação composta por conhecimentos, habilidades e atitudes (LEME, 2014), logo, se aquele que se esforça muito não tiver os conhecimentos e/ou as habilidades suas atitudes, percebidas na forma de esforço, serão inadequadamente valorizadas.

Outro problema são os servidores que de fato, por motivos diversos, optam por nem mesmo se esforçar, quem dirá realizar entregas satisfatórias, mas que dadas as configurações são remunerados e promovidos da mesma forma que os demais. Fatores, esse o anteriormente apresentado, que contribuíram para que se identifica-se a concordância em relação a um sistema que valorize os desempenhos diferenciados, que valorize aqueles que entregam mais.

Um último ponto que merece destaque, ainda a respeito da aceitação ou não da implementação de elementos com referencial na gestão por competências, é a percepção de desconfiança, principalmente, por parte daqueles que ocupam posições-chave e cargos de liderança na PMA sobre a possibilidade atual de instituição de um novo modelo. Demonstrando, de modo a confirmar o argumento de Costa (2008), que identificam na PMA haver resistência frente a proposições de significativas mudanças na “ordem atual”.

### 5.1.3 Das Ações Identificadas às Regras dos PCCRs

Agora trazendo à frente o PCCR, uma vez observada como ocorre a ação (da DRH-PMA) para deduzir as prescrições legais (do PCCR), causaria estranheza se os PCCRs da PMA não estivessem fixados em referenciais burocráticos já que não foram identificadas ações da DRH-PMA que possam ser relacionadas com as prescrições do modelo gerencialista.

Ainda sem adentrar no conteúdo dos PCCRs da PMA, se encontradas neles determinações baseadas no referencial gerencialista se configuraria a situação exposta por Bresser-Pereira (2001) em que apesar da PMA ter conseguido implantar um instrumento da dimensão institucional-legal (os PCCRs com base gerencialista orientadora) as outras duas dimensões (gerencial e cultural) não foram alteradas, já que seus efeitos poderiam ser vistos sobre as ações da DRH-PMA. E que, portanto, olhando para a implantação dos PCCRs na PMA (em 2016) como uma espécie de “reforma administrativa” local, os efeitos esperados seriam em muito reduzidos ou até anulados pela prática cotidiana resistente que acaba buscando e encontrando brechas nos dispositivos legais (PCCRs), ou ignorando-os, para seguir da forma que se quer que seja (normalmente da forma que já é) ao invés da forma que deveria ser.

Situação essa que foi analisada por Oliveira e Cunha (2017) que falam

ser uma percepção comum que no Brasil há “leis que pegam” e “leis que não pegam”, concluindo que variáveis como a “moralidade pessoal, visão dos pares, confiança na Justiça e percepção de honestidade dos juízes importam para a adesão às regras” (p. 294). Variáveis essas que se transferidas para o contexto dos PCCRs na PMA, com a intenção de buscar confirmar (ou não) que estas não foram observadas perante a instituição dos PCCRs vigentes (e assim, também por isso, não são visíveis nas ações da DRH-PMA) ou então servirem como orientadoras para mudanças futuras, poderiam ser convertidas em termos de dizer que se estabelece necessária (também considerando o relato de Bresser-Pereira (2001) sobre a Reforma Administrativa de 1995 para isso) a elaboração de uma abrangente agenda de apresentação e discussão focada nos seguinte itens.

- a) Os *comportamentos esperados* por todos (da organização), incluindo as lideranças, que ocupam o papel de “juízes” frente as necessárias avaliações, para reduzir a subjetividade sobre o conceito de “moralidade pessoal” e alinhar os entendimentos e expectativas, estejam os servidores na posição de pares ou não;
- b) As *novas regras, seus funcionamentos e suas justificativas* todas detalhadas minuciosamente e com uma linguagem que todos possam compreender para que se elimine, ou minimize, a possibilidade de se estabelecer um sentimento de injustiça; e
- c) De modo a reforçar e manter sustentados os sentimentos de justiça e de honestidade dos “juízes” da organização estabelecer *mecanismos de acompanhamento, suporte e fiscalização* que possam assegurar a justiça e a honestidade.

## 5.2 PLANOS DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DA PMA

No início do projeto de consultoria, em 2021, foram identificadas quatro leis principais que tratavam direta ou indiretamente dos PCCRs vigentes na PMA: uma exclusivamente determinando as regras do PCCR dos servidores do quadro geral, outra que consiste no “estatuto geral” dos servidores da PMA, e outras duas que contemplam tanto o estatuto quanto o PCCR, uma do magistério e outra da guarda municipal.

Como se pode observar no Quadro **15** os PCCRs (e estatutos) do quadro geral e do magistério estavam vigentes há 5 anos – desde 2016, enquanto o da guarda municipal já estava vigente à 10 anos – desde 2011.

**Quadro 15** - PCCRs e Estatutos vigentes na PMA em 2021

<b>Tipo</b>	<b>Lei</b>	<b>Disposições</b>
PCCR	4.453/2016	Dispõe sobre o Plano de Classificação de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores do Quadro Geral da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Arapongas e dá outras providências.
Estatuto	4.451/2016	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Município de Arapongas, suas autarquias e fundações públicas.
Estatuto + PCCR	4.450/2016	Institui o estatuto e plano de cargos, carreira e remuneração do quadro de pessoal do magistério público municipal de arapongas - paraná.
	3.896/2011	Institui o novo estatuto e plano de classificação de cargo, carreira e remuneração da guarda municipal civil do município de arapongas, e dá outras providências.

**Fonte:** elaborado pelo autor (2022).

O PCCR da guarda municipal (lei nº 3.896/2011) não chegou a ser contemplado no contrato firmado entre o NIGEP e a PMA, isso se deve, principalmente, devido ao fato de ser o PCCR que já estava vigente a mais tempo e já estar em andamento, ainda antes no início dos trabalhos da consultoria, um projeto interno de reestruturação deste PCCR<sup>18</sup>. Mesmo que algumas ações do GT-NIGEP tenham sido feitas com a intenção de compreender e assim contribuir com essa reestruturação, ainda antes do término do projeto de consultoria a reformulação dele já havia sido finalizada e encaminhada para as avaliações necessárias para que houvesse sua aprovação. E em maio de 2022 ocorreu a aprovação da nova lei (5.083/2022) que “Institui o novo Estatuto e Plano de Classificação de Cargo, Carreira e Remuneração da GUARDA MUNICIPAL DE ARAPONGAS/PR, e dá outras providências” (ARAPONGAS, 2022).

Por esse motivo, o foco do relato está direcionado para os PCCRs do quadro geral e do magistério. E dentre esses dois já se adianta que o PCCR do quadro

<sup>18</sup> As movimentações internas voltadas para a edição do PCCR da guarda municipal, segundo relatos de servidores da PMA, teriam sido iniciadas ainda em 2019 tendo como principal fato motivador a insatisfação de muitos(as) guardas municipais que, devido a existência de limitações de número de vagas para as classes superiores que já se encontravam cheias, não teriam a possibilidade de serem promovidos(as) até a última classe da carreira.

geral é o que acabou recebendo mais atenção, fato esse que poderá ter seu motivo entendido com a leitura dos tópicos seguintes.

Antes de adentrar em especificidades dos PCCRs da PMA alguns apontamentos gerais podem ser feitos. Inicialmente é interessante relatar que quando o GT-NIGEP questionou a DRH-PMA sobre a legislação dos PCCRs anteriores aos vigentes desde 2016 obteve como resposta que apenas o quadro de servidores do magistério estava sujeito a um PCCR que foi instituído em 2004 e os servidores da guarda municipal que estavam sujeitos ao PCCR próprio vigente desde 2011. No entanto, ao consultar o histórico de legislações do município foi localizada a lei nº 2.879 de 2002 que “Dispõe sobre a estruturação do plano de cargos e salários dos servidores do município de Arapongas, e dá outras providências” (ARAPONGAS, 2002) – revogada pela lei nº 4.453 de 2016 – e mais antiga a lei nº 1.695 de 1990 que “Dispõe sobre a organização administrativa da prefeitura municipal de Arapongas, institui o estatuto dos servidores públicos, estabelece o sistema de carreira, e dá outras providências” (ARAPONGAS, 1990) – revogada pela lei nº 2.879/2002. Os conteúdos de destaque dessas legislações anteriores e dessa que está atualmente vigente são expostos a seguir.

#### **Quadro 16 - Histórico das Legislações sobre o PCCR dos servidores "gerais" da PMA**

<b>Lei</b>	<b>Conteúdo Geral Destacado</b>
1.695/1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tabela única com os valores de vencimentos de níveis que iam de 01 até 100;</li> <li>• Promoção funcional com avanço de um nível mediante alcance de nota mínima em avaliação de desempenho uma vez a cada dois anos;</li> <li>• Ascensão funcional com a mudança de um cargo para outro de complexidade e com vencimento maiores mediante existência de vaga, preenchimento dos requisitos do manual de ocupação, conceito da última avaliação de desempenho superior à média estabelecida, indicação da chefia, demonstração de capacitação para ocupação do cargo pretendido (de forma teoria ou prática) e "aprovação" após, no mínimo, 30 dias de experiência.</li> </ul>
2.879/2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de três grupos ocupacionais que agrupam cargos conforme a natureza das atribuições: Grupo Ocupacional Operacional e de Serviços Gerais, Grupo Ocupacional Técnico e Administrativo e Grupo Ocupacional Profissional - cada um sujeito a uma tabela própria de vencimentos, todas, com 50 níveis;</li> <li>• Promoção funcional com avanço de dois níveis mediante alcance de nota mínima em avaliação de desempenho uma vez a cada dois anos;</li> </ul>

4.453/2016

- Criação de cinco grupos profissionais que agrupam os cargos conforme a escolaridade: Grupo Profissional Básico 1 (GPB1), Grupo Profissional Básico 2 (GPB2), Grupo Profissional Médio (GPM), Grupo Profissional Superior 1 (GPS1) e Grupo Profissional Superior 2 (GPS2) - cada um sujeito a uma matriz própria de vencimentos com diferentes quantidades de níveis entre elas e quatro classes em todas;
- Promoção horizontal com avanço de dois níveis mediante alcance de nota mínima em avaliação de desempenho uma vez a cada dois anos;
- Promoção vertical que ocorre com a obtenção de uma titulação ou diploma de escolaridade superior em relação ao que o servidor se encontrar - as classes vão de A até D (4 classes) e pode ser solicitada uma vez a cada 12 meses;
- Reconhecimento por realização de cursos de aperfeiçoamento correlacionados a área de atuação do servidor com a concessão de um percentual de aumento fixo que pode ser solicitado uma vez a cada 12 meses (norma revogada em 2017).

**Fonte:** elaborado pelo autor com base nas mencionadas leis de Arapongas (2022).

Analisando essa evolução os pontos que mais chamaram a atenção foram os seguintes:

- a) Na lei de 1990 (o primeiro PCCR) havia a possibilidade de mobilidade interna para diferentes cargos (chamada de ascensão funcional) mas pode-se observar que um dos critérios era a “indicação da chefia” condição essa que está de acordo com as ideias clientelistas da primeira fase da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2001);
- b) Na lei de 2002, com a criação dos *grupos ocupacionais*, pode-se dizer que uma das propostas de identificação das “trajetórias de carreira” considerando a natureza das atribuições dos cargos, conforme apresentada por Dutra et al. (2019), foi aplicada pela PMA, mas por algum motivo estes mesmos grupos não foram mantidos na legislação de 2016;
- c) Na lei de 2016 foram adicionadas duas novas formas de ascensão funcional: promoção vertical (de classe) e o reconhecimento por realização de cursos de aperfeiçoamento (que acabou não durando muito tempo). Ambas ligadas ao desenvolvimento conhecimentos, portanto, pode-se considerar que esse PCCR focou na capacitação dos servidores da PMA. Seria interessante saber se a comissão responsável pela elaboração desse plano tomou como referência (ainda que parcialmente) o decreto nº

5.707/2006 que, segundo Silva e Mello (2013), apresentava como sua principal intenção a capacitação dos servidores com foco no desenvolvimento de competências. Como ponto positivo, se considerarmos que a comissão pode ter intencionado dar *incentivos para formação dos servidores*, os resultados obtidos por Klein e Mascarenhas (2016) indicam que as probabilidades de os funcionários se sentirem mais satisfeitos ante a ações desse tipo são maiores;

- d) Outro questionamento que pode ser feito é o motivo do não reconhecimento da existência de um PCCR anterior ao de 2016 para o quadro geral dos servidores da PMA, conforme informado pela DRH-PMA. As hipóteses mais simples seriam ou que não estava ocorrendo a aplicação, integral ou parcial, da lei de 2002 ou que os servidores da DRH-PMA associam a ideia de um PCCR à evolução escolar como critério de promoção (que figurou apenas no PCCR de 2016) ou ainda uma combinação dessas duas hipóteses;
- e) Pode-se observar que o período para que PCCR do quadro geral da PMA seja, no mínimo, considerado insatisfatório e tenha de ser reestruturado reduziu consideravelmente, de 1990 até 2002 foram 12 anos de vigência, de 2002 para 2016 foram 14 anos de vigência e, considerando o período de 2016 para 2023 ou 2024 (considerando que pode ser em um desses dois anos que ocorra a implementação de um novo PCCR na PMA), este último terá ficado vigente por apenas 7 ou 8 anos. Condição que reforça o argumento favorável ao uso de um modelo de gestão de pessoas por competências que tem como característica a sustentação do desempenho por longo prazo (LOUFRANI-FEDIDA; MISSONIER, 2015 *apud* BARROS; HOFFMANN, 2022; PIRES et al., 2005).

Já sobre o processo de elaboração dos últimos PCCRs (do quadro geral e do magistério) a DRH-PMA informou que foram constituídas comissões internas, compostas por servidores de diferentes áreas da PMA, que se reuniam para debater e então deliberar sobre as novas regras que seriam inseridas no PCCR. A secretária de educação atuou sozinha, com o suporte de áreas da secretária de

administração, para a reformulação do PCCR do magistério. Os servidores do quadro geral que não compunham a comissão de reestruturação do PCCR podiam solicitar para participarem (ativa ou passivamente) das reuniões que ocorreram ao longo do processo.

O GT-NIGEP constatou, através das reuniões, de algumas respostas recebidas através dos questionários e de entrevistas que foram realizadas, que diversos servidores têm o sentimento de que algumas pessoas que participaram ativamente do processo de elaboração do PCCR do quadro geral de 2016 buscaram (e conseguiram), através das definições que foram feitas, obter benefícios próprios, priorizando os cargos que ocupavam, principalmente no aspecto financeiro. Ou seja, há um sentimento de que o atual PCCR do quadro geral está promovendo um desequilíbrio remuneratório – ausência de equidade interna – que, segundo Bergue (2007, p. 3), pode “comprometer a geralmente frágil harmonia das relações funcionais no ambiente organizacional” gerando insatisfações que, ligadas a remuneração vista como um fator motivacional higiênico (HERZBERG, 1968) tem forte capacidade de desmotivar os servidores (KLEIN; MASCARENHAS, 2016; BERGUE, 2007). Insatisfação essa que demonstra superar, ao menos em alguns casos, a já mencionada satisfação resultante de incentivos à formação (KLEIN; MASCARENHAS, 2016).

Nos tópicos seguintes se objetiva relatar os elementos componentes dos Planos de Cargos Carreiras e Remunerações (PCCRs) vigentes na Prefeitura Municipal de Arapongas (PMA) e analisá-los com o suporte dos referenciais teóricos e metodológicos adotados.

### 5.2.1 Cargos: Formato e Exercício

Inicialmente se buscou compreender como os cargos são abordados pelos PCCRs da PMA. De pronto foram analisadas as legislações que regem os PCCRs, onde são apresentadas as seguintes definições.

Lei nº 4.453/2016 [Quadro Geral] Art. 3º inciso II - **Cargo público**: é o conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades cometidas ao servidor público, criado por lei com denominação própria, número certo e vencimento específico, provido e exercido, na forma da lei (ARAPONGAS, 2016a)

Lei nº 4.450/2016 [Magistério] Art. 5º inciso VIII - **Cargo**, centro unitário e

indivisível de competência e atribuições de determinado grau de complexidade e responsabilidade, criado por lei, com denominação própria, em número certo e remuneração paga pelo poder público municipal, provido e exercido por um titular, hierarquicamente localizado na estrutura organizacional do serviço público municipal e, para efeito desta Lei, localizado no Quadro do Magistério (ARAPONGAS, 2016b)

Logo se percebe que existem algumas igualdades e algumas diferenças nas definições adotadas. Igualmente se nota o uso dos termos “denominação própria” e “atribuições”, também falam sobre o vínculo do cargo ao vencimento / remuneração, mencionam à responsabilidade(s) como elemento componente do cargo e que haverá uma determinação sobre o “número certo”, ou seja, as quantidades de vagas para cada cargo. De maneira diferente na definição do PCCR do quadro geral se restringe o cargo a um “conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades” enquanto no PCCR do magistério “centro unitário e indivisível de competência e atribuições de determinado grau de complexidade e responsabilidade” e na definição do PCCR do magistério inclui uma menção sobre a localização na hierarquia da “estrutura organizacional do serviço público municipal” enquanto na definição do PCCR do quadro geral isso não está, neste momento, explícito.

Exceto a parte inicial, com ressalvas, da definição utilizada no PCCR do magistério – “centro unitário e indivisível de competência e atribuições de determinado grau de complexidade e responsabilidade” (ARAPONGAS, 2016b) todo o restante está assentado sobre o referencial burocrático de Weber (2004): atribuições, deveres e responsabilidades, denominação própria e posicionamento em uma hierarquia.

Já em relação a determinação do PCCR do magistério se percebe que houve a utilização, também, do referencial gerencialista, até mesmo da gestão por competências, quando diz “[...] competência e atribuições de determinado grau de complexidade e responsabilidade”, no entanto, a ressalva é sobre o uso no singular dos termos *competência* e *grau de complexidade*, condição essa que gera a compreensão de que um *cargo do profissional do magistério* é composto por uma única competência e tem um único grau de complexidade, fato esse que afasta essa definição de um modelo de gestão de pessoas por competências como ele é, em que as atribuições de um ‘cargo’ exigem distintas competências e podem ser classificadas em diferentes níveis de complexidade (DUTRA et al., 2019; LEME, 2014). Ainda sobre o termo *grau de complexidade* ser vinculado a um cargo não estaria errado se, por

exemplo, houvessem diferentes “titulações dos cargos” (PONTES, 2011), e esses fossem entendidos cada um como um cargo distinto (considerando a definição disposta no PCCR), por exemplo, Professor I (ou Júnior), Professor II (ou Pleno), Professor III (ou Sênior), etc., e então para cada uma dessas titulações crescentes o *grau de complexidade* seria um, de qualquer forma não parece ser um entendimento comum (e de fácil aceitação normal ou jurídica) de que mesmo com as titulações o ‘cargo’ seja diferente, e esse também não é o caso do PCCR do magistério da PMA.

Em termos quantitativos, a equipe do GT-NIGEP identificou a existência de um total de 132 cargos sujeitos ao PCCR do quadro geral e 2 cargos no PCCR do magistério. O PCCR do quadro geral está claramente baseado na ideia de *cargos específicos* (DUTRA et al., 2019; PONTES, 2011), já o PCCR do magistério, também por ser exclusivo para servidores em exercício de magistério, utiliza uma denominação mais ampla, adotando apenas duas nomenclaturas de cargo: “Professor” e “Professor de Educação Infantil”.

Não demorou para que alguns problemas relativos à adoção de cargos específicos no PCCR do quadro geral fossem identificados. Muitos ajustes no “quadro de cargos” se fizeram necessários ao longo do tempo, lembrando que o PCCR foi criado e aprovado a apenas nos 5 anos (em 2016).

**Quadro 17** - Situação dos Cargos do PCCR do quadro geral

Total de Cargos	Total de Cargos "Em extinção"	Total de Cargos "Extintos"	Total de Ajustes
132	8	24	122
	<b>Total de Cargos Criados Posteriormente</b>	<b>Tota de Cargos que tiveram o Número de Vagas Alteradas</b>	
	18	22	
	<b>Total de Cargos que tiveram o Nível de Ingresso Alterado</b>	<b>Total de Cargos que entraram "em extinção" e depois foram revogadas</b>	
	23	5	
	<b>Total de Cargos que foram "Transformados"</b>		
	22		

**Fonte:** levantamento realizado pelo GT-NIGEP com base nas legislações da PMA (2022).

Como se observa no

Quadro **17** os ajustes incluem cargos que foram postos “Em extinção” (8), ou seja, não ocorrerão mais contratações para esses cargos, mas ainda há

servidores alocados neles e, por isso, são mantidos sob esse *status* até que esses se aposentem e o cargo seja “extinto” em definitivo.

Vários outros cargos já foram de fato “Extintos” (24), portanto não tem e nem terão mais servidores alocados neles. Extições essas que aconteceram diante de mudanças contextuais em que as atribuições destes cargos já não se faziam mais necessárias para a prefeitura.

Também foram criados outros cargos (18) além dos que foram listados inicialmente no PCCR. De modo contrário da motivação para as extinções as criações de novos cargos ocorreram para que a prefeitura conseguisse atender as demandas emergentes.

Além das criações e exclusões de cargos também foram feitas alterações no número de vagas (22) determinadas para alguns cargos, normalmente por aumento da demanda dos serviços executados ou pela indisponibilidade de pessoas para o trabalho (afastamentos diversos) dos servidores ocupantes do número total de vagas anteriormente determinadas.

Também foram realizadas alterações dos níveis de ingresso (23), responsáveis por determinar o “salário inicial” do servidor que acaba de ser aprovado e convocado através do concurso público realizado. Essas alterações podem ser vistas como equalizações salariais com referencial externo que objetivam a atração de novos profissionais.

Também foram identificados casos em houve a determinação para que alguns cargos entrassem no *status* “Em extinção”, mas depois essa decisão foi revogada (5). Situações essas que não tiveram seus motivos específicos investigados.

E por fim, situações de cargos que foram “Transformados”, que tiveram suas denominações originais alteradas, segundo pessoas da DRH-PMA para que houvesse uma adequação em relação a terminologia utilizada e atualizada pela CBO (Classificação Brasileira de Ocupações), que é o documento utilizado como referência pela DRH-PMA para a definição, entre outras coisas, das funções dos cargos.

O total de ajustes feitos ao longo dos 5 anos em que o PCCR está em vigência quase se iguala ao número total de cargos. Ajustes esses que embora não sejam realizados um a um (normalmente a DRH-PMA consolida as demandas recebidas ou identificadas que exigirão a realização de alterações na legislação do PCCR e encaminha para os responsáveis para que possam ser analisadas e caso

aprovadas publicadas as alterações uma, no máximo duas, vezes ao ano) são da mesma forma onerosos para a PMA, demandam tempo e dedicação de outras áreas além do RH da prefeitura, podem, dependendo das alterações, produzir insatisfações nos servidores não afetados pelas mudanças perante um sentimento de falta de tratamento diferenciado também para eles (DUTRA et al., 2019) e ferir, se existente, o sentimento de justiça e honestidade, apontados por Oliveira e Cunha (2017), como necessários para se obter uma maior valorização e respeito da legislação, nesse caso do PCCR. Além de possíveis demandas judiciais no tempo presente ou futuro.

Outro problema por algumas vezes reportado ao GT-NIGEP, nessa mesma direção e ainda em relação ao PCCR do quadro geral, foi a adoção de cargos com diferentes denominações e com diferentes níveis iniciais, mas que, até mesmo pelo CBO, são tratados como cargos que compartilham as mesmas atribuições. O melhor e mais mencionado exemplo foi o caso que envolve os cargos de “Agente Administrativo”, “Assistente Administrativo” e “Auxiliar Administrativo.

#### **Quadro 18 – Informações dos "Cargos administrativos" no PCCR**

<b>Cargo</b>	<b>Vagas</b>	<b>Carga Horária Semanal</b>	<b>Nível Inicial</b>
Agente Administrativo	30	30h	21
Agente Administrativo	120	40h	35
Assistente Administrativo	65	40h	56
Auxiliar Administrativo	80	40h	29

**Fonte:** ANEXO I – C da Lei Nº 4.453/16 de Arapongas (2022).

No

Quadro **18** se vê que no PCCR do quadro geral constam essas 4 diferentes “combinações”. O cargo de Agente Administrativo é o único que tem duas cargas horárias – 30h ou 40h – e já é onde se pode perceber um erro (ou no mínimo uma definição que pode gerar um questionamento de caráter matemático) em relação ao nível inicial. Ao realizar uma regra de três simples considerando as Cargas Horárias Semanais e o nível do cargo de 40h semanais (descartando o nível do cargo de 30h) se chega em um resultado de pouco mais que ‘26’, ou seja, para o cargo de 30h semanais o nível inicial, com a intenção de manter uma igualdade entre os níveis (sabendo que são os determinantes do salário fixo) considerando a carga horária, já que é o mesmo cargo, deveria ser posicionado no nível 26 e não no 21 como é.

Mas o problema vai além desse, no documento denominado “MANUAL DE OCUPAÇÕES DOS CARGOS PERTENCENTES AO QUADRO

GERAL”, elaborado pela PMA (MO-PMA) com referência ao CBO, é possível encontrar para cada cargo o número de referência no CBO, o grupo profissional em que o cargo foi enquadrado (assunto que ainda será abordado adiante), a jornada semanal, os requisitos mínimos em relação a escolaridade e a descrição das funções. Ao analisar esses itens dos diferentes “cargos administrativos” da PMA, ainda sem adentrar nas diversas funções descritas para cada um, se percebe que a diferença básica estabelecida entre eles é a escolaridade mínima exigida.

**Quadro 19** – Informações dos "cargos administrativos" no CBO da PMA

Cargo	CBO nº	Grupo	Jornada Semanal	Requisito(s) Mínimo(s)
Agente Administrativo	4110	Grupo Profissional Médio - GPM	30h ou 40h	Ensino Médio Completo
Assistente Administrativo	4110-10	Grupo Profissional Médio - GPM	40h	2º Ano Completo do Ensino Superior em Administração ou em Gestão Pública
Auxiliar Administrativo	4110	Grupo Profissional Médio - GPM	40h	Ensino Médio Incompleto

Fonte: MO-PMA (2022).

Considerando elaborar uma hierarquia entre os três cargos, baseada no nível escolar requerido para ingresso no cargo, teríamos:

- a) No topo o “Assistente Administrativo”;
- b) No meio o “Agente Administrativo”; e
- c) Na base o “Auxiliar Administrativo”.

Os três estão no mesmo grupo (Grupo Profissional Médio - GPM), que no momento isso implica dizer que estão sujeitos a uma mesma tabela com os valores de vencimentos crescentes de acordo com o nível, e os níveis conforme apresentados no

Quadro **18** respeitam essa hierarquia, ou seja, quanto mais elevado o nível escolar mínimo exigido para ingresso no cargo maior o nível inicial do cargo (e maior o salário inicial). Com isso já se confirma o vínculo da *escolaridade exigida para o ingresso no cargo* com o nível inicial e, logo, com o salário.

Agora observando as funções descritas para cada um desses cargos se confirma que foi levado em consideração, para a elaboração do referido documento, que as atribuições e as responsabilidades de cada um seriam, da mesma forma que o nível de escolaridade exigido para ingressos, crescentes.

#### Quadro 20 - Funções descritas para os "cargos administrativos" da PMA

Cargo	Assistente Administrativo	Agente Administrativo	Auxiliar Administrativo
<p><b>Síntese das funções</b></p>	<p>Coordenar e orientar; Assessorar a direção superior e supervisionar; Planejar ação da unidade, orientando, executando e/ou supervisionando; Realizar o tratamento de documentos variados; Verificar índices econômicos e financeiros; Elaborar planilhas para as diversas finalidades; Acompanhar organogramas, fluxogramas e cronogramas; Organizar o setor de atuação; Redigir comunicações, correspondências e atos oficiais; Realizar pesquisas; Esclarecer dúvidas; Desempenhar tarefas administrativas de maior complexidade; Prestar informações técnicas; Acompanhar e participar de projetos; Utilizar os diversos sistemas de informação;</p> <p>Atuar na qualidade de multiplicador de conhecimentos; Utilizar equipamentos; Dirigir veículos; Manter organizados, limpos e conservados os materiais; e Desempenhar outras atividades.</p>	<p>Participar de unidades da administração pública; Proceder estudos específicos; Participar a execução física e financeira; Orientar a aplicação de normas gerais; Tomar parte de estudos; Participar de projetos ou planos; Atuar na programação, elaboração e beneficiamento;</p> <p>Atuar na qualidade de multiplicador de conhecimentos; Utilizar equipamentos; Dirigir veículos; Manter organizados, limpos e conservados os materiais; e Desempenhar outras atividades.</p>	<p>Participar da atualização de fichários e arquivos; Participar do controle de requisições e recebimento de material; Preenche formulários e fichas; Atender chamadas telefônicas; Trabalhar em equipe;</p> <p>Atuar na qualidade de multiplicador de conhecimentos; Utilizar equipamentos; Dirigir veículos; Manter organizados, limpos e conservados os materiais; e Desempenhar outras atividades.</p>

Fonte: adaptado do MO-PMA (2022).

No entanto, o problema reportado por servidores da PMA foi de que esses aqui tratados como “cargos administrativos” no cotidiano, na prática diária de suas atividades, realizam as mesmas, ou muito similares, atividades, que essa suposta superioridade hierárquica baseada na escolaridade não se transfere para as atividades e para as responsabilidades, mencionaram que são até mesmo encontrados diferentes “cargos administrativos” trabalhando como pares. Também foi mencionado por servidores que muitas vezes se percebe que os que ocupam cargos superiores, nessa mencionada hierarquia dos “cargos administrativos”, produzem menos, se esforçam menos, mas como mencionado anteriormente pode ser uma percepção incorreta do ponto de vista da gestão por competências já que aqueles que “se esforçam mais” podem não estar entregando, de fato, mais. De qualquer forma se essa possível “confusão” não estiver adequadamente esclarecida para os servidores a percepção de injustiça tende a permanecer.

Como é a figura do cargo, composto por seus requisitos de escolaridades, atribuições e responsabilidades prescritas, que automaticamente determina o nível de complexidade (até mesmo como é apontado no PCCR do magistério), sem que sejam mensuradas as entregas das pessoas, é provável que outras situações como essa, envolvendo outros cargos da PMA (e de outras prefeituras?), também aconteçam e sejam vez ou outra notadas pelos servidores. Pode ser esse um dos motivos de tantos ajustes, de tantos remendos, na estrutura de cargos do PCCR do quadro geral da PMA.

Outra questão identificada pelo GT-NIGEP, e relata por alguns servidores da PMA, foi que apesar da DRH-PMA afirmar que o Manual de Ocupações da PMA (MO-PMA) foi elaborado em referência ao CBO, foram constatadas algumas divergências entre os requisitos mínimos estabelecido no MO-PMA e os dispostos no CBO para alguns cargos do grupo profissionais básico 1 (GPB1) e grupo profissional médio (GPM).

#### **Quadro 21 - Divergências entre MO-PMA e CBO**

<b>Grupos Profissionais</b>	<b>Cargos</b>	<b>Requisitos mínimos - MO-PMA</b>	<b>Requisitos mínimos – CBO</b>
GPB1	Agente de Vigilância	Ensino Fundamental Incompleto	Requer ensino fundamental.
	Auxiliar de Serviços	Ensino Fundamental Incompleto	Requer-se o ensino fundamental

Gerais em Cemitério		
Carpinteiro	Ensino Fundamental Incompleto	Ensino fundamental incompleto e curso básico de qualificação profissional, com variação de carga horária.
Confeiteiro	Ensino Fundamental Incompleto	requer-se ensino fundamental concluído e curso básico de qualificação profissional de duzentas a quatrocentas horas/aula.
Cozinheiro	Ensino Fundamental Incompleto	O exercício dessas ocupações requer ensino fundamental seguido de cursos básicos de profissionalização que variam de duzentas a quatrocentas horas, ou experiência equivalente.
Eletricista	Ensino Fundamental Incompleto	Para o exercício dessas ocupações requer-se ensino fundamental concluído e curso básico de qualificação profissional de duzentas a quatrocentas horas/aula
Jardineiro	Ensino Fundamental Incompleto	Ensino fundamental completo
Marceneiro	Ensino Fundamental Incompleto	Para o exercício dessas ocupações requer-se ensino médio concluído e curso básico de qualificação profissional com mais de quatrocentas horas/aula
Mecânico de manutenção	Ensino Fundamental Incompleto	Para o exercício dessas atividades requer-se ensino fundamental completo e curso profissionalizante em mecânica de manutenção de veículos automotores superior a quatrocentas horas/aula e cursos básicos de noções de eletricidade e eletrônica.
Operário	Ensino Fundamental Incompleto	Ensino fundamental completo
Padeiro	Ensino Fundamental Incompleto	Para o exercício dessas ocupações requer-se ensino fundamental concluído e curso básico de qualificação profissional de duzentas a quatrocentas horas/aula.
Pedreiro	Ensino Fundamental Incompleto	O grau de escolaridade exigido para atuar como profissional dessa área é o ensino fundamental.

	Pintor de Sinalização Viária	Ensino Fundamental Incompleto	Ensino fundamental completo
GPM	Auxiliar Administrativo	Ensino Médio Incompleto	Ensino médio completo
	Auxiliar de Escritório	Ensino Médio Incompleto	Ensino médio completo
	Auxiliar Técnico	Ensino Médio Incompleto	Ensino médio completo

**Fonte:** retirado do relatório final do projeto de consultoria elaborado pelo GT-NIGEP com base na Lei nº 4.453/2016 de Arapongas e CBO (2022).

O que se nota é que a PMA optou por uma flexibilização dos requisitos para baixo, exigindo qualificações menores do que as que estão dispostas no CBO. Por um lado, essa atitude é totalmente compreensível se julgarmos que pode ter sido considerada a realidade local e diante dela que o estabelecimento de requisitos superiores se configuraria como uma barreira para o recrutamento da mão-de-obra necessária. Por outro lado, dois pontos podem ser considerados como problemáticos, o primeiro diz respeito a contratação de pessoas com qualificação insuficiente para a execução das atribuições do cargo que na melhor das possibilidades acarretará demoras para a execução das atividades do cargo. O segundo possível problema é que o afrouxamento dos requisitos de ingresso faz com que a evolução na carreira (vinculada a escolaridade) possa ocorrer de forma mais acelerada, com um horizonte menor para o servidor e aumento mais acelerado de gastos para a prefeitura, também, se requisitos menores forem utilizados como justificativa para salários menores, pode promover um sentimento de falta de equidade externa (KLEIN; MASCARENHAS, 2016) já que outras organizações podem estar pagando mais para “o mesmo cargo”.

### 5.2.2 Carreiras: Arranjos e Critérios Para Ascensão Funcional

Da mesma forma que em relação à definição de *cargo*, para *carreira* também há uma diferença na definição utilizada entre os PCCRs do Quadro Geral e do Magistério. De pronto se percebe que as diferenças na estrutura de cargos dos PCCRs refletem até mesmo nessa definição. No PCCR do magistério que tem apenas dois cargos a definição é bem mais simples. Já no PCCR do quadro geral, com uma extensa lista de cargos, a definição de carreira demanda o entendimento de outros termos utilizados.

**Quadro 22** - Definição de carreira utilizada na PMA

	PCCR do Quadro Geral	PCCR do Magistério
Carreira	"é a <b>série de classes do mesmo grupo profissional</b> , semelhantes quanto à natureza do trabalho e hierarquizadas segundo o <b>grau de conhecimento necessário para desempenhá-las</b> . É a possibilidade de desenvolvimento e valorização individual por meio de <b>ascensão funcional</b> , orientada pelas necessidades institucionais"	"Carreira, <b>conjunto de níveis e classes</b> que define a <b>Evolução Funcional e remuneratória</b> do Profissional do Magistério referente a cada cargo"

**Fonte:** adaptado do relatório final elaborado pelo GT-NIGEP com base na legislação dos PCCRs do quadro Geral e do Magistério (2021-2022).

### 5.2.2.1 Grupo profissional

Uma subdivisão utilizada no PCCR dos servidores do quadro geral foi a denominada de *grupos profissionais*, que apresenta a seguinte definição: "o conjunto de cargos que dizem respeito a atividades profissionais, organizados segundo a formação exigida para o ingresso na carreira" (ARAPONGAS, 2016a). Ou seja, são diferentes *grupos* que acomodam os '132' cargos listados no PCCR do quadro geral definidos de acordo com o nível escolar exigido no ingresso.

**Quadro 23** - Grupos profissionais do PCCR do quadro geral

Grupo Profissional	Escolaridade para Ingresso	Qtd. de Cargos
Grupo Profissional Básico 1 (GPB1)	Ensino Fundamental Incompleto	30
Grupo Profissional Básico 2 (GPB2)	Ensino Fundamental Completo	4
Grupo Profissional Médio (GPM)	Segundo ano em curso específico ao Ensino Superior Incompleto	52
Grupo Profissional Superior 1 (GPS1)	Superior completo	44
Grupo Profissional Superior 2 (GPS2)	Especialização na área específica do cargo	2

**Fonte:** elaborado pelo autor com base no PCCR do quadro geral da PMA (2022).

Os *grupos profissionais* assumem o papel do que Dutra et al., (2019) tratam como os '*eixos de carreira*' ou '*trajetórias de carreira*', e que se encontram definidos no PCCR do quadro geral da PMA da forma como esperado considerando o que disseram Huczok e Ribeiro (2014), que no serviço público as carreiras são determinadas pelo nível de escolaridade exigido para o ingresso, ao invés, por

exemplo, da consideração do público-alvo ou da natureza da ocupação. Na verdade, até se percebe um esforço por parte da PMA no sentido de, considerando os níveis de escolaridade exigidos para ingresso, agrupar os cargos levando em consideração as semelhanças e essência das atribuições, que na definição utilizada aparece na forma de “grau de conhecimento necessário para desempenhá-las”.

Os cargos que compõem os “grupos básicos” (GPB1 e GPB2), que exigem respectivamente ensino fundamental incompleto e ensino fundamental completo, agrupam os cargos que seriam alocados no *eixo de carreira operacional* (DUTRA et al., 2019). Na PMA (nos grupos GPB1 e GPB2) se encontram cargos como Auxiliar de Serviços Gerais, Carpinteiro, Marceneiro, Operário, Pedreiro, Pintor, Cozinheiro, Encanador, Gari, Motorista etc.

Os cargos do Grupo Profissional Médio (GPM), que é o grupo com maior número de cargos na PMA, agrupa tanto cargos que poderiam ser classificados em um *eixo de carreira administrativo* como cargos que estariam classificados em um *eixo de carreira técnico* (DUTRA et al., 2019). Por exemplo, do eixo administrativo se tem os cargos de Agente Administrativo, Assistente Administrativo, Assistente de Serviços Jurídicos, Atendente de Farmácia, Atendente Social, Telefonista etc. Já para o, possível, eixo técnico se tem os cargos de Protético, Técnico Agrícola, Técnico em Contabilidade, Técnico em Enfermagem, Técnico em Vigilância Sanitária etc.

Já os “grupos superiores” (GPS1 e GPS2) agrupam cargos que poderiam ser enquadrados no eixo profissional: Administrador, Advogado, Arquiteto, Enfermeiro, Médico, Fisioterapeuta, Nutricionista, Psicólogo, Economista, Jornalista etc.

A identificação e a definição dos eixos de carreira, embora tenha suas limitações no serviço público, se apresenta como uma possibilidade interessante para definir os diferentes níveis de complexidade e as entregas esperadas vinculadas a eles, para apoiar a construção de instrumentos e ações de avaliação e de desenvolvimento mais apropriados e alinhados com as carreiras e com os objetivos da organização (DUTRA, 2019; DUTRA et al., 2019).

#### 5.2.2.2 Ascensão funcional

Na PMA atualmente os servidores estão sujeitos a dois tipos de

*ascensão funcional* (ou desenvolvimento funcional), um tipo ascensão *bidirecional*, podem ascender na vertical (denominada de “Promoção Vertical”, “Promoção de Classe” ou simplesmente “Promoção”) e na horizontal (“Promoção Horizontal”, “Promoção de Nível” ou “Progressão”). Essa é uma regra válida tanto para o PCCR do quadro geral quanto para o PCCR do magistério.

#### 5.2.2.2.1 Promoção vertical: evolução de classe

A “Promoção Vertical” na PMA representa o que poderia ser chamado de “tipo de promoção clássica do serviço público”, é a promoção que está vinculada à obtenção de uma nova titulação ou diploma escolar de grau superior em relação a exigência do grau atual em que está posicionado o servidor. Por exemplo, na PMA uma pessoa que ingressa em um cargo do GPB1 (que tem exigência de ensino fundamental incompleto) ao finalizar o ensino fundamental poderá, respeitadas as regras, ser promovido verticalmente, ser promovido para a próxima classe, na sequência para avançar para a classe seguinte deve apresentar o diploma do ensino médio e assim consecutivamente até alcançar a classe final prevista no PCCR.

Tanto para o PCCR do quadro geral quanto para o do magistério atualmente existem 4 classes verticalmente posicionadas: A, B, C e D.

No PCCR do magistério, que só tem o “Grupo Ocupacional do Magistério” composto por dois cargos, é mais simples a compreensão de como ocorrem as “Promoções de Classe”.

#### **Quadro 24** - Classes do PCCR do magistério da PMA

<b>Classes</b>	<b>Exigência Escolar</b>
Classe A	Curso de Magistério
Classe B	Licenciatura Plena
Classe C	Pós-Graduação (Especialização)
Classe D	Pós-Graduação (Mestrado/Doutorado)

**Fonte:** adaptado da legislação do PCCR do Magistério da PMA (2022).

Obrigatoriamente os servidores do magistério ingressam na Classe A, que exige o curso de magistério para tal, e nesta classe o servidor permanecerá por, no mínimo 3 anos, período do estágio probatório durante o qual ele não poderá passar por nenhuma promoção. Após o estágio probatório o servidor pode solicitar a

“promoção por nova habilitação ou titulação” (ARAPONGAS, 2016b), a promoção vertical ou de classe. A promoção deve ocorrer para a classe imediatamente superior (A para B, B para C e C para D), não podendo, mesmo que possua a titulação necessária para uma classe superior, “pular” uma ou mais classes. Após solicitada e concedida uma promoção de classe o servidor deve respeitar o interstício mínimo de 1 ano para solicitar uma nova promoção de classe.

Já no PCCR do quadro geral, como é composto pelos 5 grupos profissionais a coisa muda consideravelmente em relação ao PCCR do magistério. Primeiro é preciso observar que, como cada grupo profissional tem diferentes exigências escolares para ingresso, as exigências para as promoções de classe também são diferentes.

**Quadro 25** - Classes do PCCR do quadro geral da PMA

Grupo Profissional	Exigência Escolar			
	Classe A	Classe B	Classe C	Classe D
GPB1	Fundamental Incompleto	Fundamental Completo	Médio Completo	Superior Completo
GPB2	Fundamental Completo	Médio Completo	Superior Completo	Pós-graduação
GPM	Médio Completo	Superior Completo	Pós-graduação	Mestrado ou 2ª Pós-graduação + 10 anos de efetivo exercício
GPS1	Superior Completo	Pós-graduação	Mestrado ou 2ª Pós-graduação + 10 anos de efetivo exercício	Mestrado ou Doutorado ou 2º Mestrado + 10 anos de efetivo exercício
GPS2	Pós-graduação	Mestrado ou 2ª Pós-graduação + 10 anos de efetivo exercício	Mestrado ou Doutorado ou 2º Mestrado + 10 anos de efetivo exercício	Pós-doutorado ou 2º Doutorado + 10 anos de efetivo exercício

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir da legislação do PCCR do quadro geral da PMA (2022).

Como se observa pode-se dizer que há uma graduação única composta pelos níveis escolares (fundamental incompleto, fundamental completo, médio, superior, pós-graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado) que é encaixada em cada um dos grupos profissionais considerando a escolaridade mínima

exigida para o ingresso. Observando essa composição o GT-NIGEP logo identificou alguns pontos relevantes.

Primeiro, para manter a igualdade da possibilidade de ascensão entre os grupos, no sentido de um não ter mais classes que outro, foi aplicada a regra de quatro classes para todos os grupos, fato que gerou um certo “encavalamento” de titulações a partir do GPM, permitindo que mesmo que o servidor não obtenha um diploma ou título superior ele possa apresentar um segundo diploma ou título do nível atual, desde que aguarde 10 anos após a última promoção de classe.

Segundo, as promoções de classe em nenhuma hipótese geram alterações no grupo profissional do servidor e nem no cargo, como a contratação ocorre com vínculo sobre um dos cargos componentes do grupo profissional automaticamente cria-se também um vínculo com o grupo profissional em que o cargo está posicionado. Se a contratação ocorresse para o grupo profissional (o que demandaria outras modificações para adequação, também, em termos da legislação) ocorreria a corporificação da ideia de *cargos amplos* como mencionam Pontes, 2011 e Dutra et al., 2019. Já a mobilidade de um “grupo” para outro parece ser uma questão mais problemática. Conforme mencionaram Ribeiro e Huczok (2014) tempos atrás, quando alguns tipos de mobilidade interna ainda eram permitidos no serviço público, algumas pessoas realizavam o concurso para um cargo com exigência escolar de nível inferior em relação ao que elas possuíam, e então logo após o ingresso elas conseguiam migravam para cargos de nível escolar superior.

O terceiro ponto, que está diretamente relacionado com as ideias abordadas logo acima, é sobre uma reflexão necessária que deve ser feita tanto a respeito das *possibilidades de evolução* como das *limitações de evolução* que se observa com o estabelecimento de uma quantidade fixa de classes, como é na PMA. Pegando como exemplo um cargo do GPB1, de Gari, que de fato ingressa na prefeitura com o ensino fundamental incompleto, certamente esse nível escolar é o suficiente para ele realizar sua atividade profissional principal – a coleta de lixo –, podendo vez ou outra ter alguma dificuldade maior para executar alguma atividade complementar, sobretudo diante de processos de transformação digital que podem, porventura, exigir o uso de equipamentos ou sistemas que demandem conhecimentos que se supõe que ele os teria adquirido se ele possuísse um nível escolar superior. Então é correto incentivar que esse servidor se desenvolva, que ele finalize o ensino fundamental e, dependendo o quão complexas podem ser essas atividades

complementares que devem, necessariamente, ser realizadas por ele, que ele faça o ensino médio. No entanto, uma pergunta que deve ser feita é: como esse servidor de fato agrega valor para a prefeitura? E a resposta logo nos faz voltar para a atividade principal do cargo e o grau de escolaridade que sua plena execução exige. Indo além, para completar as 4 classes é necessário encaixar nelas 4 graus de escolaridade, logo, após o ensino médio se tem o ensino superior. Quais seriam as vantagens, os ganhos sobre as entregas esperadas desse servidor, então com o ensino superior, sejam da perceptiva da prefeitura, do próprio servidor e ainda da população do município? Muito provavelmente se limitaria a um ganho para o servidor na forma de um acréscimo financeiro diante de sua promoção. A prefeitura e a população não se beneficiariam de uma forma muito mais significativamente se esse servidor pudesse assumir uma nova posição, uma posição onde ele realmente tivesse a oportunidade de desenvolver os conhecimentos adquiridos com a intenção de convertê-los em competências e em melhores entregas? O próprio servidor também não se sentiria mais valorizado com isso?

Certamente a ampla literatura que trata da gestão de pessoas por competências defende que sim, o servidor seria mais valorizado (BANDEIRA et al., 2017; SOARES; SIGOLLO, 2016; BERGUE, 2019), que isso afetaria sua motivação (WRIGHT, 2007; KLEIN; MASCARENHAS, 2016), logo, a prefeitura e a população se beneficiariam sim com um servidor que se sente mais valorizado e motivado e, também por isso, busca o constante avanço em sua carreira através de do desenvolvimento de suas competências e melhoria de suas entregas (SKORKOVÁ, 2016).

Continuando, o quarto ponto reside em uma regra (ou ausência de regra) exclusiva do PCCR do quadro geral que permite que os avanços entre as classes não tenham que respeitar uma sequência, ou seja, não é necessário passar por cada uma das classes, os servidores podem “pular” classes (da classe A pode ir para B, C ou D, da B pode ir para C ou D e na C resta apenas a D). É preciso apenas, além de entregar os documentos que comprovem a obtenção do diploma ou titulação requeridos (ou no caso de repetir a anterior também aguardar os 10 anos), respeitar o interstício que é, também, de 1 ano. Condição essa que foi logo percebida pela equipe do GT-NIGEP como um grande problema para que fossem feitas projeções salariais dos servidores, afinal não se consegue saber nem quando nem para qual classe os servidores solicitarão, se solicitarem, as promoções, já que elas podem ser

solicitadas a qualquer momento (respeitado o interstício).

Além disso o servidor sujeito ao PCCR do quadro geral no momento do seu ingresso no serviço público pode apresentar uma titulação superior àquela requerida para ingresso (da classe A) e já durante o período de estágio probatório ser posicionado na classe correspondente. Por exemplo, se uma pessoa que fez o concurso público para algum cargo do GPM (nível médio completo como exigência), foi aprovado e convocado e então no momento de apresentar os documentos requeridos para iniciar o estágio probatório apresentar que tem uma pós-graduação (que atenda aos requisitos de compatibilidade com as atividades cargo e com carga horária mínima de 360h, exigidos pela PMA) ele será posicionado na *Classe C*. Uma vez iniciado o estágio probatório ele não poderá, durante os 3 anos do estágio, solicitar uma promoção, mas se ao final do estágio probatório ele já tiver obtido a titulação superior necessária, no exemplo o mestrado, ele já pode solicitar a promoção para a classe final – *Classe D*. Essa regra é válida para qualquer cargo, de grupo profissional e para qualquer classe do PCCR do quadro geral.

Veja bem, mesmo que pudéssemos concordar que o novo diploma ou a nova titulação fosse sim gerar melhores resultados, e por ter essa certeza o servidor é reconhecido com uma promoção, não se considera haver um tempo (além do interstício de 1 ano entre uma promoção e outra) para que o servidor consiga transferir, articular os conhecimentos adquiridos para / em suas atividades, se houver a possibilidade de que isso seja feito certamente, pois como ele está restrito as funções e as responsabilidades prescritas para o cargo pode não ser.

O que foi constatado na realidade da PMA é que muitos servidores chegam até a classe final (D) muito antes de estarem próximos do “fim suas carreiras” (considerando para tal a aposentadoria no cargo). E, portanto, não encontram mais, da parte da prefeitura, incentivo para continuarem se “desenvolvendo” mesmo que isso queira dizer “obtendo diplomas ou titulações”. Como resultado disso se pode mencionar a desmotivação e a evasão de bons servidores que podem ir para outras organizações (KLEIN; MASCARENHAS, 2016; PANTOJA, 2010) e ainda pode gerar uma falsa impressão de que a prefeitura conta com um quadro de servidores bem qualificados, por estarem já na última classe de suas carreiras (o que do ponto de vista educacional não deixa de ser verdade), mas que quando, e se, observados os resultados esses podem não ser assim tão “bem qualificados” (SILVA, 2021).

#### 5.2.2.2.2 Promoção horizontal: evolução de nível

A promoção horizontal, ou em alguns momentos denominada simplesmente como progressão, é um tipo de evolução funcional contemplada também pelos PCCRs do quadro geral e do magistério da PMA. Seu funcionamento é mais simples do que a promoção de classe, mas sua aplicação prática parece estar ainda menos ligada à ideia de obtenção de melhores resultados.

Funciona assim, como já exposto, o nível inicial é determinado pelo cargo, quando ingressa no serviço público o servidor deverá permanecer no nível inicial do cargo durante todo o período de estágio probatório (3 anos), para os cargos sujeitos ao PCCR do quadro geral após esse período, se aprovado no estágio probatório, o servidor deveria evoluir automaticamente 2 níveis (conforme a lei do PCCR do quadro geral). Já no PCCR do magistério há uma determinação um pouco diferente, após o período do estágio probatório o servidor do quadro do magistério avança automaticamente 3 níveis ao invés de 2. No entanto, a DRH-PMA relatou ao GT-NIGEP que mesmo os servidores sujeitos aos cargos do PCCR do quadro geral estão avançando 3 níveis automaticamente após o período de estágio probatório e não 2.

Após esse avanço automático que ocorre quando finda o período de estágio probatório, a cada dois anos o servidor deverá ser submetido a uma avaliação de desempenho, se nessa o servidor obtiver uma “pontuação mínima” necessária (não especificada nos PCCRs) ele irá progredir 2 níveis. O servidor também está sujeito a perder o direito à progressão considerando alguns casos listados, incluindo afastamentos, suspensões, faltas sem justificativa e licenças. A cada dois anos enquanto estiver ativo no serviço público o processo se repete e o servidor pode ter dois níveis elevados.

O PCCR do magistério determina que todos os servidores iniciam no nível 1 e podem ir até o nível 30. Já no PCCR do quadro geral cada grupo profissional tem uma quantidade total de níveis diferente – nível máximo diferente.

#### **Quadro 26** - Quantidade de níveis por grupo profissional do PCCR do quadro geral da PMA

Grupo Profissional	GPB1	GPB2	GPM	GPS1	GPS2
Qtd. Total de Níveis	84	48	97	118	35

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir da legislação do PCCR do quadro geral da PMA (2022).

Uma situação percebida pelo GT-NIGEP é de que combinada a diferença entre o nível inicial de cada cargo com a diferença entre a quantidade de níveis de cada grupo profissional podem ocorrer três situações, considerando que muitos dos servidores irão permanecer no cargo até que ocorra a sua aposentadoria (PIRES et al., 2005), normalmente, por tempo de serviço (que demanda entre 25 e 35 anos de serviço na PMA): 1. Alguns cargos permitem que se chegue no último nível alguns anos antes de se aposentar, ou seja, teoricamente eles “ultrapassariam” o nível máximo; 2. Alguns cargos chegariam exatamente no último nível pouco antes de se aposentar; e 3. A grande maioria dos cargos não vai chegar até o nível final antes da aposentadoria.

**Quadro 27** - Cargos que podem alcançar ou “ultrapassariam” o nível máximo até a aposentadoria

Grupo Profissional	GPB1	GPB2	GPM	GPS1	GPS2
Podem alcançar	2	0	0	1	0
“Ultrapassariam”	2	3	1	4	2
Não alcançam	26	1	51	39	0

**Fonte:** elaborado pelo autor com base nas legislações da PMA (2022).

Se apresenta essa uma situação no mínimo confusa (considerando apenas esse ponto), em que há um ponto final na carreira, mas que para a maioria é inalcançável. Se pode ainda aliar a isso a constatação do GT-NIGEP de que a avaliação de desempenho assumiu, na grande maioria dos casos, um caráter de mera formalidade burocrática para que seja concedida a progressão de níveis à lá uma promoção por tempo de serviço (AMARAL, 2008; BERGUE, 2020; DALMAU; SILVA; CANTO, 2022).

Apenas uma observação sobre a relação que se estabelece entre a promoção de classe e a progressão de nível, que é válida para os dois PCCRs, é que sempre que um servidor for promovido de classe ele manterá, na nova classe, o nível que se encontrava na classe anterior, a não ser que a promoção de classe aconteça no mesmo tempo em que a progressão de nível. Por exemplo, um servidor posicionado na Classe B e nível 25 (B25) se solicitar a promoção para a classe C será posicionado na Classe C nível 25 (C25), ou seja, os níveis não resetam entre uma promoção e outra.

### 5.2.2.2.3 Reconhecimento pela realização de cursos de aperfeiçoamento

Um outro item interessante que chamou a atenção do GT-NIGEP e merece ser melhor relatado aqui é o denominado *Adicional por Cursos de Aperfeiçoamento*, ou *Reconhecimento pela Realização de Cursos de Aperfeiçoamento*, previsto inicialmente no PCCR dos servidores do quadro geral, em janeiro de 2016 com a elaboração do PCCR, e que foi revogado já em setembro de 2017 – pouco menos de um ano e oito meses após ter entrado em vigor.

A legislação do PCCR do quadro geral determinava que os servidores poderiam obter um aumento de 3% (calculado sobre o vencimento atual) quando esses realizassem e comprovassem através de certificado(s) a consecução de cursos diversos que apresentassem “correlação com a área de atuação do servidor” (ARAPONGAS, 2016a) e totalizassem uma carga horária de 100 horas (sendo que cada curso deveria ter no mínimo duração de 8 horas). Os servidores deveriam respeitar o interstício de um ano entre um pedido e outro nas quatro primeiras concessões e três anos para as concessões seguintes que poderiam ocorrer até o limite de oito concessões (4 primeiras com interstício de 1 ano e as 4 últimas com interstício de 3 anos). Sendo pagos em verba destacada do tipo Vantagem Pessoal Permanente (VPP).

Conforme relataram servidores da DRH-PMA a intenção era incentivar o aperfeiçoamento contínuo dos servidores, recompensando-os financeiramente, pensando tanto naqueles que já tivessem atingido a classe final de suas carreiras e que sem este dispositivo não teriam mais incentivo (financeiro e da parte da prefeitura) para continuarem se aperfeiçoando formalmente, bem como para qualquer outro servidor que ainda não tivesse alcançado a classe final e tivesse ou não a intenção de alcançá-la.

O cancelamento dessa forma de desenvolvimento funcional (pela Lei nº 4.593/2017) teria ocorrido, conforme relatos de servidores da DRH-PMA, principalmente, pelo aumento dos gastos com a folha de pagamentos. Os servidores que já haviam solicitado uma ou até duas concessões desse adicional mantiveram o benefício e continuarão recebendo-o enquanto permanecerem ativos na prefeitura.

Para se ter uma ideia dos números, das 2.987 matrículas<sup>19</sup> ativas em

---

<sup>19</sup> Se utiliza a contagem pela quantidade de matrículas e não de pessoas pois alguns servidores que ocupam cargos com cargas horárias menores que 40 horas semanais ocupam dois cargos, portanto

dezembro de 2021 no poder executivo do município 1.954 eram de servidores do quadro geral (65%), dessas 591 (30%) obtiveram o direito de receber esse adicional e o continuarão recebendo. Ou seja, no período em que o adicional permaneceu vigente nem mesmo a metade do total de matrículas ativas dos servidores do quadro geral conquistou o direito de recebê-lo, mesmo assim foi o suficiente para que o seu cancelamento ocorresse.

Logo se percebeu que as intenções da PMA através da concessão desse adicional, e que também diz respeito as evoluções de classe e de nível, são bastante virtuosas pela perspectiva de desenvolvimento constante dos servidores e orientadas pelo referencial gerencialista, como se pode observar, também, nos dizeres da mencionada legislação do PCCR onde se diz o seguinte.

Art. 22. Desenvolvimento Funcional é o conjunto de incentivos proporcionados pela Administração do Município para **assegurar o aperfeiçoamento, a reciclagem periódica** e as condições indispensáveis à progressão e à promoção do servidor, com vistas à **valorização** e à **profissionalização dos recursos humanos** disponíveis, mantidas a **eficiência** e a **eficácia** do serviço público (ARAPONGAS, 2016a, grifo nosso).

No entanto, a ligeira revogação desse adicional pode significar que as expectativas não foram adequadamente atingidas. Com o objetivo de obter maior eficiência e eficácia, como diz a legislação da PMA, a capacitação constante dos servidores é sim uma necessidade (SCHIKMANN, 2010). Mas conforme defende a GPPC é preciso que as políticas de capacitação sejam focadas no desenvolvimento das competências identificadas como necessárias e então as ações sejam focadas naquelas que estejam ausentes ou ainda pouco desenvolvidas (BERGUE, 2019, 2020), ou seja, dois levantamentos estes (mapeamento das competências e *gaps* de competências) que não foram realizados pela PMA.

Outro ponto é que a obtenção de novos conhecimentos pelos servidores não necessariamente irá tornar o serviço público mais eficiente e eficaz como desejado, sendo necessário para isso que esses conhecimentos sejam devidamente aplicados para que as entregas dos servidores para a organização (vistas individualmente ou por grupos) sejam as esperadas pela organização e assim ela possa alcançar os resultados pretendidos que comprovarão sua eficiência e

---

tem duas matrículas e para cada uma delas recebe o valor desse adicional calculado sobre o salário de cada um dos cargos.

eficácia (DUTRA et al., 2019; BERGUE, 2020).

Aqui as avaliações de desempenho também têm um papel fundamental, revelar as lacunas existentes entre as necessidades / expectativas e as capacidades atuais (seja do ponto de vista da organização, de grupos de trabalho ou das pessoas individualmente) (BERGUE, 2020). Ante a intenção de implementar uma política de desenvolvimento constante como essa que tentou fazer a PMA o vínculo com um sistema de avaliações bem estruturado poderia ter produzido um resultado diferente, no entanto, sem qualquer vínculo com algum tipo de avaliação (ainda que não de competências como se sugere que seja) o resultado foi a rápida revogação dessa modalidade de ascensão funcional.

### 5.2.3 Remuneração: Composição e Sistemática

A remuneração por muitas vezes é compreendida como o elemento principal de um PCCR, é ela que gera as maiores insatisfações (manifestas ou não), é ela também que pode invalidar todo o restante de um plano de carreiras se, por exemplo, o limite de gastos com pessoal, determinado pela lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), não for respeitado e a prefeitura tiver que congelar as promoções, progressões e/ou outros tipos de benefícios. Por isso a gestão de pessoas por competências atua em parceria com a ideia de remuneração estratégica, uma remuneração que esteja vinculada aos resultados, as entregas observáveis obtidas com a mobilização das competências adequadas (BERGUE, 2007; ESPÍNDULA; CRUZ, 2014).

#### 5.2.3.1 Composição da remuneração na PMA

A remuneração dos servidores da PMA é composta por uma série de itens (ao total 28 foram mapeados pelo GT-NIGEP), alguns previstos nas leis dos PCCRs e outros nos estatutos dos servidores da PMA ou em leis próprias. Na Figura 7 é possível visualizar os itens componentes da remuneração separados por categorias.

**Figura 7 - Composição da Remuneração na PMA**



<sup>1</sup> Atualmente é prevista mas não é paga / <sup>2</sup> Não é mais concedido mas permanece sendo pago.

**Fonte:** retirado do relatório final elaborado pelo GT-NIGEP (2021-2022).

O PCCR tem fundamental importância sobre a remuneração final dos servidores tendo em vista que é ele que determina o valor do *vencimento base*, ou salário fixo, esse que acaba sendo utilizado como a base para o cálculo de outros itens componentes da remuneração (seja considerando o valor atual ou o inicial da carreira) que são regulamentados por outras legislações que não as específicas dos PCCRs. Por isso que da perspectiva da organização quando se trata da remuneração se torna necessário um duplo olhar, tanto para os valores dos vencimentos fixos bem como para a sua composição final.

O GT-NIGEP realizou como parte do projeto de consultoria um *benchmarking* salarial que comparou, também, os valores dos vencimentos dos servidores da PMA com os de outras prefeituras municipais de porte semelhante (duas também do Paraná, uma de Santa Catarina e uma de São Paulo)<sup>20</sup>. Como resultado se constatou que, no geral, os valores dos vencimentos da PMA estavam um pouco acima da média geral identificada. Condição essa que é importante para assegurar a percepção de equidade salarial externa que “permite à organização atrair e manter os empregados de que necessita” (LONGO. 2007, p.116) para obter e/ou assegurar sua eficiência e eficácia ao longo do tempo.

Constatação essa do GT-NIGEP que, no entanto, parece demandar um pouco mais de divulgação, por parte da PMA para seus servidores, já que entre os resultados obtidos através dos questionários um grande contingente de servidores (aproximadamente 69%) respondeu que acredita que sua remuneração não está adequada se comparada com a de outras prefeituras municipais. Condição essa, que pode ser classificada como uma *ineficiência da comunicação*, que também foi identificada por Kreisig et al. (2021) que disseram que a dificuldade de comunicação

<sup>20</sup> Cambé/PR, Apucarana/PR, Assis/SP e Balneário Camboriú/SC.

no setor público é responsável por fazer com que muitas vezes as mensagens não sejam transmitidas com efetividade.

### 5.2.3.2 Sistemática da remuneração na PMA

Nos PCCRs do quadro geral e do magistério são encontradas 7 “tabelas salariais”, que na verdade são matrizes com os respectivos valores dos salários fixos atribuídos as diferentes posições constituídas pela combinação das classes (A, B, C e D) com os diferentes níveis possíveis. Em ambos os PCCRs a diferença de um nível para o foi determinada em 2%, ou seja, um aumento salarial de 2% em relação ao valor do nível anterior. Já em relação as classes novamente existem significativas diferenças.

No PCCR do magistério são utilizados os seguintes percentuais de aumento de uma classe para outra (Quadro 28). Os servidores do magistério podem obter um aumento total acumulado composto, considerando apenas as promoções de classe, de 55,94%.

**Quadro 28** - Percentuais de aumento na mudança de classe do PCCR do Magistério

Classe	% de aumento
<b>A para B</b>	20% em relação ao vencimento da classe A
<b>B para C</b>	13% em relação ao vencimento da classe B
<b>C para D</b>	15% em relação ao vencimento da classe C

Fonte: elaborado pelo autor com base na legislação do PCCR do magistério da PMA (2022).

Já os percentuais de aumento salarial na promoção de classe para os servidores sujeitos ao PCCR do quadro geral variam de acordo com o grupo profissional. Da mesma forma que foram escalonadas as exigências de diplomas ou títulos para obter a promoção de classe na tabela salarial isso se reflete na forma do percentual de aumento. Por exemplo, pode-se dizer que a conclusão do ensino fundamental “vale” um aumento de 2%, do ensino médio 4%, do ensino superior 7%, de uma pós-graduação 12%, de um mestrado ou segunda pós-graduação + 10 anos de efetivo exercício 17% etc.

**Quadro 29** - Percentuais de aumento na mudança de classe do PCCR do quadro geral

Grupo Profissional	% de aumento em relação a classe anterior			% de aumento acumulado composto
	A para B	B para C	C para D	
GPB1	2%	4%	7%	13,50%
GPB2	4%	7%	12%	24,63%
GPM	7%	12%	17%	40,21%
GPS1	12%	17%	22%	59,86%
GPS2	17%	22%	30%	85,56%

**Fonte:** elaborado pelo autor com base na legislação do PCCR do magistério da PMA (2022).

Desta forma os percentuais de aumento acumulados compostos são também bastante variáveis. Enquanto no GPB1 o percentual acumulado composto é de 13,5% no GPS2 chega à 85,56%. Novamente essa é uma confirmação da super valoração da conquista de títulos e diplomas, esses sim de diferentes níveis de complexidade, já as entregas dos servidores e os resultados obtidos pela prefeitura através deles não se sabe.

Diante dessas e das demais regras apresentadas até o momento já se pode visualizar a estrutura básica das matrizes salariais da PMA. Toda matriz salarial terá um *valor X* que se localiza na posição A1 da matriz, que para o PCCR do magistério representa o salário inicial já que todos iniciam nessa posição. Conforme já mencionado cada avanço na matriz seja vertical ou horizontal usa a posição anterior como referência para aplicar o percentual. Por exemplo, um servidor do GPM que está na posição A5 quando solicitar uma promoção de classe, para a classe B (que lhe dará um aumento salarial de 12%), será posicionado em B5 onde consta o valor de A5 acrescido de 12% ( $A5 \cdot 1,12$ ).

**Quadro 30** - Estrutura básica das matrizes salariais da PMA

Classe	Nível							
	1	2	3	4	5	6	7	[...]
A	X	$X \cdot 0,20$	$X \cdot 0,404$	$X \cdot 0,612$	$X \cdot 0,824$	$X \cdot 1,104$	$X \cdot 1,126$	$X \cdot [...]$
B	$X \cdot B$	$(X \cdot B) \cdot 0,20$	...	...	...	...	...	...
C	$(X \cdot B) \cdot C$	...	...	...	...	...	...	...
D	$(X \cdot B \cdot C) \cdot D$	...	...	...	...	...	...	...

**Fonte:** elaborado pelo autor com base nas regras dos PCCRs da PMA (2022).

Tendo em vista as matrizes salariais e as regras para evolução

utilizadas pela PMA, outra constatação feita através do *benchmarking* salarial realizado pelo GT-NIGEP foi a de que em Arapongas os percentuais de aumento possíveis, tanto pela promoção de classe como pela progressão de nível (e conseqüentemente da combinação das duas), no geral, podem ocorrer mais rapidamente e ainda atingirem percentuais acumulados de aumento salarial (em relação ao salário inicial) maiores do que os que se constatou nas outras prefeituras comparadas. Fato esse que reforça a necessidade de uma reavaliação a respeito do planejamento sobre o período de desenvolvimento das carreiras dos servidores da PMA ainda que isso se faça de alguma maneira mais flexível, ao invés de adotar um cronograma rígido e pré-definido, conforme defende Ilies (2011).

Sabendo que estão fixados os percentuais das evoluções verticais ou horizontais a definição que restou ser feita era sobre o valor inicial (A1) de cada matriz para que todas as outras posições dessas matrizes tenham seus valores automaticamente fixados. Em relação a isso não foi identificada nenhuma relação entre uma matriz e outra (por exemplo um, ou mais de um, percentual de variação entre os valores iniciais das matrizes).

O Quadro 31 expõe, considerando as matrizes de 2022, os valores iniciais e finais das matrizes salariais do PCCR do quadro geral e o percentual total de variação das matrizes, considerando o valor inicial da posição A1 (que não representa o salário inicial dos servidores sujeitos a essa matriz já que cada cargo tem seu nível inicial definido individualmente) e o valor da posição final na classe D e o nível final que varia conforme o grupo profissional.

**Quadro 31** - Valores iniciais e finais das matrizes salariais do PCCR do quadro geral da PMA

Grupo Profissional	Valor inicial da Matriz Salarial (Classe A Nível 1)	Valor final da Matriz Salarial (Classe D Nível X)	% de diferença entre Valor Inicial e Valor Final <sup>21</sup>
GPB1	R\$ 752,01	R\$ 4.416,28	487,3%
GPB2	R\$ 1.789,36	R\$ 5.656,41	216,1%
GPM	R\$ 998,12	R\$ 9.366,75	838,4%
GPS1	R\$ 1.448,45	R\$ 23.490,27	1521,8%
GPS2	R\$ 10.376,94	R\$ 37.754,10	263,8%

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir da legislação do PCCR do quadro geral da PMA (2022).

<sup>21</sup> É importante lembrar que cada cargo tem seu nível inicial definido individualmente e os níveis finais, na maioria dos casos, não são alcançáveis até a aposentadoria. Logo esses percentuais não podem ser vinculados aos percentuais totais de aumento dos grupos.

Nesse momento já é possível relatar um dos maiores problemas (relacionado à remuneração) do atual PCCR do quadro geral, problema esse que foi reportado diversas vezes e se fez notar através dos diferentes instrumentos de coleta de dados utilizados pelo GT-NIGEP.

Como se observa, as matrizes dos grupos profissionais GPB1 e GPM tem na posição inicial (A1) os menores valores, inclusive, menores que o valor do salário-mínimo<sup>22</sup>. E mesmo que os valores dessas posições sejam considerados “virtuais” já que não existem, no PCCR do quadro geral, cargos que iniciam a carreira na posição A1, deve-se considerar que esses valores influenciam todas as outras posições das matrizes. Desta forma diversas outras posições também têm valores inferiores ao salário-mínimo. Por esse motivo a PMA precisa complementar o salário (para se alcançar o salário-mínimo) de diversos servidores que estão nestas posições até o momento que eles alcancem posições mais elevadas da matriz e então não precisem mais dessa complementação.

No entanto, como o salário-mínimo é anualmente ajustado com o mesmo percentual utilizado para a correção das matrizes salariais se observou que alguns cargos somente conseguirão alcançar uma posição que se iguale ou ultrapasse o salário-mínimo já próximo da aposentadoria, ou seja, mesmo que evoluam de nível e até mesmo de classe os valores das posições nas matrizes que eles poderão ocupar permanecerão com valores abaixo do salário-mínimo, exigindo que haja a complementação para alcançá-lo. Para os servidores que ocupam esses cargos, como eles mesmos responderam, “não existe plano de carreiras”. Para esses servidores não há incentivo financeiro para que eles se desenvolvam (ainda que apenas do ponto de vista escolar). Fato esse que pode afetar negativamente a satisfação desses trabalhadores (KLEIN; MASCARENHAS, 2016) e afetar diretamente a motivação para o trabalho (BERGUE, 2007; RODRIGUES; REIS NETO; GONÇALVES FILHO, 2014). Possibilidades essas que se confirmaram diante do relato da DRH-PMA para o GT-NIGEP de que já algumas vezes tiveram de realizar novas contratações (concursos e/ou chamamentos) devido a um elevado número de servidores (ocupantes de cargos que são posicionados na matriz onde o vencimento é menor do que o salário-mínimo) que se encontravam afastados dos serviços.

Outro problema identificado e que diz respeito a sistemática atual de

---

<sup>22</sup> A PMA regulamentou através de legislação própria um salário-mínimo municipal válido para os servidores que em 2022 estava em R\$ 1.572,03.

remuneração da PMA é a possibilidade de, ainda nos próximos cinco anos, a folha de pagamentos inchar o suficiente para atingir os limites de alerta e prudencial, determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)<sup>23</sup>.

O GT-NIGEP realizou uma projeção dos possíveis gastos com a folha de pagamentos considerando as regras dos PCCRs vigentes para os próximos cinco anos e os resultados apontaram que já em 2024 esses gastos podem atingir o *limite de alerta* (48,6% da receita) e em 2026 o *limite prudencial* (51,3% da receita). Considerando as informações fornecidas pela PMA para o desenvolvimento da projeção, principalmente as previsões de receitas, ficou claro que ante as regras dos atuais PCCRs o aumento com a folha de pagamentos supera o aumento das receitas conduzindo, inevitavelmente, para o atingimento do teto de gastos com pessoal (54% da receita) que acarretaria o congelamento dos PCCRs (das progressões promoções).

### 5.3 PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS

Diante dos pontos problemáticos constatados ao longo do processo de diagnóstico, ao final (e como parte do projeto de consultoria), foi apresentada uma proposta sintética composta por algumas sugestões de melhorias para os PCCRs, para que então a PMA pudesse, primeiro, tomar consciência da situação atual diagnosticada pelo GT-NIGEP e, na sequência, visualizar um ainda rascunho de modelo alternativo para os seus PCCRs. Modelo esse que foi elaborado utilizando como principal referencial a gestão de pessoas por competências.

Tal proposição foi denominada de “GSMC” em que as três primeiras letras fazem menção aos cargos amplos propostos (profissionais de **G**estão, profissional de nível **S**uperior e profissionais de nível **M**édio) e a última faz menção ao sistema baseado na **C**omplexidade que serviria como referência para a determinação e a avaliação das atribuições e das responsabilidades dos cargos, das carreiras e das remunerações.

É importante considerar que as propostas apresentadas à PMA foram realizadas levando em consideração a realidade encontrada e exposta pelo

---

<sup>23</sup> A LRF determina que os limites o teto (limite) de gastos com pessoal do executivo municipal pode ser de até 54%. O limite prudencial é de até 95% do teto – 51,3% da receita, e limite de alerta de 90% - 48,6% da receita.

diagnóstico e as principais preocupações em relação aos PCCRs que foram apresentadas pela PMA ao GT-NIGEP. Logo, apesar de ser uma proposição de melhorias baseada no ideário da gestão de pessoas por competências ela demanda, se a PMA decidir pela implantação, adaptações personalistas, adaptações essas que, assim como a literatura especializada diz, o GT-NIGEP defende que devem ser feitas a partir de conversas, debates e discussões envolvendo diversos *stakeholders* para que se possa chegar em um ponto de equilíbrio e assim poder ser estabelecido como um modelo mais duradouro e sustentável economicamente.

Os tópicos seguintes têm o objetivo de expor quais foram as mudanças que compõe esta proposição de melhorias para os PCCRs da PMA.

### 5.3.1 Cargos Amplos ao Invés de Cargos Específicos

A primeira mudança proposta, diante dos problemas diversos identificados envolvendo o atual (e tradicional) sistema de cargos específicos, é a adoção de um sistema de *cargos amplos* nos mesmos moldes que propõe Dutra et al. (2019) e que se fez na prática por Munck, Crochemore e Paula (2014).

Foi proposta a criação de apenas três cargos amplos, sendo eles: “Profissional de Gestão”, “Profissional de Nível Superior” e “Profissional de Nível Médio”. Para esses dois últimos, como as próprias denominações sugerem, foi considerada a restrição existente no serviço público em relação ao vínculo do cargo com o grau escolar exigido para o ingresso.

No interior dos cargos estariam dispostas as áreas de atuação e as funções, contendo as atribuições e as responsabilidades específicas (considerando para isso o conceito de competências), essas que serão atribuídas para cada uma das posições sob as quais serão alocados os servidores, além das atribuições gerais dos cargos amplos também elaboradas com base nas competências identificadas como necessárias para a prefeitura.

Considerando essa configuração é importante expor que desde a etapa inicial de recrutamento (a redação do edital do concurso público) seria necessário especificar as atribuições gerais do cargo amplo e da posição que ocupará o servidor que, porventura, for convocado para ocupar o cargo, incluindo a descrição de quais são as áreas e funções que estão motivando a contratação naquele

momento, portanto, podendo haver a especificação dos requisitos específicos, além da escolaridade correspondente ao cargo amplo.

Uma vez alocado nesse cargo amplo o servidor deverá ser designado para a realização das atribuições da área / função inicialmente acordados. Com o passar do tempo, se identificada a necessidade (que pode se dar por motivos diversos como a não adaptação do servidor, necessidade da prefeitura, mudanças contextuais internas ou externas etc.) o servidor poderá ser realocado para outras áreas / funções ainda no mesmo cargo amplo. A mobilidade dos servidores passa a ser possível de uma forma muito mais ágil e com tamanha redução da burocracia quando comparado ao formato atual.

A implantação de um modelo de cargos amplos também gera modificações na estrutura de carreiras, já que dentro de um mesmo cargo amplo podem ser definidos diferentes níveis de complexidade para as funções / posições componentes dos cargos. Isso não implicaria dizer, por exemplo, que um servidor precisaria mudar totalmente de função para ser posicionado em um nível de complexidade mais elevado. Poderia, se assim for possível e desta forma definido na lei do PCCR, agregar funções de maior complexidade à função atual, isso seria o equivalente a ideia apresentada por Pontes (2011) da *titulação de cargos*, mas sem a necessidade de mudar a denominação do cargo, mantendo a composição essencial da função, no entanto, agregando atribuições e responsabilidades de maior complexidade.

Se deve observar que, ao contrário do que se pode inicialmente pensar, não ocorre com isso o descarte da necessidade da *evolução educacional formal* (escolar) dos servidores uma vez que os níveis de complexidade devem conter, também, requisitos de escolaridade para serem alcançados, mas se tira da escolaridade o peso maior como atualmente é.

Conforme expuseram Munck, Cronchemore e Paula (2014) quando apresentam o novo plano de carreiras do, antes IAPAR (instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná), agora IDR-Paraná (Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná) a adoção “dos conceitos de cargo amplo e complexidade de função permite ao servidor, com formação adequada, galgar Progressões e Promoções ao longo do tempo e evoluir para níveis mais complexos da função, obtendo maior remuneração” (p. 91).

É preciso também observar a consideração apresentada por Dutra et

al. (2019), citando Souza e Almeida (2012) e Nunes (2010), de que como resultado da implantação de um sistema de cargos amplos estabelece uma demanda adicional: uma “alta necessidade de formação interna” (p. 21). O GT-NIGEP concorda e observou isso considerando que ainda nas definições de áreas / funções para os cargos amplos a prefeitura poderia, diante de suas distintas realidades internas, estabelecer configurações para as atuações dos servidores muito próprias que acabam demandando capacitações e treinamentos da mesma forma próprios. Demandas essas que podem emergir não apenas quando ocorressem novas contratações, mas também diante de realocações, mesmo que para uma “função similar”, os servidores, assim como os recém-chegados no serviço público, precisariam passar por capacitações e treinamentos.

#### 5.3.1.1 Profissionais de gestão e os cargos de confiança

Em relação ao cargo “Profissionais de Gestão” foi proposta sua criação diante do reconhecimento da necessidade de que a equipe de liderança (composta pelas pessoas ocupantes dos cargos de confiança) devem receber uma adequada orientação para tal. Os profissionais ocupantes desse cargo ficam responsáveis pela tomada de decisões estratégicas, devem supervisionar e orientar as equipes de gestores e coordenadores. Eles representam o mais alto nível de responsabilidade, sendo encarregados por desenvolver os planos estratégicos e orientar os gestores e coordenadores na sua implementação. Devem ter conhecimentos de gestão de pessoas, gestão de projetos, gestão por resultados e conhecimento técnico na área específica exigida para as pastas que irão gerenciar.

A proposta de criação do cargo de profissionais de gestão se deu diante das preocupações de autores como Lemos (2016) direcionadas aos ocupantes de cargos de confiança que muitas vezes assumem as funções de chefia sem atender àqueles que poderiam, se definidos, ser os requisitos mínimos para ocupação do cargo. Situação essa que foi relatada por alguns servidores da PMA quando reclamaram tanto das atuações como dos conhecimentos e habilidades (em especial, conforme relatado, da falta deles) de seus superiores, logo, das competências para a alcance de desempenhos aceitáveis.

O cargo de profissionais de gestão também tem uma função muito

importante para a administração pública no sentido de servir como uma espécie de “âncora da gestão”, que mantém os referenciais e as práticas de gestão mesmo diante das transições políticas que por muitas vezes geram uma troca generalizada das lideranças do serviço público.

Esse cargo proposto apresenta certa semelhança com o cargo / carreira de Especialista em Políticas Públicas – Gestores Governamentais (EPPGG) que, segundo Cruz (2010) citado por Klein e Mascarenhas (2016), sua criação pode ser vista como uma das atitudes mais relevantes rumo a modernização e profissionalização da administração pública nacional. Tendo os ocupantes desse cargo / carreira a responsabilidade por fomentar a inovação, e assegurar a memória e a continuidade das políticas públicas atuando em posições de “alta burocracia” de organizações do poder executivo federal (HOLANDA, 2005 *apud* KLEIN; MASCARENHAS, 2016) e estadual. Que, como se pode constatar, não contempla a esfera municipal.

#### 5.3.1.2 Hierarquia de cargos

Com a mudança para o modelo de cargos amplos a estrutura que se estabelece forma uma hierarquia vertical básica onde os profissionais de gestão elaboram as estratégias a partir dos objetivos da prefeitura, orientam as lideranças e acompanham as execuções. Os profissionais de nível superior devem atuar em demandas específicas da prefeitura, articulando suas competências com observância dos objetivos e estratégias definidas. E os profissionais de nível médio recebem a função de operacionalizar as demandas advindas dos profissionais de nível superior e de suas lideranças orientadas pelos profissionais de gestão. São responsáveis por manter as atividades rotineiras em pleno funcionamento.

#### 5.3.1.3 Extinção de cargos / funções de nível fundamental

Por fim, uma mudança intrínseca dessa proposição que deve ser mencionada é a extinção de funções que tem como exigência o nível fundamental (incompleto ou completo), nesse sentido essa proposta vai de encontro com a

observação feita por Dutra et al. (2019) que dizem que os cargos operacionais, ocupados por servidores com esse nível escolar, acabam não possibilitando a elevação de seus níveis de complexidade considerada a natureza operacional das funções. Nesse sentido foram elencadas duas ações que poderiam ser realizadas em paralelo:

- a) Uma vez que a prefeitura atualmente tem servidores com esse nível escolar poderia ser elaborado, com as devidas observâncias da legislação, um projeto de incentivo para que esses servidores obtivessem concluíssem o ensino médio e pudessem assim ser realocados para o cargo de nível médio; e
- b) Terceirizar as funções que não possam ser realocadas para o cargo de nível médio.

### 5.3.2 Complexidade ao Invés da Escolaridade

Na proposta apresenta a ideia da complexidade assume o papel principal, tirando o foco do nível de escolaridade como critério central para as determinações do PCCR. A ideia é simples, assume-se que é o grau de complexidade que deve orientar as estruturas e as dinâmicas regradas pelo PCCR: a respeito dos cargos e de suas atribuições e responsabilidades, dos critérios e formas de progressões na carreira e da remuneração.

Iniciando pelos cargos amplos, esses teriam diferentes níveis de complexidade compostos por requisitos de acesso crescentes (incluindo a escolaridade como um deles), as competências identificadas como necessárias para a execução das atribuições do cargo e das funções específicas de cada cargo e a descrição dos focos de atuações necessários para cada um dos níveis de complexidade.

Logo, a avaliação de desempenho assume um papel de extrema importância, de mensurar o grau de desenvolvimento das competências necessárias para que os servidores apresentem desempenhos superiores e assim suas entregas alcancem ou superem os resultados esperados pela prefeitura. Exigindo uma mudança nas três dimensões que expos Bresser-Pereira (2001):

- a) Institucional-legal: que seria afetada com a implantação do novo

modelo de PCCR;

- b) Cultural: sendo necessário, além de incluir na lei do PCCR a relevância e o papel da avaliação de desempenho, conscientizar e desenvolver as lideranças para isso. Essa dimensão está contemplada na proposição apresentada através da criação do cargo de *Profissionais de Gestão* que teriam, também, essa responsabilidade; e
- c) Gerencial: os ocupantes do cargo de Profissionais de Gestão também teriam importante participação aqui, com a criação e a fiscalização sobre o uso adequado dos instrumentos gerenciais voltados para assegurar que as práticas estariam, de fato, assentadas nos referenciais utilizados para a elaboração do PCCR – da gestão de pessoas por competências.

Agora pensando na progressão na carreira se estabelece que a passagem de um nível de complexidade para outro requer tanto o atendimento dos requisitos formais (que incluem a escolaridade) bem como a capacidade de atuação em um nível de complexidade superior, que pode ser medido em termo dos desempenhos apresentados que se corporificam nas entregas realizadas pelos servidores para a prefeitura.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o objetivo geral desse trabalho, que é relatar o processo de diagnóstico do plano de cargos, carreiras e remunerações da prefeitura municipal de Arapongas / PR bem como seus principais achados e então a composição de uma proposição de melhorias elaborada à luz da gestão de pessoas por competências, e em sequência os resultados que, e como, foram apresentados julga-se que esse foi alcançado.

Inicialmente, ainda no capítulo metodológico, buscou-se apresentar os caminhos (em seu sentido amplo, desde a orientação filosófica até os instrumentos de coleta e técnicas de análise dos dados) que o GT-NIGEP percorreu ao longo de todo o projeto para que os apontamentos ainda incipientes e as conclusões posteriormente apresentadas tivessem uma sólida e, na maioria dos casos, múltipla sustentação (que se fez com a triangulação metodológica para a coleta dos dados e com a triangulação analítica para interpretação dos dados). É certo reconhecer aqui que esse caminho percorrido pelo GT-NIGEP para a consecução do projeto certamente não é o único e pode ser que nem mesmo seja o “melhor”, no entanto, pode-se atribuir, principalmente, a experiência e a vivência dos integrantes do grupo de trabalho com os elementos do fenômeno pesquisado a responsabilidade por ter sido esse o caminho trilhado e não outro.

Ainda sobre isso é preciso destacar as importantíssimas e constantes contribuições apresentadas por algumas pessoas integrantes da PMA, principalmente da DRH, ao longo de todo o projeto. Fato esse que permitiu com que a pesquisa-ação, metodologia adotada pelo GT-NIGEP, pudesse ser, de fato, posta em prática e as expectativas criadas ante a teoria consultada a respeito dela pudessem ser alcançadas – das quais se destaca dizer a construção de soluções conjuntas para um problema identificado.

Já sobre a exposição dos principais achados do diagnóstico talvez os pesquisadores mais experientes não se demonstrem surpresos com eles. A Diretoria de Recursos Humanos faz jus ao nome, ainda está totalmente concentrada no atendimento das demandas burocráticas e processuais características dos departamentos de recursos humanos pré gestão de pessoas.

A possibilidade de mudança para um novo modelo de gestão de pessoas, que demandaria, inclusive, que o RH assumisse um papel estratégico na

prefeitura, é claro, existe e até certo ponto se percebeu ser aceita na PMA, mas poucos parecem acreditar que isso possa se concretizar em um curto prazo e menos ainda parecem estar dispostos a ultrapassar “os pontos” que limitam o avanço para um novo modelo.

Sobre o PCCR três alertas são necessários, o primeiro é que a isonomia dos responsáveis por sua elaboração pode ser considerado um fator crítico que afeta o grau de aceitação de suas regras e até mesmo a motivação dos servidores sujeitos as regras. Pois como se observou em Arapongas há um sentimento pairando de que alguns servidores que participaram ativamente das determinações do PCCR então vigente objetivaram e conseguiram obter benefícios próprios. O segundo alerta diz respeito a necessidade de instituir ferramentas que sejam capazes de assegurar o cumprimento das normas e dos objetivos estabelecidos. Pois na ausência delas ou se mal definidas as regras, sozinhas, podem produzir resultados diferentes dos esperados. E por fim, se identificou como necessário mudar o entendimento comum e os referenciais que os servidores utilizam para olhar em direção ao PCCR – a escolaridade e a remuneração diretamente correlacionadas.

O sistema de cargos específicos demanda constantes e numerosos remendos e cortes para se adequar as frequentes mudanças internas e externas. E até pequenos erros cometidos ou até adaptações feitas intencionalmente podem produzir efeitos negativos diversos capazes de afligir o desempenho individual e da organização em geral. A evolução na carreira é quase que sinônimo de escolaridade, diploma e/ou titulação. Quando não é uma forma mascarada de mais receber mais um aumento por “tempo de serviço”.

Já sobre a remuneração se notou uma boa intenção de garantir a equidade externa dos salários, mas que se aliada ao fato de que não há um planejamento da evolução na carreira, evidenciando uma situação em que a flexibilidade parece ter sido empregada de uma forma não muito saudável ou melhor não sustentável, o resultado pode ser a falência do PCCR diante do alcance do teto de gastos com pessoal.

Já na etapa final a proposição de melhorias apresentada ainda que bastante sintética demonstrou ter a capacidade de atuar sobre os principais problemas encontrados e relatados para o GT-NIGEP ao longo do projeto. A mudança para um sistema de cargos amplos visa além de permitir a mobilidade dos servidores e flexibilidade para a prefeitura para lidar com as mudanças contextuais internas e

externas, resolver os problemas ligados as discriminações de cargos específicos.

E a mudança do foco da escolaridade para a complexidade em conjunto com a inclusão da ideia de competência como elemento transversal do PCCR (e conseqüentemente com efeito no modelo de gestão de pessoas) permitiria que a meritocracia assumisse outro status, ou talvez se deva dizer que assumiria o seu verdadeiro status, ao reconhecer, valorizar e recompensar as pessoas por aquilo que comprovadamente elas estão oferecendo, entregando para a organização e, que no caso de organizações públicas é preciso ressaltar, para os cidadãos.

As limitações desse trabalho certamente são numerosas e podem ser apresentadas tanto da perspectiva do projeto de consultoria quanto da pesquisa dessa dissertação, as que se julga serem as principais são apresentadas a seguir. Da perspectiva do projeto de consultoria deve-se considerar que as soluções apresentadas não foram implantadas e nem mesmo discutidas de maneira ampla com boa parte da comunidade componente da PMA, o que pode gerar significativas mudanças quando a suceder com a implantação. E a adoção de um referencial teórico a priori, apesar de apresentar muitos argumentos favoráveis, pode ter enviesado em alguns momentos a análise das situações e/ou documentos, fazendo com que a compreensão, à luz de outros referenciais, pudesse ser totalmente diferente e, talvez, mais adequada.

Da perspectiva da pesquisa aqui desenvolvida é preciso reconhecer que a estratégia metodológica adotada – relato de experiência –, por não ter uma literatura forte e consolidada disponível para ser utilizada como uma espécie de manual, fica sujeita a uma aplicação quase que experimental fazendo com que o pesquisador, sobretudo iniciante, fique mais sujeito ao “erro” se este puder ser definido. E aponta-se também a escassez de conteúdos acerca da gestão pública voltados para o contexto municipal como limitação já que fez com que as comparações e/ou interpretações realizadas tivessem que ser feitas levando em consideração estudos com enfoque nas outras esferas do Estado e, portanto, podem não ser compatíveis com as realidades encontradas na dimensão municipal.

Além disso, apesar de considerada e mencionada a possibilidade de que outras prefeituras possam encontrar em suas realidades situações similares, os resultados aqui expostos são dificilmente generalizáveis considerando a unicidade do contexto de cada prefeitura municipal e de seus elementos estruturais como o PCCR. Por isso, ainda que se defenda que a teorização aqui adotada pode ser adequada

para o tratamento dos problemas encontrados em diferentes contextos, a forma de aplicação, o nível de empenho e a modelagem final podem mudar significativamente de uma prefeitura para outra.

Como sugestão para futuras pesquisas acredita-se que seria interessante a continuidade do relato acerca do caso aqui abordado, da melhoria dos PCCRs da prefeitura municipal de Arapongas, relatando, por exemplo, o processo de elaboração da proposta final, o processo de implantação, os resultados obtidos após a implantação e as percepções de dirigentes e/ou servidores após a implantação são algumas possibilidades. Além disso, também são necessárias mais pesquisas que abordem os diversos elementos da gestão pública, sobretudo aqueles que dizem respeito ao modelo de gestão de pessoas tal como o PCCR, com enfoque no contexto municipal. Pesquisas realizadas em outras prefeituras que revelem outras realidades também seriam de grande valia para que o acervo acadêmico sobre “administrações municipais” possa ser expandido. Por fim, outros projetos de consultoria com intenções parecidas com as desse podem fazer o uso de outras metodologias e de outras ferramentas e até propor mudanças a partir de outras teorias ou com a combinação de outras teorias.

Para encerrar gostaria de chamar a atenção para o fato de que os resultados apresentados por este trabalho demonstraram que mesmo em um único, e por muitas vezes marginalizado, instrumento da gestão pública municipal (que se deve reconhecer ainda é muito carente de ferramentas modernas de gestão e talvez por isso ainda esteja longe de fazer parte das mais relevantes agendas de pesquisa nacionais ou internacionais) – no PCCR –, residem muitas possibilidades de mudança. Mudanças que se promovidas tendo como referencial um modelo de gestão voltado para a obtenção de melhores resultados, que reconheça e valorize as contribuições das pessoas, seja capaz de proporcionar mais eficiência e eficácia para o serviço público e que, conseqüentemente, retorne na forma de aumento da qualidade e da disponibilidade dos serviços públicos oferecidos para os cidadãos (muitos totalmente dependentes desses serviços) sem dúvida merece a atenção daqueles que podem de alguma forma contribuir para que isso se torne cada dia mais uma realidade. E é assim, ainda que de maneira incipiente, que se espera que este trabalho possa ter contribuído.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In R. Pires, G. Lotta, V. E. Oliveira (Orgs.). **Burocracias e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 23-56.

ALMEIDA NETO, Hélio Santa Cruz; BARBOSA, Maria de Fátima Nóbrega; BARBOSA, Erivaldo Moreira. Contribuições da gestão por competências na administração pública: um estudo no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística da Paraíba. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 11, n. 3, p. 65-81, 2020. DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2020.003.0005.

AMARAL, Roniberto Morato. Gestão de pessoas por competências em organizações públicas. In: Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias, 15. Ed., São Paulo, SP. **Anais [...]**, 2008.

ARAPONGAS. [Lei Ordinária nº 1.695 (1990)]. **Dispõe sobre a organização administrativa da prefeitura municipal de Arapongas, institui o estatuto dos servidores públicos, estabelece o sistema de carreira, e dá outras providências**. Arapongas, PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/a1/arapongas/lei-ordinaria/1990/169/1695/lei-ordinaria-n-1695-1990-dispoe-sobre-a-organizacao-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-arapongas-institui-o-estatuto-dos-servidores-publicos-estabelece-o-sistema-de-carreira-e-da-outras-providencias>.

\_\_\_\_\_. [Lei Ordinária nº 5.083 (2022)]. **Institui o novo Estatuto e Plano de Classificação de Cargo, Carreira e Remuneração da GUARDA MUNICIPAL DE ARAPONGAS/PR, e dá outras providências**. Arapongas, PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/a/arapongas/lei-ordinaria/2022/509/5083/lei-ordinaria-n-5083-2022-institui-o-novo-estatuto-e-plano-de-classificacao-de-cargo-carreira-e-remuneracao-da-guarda-municipal-de-arapongas-pr-e-da-outras-providencias?q=carreira+guarda>.

\_\_\_\_\_. [Lei Ordinária nº 4.453 (2016)]. **Dispõe sobre o Plano de Classificação de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores do Quadro Geral da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Arapongas e dá outras providências**. Arapongas, PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/a/arapongas/lei-ordinaria/2016/446/4453/lei-ordinaria-n-4453-2016-dispoe-sobre-o-plano-de-classificacao-de-cargos-carreira-e-remuneracao-dos-servidores-do-quadro-geral-da-administracao-direta-do-poder-executivo-do-municipio-de-arapongas-e-da-outras-providencias?q=4453>.

\_\_\_\_\_. [Lei Ordinária nº 2.879 (2002)]. **Dispõe sobre a estrutura do plano de cargos e salários dos servidores do município de Arapongas, e dá outras providências**. Arapongas, PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/a1/arapongas/lei-ordinaria/2002/287/2879/lei-ordinaria-n-2879-2002-dispoe-sobre-a-estruturacao-do-plano-de-cargos-e-salarios->

[dos-servidores-do-municipio-de-arapongas-e-da-outras-providencias.](#)

\_\_\_\_\_. [Lei Ordinária nº 4.450 (2016)]. **Institui o plano de cargos, carreira e remuneração do quadro de pessoal do magistério público municipal de Arapongas – Paraná.** Arapongas, PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/a/arapongas/lei-ordinaria/2016/445/4450/lei-ordinaria-n-4450-2016-institui-o-estatuto-e-plano-de-cargos-carreira-e-remuneracao-do-quadro-de-pessoal-do-magisterio-publico-municipal-de-arapongas-parana?q=4450>.

\_\_\_\_\_. **Manual de Ocupações dos Cargos Pertencentes ao Quadro Geral.** Disponível em: [https://www.arapongas.pr.gov.br/downloads/legislacao/estatutos\\_planos/2019112211141.pdf](https://www.arapongas.pr.gov.br/downloads/legislacao/estatutos_planos/2019112211141.pdf).

ASSIS, Luis Otávio Milagres de; REIS NETO, Mário Teixeira. Remuneração variável no setor público: investigação das causas do fracasso e implicações para o Estado brasileiro. **GESTÃO.Org.**, v. 9, n. 3 p. 585-614, 2011.

AZEVEDO, Isabelle Campos de; VALE, Luana Dantas; ARAÚJO, Mércio Gabriel de; CASSIANO, Alexandra do Nascimento; SILVA, Hélio Soares da; CAVALCANTE, Rosângela Diniz. Compartilhando saberes através da educação em saúde na escola: interfaces do estágio supervisionado em enfermagem. **R. Enferm. Cent. O. Min**, v. 4, n. 1, p 1048-1056, 2014.

B. JUNIOR, Euclides; SINACHI, Renan. Gestão por competências: da teoria para a prática. In: LEME, Rogério (Org.). **Gestão por competências no setor público.** Rio de Janeiro: Qualimark Editora, 2014.

BACCO, Sidnei Di. **Cargo efetivo, cargo comissionado, funções de confiança e função gratificada.** Disponível em: <https://www.tdbvia.com.br/arquivos/web/cargo%20efetivo%20cargo%20comissionado%20funcao%20de%20confianca%20e%20funcao%20gratificada.pdf> Acesso em: 21 Out. 2022.

BACELLAR, Anita; ROCHA, Joana Simielli Xavier; FLÔR, Maira de Souza. Gestão organizacional centrada no grupo: relato de experiência. **Revista da Abordagem Gestáltica - Phenomenological Studies**, v. 20, n. 1, p. 41-50, 2014.

BANDEIRA, Emanuella Lustosa; ARRUDA, Hanna Rocha de; CABRAL, Augusto César de Aquino; SANTOS, Sandra Maria dos. Panorama da gestão de pessoas no setor público. **RPCA - Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 11, n. 4, p. 86-103, 2017.

BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 47, n. 3, p. 58-102, 1996.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BASSOTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (org.). **Tópicos essenciais sobre gestão pública**. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016. 330 p.

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão da Remuneração em Organizações Públicas: limites e possibilidades para a assimilação de modelos do setor privado. In: EnGPR – Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de, 1. Ed., Natal, RN. **Anais [...]**, 2007.

\_\_\_\_\_. Gestão Estratégica e Políticas Públicas: aproximações conceituais possíveis e distanciamentos necessários. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, n. 2, p. 77-93, 2013.

\_\_\_\_\_. **Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público**. Brasília: Enap, 2019. 179 p.

\_\_\_\_\_. **Gestão estratégica de pessoas no Setor Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 401 p.

BEZERRA, Alessandro Augusto; SIEBRA, Sandra de Albuquerque. Implantação e uso do business intelligence: um relato de experiência no grupo provider. **Revista Gestão.Org.**, v. 13, Edição Especial, p. 233-243, 2015.

BOTTI, Maria Luciana; SCOCHI, Maria José. O Aprender Organizacional: relato de experiência em uma unidade básica de saúde. **Saúde e Sociedade**, v.15, n.1, p.107-114, jan-abr 2006.

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patricia. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2005. DOI: 10.21874/rsp.v56i2.224.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, n. 1, p. 8-15, 2001. PII: S0034-75902001000100002. DOI: 10.1590/S0034-75902001000100002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

\_\_\_\_\_. [Lei Complementar nº 101 (2000)]. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).

\_\_\_\_\_. [Decreto nº 5.707 (2006)]. **Institui a Política e as Diretrizes para o**

**Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm)

\_\_\_\_\_. [Emenda Constitucional nº 19 (1998)]. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)

\_\_\_\_\_. [ADI nº 2135 (2000)]. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135. Brasília, DF. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299>

\_\_\_\_\_. **Proposta preliminar de diretrizes nacionais para a instituição de planos de carreiras, cargos e salários no âmbito do sistema único de saúde – PCCS-SUS.** Brasília, DF. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Plano de cargos e salários e plano de funções: diretrizes e orientações.** Brasília: MP, 2016. Disponível em:  
<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/publicacoes/arquivos/plano-de-cargos-e-salarios-e-plano-de-funcoes-diretrizes-e-orientacoes.pdf>

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planos de carreira e remuneração: contribuições para a elaboração e a revisão de planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação escolar básica pública.** Brasília: MEC/SASE, 2016. 88p. Disponível em:  
[https://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/Planos\\_Carreira\\_Remuneracao\\_Final.pdf](https://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/Planos_Carreira_Remuneracao_Final.pdf)

\_\_\_\_\_. [Decreto nº 9.203 (2017)]. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>

\_\_\_\_\_. [Decreto nº 9.991 (2019)]. **Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.** Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm)

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à constituição nº 32.** Brasília, DF, 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In:

PINHEIRO, Wilhelm; SACHS, Ignacy (orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259.

\_\_\_\_\_. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, p. 1-6, 2011.

CALDAS, Miguel Pinto; WOOD JR, Thomaz. **Transformação e Realidade Organizacional: Uma Perspectiva Brasileira**. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999. 316p.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; MENESES, Pedro Paulo Murce. **Gestão de pessoas no governo federal: análise da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal**. Brasília: Enap, 2016. 104 p.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, p.297-324, 2010.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira; NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes do; SILVA, Edson Arlindo; FARONI, Walmer. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **Revista de Gestão**, v. 20, n. 1, p. 61-78, 2013.

CAPUANO, Ethel Airtton. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 371-394, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v66i3.574.

CARBONE, Pedro Paulo; TONET, Helena Correa; BRUNO, Jorge Renato da Silva; SILVA, Kleuton Izidio Brandão e. **Gestão por competências**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

CARDOSO JR, José Celso (org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. v. 5. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_.; PIRES, Roberto R. Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. **FONACATE – Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado**. Cadernos da Reforma Administrativa – Caderno 7, Brasília, 2020. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-7.pdf>

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Guia da política da governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86p.

CASTELO, Samuel Leite; CASTELO, Aline Duarte; CASTELO, Joelma Leite; ARAÚJO, Henrique Silveira; ARAÚJO, Victor Firmino de. Governança pública e performance: uma revisão sistemática de literatura. **Revista Controle**, v. 15, n. 2, p.

289-319, 2017.

CARMO, Luana Jéssica Oliveira; ASSIS, Lilian Bambirra de; MARTINS, Mariana Geisel; SALDANHA, Cristina Camila Teles; GOMES, Patrícia Albuquerque. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 164-192, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i2.1759.

CARMO, Luiz Otávio. Gestão de pessoas baseada em competências: um modelo avançado de gestão. **Revista de Administração Geral - RAG**, v. 1, n. 2, p. 101-117, 2015.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde** [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz / Ipea / Ministério da Saúde / Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194. ISBN 978-85-8110-015-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

CAVALCANTE, Fernando Victor; RENAULT, Thiago Borges. Gestão de pessoas por competências: uma avaliação das práticas de gestão de pessoas em uma instituição pública de ciência e tecnologia em saúde. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 15, n. 2, p. 89-107, 2018.

CHOUHAN, Vikram Singh; SRIVASTAVA, Sandeep. Understanding Competencies and Competency Modeling — A Literature Survey. **IOSR Journal of Business and Management**, v. 16, n. 1, p. 14-22, 2014. DOI: 10.9790/487X-16111422.

COELHO, Gilson Gomes; ARRUDA, Ana Carolina Carvalho; CARNEIRO, Anna Lícyia Ferreira; LIMA, Eliane Soares; BARROS, João Henrique Oliveira. O despertamento social de trabalhadores terceirizados em uma universidade pública: relato de experiência. **PSI UNISC**, Santa Cruz do Sul, v. 4, n. 1, p. 83-92, jan./jun. 2020.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública** — Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-74, 2008.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CROTTY, M. **The Foundations of Social Research: meaning and perspective in the research process**. London: SAGE Publications Inc, 1998.

DALMAU, Marcos Baptista Lopez; SILVA, Carolina Suelen da; CANTO, Jose Pereira do. A implementação do modelo de Gestão por Competências nas Universidades Federais Brasileiras: caminhos percorridos e desafios enfrentados. **Rev. Inter. Educ. Sup.**, Campinas, SP, v. 9, p. 1-33, 2023.

DALTRO, Mônica Ramos; FARIA, Anna Amélia de. Relato de experiência: Uma narrativa científica na pós-modernidade. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 223-237, 2019.

DELAGNORE, Eslen; PERINI, João Paulo; SOUZA, Sabrina Alves de; PIBER, Lizete Dieguez. Análise Institucional com Foco na docência: um relato de experiência. **RELACult – Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, v. 2, Edição Especial, p. 116-124, 2016.

DIAS, Elaine Aparecida; OSWALDO, Yeda Cirera. Plano de carreira como instrumento efetivo de gestão integrada de pessoas: relato de consultoria em administração pública. **Caderno Profissional de Administração – UNIMEP**. v.2 n. 2, 2012.

DICIONÁRIO PRIMERAM. **Relatar**. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/relatar>. Acesso em: 18 Out. 2022.

DUARTE, Michelle; FERREIRA, Sandra Alberta; LOPES, Suely Pereira. A gestão por competências como ferramenta para o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos: case da universidade federal do tocantis. **Administração Pública e Gestão Social (APGS)**, v. 1, n. 2, p. 101-120, 2009.

DUTRA, Joel Souza. **Administração da carreira**: uma proposta para repensar a gestão de pessoas. São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. **Gestão de Pessoas com base em competências**. São Paulo: Gente, 2001.

\_\_\_\_\_. **Competências**: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Gestão de pessoas**: modelo, processos, tendências e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2013.

\_\_\_\_\_. **Gestão de carreiras**: a pessoa, a organização e as oportunidades. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

\_\_\_\_\_.; VELOSO, Elza Fátima Rosa; FISCHER, André Luiz; NAKATA, Lina Eiko. As carreiras inteligentes e sua percepção pelo clima organizacional. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, v. 10, n. 1, p. 55-70, 2009.

\_\_\_\_\_.; HIPÓLITO; José Antonio Monteiro; MAILARD, Nathalie de Amorim Perret

Gintil Dit; MIYAHIRA, Ney Nakazato. **Gestão de pessoas em empresas e organizações públicas**. São Paulo: Atlas, 2019.

DUXBURY, Linda. LAM, Natalie; DYKE, Lorraine. Career development of knowledge workers in the federal public service: the view from the trenches. **Optimum, The Journal of Public Sector Management**, vol. 29, n. 4, p. 6-13, 1999.

ESPÍNDULA, Manuela; CRUZ, Helio Alves. Remuneração estratégica: uma análise da percepção de profissionais atuantes na grande Florianópolis/SC. In: SEGeT – Seminário de Excelência em Gestão e Tecnologia, 11. Ed., Resende, RJ. **Anais [...]**, 2014.

FAUEL. **Institucional**. Disponível em: <https://www.fauel.org.br/institucional.php>. Acesso em: 12 set. 2021.

FERNANDES, Maria Dilneia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarcem; CAMPO, Viviane Gregorio de. Remuneração docente: efeitos do plano de cargos, carreira e remuneração em contexto municipal. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 28, n. 106, p. 25-44, 2020. PII: S0104-40362020000100025. DOI: 10.1590/s0104-40362019002701970.

FERREIRA, Andressa Martins Dias; OLIVEIRA, João Lucas Campos de; SOUZA, Verusca Soares de; CAMILLO, Nadia Raquel Suzini; MEDEIROS, Marcelo; MARCON, Sonia Silva; MATSUDA, Laura Misue. Roteiro adaptado de análise de conteúdo – modalidade temática: relato de experiência. **J. nurs. Health**, v. 10, n. 1, 2020.

FEVORINI, Fabiana Bittencourt; SILVA, Rogerio Tadeu; CREPALDI, Ana Maria. Gestão por competências no setor público: exemplos de organizações que adotaram o modelo. **RECAPE – Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 4, n. 2, p. 128-142, 2014.

FISCHER, André Luiz. **A constituição do modelo competitivo de gestão de pessoas no Brasil – um estudo sobre as empresas consideradas exemplares**. Tese (Doutorado em Administração) Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 393f. 1998.

\_\_\_\_\_. Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. In: Fleury, Maria Tereza, (org.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FLEURY, Maria Tereza Leme. A gestão de competência e a estratégia organizacional. In: FLEURY, M. T. L. (Org.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002, p. 51-61.

\_\_\_\_\_.; FLEURY, Afonso. Construindo o conceito de competência. **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**, v. 5, Ed. Especial, p. 183-196, 2001.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FONSECA, Diogo Ribeiro; MENESES, Pedro Paulo Murce. Fatores para implantação e desenvolvimento da gestão por competências em agências reguladoras federais. **Revista Eletrônica Científica da UERGS**, v. 2, n. 1, p. 117-133, 2016.

FRANCO, Felipe Vieira; REIS NETO, Mário Teixeira; COSTA JUNIOR, Antônio Carlos Moreira; HORTA, Gustavo Henrique Bhering. Remuneração estratégica na administração pública. **Caderno de Administração**, v. 25, n. 1, p. 1-10, 2017. DOI: 10.4025/cadadm.v25i1.31839.

GARCIA, Suelen Margons dos Santos; KONTZ, Leonardo Betemps. Gestão por competências no setor público municipal de Caçador-SC. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, 2019. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/oel/2019/12/setor-publico-municipal.html>.

GEMELLI, I. M. P.; FILIPPIM, E. S. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. RACE: **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, 2010.

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

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Carlos Francisco Simões; ALVES, Marcia Rodrigues. Uma abordagem comparativa dos planos de carreiras e cargos do magistério superior federal. **ReCaPe – Revista de Carreiras e Pessoas**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 250-269, 2015.

GONÇALVES, Elsimar. Gestão de pessoas e tecnologia. In: LEME, Rogério (Org.). **Gestão por competências no setor público**. Rio de Janeiro: Qualimark Editora, 2014.

GUIMARÃES, Silvio Campos; MARCONI, Nelson. O Impacto da Remuneração Variável no Desempenho do Servidor Público. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 1, p. 43-53, 2017. DOI: 10.21118/apgs.v1i1.1148.

HATCH, J.A. **Doing qualitative research in educational settings**. Albany: State University of New York Press, 2002.

HENRIQUE, Raquel de Oliveira. **Administração de cargos, salários e benefícios**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2017. 120 p.

HERZBERG, Frederick. One more time: how do you motivate employees? **Harvard**

**Business Review**, v. 46, p. 36-44, 1968.

HIPÓLITO, José Antonio M.; DUTRA, Joel de Souza. **Remuneração e recompensas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

HONDEGHEM, Annie; HORTON, Sylvia; SCHEEPERS, Sarah. Modelos de gestão por competências na Europa\*. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 2, p. 241-258, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v57i2.198.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

\_\_\_\_\_.; JACKSON, Michael W. **Administrative argument**. England: Brookfield, USA: Dartmouth Pub., 1991.

HUCKZOK, Romeu; RIBEIRO, Rosane. Plano de carreira: diretrizes contemporâneas e impactos com a avaliação de desempenho com foco em competências. In: LEME, Rogério (Org.). **Gestão por competências no setor público**. Rio de Janeiro: Qualimark Editora, 2014.

IBGE. **Arapongas**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/arapongas/panorama>. Acesso em: 06 out. 2022.

ILIES, Camelia-Olivia. Career management perspective in public administration. **Romanian Journal of Economics**, v. 33, n. 2, p. 184-193, 2011.

IPEA. **Atlas do Estado Brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/indicadores>. Acesso em: 20 novembro 2022.

KLEIN, Fabio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenhejm. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 17-39, 2016. PII: S0034-76122016000100017. DOI: 10.1590/0034-7612146562.

KREISIG, Juliane Thibes; BRAGA, Edilson Santos; SILVA, Filipe Luiz Mendanha; PEREIRA, Breno Augusto Diniz. Gestão por competência: uma análise do estado da arte da produção científica sobre as práticas na administração pública no Brasil. **Revista Estudos e Pesquisas em Administração**, v. 5, n. 3, 2021. DOI: 10.30781/repad.v5i3.13273.

KURTZ, Fabiana Diniz. Artigo acadêmico e artigo de relato de experiência: uma análise de gênero com foco em tópicos e procedimentos de pesquisa. In: SIGET – Simpósio Internacional de Estudos de Gêneros Textuais, 3. Ed., Santa Maria, **Anais [...]**, 2005.

LACAZ, Francisco Antonio de Castro; VIEIRA, Nelson Passagem; CORTIZO, Carlos

Tato; JUNQUEIRA, Virgínia; SANTOS, Ana Paula Lopes dos; SANTOS, Fabio Souza. Qualidade de vida, gestão do trabalho e plano de carreira como tecnologista em saúde na atenção básica do Sistema Único de Saúde em São Paulo, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol. 26, n. 2, p. 253-263, 2010.

Le BOTERF, Guy. **Desenvolvendo a competência dos profissionais**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2003.

LEMOS, Murilo de Lemos. Competências e incompetências: provocações sobre a gestão estratégica das pessoas no setor público. In: BASSOTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (org.). **Tópicos essenciais sobre gestão pública**. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

LEME, Rogério (Org.). **Gestão por competências no setor público**. Rio de Janeiro: Qualimark Editora, 2014.

LIMA, Tereza Cristina Batista de; PAIVA, Luis Eduardo Brandão; ADERALDO NETO, Ernesto de Oliveira; AQUINO, João Paulo Cavalcante de. Percepção de sucesso na carreira: semelhanças e diferenças entre profissionais do setor público. **ReCaPe - Revista de Carreiras e Pessoas**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 18-33, 2015.

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007. 246 p.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Políticas públicas: novos desafios à luz das transformações do Estado. In: BASSOTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (org.). **Tópicos essenciais sobre gestão pública**. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

LUZ, Talita Ribeiro da; PEREIRA, Maria Cecília; PIEDADE, Adriana Ferreira; SANTANA, Michelle Regina. Gestão de pessoas e competências no trajeto da estrada real: um estudo exploratório em minas gerais. In: EnANPAD – Encontro da ANPAD, 33. Ed., **Anais** [...], São Paulo, SP. 2009.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução de Antônio D'Elia. SP: Cultrix. 2006.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

MARRAS, Jean Pierre; MARRAS NETO, Pietro. **Remuneração estratégica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Gestão estratégica de pessoas**: evolução, teoria e crítica. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público

brasileiro. **APGS**, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010,

MATOS, R. de A. Para que modernizar a organização pública?. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 22, n. 3, p. 22 a 26, 1988.

McCLELLAND, D. C. Testing for Competence rather than Intelligence. *The American Psychologist*, vol. 28, p. 1-14, 1973.

MEDEIROS, Ana Lúcia; DANTAS, Erica Lissandra Bertolossi; SILVA, Mônica Aparecida da Rocha. O plano de carreira dos técnicos administrativos de universidades federais: o caso de uma universidade federal do norte do Brasil. *Revista Observatório*, Palmas, v. 3, n. 3, p. 584-618, 2017.

MENDES, Tatiana de Medeiros Carvalho; OLIVEIRA, Renata Fonsêca Sousa de; MENDONÇA, Juliana Marques Nogueira; MEDEIROS JUNIOR, Antônio; CASTRO, Janete Lima de. Planos de Cargos, Carreiras e Salários: perspectivas de Profissionais de saúde do Centro-Oeste do Brasil. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 119, p. 849-861, 2018.

MENEGHETTI, F. K. Pragmatismo e os pragmáticos nos estudos organizacionais. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 5, n. 1, p. 1-13, 2007.

MONTEZANO, Lana; PETRY, Iuri Sivinski. Multicasos da implantação da gestão por competências na administração pública federal. *Revista de Administração FACES Journal*, v. 19, n. 3, p. 47-66, 2020.

MONTEZANO, Lana; PETRY, Iuri Sivinski; RAMOS, Karoll Haussler Carneiro. Benefícios da gestão por competências em organizações públicas federais. In: *SemeAD – Seminários em Administração*, 22. Ed., São Paulo, SP. *Anais* [...], 2019.

MOORE, M. H. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. London: Harvard University Press, 1995.

MUNCK, Luciano; BORGES, Monica. Aprendizagem, desenvolvimento de competências e reflexões sobre o aprender: relato de experiência utilizando aprendizado mais profundo e metodologias ativas. *Revista Alcance*, v. 27, n. 1, p. 4-17, 2020.

\_\_\_\_\_.; CROCHEMORE, Maria Lúcia; PAULA, Marina Barbosa de. **Gestão por competências e resultados na administração pública**: integrando servidor, organização e sociedade. Londrina: IAPAR, 2014.

\_\_\_\_\_.; MUNCK, Mariana Gomes Musetti.; BORIM-DE-SOUZA, Rafael. Gestão de pessoas por competências: análise de repercussões dez anos pós-implantação. RAM. *Revista de Administração Mackenzie*, v. 12, n. 1, p. 4-52, 2011.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do; MEDINA, Renata Rodrigues de Amorim;

CAMARGO, Rubens Barbosa de. Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual de São Paulo em 2010: descrição e análises preliminares. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.4, n.10, p. 1-35, 2014.

NEBOT, P. C. Retos de futuro en la gestión de los recursos humanos públicos en España. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 11, n. 4, 2019.

NIGEP. **Programa diagnóstico do plano de carreiras, cargos e remuneração (PCCR) da prefeitura municipal de Arapongas (PMA) – relatório final** (documento interno). 2022.

NIGEP-UEL. **Conheça o NIGEP**. Disponível em: <http://www.uel.br/projetos/nigep/pages/conheca-o-nigep.php>. Acesso em: 12 set. 2021.

NEUHAUS, Leandro; AVILA, Michel Carlesso; FILIPPIM, Eliane Salete. Mapeamento de competências para cargos municipais comissionados. **G&A**, v. 6, n. 1, p. 24-43, 2017.

OECD. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010**. Governo Federal (Portuguese version), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264086098-pt>

OITICICA, Thatiana Pedroso Pereira Monteiro; BARBOSA, Milka Alves Correia. Trajetória da gestão por competências na administração pública: um enfoque no contexto da reforma administrativa do estado brasileiro. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 12, n. 2, p. 147-160, 2021. DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2021.002.0013.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. A legitimidade das leis e das instituições de justiça na visão dos brasileiros. **Contemporânea - revista de sociologia da UFSCar**, v. 7, n. 2, p. 275-296, 2017. DOI: 10.4322/2316-1329.037.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de; PAULA, Maria Thereza Mota Sampaio de; PAIVA, Lincoln Ribas de Oliveira; ANDRADE, Kimberly Ohana Freitas; COURA, Éder Rocha. A estabilidade no setor público brasileiro: o que pensam os servidores públicos? **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 11, n. 2, 2021. DOI: 10.23925/recape.v11i2.44754.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government**. Reading, MA: Addison-Wesley, (1992).

OSÓRIO, Karen Kellen Silva dos Santos. **Os desafios da gestão por competências: uma possível contribuição para as organizações públicas**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública de Empresas. Rio de Janeiro,

86f. 2016.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 608 p.

PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, MARIZAURA REIS DE SOUZA; BERGUE, Sandro Trescastro (org.). **Gestão de pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: Enap, 2010. 346 p.

PEREIRA, Breno Augusto Diniz; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 1, p. 111-122, 2021. PII: S1679-39512021000100111. DOI: 10.1590/1679-395120200104.

PEREZ, Reginaldo Teixeira; FORGIARINI, Giorgio. A administração pública no Brasil moderno: os modelos burocrático e gerencial. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 1, p. 283-304, jun. 2016.

PIRES, Alexandre Kalil; ET AL. Gestão por competências em organizações de governo. Brasília: Enap, 2005. 100 p.

POLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, n. 3, jul-set 2002.

PONTES, Benedito Rodrigues. **Administração de cargos e salários**: carreiras e remuneração. 15. Ed. São Paulo: LTr, 2011.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, Gary. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, Boston, p. 79-91, May/Jun. 1990.

PREFEITURA DE ARAPONGAS. **História de Arapongas**. Disponível em: <https://www.arapongas.pr.gov.br/historia>. Acesso em: 15 out. 2021.

RAMOS, Karoll Haussler Carneiro; MONTEZANO, Lana; PINHEIRO, Andressa Oliveira; AVELAR, Marcos da Costa. Percepções de comitês sobre a aplicação da governança pública federal. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 14, n. 1, p. 95-119, 2021.

RESSEL, Lúcia Beatriz; BECK, Carmem Lúcia Colomé; GUALDA, Dulce Maria Rosa; HOFFMANN, Izabel Cristina; SILVA, Rosângela Marion da; SEHNEM, Gabriela Dutra. O uso do grupo focal em pesquisa qualitativa. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 779-786, 2008.

REZENDE, Flavio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 131p.

RIBEIRO, Elizete Inez Boing. **Gestão de pessoas**. Associação Educacional Leonardo da Vinci (Asselvi). Indaial: Asselvi, 2007.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Plano de carreiras do servidor público. **Revista do TCU**, n. 75, p. 71-74, 1998.

RODRIGUES, Weslei Alves; REIS NETO, Mário Teixeira; GONÇALVES FILHO, Cid. As influências na motivação para o trabalho em ambientes com metas e recompensas: um estudo no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 253-273, 2014. PII: S0034-76122014000100011. DOI: 10.1590/S0034-76122014000100011.

SANTOS, Paulo. Introdução. In: LEME, Rogério (Org.). **Gestão por competências no setor público**. Rio de Janeiro: Qualimark Editora, 2014.

SCHIKMANN, Rosane. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. In: PANTOJA, Maria Julia; CAMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro (Orgs.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: Enap, 2010: 11-28.

SCHUSTER, Marcelo da Silva; DIAS, Valéria da Veiga. Plano de Carreira nos Sistemas de Gestão Público e Privado: Uma Discussão a luz das Teorias Motivacionais. **RAIMED - Revista de Administração IMED**, vol. 2, n. 1, p. 1-17, 2012.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SIMA – Sindicato das Indústrias de Móveis de Arapongas-PR. **Arapongas**. Disponível em: <https://www.sima.org.br/>. Acesso em: 07 out. 2022.

SILVA, Camila Silvana Souza e; PINTO, Camila Catherine; MOURA, Heloiza Nogueira; ARANTES, Bruno Otávio. O papel da "avaliação de desempenho por competências" no estado de Mnas Gerais segundo a perspectiva dos servidores públicos estaduais. **Caderno Profissional de Administração - UNIMEP**, v. 8, n. 1, p. 69-90, 2018.

SILVA, Francielle Molon; MELLO, Simone Portella Teixeira. **A implantação da gestão por competências: práticas e resistências no setor público**. Revista Eletrônica de Administração e Turismo - ReAT, v. 2, n. 1, p. 110-127, 2013.

SILVA, Anielson Barbosa (org.). **Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras**. 2. ed. João Pessoa: Editora UFPB, 2021. 619 p.

SILVA, Anielson Barbosa; BISPO, Ana Carolina Kruta de; AYRES, Simone Maia Pimenta Martins. **Desenvolvimento de carreiras por competências**. Brasília: Enap, 2019. 106 p.

SILVA, Monica de Cássia Borges da. **Gestão por competências**: compreendendo o processo de implementação em uma indústria do Norte do Paraná. Dissertação (Mestrado em Administração) – UEL, Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 205f., 2020.

SILVA NETO, Rodopiano Rocha da; REIS, Thiago Rodrigues; RIBEIRO, Adagenor Lobato. Perfil da gestão municipal no estado do Pará: um olhar a partir do índice de efetividade. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 23, n. 1, p. 93-106, 2020. DOI: 10.21714/1984-3925\_2020v23n1a6.

SKORKOVÁ, Zuzana. Competency Models in Public Sector. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 230, p. 226-234, 2016. PII: S1877042816311302. DOI: 10.1016/j.sbspro.2016.09.029.

SOARES, Luiz Augusto de Carvalho Francisco; OLIVEIRA JUNIOR, Aristides da Rocha; SOARES FILHO, Afrânio de Amorim Francisco; NOGUEIRA, Ricardo Jorge da Cunha Costa. Plano de carreiras, cargos e salários (PCCS) e motivação dos trabalhadores em saúde: a percepção dos funcionários da secretaria municipal de saúde de Manaus. **Revista de Administração Hospitalar**, v.10, n.1, pp. 61-74, jan/maio, 2013.

SOARES, Maria Thereza Rubim C.; SIGOLLO, Walter. Os desafios da gestão por competências em empresa pública. In: BASSOTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (org.). **Tópicos essenciais sobre gestão pública**. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

BARROS, Ana Caroline de Sousa; EMIL HOFFMANN, Valmir. Competências - proposta de um glossário para a administração pública a partir da produção científica nacional. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 3, p. 403-425, 2022. DOI: 10.21874/rsp.v73.i3.6369.

SPAGNOL, Carla Aparecida; GUIMARÃES, Eliane Marina Palhares; GODOY, Solange Cervinho Bicalho; MARQUES, Renata Lacerda. Conflitos organizacionais: a utilização da educação a distância para ensinar esse conteúdo nos cursos de graduação da área de saúde. **Revista Docência do Ensino Superior**, v. 3, p. 4-12, 2013.

STAKE, Robert E. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

STEFANO, S. R.; UEMURA, A. Y.; VERRI, R. A. Cargos, carreiras e salários: um estudo em uma instituição de ensino superior pública. **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 3, n. 3, p. 62-73, 2013.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa-Ação**. São Paulo: Cortez, 1986.

\_\_\_\_\_. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago. Governança Pública: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil. **FGV EESP – CCGI – Working Paper Series**, n. 27, v. 1, set. 2020.

TREIN, Laura Dexheimer; GIL, Juca. Mapa dos planos de carreira docente no Brasil. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 5, n. 2, 2015.

TRIBUNA SC. **2º maior polo moveleiro do Brasil é o de Arapongas**. Disponível em: [tribunasc.com/distincao/2020/05/06/2o-maior-polo-moveleiro-do-brasil-e-o-de-arapongas/](http://tribunasc.com/distincao/2020/05/06/2o-maior-polo-moveleiro-do-brasil-e-o-de-arapongas/). Acesso em: 06 nov. 2020.

UFJF. Campus GV. **Instrutivo para elaboração de relato de experiência**.

Disponível em:

<https://www.ufjf.br/nutricaoqv/files/2016/03/Orienta%C3%A7%C3%B5es-Elabora%C3%A7%C3%A3o-de-Relato-de-Experi%C3%Aancia.pdf>. Acesso em 07 Jul 2021.

VARGAS, Tiago Corrêa; DA LINHARES, Felipe Silva; GUEDES, Tiago Vargas; CERNICCHIARO, Luiz Eduardo Mazullo; OLIVEIRA, Adriano Dias de; CANTINI, Elaine. Gestão de pessoas por competência no setor público. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 7, n. 2, p. 804-813, 2021. DOI: 10.51891/rease.v7i2.878.

VERÇOSA, Pelegrino Santos; BASSI, Marcos Edgar. Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual do Acre: a configuração da carreira dos professores. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 8, p. 1-20, 2019.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto. Percepções sobre gestão do desempenho no setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 73, a, p. 8-25, 2022. DOI: 10.21874/rsp.v73.ia.6864.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 1ª Ed. Vol. 2. Brasília: UNB, 2004.

WOOD, Thomas Jr. **Mudança organizacional**. Rio de Janeiro: Atlas, 1995.

WRIGHT, Bradley E. Public Service and Motivation: Does Mission Matter? **Public Administration Review**, v. 67, n. 1, p. 54-64, 2007. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00696.x.

ZAPPELLINI, Marcelo Beckert; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. **Administração ensino e pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 241–273, 2015.