

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**GESTÃO DE PESSOAS NA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
DO RIO DE JANEIRO**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE
EMPRESAS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

LUCIO ALMIRÃO FERREIRA

Rio de Janeiro, agosto de 2009.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Deus por me proporcionar saúde, luz e força para caminhar nessa longa trajetória e por me permitir chegar até aqui.

Agradeço a minha orientadora, a professora Sylvia Constant Vergara pelos conhecimentos repassados e, principalmente, pela confiança.

Agradeço aos meus pais, Lucio Oswaldo e Albaniza, pelos exemplos de luta, superação e honestidade nos quais me espelho, pelos ensinamentos e valores que me foram transmitidos ao longo da minha vida, fundamentais para a minha formação moral.

Agradeço à minha namorada, Fabrícia, pelo apoio emocional e, principalmente, pelo incentivo nos momentos mais difíceis.

Agradeço ao meu amigo Cláudio Luiz pelos longos anos de convivência e trabalho, nos quais aprendi a admirar todo o seu talento profissional e amizade.

Agradeço à Prefeitura do Rio de Janeiro pela oportunidade de realizar esse estudo e aos professores Enrique Saravia e Pedro Cunha Campos Roquette por terem aceitado o convite para compor a banca examinadora de minha dissertação.

Agradeço a todos os funcionários da EBAPE pelo apoio institucional que me foi dado.

Agradeço a todos os amigos da turma de mestrado pela convivência diária, pelos bons e maus momentos compartilhados sempre de forma solidária e pela amizade que ultrapassa o espaço acadêmico.

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo verificar se o modelo de Gestão de Pessoas adotado durante o período de janeiro de 2005 e dezembro de 2008 na Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro do Rio (PGM-RJ) é compatível com desafios da sociedade e da gestão de pessoas no século XXI e porquê. Para possibilitar esta conclusão, os meios utilizados foram as pesquisas bibliográfica, documental e de campo, por meio de um processo auto-etnográfico. O levantamento bibliográfico apresentou o processo evolutivo e a cultura da administração pública no Brasil, os novos desafios da sociedade e da gestão de pessoas no século XXI, o processo evolutivo da gestão de pessoas e suas principais abordagens e modelos. A pesquisa de campo forneceu dados que relacionados com o levantamento bibliográfico, possibilitaram identificar as características predominantes da administração e da cultura pública presentes na PGM-RJ e as abordagens de gestão de pessoas identificadas. Além disso, a pesquisa ressalta que mesmo com todo esforço na realização de mudanças, e com avanços obtidos, principalmente relacionados ao uso de outras abordagens diferentes da funcionalista, as práticas de recursos humanos adotadas na PGM-RJ durante o período de janeiro de 2005 e dezembro de 2008 não se mostraram totalmente compatíveis com os desafios da sociedade e da gestão de pessoas no século XXI.

ABSTRACT

This study aimed to verify the type of Personnel Management adopted during the period between January 2005 and December 2008 at the Municipal General Attorney's Office (PGM-RJ) is compatible with the challenges of society and management people in the twenty-first century and why. To enable this conclusion, the means used were the research literature, documentary and field, through a process of self-ethnography. The literature review presented the evolutionary process and culture of public administration in Brazil, the new challenges of society and people management in the twenty-first century, the evolutionary process of managing people and its main approaches and models. The field research provided data wich related to them with the literature review, allowed to identify the predominant features of public administration and culture of PGM-RJ and the people management approaches identified. In addition, the study highlights that despite the effort in making changes and advances in the use of many different ideas of functionalist approach, the human resource practices adopted in the PGM-RJ during the period between January 2005 and December 2008 were not fully compatible with the challenges of society and people management in the twenty-first century.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Classificação das atividades de gestão de pessoas.....	37
Figura 2.2 – Definição dos papéis de RH.....	39
 Figura 3.1 - Linhas Estratégicas da PGM-RJ	49
Figura 3.2 – Organograma da PGM-RJ.....	50
Figura 3.3 – Organograma da Coordenadoria Administrativa – 2005/2006.....	51
Figura 3.4 – Modelo de Atuação do RH.....	56
Figura 3.5 – Organograma da Coordenadoria Administrativa – 2007	61
Figura 3.6 – Logomarca de Campanha da GRH	63
Figura 3.7 – Logomarca Qualidade de Vida no Trabalho	63
Figura 3.8 - Um novo Modelo de Gestão de Pessoas na PGM-RJ.....	64
Figura 3.9 – Peça de comunicação: Cultura tecnológica ou cultura tradicional?.....	66
Figura 3.10 – Fotos de postos de trabalho.	67
Figura 3.11 – Campanha de doação de brinquedos	68
Figura 3.12- Tela do SW PA Virtual: Mesa de Trabalho	69
Figura 3.13- Logomarca da Sessão Pipoca.....	71
 Figura 4.1 – Desafios e Práticas de RH.....	77

SUMÁRIO

1 O PROBLEMA E A METODOLOGIA	9
1.1 Introdução	9
1.2 Objetivos	11
1.3 Delimitação do estudo	12
1.4 Relevância do estudo	13
1.5 Tipo de pesquisa	14
1.6 Coleta de dados	15
1.7 Tratamento de dados	15
1.8 Limitações do método	18
2 REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 A Administração Pública no Brasil	20
2.2 Cultura nas Organizações Públicas	26
2.3 Novos Desafios da Sociedade e da Gestão de Pessoas no Século XXI	28
2.4 Evolução do Pensamento na Gestão de Pessoas	32
2.5 Modelos de Gestão de Pessoas	36
2.5.1 Abordagem Funcionalista	37
2.5.2 Abordagem Estratégica	38
2.5.3 Abordagem Política	44
2.5.4 Outras Perspectivas	44

3. O CASO PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	46
3.1 O Órgão Central de Recursos Humanos	46
3.2 Conhecendo a PGM-RJ	47
3.3 O Modelo de Gestão de Pessoas	52
3.3.1 Período de Janeiro de 2005 a Setembro de 2006	52
3.3.2 Período de Outubro de 2006 a Maio de 2007	56
3.3.3 Período de Junho de 2007 a Dezembro de 2008	61
 4. CONCLUSÕES E PROPOSTAS PARA PESQUISAS FUTURAS	 75
4.1 CONCLUSÕES	75
4.2 PANORAMA DE AÇÕES GERENCIAIS	79
4.3 PROPOSTAS PARA PESQUISAS FUTURAS	79
 5 REFERÊNCIAS	 81

1 O PROBLEMA E A METODOLOGIA

Este primeiro capítulo aborda o problema de pesquisa que originou este trabalho. Faz parte dele o objetivo final e os intermediários, bem como os limites dentro dos quais a pesquisa desenvolve-se, sendo apresentada também a relevância do estudo, que justifica a escolha do problema. Este capítulo também demonstra como a pesquisa foi realizada para elucidar o problema levantado. São apresentados, para isso, o tipo da pesquisa que foi realizada, a forma pela qual foram coletados os dados, assim como o tratamento a que foram submetidos. Por fim, mostram-se as limitações que o método escolhido impõe à pesquisa.

1.1 Introdução

É inegável que as relações de trabalho no início deste século são completamente diferentes do início do século passado. Os modos de produção mudaram, as relações entre empregados e empregadores mudaram e, logicamente, as relações entre os funcionários também mudaram. Novas tecnologias surgiram tanto para facilitar quanto para mudar radicalmente a forma de se trabalhar dentro das organizações e é neste cenário que os empregados e empregadores estão inseridos.

No mundo atual, o maior patrimônio das organizações deixam de ser as máquinas, edifícios, fábricas e demais ativos tangíveis. Apesar deste fato, na prática, ainda não ser percebido pela maioria das empresas, o maior patrimônio das empresas deveria ser seu capital intelectual. O que está na mente dos funcionários é mais valioso do que os bens tangíveis da organização.

Frente a esta nova realidade, a competição entre as empresas não está mais no nível de produtos, preços, distribuição e comunicação. As organizações agora necessitam também reter seus principais talentos, bem como buscar no mercado talentos que adicionem valor à organização.

Somada a esta necessidade de agregar novos talentos e mantê-los na organização, cresce a convicção de que funcionários mais satisfeitos produzem mais e, logo, trazem maior retorno para a organização. Assim, estudos sobre o comportamento humano e suas motivações jamais deixaram de estar em pauta tanto no meio acadêmico e no meio profissional.

Esta preocupação vai além das organizações privadas; ela também permeia, cada vez mais, as organizações públicas. A população está cada vez mais exigente quanto aos serviços prestados pelos entes governamentais, bem como pela melhor alocação dos recursos gerados pela arrecadação de impostos.

A pressão da sociedade somada às exigências dos servidores públicos por melhores condições de trabalho cria nos gestores públicos a preocupação cada vez maior em buscar padrões de excelência na prestação dos serviços públicos. A administração pública, atualmente, deve revisar todas as suas principais formas de atuação com vistas à geração de melhores resultados para a sociedade. Ações burocráticas devem dar lugar a iniciativas inovadoras e proativas, e o foco passa a ser o aprimoramento da capacidade gerencial das instituições públicas com melhor utilização dos recursos do Estado.

No município do Rio de Janeiro a pressão não é diferente. Cada vez mais os cidadãos cobram respostas mais velozes para seus anseios e, neste cenário, a Gestão de Pessoas ganha o papel

de protagonista. Preparar os líderes e liderados para esse novo paradigma é um dos principais desafios.

Baseado no exposto, a pesquisa busca responder o seguinte problema: O modelo de Gestão de Pessoas adotado durante o período de janeiro de 2005 e dezembro de 2008 na Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM-RJ) é compatível com desafios da sociedade e da gestão de pessoas no século XXI? Por quê? Responder esse problema foi, então, o objetivo final da presente dissertação.

1.2 Objetivos Intermediários

A fim de alcançar o objetivo final, foram perseguidos os seguintes objetivos intermediários:

- Apresentar o processo evolutivo e a cultura da administração pública no Brasil;
- Apresentar os novos desafios da sociedade e da gestão de pessoas no século XXI;
- Apresentar o processo evolutivo da gestão de pessoas;
- Apresentar as principais abordagens e modelos de gestão de pessoas;
- Apresentar o órgão central de recursos humanos da Prefeitura do Rio de Janeiro durante o período de janeiro de 2005 e dezembro de 2008 – A Secretaria Municipal de Administração;
- Apresentar os modelos teóricos adotados como referencial na PGM-RJ durante o período de janeiro de 2005 e dezembro de 2008;

1.3 Delimitação do Estudo

Este trabalho não pretende elaborar novas teorias, nem exaurir todos os conceitos sobre gestão de pessoas, mas sim utilizar os principais conceitos e fundamentos sobre o tema para avaliar o modelo de gestão de pessoas adotado na Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro.

Tendo em vista a grande variedade de assuntos relacionados ao tema Gestão de Pessoas, a pesquisa ao analisar o caso da PGM-RJ se limita à:

- Analisar o caso sob a ótica do processo evolutivo da administração pública brasileira e da gestão de pessoas, uma vez que o estudo é sobre a área de recursos humanos de uma organização pública brasileira. Tal histórico tem valia para o entendimento das origens e de e dos possíveis rumos relacionados aos temas;
- Analisar o caso levando em consideração a cultura das organizações públicas sem, entretanto, se aprofundar no tema.
- Analisar os principais modelos teóricos de gestão de pessoas e traçar um paralelo com as práticas da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro;
- Analisar os principais desafios da sociedade e da gestão de pessoas no século XXI de maneira a verificar a adequação da organização estudada à nova realidade.

O tema está relacionado a outros de grande importância, tais como sistemas de informação de RH, criatividade, liderança, motivação, ética e responsabilidade social. Contudo, eles não serão aqui diretamente abordados.

O estudo está também delimitado à percepção do Diretor de Recursos Humanos sobre os depoimentos, atitudes pessoais, relatórios e documentos durante o período pesquisado. A opção será explicitada na metodologia do estudo.

1.4 Relevância do Estudo

É notória a importância do homem dentro das corporações modernas. O foco, antes nas máquinas e o na visão do homem como recurso, passa agora para o capital intelectual e para Gestão com Pessoas, alinhando cada vez mais os objetivos organizacionais com os individuais dos trabalhadores.

Cada vez mais, não só a Prefeitura, como todas as organizações passarão a depender de um envolvimento e comprometimento das pessoas com seus objetivos estratégicos. Esse envolvimento e comprometimento são vitais para (DUTRA, 2008):

- produtividade e qualidade;
- velocidade na internalização de novas tecnologias;
- otimização da capacidade instalada;
- criação de oportunidades para a aplicação de competências;
- velocidade de resposta.

Esse trabalho apresenta dos tipos de relevância para a área de administração pública. Uma de ordem teórica e outra de ordem prática.

A relevância teórica desse estudo deve-se ao fato de sua contribuição refletir sobre os conceitos de gestão de pessoas aplicados a uma organização pública da administração municipal do Poder Executivo, com grande relacionamento com o Poder Judiciário. Tal contribuição atenderá aos anseios de pesquisadores acadêmicos dessas áreas e gestores públicos que buscam modelos alternativos de gestão de pessoas aplicados a este tipo de organização.

A relevância prática diz respeito à alternativa que o estudo oferece ao campo das práticas de gestão de pessoas, mostrando aos gestores da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro e de demais órgãos da Prefeitura, um diagnóstico quanto à adequação das demandas da sociedade do século XXI do modelo aplicado no órgão pesquisado. Tal contribuição servirá de subsídio para tomada de ações de manutenção, prevenção ou correção sobre o assunto.

1.5 Tipo de pesquisa

Com base no critério de classificação de pesquisa de Vergara (2009b), quanto aos fins a presente pesquisa é explicativa, pois identifica a compatibilidade do modelo de Gestão de Pessoas adotado durante o período de janeiro de 2005 a dezembro de 2008 na Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro com as demandas da sociedade atual e explica o resultado justificando os motivos da compatibilidade ou da incompatibilidade.

Quanto aos meios ela é bibliográfica, documental e um estudo de caso realizado no campo, como a explicitação, na seção 2.2, da forma pela qual os dados foram coletados permite perceber.

1.6 Coleta de dados

- a) Os dados bibliográficos foram coletados em livros, artigos científicos, dissertações e teses, periódicos científicos, internet, planos e programas sobre administração pública e gestão de pessoas. Os dados bibliográficos constituíram o referencial teórico da pesquisa.
- b) A pesquisa documental foi feita nos documentos públicos a respeito do tema pesquisado.
- c) O estudo de caso foi realizado no campo, utilizando a observação participante com registro de incidentes pertinentes, num processo auto-etnográfico, durante o período de outubro de 2006 a novembro de 2008, período esse em que o autor ocupou o cargo de Diretor de Recursos Humanos¹ da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM-RJ).

1.7 Tratamento de dados

a) Para a pesquisa bibliográfica foi feita uma leitura exploratória do material coletado classificando-o em grupos de acordo com os blocos temáticos:

- Administração Pública
 - Evolução do Pensamento no Brasil
 - Características da Cultura Organizacional Pública
 - Novos Desafios da Sociedade e da Gestão de Pessoas no Século XXI

¹ O cargo posteriormente teve sua nomenclatura alterada para Gerente de Recursos Humanos

- Gestão de Pessoas
 - Evolução do Pensamento
 - Modelos adotados como referencial

Após, realizou-se a leitura seletiva do material selecionado, a fim de melhor conhecer o posicionamento dos autores sobre os assuntos e melhor identificar a orientação teórica da pesquisa.

b) A pesquisa documental seguiu os mesmos passos da bibliográfica. Primeiro, a leitura exploratória para classificação dos documentos pertinentes ao trabalho, depois a seleção e ordenação dos documentos relevantes.

c) No campo, os dados da pesquisa foram coletados por meio da observação participante com registro de incidentes pertinentes com um processo auto-etnográfico. O desenvolvimento operacional do método se deu entre outubro de 2006 e dezembro de 2008, período de claras mudanças organizacionais na PGM-RJ. Mudanças segundo Alvesson (2003a), oferecem boas ocasiões para estudos auto-etnográficos e aproveitou-se esse ensejo.

Foram observados relacionamentos envolvendo servidores e gestores em momentos variados, desde momentos de confraternização até reuniões executivas. Tal método fica mais claro nas palavras de Alvesson (2003a, p. 174):

“A auto-etnografia é um estudo e texto em que o pesquisador-autor descreve um ambiente cultural em que ele/ela tem um ‘acesso natural’, é um participante ativo, mais ou menos em igualdade de condições com outros participantes. O pesquisador então trabalha e/ou vive no ambiente e usa as experiências, conhecimento e acesso ao material empírico para fins de investigação²”.

² Tradução do autor

A pesquisa adotou uma abordagem emergente-espontânea (ALVESSON, 2003a), na qual os registros eram realizados no momento em que situações relevantes aconteciam. Foram consideradas situações relevantes, as que envolveram o tema gestão de pessoas. O estudo concentra-se em explorar a riqueza de algumas situações internas para, posteriormente, compará-las ou analisá-las sob uma ótica externa. Sobre a dúvida do que seria interessante em um estudo, podemos observar a opinião de Alvesson (2003a, p. 182):

“O leitor pode se perguntar o que é interessante? Este é, naturalmente, em certa medida, de acordo com um de gosto pessoal e pré-compreensão, mas, de acordo com minha experiência, geralmente existe um nível relativamente elevado de intersubjetividade na avaliação de que é interessante. Um relato interessante nos diz alguma coisa, revelando sobre o que se passa em um determinado lugar. Ele explora algo inesperado ou permite ver algo familiar em uma nova luz. Um certo nível de generalidade, portanto, é chamado para. Material altamente idiossincrático pode ser divertido, mas não é necessariamente intelectualmente interessante. Normalmente um toque interessante traz uma mistura de familiaridade/surpresa. Esta combinação assegura algum elemento de generalização (embora, evidentemente, não no sentido estatístico) e algum elemento de variação / singularidade³”.

Também se levou em consideração, na contextualização do cenário, o nível de conhecimento dos servidores a respeito dos conceitos de gestão de pessoas e o material de apoio utilizado no seu cotidiano (equipamentos). Foram preservados os dados relacionados aos nomes dos servidores e gestores envolvidos na pesquisa.

A utilização de gravadores ou qualquer outro método de registro simultâneo dos dados foi descartado uma vez que isso poderia inibir falas ou produzir falas pré-determinadas em reuniões ou outras ocasiões. Os registros de campo foram realizados, em sua maioria,

³ Tradução do autor

momentos após o acontecimento dos fatos em um editor eletrônico de textos inserido no celular e na estação de trabalho do autor.

Uma segunda análise dos dados foi realizada durante o período de Janeiro de 2009 e Junho de 2009 quando o autor não mais estava lotado na PGM-RJ. Tal fato contribuiu para um novo olhar sobre os dados e fatos, entretanto nesse momento analisando a situação como um expectador externo.

1.8 Limitações do método

O método escolhido para o estudo apresenta certas limitações e elas são descritas aqui:

- Por mais cauteloso que o autor tenha sido, existe a possibilidade de que a escolha de algumas situações representem uma visão limitada do mundo, ou seja, a visão somente do autor sobre determinada situação;
- Por mais cauteloso que o autor tenha sido, existe a possibilidade de que algumas situações tenham sido generalizadas equivocadamente, quando, na verdade, se tratam de exceções;
- A própria história de vida do pesquisador influenciou sua interpretação, apesar de todos os cuidados e esforços realizados. Admite-se, aqui, a inexistência da neutralidade científica;
- A delimitação do estudo à PGM-RJ não permitirá generalizações das conclusões às demais secretarias do município do Rio de Janeiro;

Este capítulo apresentou o problema de pesquisa que está relacionado com a gestão de pessoas na PGM-RJ. Na sequência, foram expostos os objetivos propostos do trabalho e os limites dentro dos quais ele se desenvolverá. A justificativa da escolha do problema com os relevantes aspectos do estudo também foi apresentada. Neste capítulo, também se procurou demonstrar como a pesquisa se desenvolveu. Ela foi explicativa, quanto aos fins, e quanto aos meios, bibliográfica, documental e um estudo de caso realizado no campo. Foi apresentada a observação participante mediante o processo auto-etnográfico como método de coleta de dados no campo e de seu tratamento. O capítulo é finalizado com considerações sobre as limitações que o método pode apresentar no desenvolver da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo é feita uma a apresentação da literatura sobre administração pública e sobre os modelos teóricos de gestão de pessoas, ambos assuntos também são contextualizados através de seu desenvolvimento histórico. O capítulo também apresenta traços culturais presentes nas organizações públicas e os principais desafios da sociedade e da gestão de pessoas no século XXI. O problema de pesquisa será analisado à luz dos conceitos aqui apresentados.

2.1 A Administração Pública no Brasil

Uma vez que o presente estudo pretendeu estudar uma organização pública brasileira, foi admitido o pressuposto de que não é possível entender as recentes transformações do Estado, da organização governamental e da gestão de pessoas na administração pública brasileira sem tentar reconstruir seus processos de formação.

O conceito de Administração Pública tem uma diversidade de sentidos e seu significado é bastante amplo. Entretanto aqui são citados três significados que serviram de balizamento para este o trabalho:

“Administração pública são a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo” (WALDO, 1971, p. 6).

“Em seu sentido mais abrangente, a expressão administração pública designa o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal” (BOBBIO, 1998, p. 10)

“De tudo isso se deduz que o significado do substantivo administração e do adjetivo pública é bastante claro: gerenciar os propósitos de um

governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação” (TENÓRIO e SARAIVA, 2007, p. 114).

A caracterização da administração pública brasileira neste estudo não tem como objetivo esgotar todos os detalhes históricos, mas sim, realizar a apresentação dos três principais tipos de administração pública que ficaram marcados durante a história: patrimonialista, burocrático e o da nova gestão pública ou administração gerencial (MATIAS-PEREIRA, 2008b; BRESSER-PEREIRA, 2006 e COSTA, 2008). É razoável expor que esta divisão é meramente didática, tendo como objetivo criar uma seqüência de raciocínio para o leitor. É notório, entretanto, que existem interseções entre os modelos, não existindo na prática um modelo “100% puro”.

Administração Pública Patrimonialista:

Max Weber (1999) introduziu o conceito de patrimonialismo nas ciências sociais para se referir a uma variante da dominação tradicional. A dominação patrimonial se apóia na existência de um quadro administrativo não burocrático, formado por relações de afetividade, lealdade e confiança, sendo remunerados e/ou recompensados com feudos. Segundo Matias-Pereira (2008b, p. 111):

“Assim, na Administração Pública Patrimonialista o aparelho do Estado atua como extensão do poder do monarca. Os servidores públicos possuem status de nobreza real. Os cargos funcionam como recompensas, o que gera o nepotismo. Isso contribui para a prática de corrupção e do controle do órgão público por parte dos soberanos”.

Assim como para Bresser Pereira em Reforma do Estado e Administração Pública (2006, p. 26):

“Patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista. Com o surgimento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre res pública e bens privados”

Como resposta aos excessos promovidos pelos Estados patrimonialistas, naturalmente ocorreu a consolidação dos Estados democráticos e o fortalecimento da doutrina burocrática. Sobre o capitalismo o trabalho segue a linha de pensamento exposta por Faoro (1979) segundo o qual o patrimonialismo brasileiro absorveu o capitalismo e promoveu o seu desenvolvimento sob o comando político, aproveitando dele as técnicas, a indústria, as empresas e os grandes mercados, mas conservando as concessões de privilégios.

Administração Pública Burocrática:

Tendo exposto o contexto de seu surgimento, parte-se para caracterização da Administração Pública Burocrática que segundo Matias-Pereira (2008b, p. 111):

“A administração Pública burocrática nasce na segunda metade do século XIX, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista”.

Para Costa (2008, p. 841):

“A burocracia está no horizonte da administração pública que se consolida e atualiza. Se esse movimento se deu de forma lenta e superficial nos primeiros 100 anos de história do Brasil independente, ele vai encontrar seu ponto de inflexão e aceleração na Revolução de 1930. De fato, a partir desse marco e durante a maior parte do século XX, o Brasil empreendeu um continuado processo de modernização das estruturas e processos do aparelho de Estado”.

O principal expoente do pensamento burocrático foi Max Weber, sociólogo alemão, que a retratou como máquina completamente impessoal, que funciona de acordo com regras, enquanto as pessoas ficam em plano secundário.

Segundo Weber, citado por Maximiano (2005), são características que compõem o tipo ideal burocrático: Formalidade, Impessoalidade e Profissionalismo. As burocracias são formadas por funcionários. Como fruto de sua participação, os funcionários obtêm os meios para sua subsistência. As burocracias operam como sistemas de subsistência para os funcionários.

A burocracia ou organização burocrática também possibilita o exercício da autoridade a obtenção da obediência com precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança. A burocracia, segundo Weber, é mais racional porque é mais capaz de atender ao objetivo da organização social do que o carisma ou a tradição (MOTTA, 1975).

Maximiano (2005) traz um panorama das disfunções da burocracia segundo autores como Charles Perrow, William Roth e Robert K. Merton. Entre as disfunções estão o particularismo (defesa de interesses de grupos externos), a satisfação de interesses pessoais, o excesso de regras, o mecanicismo (trabalho rotineiro e alienante), a hierarquia e o individualismo.

Cumprе alertar para as interpretações do fenômeno burocrático sob o aspecto ideológico, que ao sabor de interesses podem distorcer sua abordagem. Segundo Tenório (1981), não é a burocracia o elemento exclusivamente distorcido de nossa sociedade. É a sociedade ou aqueles que a compõem ou dirigem que a deformam.

Para Matias-Pereira (2008a) a gestão pública no Brasil nunca chegou a ter um modelo de burocracia consolidado. Constata-se a existência de um padrão híbrido de burocracia patrimonial com presença dos elementos como clientelismo, corporativismo e corrupção. Sobre a crise do modelo o autor apresenta o seguinte trecho que se encaixa perfeitamente no cenário alvo deste estudo:

“A crise da burocracia pública brasileira permeia as dimensões da estratégia (foco e convergência de programas e ações), da estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros), dos processos (sujeitos às regras padronizadas altamente burocratizadas), das pessoas (com inúmeras distorções relativas à distribuição, carência, qualificação e remuneração), dos recursos (inadequados, desde os logísticos e instalações à tecnologia da informação, embora haja focos de excelência) e da cultura (excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas)” (MATIAS-PEREIRA, 2008a, p. 76).

Nova Gestão Pública ou Administração Gerencial

Segundo Bresser (2006), apesar do progresso obtido pela administração burocrática durante o século XX com a ampliação do papel social e econômico do Estado, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos - provou ser inadequada. A corrupção e o nepotismo talvez pudessem ser evitados com essa estratégia; entretanto ela se mostrava lenta, cara e ineficiente para a nova realidade. Emerge desta nova necessidade um novo modelo de administração que tomou de empréstimo os avanços por que passaram no século XX das empresas privadas, sem perder o objetivo central da administração pública: a satisfação do interesse público. Bresser (2006, p.28) explicita:

“A administração pública gerencial emergiu na segunda metade deste século como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais

eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do rent-seeking⁴ ou da corrupção aberta”.

Sobre a nomenclatura “administração pública gerencial”, utilizada no Brasil, podemos observar:

“Instituída por Hood (1991), a expressão ‘nova administração pública’ (NAP), no contexto do processo de reforma do aparelho do Estado, foi incorporada no Brasil como Administração Pública gerencial – em um esforço de seu coordenador político de se distanciar do movimento reformista internacional e de sua vinculação com o ideário neoliberal (BRESSER-PEREIRA, 2001)” (MATIAS-PEREIRA, 2008b, p. 103).

“A implantação do NPM no Brasil procurou delinear um novo padrão de gestão pública, a denominada ‘administração gerencial’, apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social” (MATIAS-PEREIRA, 2008a, p. 75-76).

Expandindo o foco para o cenário mundial, conforme Ferlie *et al.* (1999), podem ser visualizados quatro modelos da nova administração pública:

1. Modelo focado na eficiência: aproximação entre as práticas privadas e públicas com o estabelecimento de novos padrões de eficiência.
2. Modelo com maior controle financeiro: introdução de sistemas de custos e auditorias e monitoramento do desempenho e desregulamentação do mercado.
3. Modelo de *downsizing* e descentralizado: mudança da gestão hierárquica para a gestão por contratos, surgimento de organizações separadas para a compra e prestação de serviços, além da redução da folha salarial.
4. Modelo focado na excelência: é o menos desenvolvido até hoje e tem sua orientação para o serviço público prestado ao cidadão.

⁴ Bresser (2006) também define como privatização

Tendo contextualizado a evolução da administração pública no Brasil, torna-se relevante analisar o contexto cultural das organizações públicas, para que seja possível melhor compreender a organização estudada.

2.2 Cultura nas Organizações Públicas

Por meio de diferentes arranjos culturais podem-se observar diferentes hábitos e atitudes. Em virtude disso, observar o contexto cultural das organizações públicas foi de grande valia para a análise realizada por este estudo. Assim, a seguir será apresentado um breve arcabouço teórico que não pretende esgotar o assunto, entretanto servirá para manter a discussão “nos trilhos” e entender alguns processos de mudança ocorridos na organização estudada, uma vez que segundo Mintzberg *et al* (2000), a cultura organizacional é a base da organização.

Hall (1978, p. 80) afirma que “a cultura possui três características: ela não é inata, e sim aprendida; suas distintas facetas estão inter-relacionadas; ela é compartilhada e de fato determina os limites dos distintos grupos. A cultura é o meio de comunicação do homem”.

Já conforme Fleury (1996, p. 22) “cultura organizacional é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expresso em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto age como elemento de comunicação e consenso, como oculta e instrumentaliza as relações de dominação”.

Schein (1984, p.3), um dos autores mais recorrentemente citados em termos desse assunto, explicita:

“...Cultura organizacional é o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o bastante para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas⁵”.

Assim, pode-se dizer que cultura é um conjunto de modos de pensar, de sentir e de agir, mais ou menos formalizados sendo partilhados pela maioria das pessoas. Mais especificamente nas organizações públicas pode-se visualizar o seguinte:

“A cultura de organizações públicas leva essas mesmas organizações a burocracias públicas tradicionais que além de terem se tornado complexas, com características centralizadoras e estruturas rígidas, não têm sido orientadas para o atendimento das necessidades dos cidadãos, ou para a eficácia e efetividade. Para tanto, difundem-se no setor público inovações consideradas exitosas no setor empresarial, sem que se considerem objetivos e valores predominantes na administração pública”(PIRES e MACEDO, 2006, p.100).

Ainda de acordo com Pires e Macedo (2006) as organizações públicas contêm características adicionais às demais organizações como: apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras. Tais diferenças são importantes na definição dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e políticas de recursos humanos.

Diversas características das organizações públicas como burocracia em excesso, autoritarismo, centralização, aversão ao empreendedorismo, paternalismo, corporativismo e descontinuidade administrativa (CARBONE, 2000), dificultam os processos de mudança organizacional, trazendo a tona à necessidade não só de adotar novos modelos de gestão, mas como também a importância de se introduzir uma nova cultura de gestão, conforme sustenta

⁵ Tradução do autor

Guimarães (2000, p. 127): “Essa transformação só é possível quando ocorrer uma ruptura com os modelos tradicionais de administração dos recursos públicos e introduzir-se uma nova cultura de gestão”.

Constata-se que as características culturais de uma organização podem, dessa maneira, representar enormes obstáculos nos processos de inovação e mudança, principalmente nas organizações públicas. Com a ciência desses desafios internos, a próxima seção trará os novos desafios encontrados pela gestão de pessoa e pela sociedade no século XXI.

2.3 Novos Desafios da Sociedade e da Gestão de Pessoas no Século XXI

A sociedade do século XXI exige uma administração pública mais competitiva, eficiente e transparente, uma vez que a estrutura pesada, centralizada e burocrática da administração pública brasileira não tem sido capaz de responder como organização, às demandas e desafios da modernidade.

Uma reconhecida incapacidade de satisfazer, de forma eficaz e tempestiva, as necessidades dos cidadãos, balizada por processos de decisão demasiado longos e complexos, somados a falta de motivação dos funcionários e desvalorização do próprio conceito de missão de serviço público são evidências ilustradas por Matias Pereira (2008a, p. 77-78) a respeito desse novo cenário.

Para Bresser Pereira (2008, p. 175): “O estado democrático social do final da segunda metade do século XX ou do começo do século XXI, além de garantir a lei, deve prestar serviços com

eficiência”. Para isso, é importante e necessário obter avanços nas práticas administrativas e gerenciais do setor do público.

No contexto geral, Vergara (2009a, p. 35) acredita que a sociedade atual passa por um momento ímpar, marcado por mudanças profundas e velozes nos campos político, econômico, tecnológico, social e dos valores pessoais. Tal período pode ser descrito com algumas características como velocidade e quantidade das informações, alta competitividade, globalização, regionalismos, escassez de recursos naturais, tecnologia como elemento de aproximação, envelhecimento da população, crescente participação feminina e crescente consciência política.

Para Drucker (2002) o maior recurso da nova sociedade será o conhecimento, e os grupos sociais mais importantes serão constituídos pelos trabalhadores do conhecimento. Tal pensamento também é compartilhado por Mclean (apud BECKER *et al*, 2001, p.21):

“A empresa que perder todos os seus equipamentos, mas preservar as habilidades e conhecimentos da força de trabalho, retornará aos negócios com razoável rapidez. A empresa que perder sua força de trabalho, mas mantiver seus equipamentos, jamais se recuperará”.

Maximiano (2005, p. 21) ao falar sobre a mudança de paradigmas na passagem para o terceiro milênio, também ressalta a valorização dos trabalhadores do conhecimento em detrimento dos operários clássicos. Além disso, ele elenca novos paradigmas como a substituição e potencialização das funções humanas de decisão, comunicação e informação por computadores; a adoção de estruturas organizacionais mais enxutas com grupos de trabalhadores autogeridos e polivalentes; além da ênfase na competitividade sem deixar de observar valores éticos, de responsabilidade social e cidadania empresarial.

Nesse cenário parece claro que a Gestão de Pessoas também passa por grandes desafios, principalmente para ampliar o seu foco, da função administrativa tradicional, para uma função estratégica mais abrangente. Se a função RH for incapaz de mostrar o seu valor correrá o risco de ser terceirizada.

Segundo Ulrich (2000, p. 35), a questão central não é referente ao fim da gestão de pessoas, mas sim ao que se deve fazer com ela. A mudança nesse novo contexto é inevitável; pessoas e organizações devem ser capazes de aprender com rapidez e continuidade, de inovar incessantemente e assumir novos desafios como ressalta a música de Seixas (1993)

“Eu prefiro ser
Uma metamorfose ambulante
Do que ter
Aquela velha opinião formada
Sobre tudo”.

Sobre os desafios da gestão de pessoas vale a pena trazer a perspectiva de Gil (2001) sobre a qual os desafios da área são descritos com base na obra de Gomes-Meija, Balkin e Cardy (1998) e segmentados em ambientais, organizacionais e individuais.

Sobre desafios ambientais novamente surgem fatores já citados anteriormente como globalização, responsabilidade social, revolução da informação e da comunicação e maior exigência em cima dos trabalhadores. Além disso, fatores como maior participação do estado, ampliação do setor de serviços e redução da jornada de trabalho também aparecem como desafios.

A respeito dos desafios organizacionais fatores como competitividade, autogerenciamento de equipes, cultura organizacional, administração virtual, terceirização, *downsizing*, descentralização e integração dos empregados à cadeia de valor são destacados.

No campo dos desafios individuais cresce a necessidade de identificação dos trabalhadores com a empresa, do foco na produtividade sem se abster de condutas éticas e do estímulo ao *empowerment* como tecnologia organizacional. Além disso, cresce a preocupação dos trabalhadores com a segurança no emprego e com a sua qualidade de vida, já pelo lado das organizações a preocupação é com a manutenção de talentos e do capital intelectual.

Tais desafios demandam um novo papel para a área de Recursos Humanos. Ribeiro (2006, p. 17) traz uma série de ações, dentre as quais se destacam:

- Tornar disponíveis a todos as oportunidades de emprego e desenvolvimento de carreira e dar suporte às demais unidades da empresa funcionando como facilitador nos processo de administração de pessoas;
- Buscar sempre a diversidade, objetivando aumentar o capital intelectual e ter no treinamento a principal ferramenta para retenção do capital humano e desenvolvimento de novas competências para a atual era organizacional;
- Dignificar o trabalho e o ser humano, ajudar as pessoas em seu processo de desenvolvimento pessoal e profissional, além de oferecer uma remuneração competitiva a todos os funcionários.

Para Ulrich (1998), à medida em os vetores de mudança e de pressão por mais competitividade e de criação de valor nas organizações tornam-se mais fortes e presentes,

novos papéis de RH são exigidos. Assim, segundo o autor, a análise da transição de... para passa a ser simplista e primária, pois os papéis que devem ser assumidos e exercidos pelo RH são, na verdade, complexos, múltiplos e interdependentes.

Ulrich propõe um "Modelo de Múltiplos Papéis" para a Gestão de RH, com o objetivo de criar valor e obter resultados para organização como um todo. Os papéis são: Administração de Estratégias de Recursos Humanos, Administração da Transformação e Mudanças, Administração da Infra-estrutura da Empresa, Administração da Contribuição dos Funcionários.

Observa-se que o atual modelo de gestão de pessoas ultrapassa a visão operacional e fragmentada do trabalho e passa a atuar de forma estratégica, com visão holística da organização e do seu próprio papel dentro desse modelo de organização. O modelo Ulrich e outros característicos do novo papel da gestão de pessoas serão apresentados em próximas seções do estudo.

2.4 Evolução do Pensamento na Gestão de Pessoas

A administração é praticada desde que existem os primeiros agrupamentos humanos (MAXIMIANO, 2005) e embora a gestão com pessoas remonte à antiguidade (GEORGE, 1968), apenas no final do século XIX e durante os séculos XX e XXI a questão passou a ser sistematizada com mais frequência.

Apesar de ser lido de diferentes maneiras por diferentes autores, o processo evolutivo da gestão de pessoas vai aqui descrito, seguindo a abordagem funcionalista, conforme cita Dutra (2008):

- operacional: até a década de 60. Nessa fase, a gestão de pessoas preocupa-se basicamente com a operacionalização de captação, treinamento, remuneração, informações etc.;
- gerencial: dos anos 60 até o início dos anos 80, em que a gestão de pessoas passa a interferir nos diferentes processos da organização, sendo requisitada como parceira nos processos de desenvolvimento organizacional;
- estratégica: a partir dos anos 80, em que a gestão de pessoas começa a assumir papel estratégico na internalização de novos conceitos de pessoas na geração de valor para as organizações (FOMBRUM, 1984; ROTHWELL, 1988).

Ao olhar para o histórico da Gestão de Pessoas não há como não observar também o histórico das organizações e das suas teorias. Olhar para o passado ajuda a pensar sobre o futuro e refletir sobre as atitudes do presente. Muitas idéias e técnicas da atualidade têm raízes antigas e procuram resolver problemas que as organizações sempre enfrentaram e continuam a enfrentar. A premissa básica do raciocínio exposto neste trabalho é que o surgimento de novas teorias não elimina teorias anteriores e que não existem teorias mágicas e universais. Gil (2001, p. 18-24) já apresenta uma contextualização desse histórico mais relacionado ao desenvolvimento das teorias organizacionais dividindo em:

Administração científica: Tendo como marco as experiências de Frederick Taylor (1856-1915), nos Estados Unidos, e Henri Fayol (1841-1925), na França. O objetivo principal desse

movimento era proporcionar fundamentação científica às atividades administrativas, substituindo a improvisação e o empirismo. Também contribuiu para fundamentar a Administração Científica Henry Ford (1863-1947), o pioneiro da indústria automobilística americana.

Escola das relações humanas: O movimento de valorização das relações humanas no trabalho surgiu da constatação da necessidade de considerar a relevância dos fatores psicológicos e sociais na produtividade. As bases desses movimentos foram dadas pelos estudos desenvolvidos pelo psicólogo americano Elton Mayo (1890-1949).

Relações Industriais: O movimento das relações industriais expandiu-se a partir da década de 50. Essas mudanças na administração de pessoal ocorreram em virtude do fortalecimento das organizações sindicais.

Administração de Recursos Humanos: O aparecimento da expressão Administração de Recursos Humanos deve-se à introdução de conceitos originários da Teoria Geral dos Sistemas. A administração de Recursos Humanos pode, pois, ser entendida como a Administração de Pessoal baseada em uma abordagem sistêmica.

Gestão de Pessoas: Verifica-se em algumas organizações a tendência a reconhecer o empregado como parceiro, já que todo processo produtivo realiza-se com a participação conjunta de diversos parceiros, como fornecedores, acionistas, clientes e empregados, tendo esse último uma fundamental importância. Tal reconhecimento, quando transformado em prática, produz avanços consideráveis na área de recursos humanos. As organizações com essa tendência vêm denominando essa nova forma de gestão de recursos humanos como

Gestão de Pessoas, embora também se fale em Gestão de Talentos, Gestão do Capital Intelectual, entre outros.

Também segundo Tonelli, Lacombe e Caldas (2002) nos anos 90 a área passa a ter várias denominações: Gestão de Pessoas, Gestão de Talentos, Gestão Estratégica de Recursos Humanos etc. O foco de atuação passa a ser a gestão de competências e a construção de modelos de gestão mais flexíveis e orgânicos, como os chamados sistemas de trabalho de alto desempenho.

Dutra (2008, p. 31-34) segmenta o processo evolutivo da gestão de pessoas no Brasil da seguinte forma:

Até 1930 (Primeira república): O país ainda possuía atividade industrial incipiente e os núcleos de trabalhadores mais organizados nesse período eram o ferroviário e o portuário, por conta do modelo exportador;

De 1930 a 1945 (Estado Novo): Esse período foi caracterizado pela regulamentação do trabalho, pela criação de sindicatos de trabalhadores e o fortalecimento da atividade industrial no país. Nele observou-se o início da gestão burocrática e legalista de pessoas, que se observa até os dias atuais em grande parte nacionais.

De 1945 a 1964 (Segunda República): Nesse período o país viveu um processo de intensificação dos investimentos na indústria de base e o movimento de substituição de importações. Empresas multinacionais foram estimuladas a instalar-se aqui, trazendo práticas estruturadas de gestão de pessoas baseadas no paradigma taylorista/fordista.

Após 1964: Os primeiros 30 anos foram marcados pela a intervenção estatal na economia. As características legais e o referencial taylorista serviram de referencial para a formação dos profissionais até a década de 80 quando algumas organizações foram demandando novos conceitos e instrumentos de gestão.

Tonelli, Lacombe e Caldas (2002) acreditam que o RH ainda se desenvolve lentamente no Brasil, tentando fugir da insignificância do DP evoluindo para a Gestão Estratégica de Pessoas, entretanto nesse ponto observa-se que existe um grande divórcio entre o discurso (RH estratégico e holístico) e a prática (DP, limitado e retrógrado).

Após passar pelo histórico da administração, pelos traços culturais das organizações públicas e pelos desafios da sociedade e da gestão de pessoas no século XXI, e pela evolução da gestão de pessoas, cabe à próxima seção explanar sobre as abordagens ou modelos de gestão de recursos humanos.

2.5 Modelos de Gestão de Pessoas

Na gestão de pessoas praticada para enfrentar os desafios do século XXI é fundamental obter um alinhamento com o planejamento estratégico e o sentido de unidade, de integração de todas as dimensões funcionais. O pressuposto que o estudo utiliza é de que a gestão de pessoas não é obra exclusiva de RH, mas sim de todos os líderes e executivos de uma organização. Para Davel e Vergara (2008), existem três abordagens que se destacaram durante as últimas décadas: a abordagem funcionalista, a abordagem estratégica e a abordagem política.

2.5.1 Abordagem Funcionalista

A abordagem funcionalista representa o que historicamente se construiu em torno de atividades, técnicas, procedimentos e ferramentas. Gil (2001, p. 24-26) faz um comparativo das atividades de recursos humanos e de gestão de pessoas segundo autores como Aquino (1979), Milkovich e Boudreau (2000), Gomez-Mejia et al (1998) e elabora a tabela 3.1 com as classificações das atividades de gestão de pessoas:

Sistemas de RH	Atividades
Suprimento ou Agregação	Identificação das necessidades de pessoal Pesquisa de mercado de recursos humanos Recrutamento Seleção
Aplicação	Análise e descrição dos cargos Planejamento e alocação interna de recursos humanos
Compensação ou Manutenção	Salários Benefícios Carreira Higiene e segurança no trabalho Relações com sindicatos
Desenvolvimento ou Capacitação	Treinamento e desenvolvimento de pessoal Desenvolvimento e mudança organizacional
Controle ou Monitoração	Avaliação de desempenho Banco de dados Sistemas de informações gerenciais Auditoria de recursos humanos

Figura 2.1 – Classificação das atividades de gestão de pessoas.
Fonte: Gil (2001, p. 25)

Brabet (*apud* DAVEL, VERGARA, 2008) ressalta que esse tipo de abordagem instrumental fundamenta-se no postulado de que existe uma convergência dos interesses entre pessoas, organizações e sociedade. Dentro desse ponto de vista, a ARH é constituída de um conjunto articulado de atividades, supondo que os resultados desejados pela organização podem ser obtidos por meio de uma ação voluntária e programada das funções de atrair, selecionar, aplicar, reter, incentivar, treinar, avaliar e remunerar pessoas.

2.5.2 Abordagem Estratégica

A abordagem estratégica integra as políticas de pessoal com o planejamento estratégico da empresa e leva a responsabilidade da gestão de pessoal do departamento de recursos humanos para os gerentes de linha (SISSON, 1989).

Desta forma, a gestão de pessoas sinaliza para uma atuação mais estratégica e corporativa do profissional de RH, que habilita e dá suporte para a organização por meio de seus quatro papéis (ULRICH, 1998) e tendo como base de atuação para a proposta profissional a atuação dentro do modelo de competências, complexidade e espaço ocupacional (DUTRA, 2008).

O modelo proposto por Ulrich (1998) traz o argumento de que para criar valor e obter resultados, a área de RH deve focalizar não apenas as atividades a serem realizadas, mas as metas e resultados para, daí, estabelecer os papéis e atividades dos empregados da organização. Os profissionais de RH precisam aprender a ser estratégicos e operacionais, ao mesmo tempo, focalizando o longo e o curto prazo. Os quatro papéis de RH, suas atividades e seus resultados podem ser visualizados na figura 3.2:

Papel/Função	Resultados	Metáfora	Atividade
Administração de estratégias de RH	Execução da estratégia	Parceiro estratégico	Ajuste das estratégias de RH à estratégia empresarial: diagnóstico organizacional
Administração da infra-estrutura da empresa	Construção de uma infra-estrutura eficiente	Especialista administrativo	Reengenharia dos Processos de Organização: serviços em comum
Administração da contribuição dos funcionários	Aumento do envolvimento e capacidade dos funcionários	Defensor dos funcionários	Ouvir e responder aos funcionários: prover recursos aos funcionários
Administração da transformação e da mudança	Criação de uma organização renovada	Agente de mudanças	Gerir a transformação e a mudança: assegurar a capacidade para mudança

Figura 2.2 – Definição dos papéis de RH

Fonte: Ulrich (1998, p. 41)

O equilíbrio na condução das atividades funcionais e seu ajustamento com a abordagem estratégica é fundamental. Além disso, as atividades estão intimamente relacionadas entre si, de tal maneira que se influenciam reciprocamente. Um exemplo é que uma atividade de agregação mal desenvolvida passa a exigir um processo mais intenso de capacitação para compensar as suas falhas, ou seja, cada atividade de RH tende a favorecer ou prejudicar as demais, quando bem ou mal utilizada. Esse equilíbrio e ajustamento às abordagens funcionais e estratégicas foram intermediados na PGM-RJ pelo conceito de “competência” que pode ser acessado sob diferentes perspectivas, como a organizacional e a individual.

O conceito de competência também é ligado à abordagem estratégica de RH e, segundo Dutra (2004), juntamente com o conceito de entrega é alinhado com os conceitos de complexidade e espaço ocupacional. Verifica-se que os referenciais conceituais de competência, complexidade e espaço ocupacional, quando utilizados em conjunto, têm a capacidade de explicar a realidade da gestão de pessoas em organizações bem sucedidas (EBOLI,1999).

Também é possível verificar por meio dos estudos sobre o tema, que as organizações que utilizaram os conceitos de competência sem a utilização dos demais conceitos conseguiram resultados pobres ou simplesmente não conseguiram resultado algum. Como consequência, muitos profissionais de empresas e teóricos (LAWLER III, 1996) estabeleceram sérias restrições em relação ao uso do conceito de competências para gestão de pessoas na empresa moderna.

Dutra (2008) acredita que, inicialmente, deve-se ter a compreensão da realidade organizacional para, posteriormente, analisar os instrumentos para gestão dessa realidade. Para a compreensão da realidade da gestão de pessoas nas organizações o autor se vale dos conceitos de competência, complexidade e espaço ocupacional, já mencionados.

Segundo Dutra (2008, p. 126) podemos definir competência segundo a ótica organizacional como “características do seu patrimônio de conhecimentos que lhe conferem vantagens competitivas no contexto em que se insere” ou, segundo a ótica dos funcionários, como “capacidade da pessoa em agregar valor ao patrimônio de conhecimentos da organização”. Dessa forma, ao determinar sua estratégia, as empresas analisam suas *core competences*, definidas por Prahalad e Hamel (2000) como os principais recursos da empresa que contribuem de maneira significativa para a percepção diferenciada dos clientes em relação ao benefício final, e suas competências humanas necessárias ao respectivo negócio.

Há, portanto, uma relação íntima entre as competências organizacionais e as individuais com transferência de valores entre ambas as partes. Fleury (2001, p.21) define competência como o “saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir

conhecimentos, recursos, habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo”.

Segundo Fleury e Fleury (2000) as competências são o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que afetam o trabalho de uma pessoa e que estão relacionadas com o melhor desempenho no trabalho, podendo ser mensuradas, quando comparadas com padrões estabelecidos e desenvolvidos por treinamento.

Existem diferentes correntes teóricas sobre o conceito de competência. Para alguns autores como McClelland (1973) e Boyatzis (1982), as competências podem ser caracterizadas por um conjunto de qualificações que podem ser previstas e estruturadas para que o funcionário tenha uma performance superior no trabalho.

Entretanto alguns autores começaram a contestar o fato de que uma pessoa possuir as competências necessárias para um trabalho não assegura uma entrega de valor. Autores como Le Boterf (1994) e Zarifian (1996) procuram associar o conceito às realizações ou às entregas proporcionadas. Segundo Dutra (2004), atualmente os autores procuram pensar competência como somatório dessas duas linhas, a entrega realizada e as características da pessoa que podem ajudar na entrega.

Le Boterf (2003, p. 37) define o profissional como “aquele que sabe administrar uma situação profissional complexa”. Complexidade, no entanto não é o mesmo que dificuldade; complexidade é uma característica de uma realidade que exige diferentes níveis de articulação e repertório de uma pessoa (DUTRA, 2004).

A complexidade aliada ao desenvolvimento da pessoa na organização permite estabelecer as bases para um sistema remuneratório, uma vez que, ao assumir e executar atribuições e responsabilidades de maior complexidade é justo que deva ser remunerada adequadamente.

Sobre o último conceito (espaço ocupacional) a ser relacionado com competência, Dutra (2004, p. 51-53) afirma:

“O espaço ocupacional surgiu inicialmente como expressão para designar o conjunto de atribuições e responsabilidades das pessoas. Gradualmente, tornou-se um conceito que procura estabelecer uma correlação existente entre complexidade e entrega. Se uma pessoa agrega valor à medida que assume responsabilidades e atribuições mais complexas não é necessário promovê-la para que possa agregar mais valor. A pessoa pode ampliar o nível de complexidade de suas atribuições e responsabilidades sem mudar de cargo ou posição na empresa. Esse processo que chamaremos de ampliação do espaço ocupacional”.

Tal fato pode gerar injustiças dentro das organizações caso a política salarial não seja ajustada aos níveis de complexidade e ao espaço ocupacional. Dutra (2004) também alertou para este fato ao expor que os sistemas tradicionais de remuneração não estão aptos a responder a estes desafios.

Segundo Dutra (2008), a evolução do uso do conceito de competência pode ser classificada em função da abrangência e impacto na gestão de pessoas em quatro estágios:

Primeiro Estágio – Base para seleção e desenvolvimento de pessoas:

Aplicação do conceito a todas as pessoas indistintamente, centrado na concepção de McClelland,(1990) e Boyatzis(1982), a partir da observação das competências diferenciadoras que conduziram pessoas ao sucesso profissional.

Segundo Estágio – Diferenciação por nível de complexidade

A complexidade foi incorporada ao conceito de competência sendo criadas escalas de diferenciação por níveis de complexidade com diferentes níveis de entrega da competência.

As críticas a respeito do vínculo da competência a trajetórias de sucesso, da falta de vínculo em relação aos objetivos estratégicos da empresa e da necessidade de utilização do conceito para as demais políticas e práticas de gestão de pessoas conduziram ao terceiro estágio.

Terceiro Estágio – Integradora da gestão de pessoas e desta com os objetivos estratégicos:

Estágio baseado nos conceitos de competências organizacionais (PRAHALAD; HAMEL, 1990) e na compatibilização destas com as competências humanas.

Quarto Estágio – Apropriação pelas pessoas dos conceitos de competência

Apesar de poucas empresas no Brasil estarem neste estágio, o avanço nessa direção parece inevitável. Trata-se do aperfeiçoamento do sistema de gestão de pessoas com estímulo ao funcionário do desenvolvimento e construção do seu próprio projeto de carreira e desenvolvimento profissional.

“as pessoas lidam com maior complexidade ao ampliarem o seu nível

de abstração em relação à realidade em que vivem. O processo de desenvolvimento entendido como crescimento da complexidade das atribuições e responsabilidades da pessoa pressupõe ampliação de seu nível de abstração, dessa forma, a pessoa ao lidar com um determinado nível de complexidade em sua carreira atual quando mudar de carreira, não importa para onde vá, irá lidar com um nível equivalente de complexidade. Assim a pessoa ao se desenvolver dentro desse conceito estará se desenvolvendo para si mesma não importando seu destino futuro na empresa ou no mercado” STAMP *apud* Dutra (2008, p. 134).

2.5.3 Abordagem Política

Após a apresentação das abordagens funcionalista e estratégica, resta apresentar a abordagem política (DAVEL, VERGARA, 2008) onde o indivíduo e a organização ao estabelecerem relações devem observar as zonas de convergência e divergência entre seus interesses, devendo a ARH buscar mecanismos para redução e resolução das questões sociais, organizacionais e individuais potencialmente conflituosas.

Brabet (*apud* DAVEL, VERGARA, 2008) chama essa abordagem de modelo de arbitragem administrativa no qual a ação gerencial atua sobre decisões relacionadas ao poder e ao desenho organizacional.

2.5.4 Outras Perspectivas

Pode-se visualizar a gestão de pessoas não só através de suas abordagens objetivas, mas também por meio de uma perspectiva mais ampla e subjetiva. Segundo Legge (1995) as abordagens tradicionais, normativas e funcionais na administração de recursos humanos trazem em seu conteúdo temas da unidade, racionalidade, objetividade e performance no

ambiente organizacional, apresentando ainda grande distância entre as práticas prescritas e vividas. Para Davel e Vergara (2008, p. 39):

“O caráter normativo de modelos e técnicas e a obsessão pela eficácia, pelo desempenho, pela produtividade, pelo rendimento a curto prazo ressaltam um tipo de tratamento aos seres humanos desprovido de conteúdo ético, filosófico e auto-reflexivo.”

Tal conjunto de críticas vem proporcionando novas perspectivas e olhares sobre a gestão de pessoas e o papel destas no trabalho. Temas como subjetividade, inovação, cognição, poder, interioridade, prazer, relações amorosas e particularidades culturais tendem a ganhar espaço nas discussões acadêmicas e profissionais.

Neste capítulo foi apresentado um referencial teórico, mostrando as principais correntes de pensamento que serão seguidas. As reflexões apresentadas não pretendem ser conclusivas, mas apenas indicar alguns caminhos para a pesquisa. Os conceitos, conhecimentos e teorias que envolvem a temática administração pública e gestão de pessoas serão utilizados a partir de uma perspectiva analítica da PGM-RJ.

3. O CASO PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Este capítulo apresenta o estudo de caso realizado no campo, através da observação participante mediante processo auto-etnográfico. Os depoimentos, documentos da organização, políticas e atividades de gestão de pessoas foram relacionados com as principais correntes teóricas já descritas.

3.1 O Órgão Central de Recursos Humanos

A função de recursos humanos na Prefeitura de Cidade do Rio de Janeiro tem na Secretaria de Administração seu órgão central, entretanto, na prática, o que existe é uma Coordenadoria Geral de Recursos Humanos que é responsável por todas as diretrizes referentes a direitos, vantagens e o pagamento dos servidores e uma Subsecretaria de Estudos e Pesquisas⁶, responsável pela realização de concursos e de alguns treinamentos necessários para a obtenção de gratificação específica da Secretaria Municipal de Administração.

As funções relativas à concessão de direitos e vantagens, em sua maioria, são descentralizadas para os órgãos setoriais (Gerências ou Diretorias de Recursos Humanos de cada secretaria) e o pagamento centralizado em quase sua totalidade, ficando os órgãos setoriais responsáveis somente pela definição de encargos especiais e concessão de vale refeição e vale transporte nos casos de servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (C.L.T).

Como se pode observar, com exceção das atividades burocráticas e legalistas (DUTRA, 2008), os órgãos setoriais de RH possuem autonomia sobre as demais atividades de gestão de

⁶ Criada em 2006 com o fim da Fundação João Goulart.

pessoas. Desta forma, a próxima seção retrata a Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM-RJ), secretaria municipal na qual o órgão setorial de recursos humanos, objeto deste estudo, se enquadra.

3.2 Conhecendo a PGM-RJ

A Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM-RJ) é a secretaria do poder executivo responsável pela defesa judicial do Município do Rio de Janeiro e pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico da administração municipal.

Até 1985, a tarefa de representar o município na esfera jurídica era incumbência da Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro. Nesse ano, na gestão do prefeito Saturnino Braga, foi promulgada a lei municipal 788, criando a Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM-RJ), cujas principais competências são as seguintes:

“Art. 3º Compete à Procuradoria Geral do Município:

I - a representação judicial do Município e de suas autarquias;

II - a cobrança administrativa e judicial da dívida ativa do Município;

[...]

IV - o exercício de funções de consultoria jurídica da Administração, no plano superior, inclusive no que respeita às decisões das questões a que se refere o art. 205 da Constituição Federal, bem como emitir pareceres, normativos ou não, para fixar a interpretação governamental de leis ou atos administrativos;

[...]

VII - propor ao Prefeito o encaminhamento de representação para a declaração de inconstitucionalidade de quaisquer normas, minutar a correspondente petição, bem como as informações que devam ser prestadas pelo Prefeito na forma da legislação específica”.

Com o objetivo de minimizar o alto risco de quebra de continuidade do fluxo de trabalho já operacionalizado pelo Estado, foi adotada a estratégia de alocação de procuradores e

servidores estaduais na composição do quadro de pessoal da PGM-RJ. Uma vez implantada e já em funcionamento, foram realizados concursos para a formação do quadro próprio e, gradativamente, os servidores estaduais retornaram às suas origens. Esse processo durou cerca de seis anos.

Desde sua criação a secretaria sempre foi gerida por procuradores. O mesmo também ocorreu nos seus principais departamentos. Tal fato nunca favoreceu a adoção de novas tecnologias de administração, entretanto, em 2002, seguindo uma tendência determinada pelo então prefeito César Maia para toda a Administração Municipal, foi elaborado o primeiro plano estratégico da PGM-RJ.

O processo de elaboração consistiu contou com um levantamento interno de informações por meio de questionário e de entrevistas, abrangendo cerca de 30% dos servidores, levantamento externo por meio de entrevistas com pessoas com influência sobre o ambiente da PGM, elaboração de cenários futuros e quatro *workshops* com toda a linha gerencial da PGM, nos quais, a partir dos produtos das etapas anteriores, foi elaborada a Missão e Visão da PGM, bem como suas linhas estratégicas de ação.

No documento final sua missão foi definida como: “Órgão do poder executivo responsável pela defesa judicial e pelas atividades de consultoria e de assessoramento jurídico do município do Rio de Janeiro, incluindo controle da legalidade dos atos da Administração Local”. Já sua visão teve uma definição bem mais extensa, fruto da participação ativa de diversos segmentos no processo de planejamento e de suas demandas expostas:

“A PGM será reconhecida pela sociedade como órgão de reflexão e excelência jurídica, capaz de atender com eficiência as demandas,

atuar pró-ativamente junto à administração municipal e participar na formação das políticas públicas.

Irá priorizar os segmentos de infra-estrutura, regularização fundiária, meio ambiente e arrecadação, aumentando consultas e diminuindo o contencioso judicial.

A PGM atuará de forma conjunta com o MP, Defensoria e outras procuradorias, estando presente junto aos tribunais superiores, fortalecendo o sistema jurídico e consolidando-se como órgão de estado.

Contará com uma equipe de servidores motivados, engajados, bem selecionados e treinados, com atribuições equalizadas e remuneração compatível, criando um ambiente de transparência com agilidade no fluxo de informações e envolvimento de todos nos resultados alcançados”.

Visando a direcionar a organização rumo à sua visão estratégica, o Planejamento Estratégico de 2002 definiu cinco Linhas Estratégicas de atuação, bem como as ações necessárias para o desenvolvimento de cada uma delas, como pode ser visualizado na figura 3.1.



Figura 3.1 - Linhas Estratégicas da PGM-RJ
Fonte: Rio de Janeiro (2002, p. 9)

No âmbito estrutural, o modelo de funcionamento estadual, caracterizado pela organização do trabalho de acordo com as matérias da área de Direito, foi implantado e se mantém até hoje. Em janeiro de 2005 a PGM-RJ era integrada por sete Procuradorias Especializadas (como são chamados os principais departamentos) na defesa judicial, cujas áreas de atuação correspondem aos principais setores operacionais da Prefeitura. São elas: Procuradoria da Dívida Ativa (PDA), Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente (PUB), Procuradoria Trabalhista (PTA), Procuradoria Tributária (PTR), Procuradoria de Pessoal (PPE), Procuradoria de Patrimônio e Desapropriação (PPD) e Procuradoria de Serviços Públicos (PSE).

Além disso, a PGM-RJ presta assessoramento jurídico a cada uma das Secretarias Municipais através da Procuradoria Administrativa (PADM). Os outros departamentos são o Centro de Estudos, a Assessoria de Comunicação Social, a Coordenadoria Administrativa, a Coordenação de Informática, além do Gabinete do Procurador Geral representado pela Chefia de Gabinete e da Subprocuradoria Geral, que responde pelo expediente do órgão na ausência do Procurador Geral. A figura 3.2 traz o organograma desses setores:

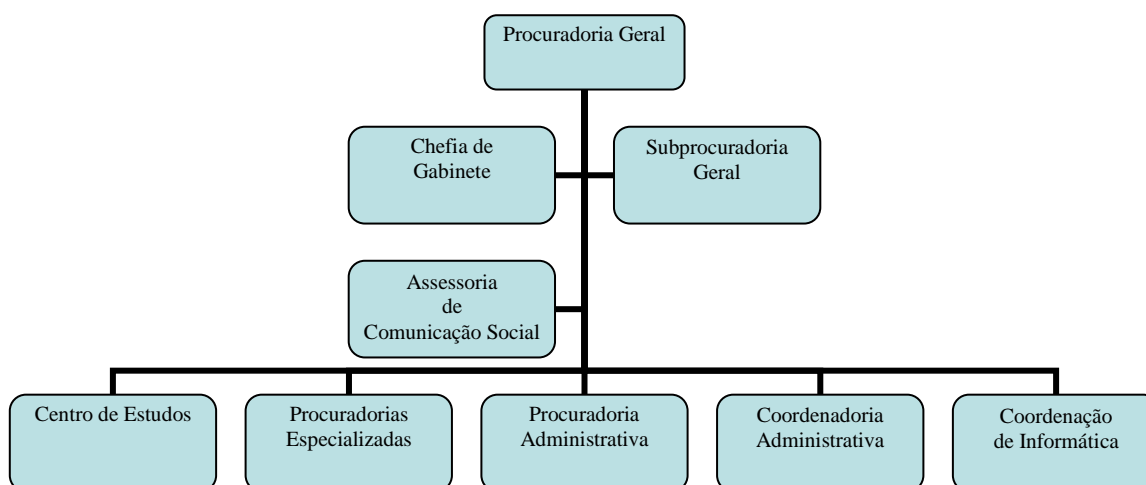


Figura 3.2 – Organograma da PGM-RJ

A área de Recursos Humanos, foco do nosso estudo, fica dentro da Coordenadoria Administrativa. A Coordenadoria é composta pelos: Departamento Técnico, Diretoria de Recursos Humanos, Assessoria de Desenvolvimento Institucional e Diretoria de Infra-estrutura e Logística. Esses departamentos são detalhados na Figura 3.3:

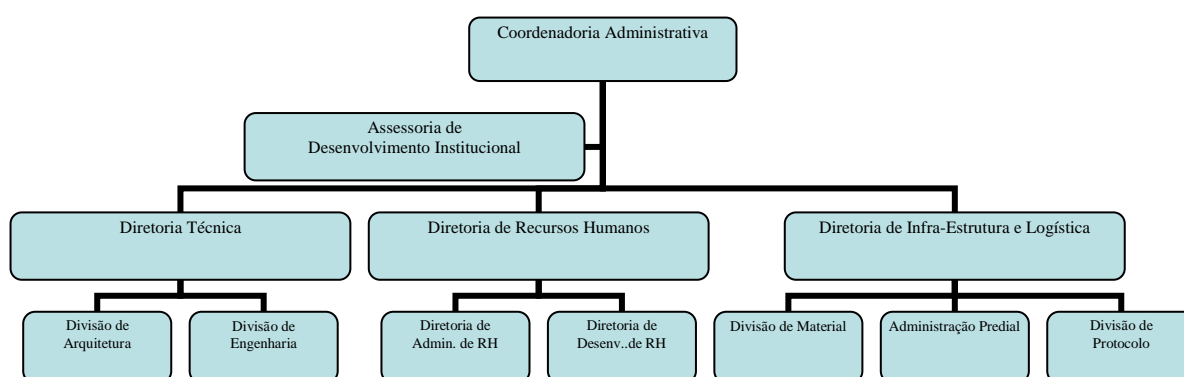


Figura 3.3 – Organograma da Coordenadoria Administrativa – 2005/2006

Fez parte da concepção da Procuradoria do Município, portanto, a herança da cultura e de um conjunto de práticas da instituição estadual que lhe deu origem, a qual, se por um lado era reconhecida como modelo de excelência no meio jurídico, por outro ainda não havia desenvolvido nenhum processo significativo ou qualquer sistema voltado para melhorias e para o desenvolvimento organizacional.

No quadro pessoal, até o início de 2008, a PGM-RJ possuía 120 procuradores e um quadro de apoio com 150 auxiliares de procuradoria, 3 arquitetos, 3 engenheiros, 4 contadores, 1 assistente técnico, 9 assistentes de documentação e, aproximadamente, outros 100 servidores detentores de cargos comissionados, cargos já extintos ou outros cargos da administração municipal.

3.3 O Modelo de Gestão de Pessoas

A análise da organização e do órgão setorial de recursos humanos foi realizada em três períodos distintos. O primeiro período, de janeiro de 2005 a setembro de 2006, marca o início da segunda gestão do prefeito César Maia, que teve como à frente da Diretoria de Recursos Humanos da PGM-RJ, um profissional com formação em psicologia. Durante esse período o autor desse estudo ocupou o cargo de Assessor de Desenvolvimento Institucional. O segundo e o terceiro períodos, outubro de 2006 a maio de 2007 e junho de 2007 a dezembro de 2008, são marcados pela gestão do autor na Diretoria de Recursos Humanos, que posteriormente transformou-se na Gerência de Recursos Humanos.

3.3.1 Período de Janeiro de 2005 a Setembro de 2006

Em janeiro de 2005, após a reeleição de César Maia e a continuidade do então Procurador Geral do Município no seu cargo, existiam poucos indicadores de mudança na PGM-RJ. Poucas ações do planejamento estratégico foram colocadas em prática e a maioria dos Procuradores-Chefes (chefes das Procuradorias-Especializadas) continuou no cargo. Entretanto, a mudança que, aos poucos, veio dar origem a todo um processo de mudança organizacional veio com a nomeação de um novo procurador para assumir a Coordenadoria Administrativa.

O novo Coordenador Administrativo buscou uma gestão mais técnica, iniciando com a reestruturação da Assessoria de Desenvolvimento Institucional (ADI), que passou a ser chefiada por um administrador, com uma equipe de duas pessoas: uma com formação em

administração (autor dessa dissertação) e outra com formação em informática. O objetivo foi o de estudar a organização, identificar os processos de trabalho, identificar setores com ociosidade ou sobrecarga e realizar as mudanças necessárias. Buscava-se um modelo de gestão que proporcionasse maior equilíbrio entre as necessidades individuais e as da organização e, com isso, aos poucos a necessidade de um novo modelo de gestão de pessoas foi ganhando força dentro da organização.

Para se ter idéia do cenário identificado, segue alguns trechos de entrevistas realizadas durante alguns desses trabalhos. Para evitar a identificação dos servidores em alguns casos os setores foram chamados de PXX, PYY, PZZ ou outras siglas. Além disso, o nome dos servidores foi omitido. Ressalta-se novamente que esses trechos não foram gravados e foram transcritos conforme lembrança do autor, após a realização de entrevistas, conversas informais e reuniões.

“A PXX (setor da PGM) pode vista como uma pequena linha de montagem onde os procuradores na maioria das vezes só supervisionam o trabalho, fazem as correções necessárias e atestam o resultado” (Assessor Jurídico PXX 1).

“Como posso me motivar no trabalho se ganho sete vezes menos do que um procurador e tenho que fazer o trabalho dele e o meu ao mesmo tempo? Não que o trabalho seja muito... só não acho justo isso” (Assessor Jurídico PXX 2).

“O trabalho aqui é muito mecânico” (Auxiliar de Procuradoria PYY).

“Você nem pensa. É tudo muito automático” (Auxiliar de Procuradoria PZZ)

“O trabalho básico das especializadas é realizado por um grupinho de três a quatro pessoas: o procurador, o auxiliar, o estagiário e o assessor jurídico nos casos da PDA e PADM” (Procurador Chefe PZZ).

Nos trechos acima pode ser identificada a cédula básica de trabalho da PGM-RJ formada por procurador, auxiliar, estagiário de direito e, em alguns casos, assessores jurídicos

comissionados. Nos relatos podemos observar a influência da administração científica na divisão do trabalho (GIL, 2001) e de práticas baseadas no paradigma taylorista/fordista (DUTRA, 2008), além de problemas relacionados à remuneração. Dentre as atribuições previstas por lei para os cargos de auxiliar de procuradoria e procurador estão respectivamente:

“Atividades de execução de tarefas relativas a anotação, redação, datilografia, estenografia, recebimento, registro e distribuição de documentos, bem como o controle de sua movimentação, procedendo segundo normas específicas rotineiras, para agilizar o fluxo dos trabalhos administrativos e, ainda, realizando, em elevado grau de precisão, trabalhos datilográficos e mecanográficos que envolvam a aplicação de técnicas especiais, relacionadas com a atividade-fim do Órgão Central do Sistema Jurídico” (Lei 789/85)

“A representação judicial e a consultoria jurídica do Município, ressalvadas as competências da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal, são exercidas pelos Procuradores do Município, membros da Procuradoria Geral, instituição essencial à Justiça, diretamente vinculada ao Prefeito, com funções, como órgão central do sistema jurídico municipal, de supervisionar os serviços jurídicos da administração direta, indireta e fundacional no âmbito do Poder Executivo” (Artigo 134 da Lei Orgânica do Município).

Sobre o trabalho, a necessidade de pessoal e o descaso com a qualificação e perfil dos servidores ainda se observou pelos relatos:

“A qualidade da análise jurídica tende a cair se o volume de processos não analisados não for reduzido” (Procurador PXX 2).

“Precisamos de pessoal! O número de processos não para de crescer”(Procurador Chefe PXX 2).

“Preciso de gente! Vamos começar a perder prazos.” (Procurador Chefe PZZ 1)

“Preciso de, no mínimo, mais três auxiliares [...] Não importa o perfil, basta estar a disposição do procurador na hora em que ele estiver aqui” (Diretor PZZ 1)

Neste período o órgão de recursos humanos era coordenado pela Diretoria de Recursos Humanos (DRH), somente composta por sua diretora e tendo como órgãos subordinados a Diretoria de Administração de Recursos Humanos (DARH), composta por mais quatro servidores e um estagiário, e a Diretoria de Desenvolvimento de Recursos Humanos (DDRH), composta por mais três servidores e um estagiário.

A DARH realizava as atividades burocráticas e legais (DUTRA, 2008) relacionadas aos direitos e vantagens do servidor. A DDRH, apesar de possuir em sua competência a responsabilidade pelo desenvolvimento dos servidores, na prática também apresentava atividades burocráticas e legais relacionadas com os direitos e vantagens dos estagiários, intermediação de serviços relacionados a concursos e aspectos relacionados ao pagamento de diárias e passagens aos servidores em viagem para congressos.

Ambos os setores segmentavam seus trabalhos por funções (DAVEL, VERGARA, 2008) como posse e cadastro, direitos e vantagens, pagamento e aposentadoria. A especialização em excesso muitas vezes prejudicava o trabalho do setor, uma vez que quando um servidor especialista em determinado assunto ficava doente ou saía de férias, não havia substituto preparado. Ao DRH cabia coordenar as demais diretorias e realizar alguns eventos esporádicos relacionados à Qualidade de Vida no Trabalho (Q.V.T.). Entretanto, observa-se claramente falta de interação entre as áreas subordinadas e atividades. Um exemplo é de que muitas vezes a área de desenvolvimento emitia passagens para um servidor participar de um evento, ficando alguns dias fora do Rio, e a área de Administração de RH não recebia a informação para o lançamento do afastamento. Outro exemplo é o processo de ingresso na organização que para os servidores era feito pelo DARH e para estagiários feito pelo DDRH.

Nesse período observou-se claramente a utilização precária da abordagem funcionalista (DAVEL, VERGARA, 2008) da gestão de pessoas, das atividades burocráticas legais (DUTRA, 2008) e a forte presença das atividades de DP. Tentando fugir da insignificância do DP e evoluir para uma gestão mais estratégica (TONELLI, LACOMBE, CALDAS, 2002), em outubro de 2006 ocorreu a exoneração da então Diretora da Diretoria de Recursos Humanos e a nomeação do então Assessor de Desenvolvimento Institucional (o autor) para o cargo.

3.3.2 Período de Outubro de 2006 a Maio de 2007

Em sua primeira reunião com a equipe de recursos humanos, o novo diretor já deu um exemplo de sua vontade de aprofundar e aperfeiçoar a abordagem funcionalista, entretanto dessa vez também com elementos da abordagem estratégica (RIO DE JANEIRO, 2006), alinhando as funções de RH com as influências internas, externas e com o planejamento estratégico. A figura 3.4 foi retirada da apresentação realizada pelo Diretor de Recursos nesta primeira reunião com seus funcionários.

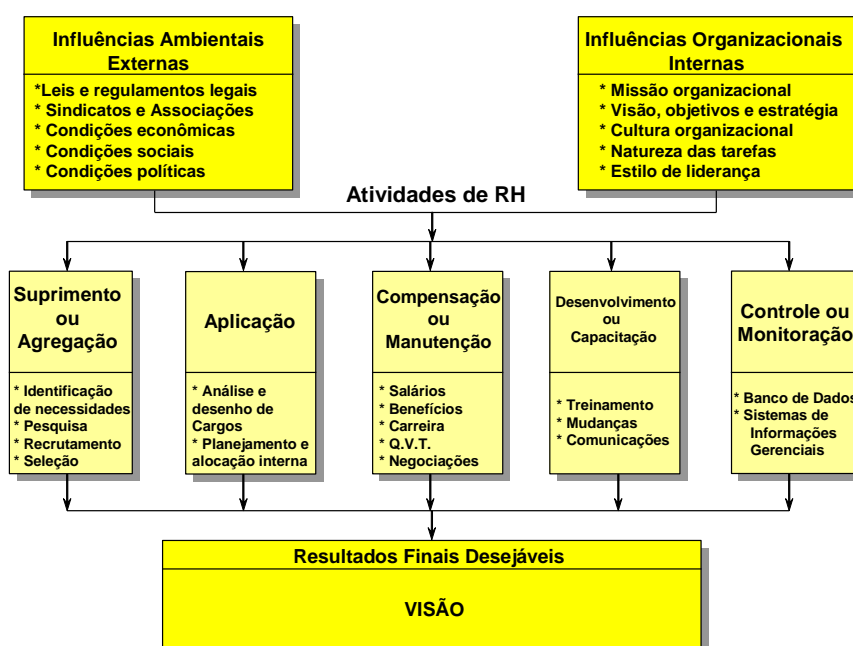


Figura 3.4 – Modelo de Atuação do RH
Fonte: Rio de Janeiro (2006, p. 3)

O objetivo dessa primeira reunião foi o de mensurar o conhecimento dos servidores que atuavam na área, debater e repensar as atividades do setor objetivando uma futura reestruturação. Durante a reunião ficou claro mais uma vez para o novo diretor que os servidores possuíam um conhecimento limitado da atuação de Recursos Humanos somente voltada para as atividades burocráticas e legais.

Apesar das reclamações sobre falta de pessoal, neste período observou-se que esse sentimento, na verdade, também era reforçado pelo excesso de licenças médicas, pela falta de espírito empreendedor dos servidores (CARBONE, 2000) e pelo corporativismo e paternalismo nas relações (CARBONE, 2000; PIRES e MACEDO, 2006) que impede a aplicação de sanções aos servidores com baixo desempenho. Fatos observados nesses depoimentos:

“A reclamação que tenho é de que na (órgão em que trabalhava) era lazer total e aqui, apesar de tranquilo, temos que vir todos os dias” (Assessor Jurídico PXX 1).

“Fica muito claro para mim durante anos de trabalho na PGM que 80% dos funcionários não tem o mínimo interesse em trabalhar e o fazem por uma questão de obrigação e comodismo, uma vez que o serviço público é visto como um emprego estável e de pouquíssima dedicação” (Procurador PXX 1).

“Eu tenho o ‘João’ e o ‘José’ qual é meu diretor e qual é meu chefe de fichário e controle?” (Procurador Chefe da PWW e há mais de 6 anos chefe do setor e dos servidores que tiveram seus nomes alterados na citação).

“Tenho duas servidoras ‘café com leite’ que vivem de licença médica. [...] Apesar dos diversos problemas do João, não posso exonerá-lo...” (Procurador Chefe da PWW).

“Peço para que relote a servidora em outro setor, pois ela apresenta diversos problemas no trabalho e frequentemente sai de licença médica” (Procurador Chefe da PQQ)

Durante esse período, entre as prioridades da gestão de pessoas na PGM-RJ estavam: a virtualização dos processos administrativos, proporcionando um trabalho mais ágil e agradável aos servidores, além de reduzir o número de licenças médicas em virtude do trabalho e transporte dos processos administrativos em papel, a melhoria do clima organizacional, a estruturação e implantação de um programa de desenvolvimento de pessoas, além da reestruturação da estrutura organizacional e dos cargos da PGM-RJ.

Entretanto, mesmo com todas essas prioridades, pouco se conseguia avançar, uma vez a Diretoria de RH não possuía equipe direta e ao trabalhar na realização dos projetos com os integrantes das diretorias subordinadas e suporte de outras áreas observou-se:

- Uma estrutura administrativa lenta, excessiva em alguns setores, como o de Recursos Humanos, e escassa em outros, como o de Execução Orçamentária (MATIAS-PEREIRA, 2008a). Um pedido do Diretor do DRH muitas vezes demorava a ser realizado, pois passava por toda cadeia hierárquica, ou seja, o Diretor do DRH solicitava ao Diretor do DARH, que solicitava ao assistente, que solicitava ao servidor da área, e que por vezes solicitava ao estagiário. Já na área de execução orçamentária não existia uma equipe ou órgão formal para a realização da liquidação, empenho e pagamento de fornecedores, o que gerava problemas com fornecedores;
- Processos lentos que utilizavam controles hierárquicos e formalistas, que se provavam extremamente inadequados (BRESSER, 2006). Como exemplo pode-se citar que para requerer um benefício o servidor precisava apresentar o ato de

provimento ou a necessidade de abertura de processo administrativo formal para pedidos de relotação e férias;

- Uma cultura de resistência a mudanças e novos modelos de trabalho (CARBONE, 2000).

“- Por que fazemos isso? Alguma lei ou decreto impõe?
- Não, mas sempre foi feito assim. Você não vai querer mudar, vai?”.
(Diálogo entre o Diretor do DRH e um dos servidores da área).

- Falta de compromisso com o planejamento, explícita na frase do Procurador Geral “A PGM parou para fazer o planejamento estratégico, mas poucos setores o levam a sério”. A Coordenadoria Administrativa, em virtude do suporte da área de desenvolvimento institucional, era um dos poucos setores da PGM-RJ que levava em consideração o planejamento estratégico em suas ações. Entretanto, quando os projetos desciam hierarquia abaixo, esse mesmo compromisso não era visto, mesmo após os esforços de treinamento em gerenciamento de projetos e planejamento.

Em virtude desses acontecimentos, em janeiro de 2007, o então Diretor de Recursos Humanos formalizou proposta para reestruturação da área administrativa ao Coordenador Administrativo. O objetivo era o de tornar menos burocrática a organização, reduzir custos e tornar mais ágeis e eficientes os serviços, tentando timidamente caminhar para um modelo de administração pública gerencial (BRESSER, 2006).

Tal proposta tratava de mudanças relacionadas ao poder e ao desenho organizacional (BRABET *apud* DAVEL, VERGARA, 2008) levou aproximadamente cinco meses para ser

aceita e colocada parcialmente em prática. A lentidão, no aceite e implementação, foi motivada por uma série de fatores ligados à abordagem política, tais como:

- A proposta previa a extinção do cargo de Coordenador Administrativo e a criação de um segundo Subprocurador Geral. Tal fato dividiria as funções de coordenação do contencioso judicial e ordenação de despesa, antes sobrecarregadas no único Subprocurador Geral. A proposta não foi implementada, pois o então Coordenador Administrativo não poderia assumir o cargo em virtude de possuir escritório de advocacia, o que impedia legalmente de ser ordenador de despesa. Outra solução seria a exoneração do Coordenador Administrativo e a nomeação de outro Procurador para o cargo de Subprocurador Geral. Por motivos óbvios, a solução nem foi cogitada;
- Outro tópico da proposta era relacionado ao enxugamento e otimização de algumas áreas da coordenação administrativa. Dois cargos de diretoria (DARH e DDRH) e um cargo de assistência do DDRH foram extintos. Houve também a proposta de separação da área de infra-estrutura e logística da área de licitações e contratos, com consequente redução no número de cargos. As diretorias transformaram-se em gerências e a economia proporcionada pela extinção de cargos foi em parte usada para a criação da Gerência de Execução Orçamentária. Logicamente, mudanças como essa não seriam realizadas, sem longos debates entre os diretores e o coordenador administrativo, com o objetivo sempre de tentar conseguir mais cargos e menos atribuições para os setores;

- Outro cuidado que teve que ser tomado foi em virtude da exoneração da Diretora da DARH, uma vez que ela era esposa do único servidor preparado no momento para assumir a Gerência de Execução Orçamentária que seria criada. Se a condução do processo fosse mal sucedida, poderia inviabilizar a criação da gerência.

A abordagem política (DAVEL, VERGARA, 2008) fica mais clara nas palavras do Procurador Geral: “toda mudança aqui é complicada...as especializadas são feudos de poder e é difícil conciliar os interesses”.

3.3.3 Período de Junho de 2007 a Dezembro de 2008

Com as mudanças implementadas o novo organograma da Coordenadoria Administrativa ficou definido como na figura 3.5.

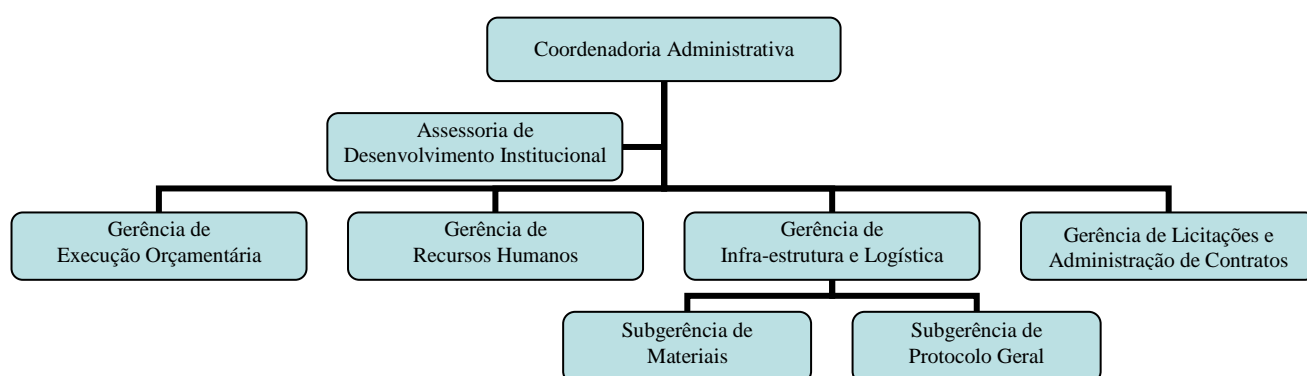


Figura 3.5 – Organograma da Coordenadoria Administrativa – 2007

A área de Recursos Humanos foi a que teve mudança mais radical. Todos os servidores passaram a se reportar diretamente ao Gerente de Recursos Humanos. Existia um laço de amizade (em alguns casos laços familiares) muito grande entre os servidores da área e os diretores exonerados. Na semana em que aconteceram as mudanças, além do choro de alguns servidores, era comum entre os servidores da área, as seguintes frases:

“Isso não vai dar certo”.

“Essa mudança não vai durar um mês”.

“Como vocês puderam fazer uma coisa dessas?”.

Além da questão da subordinação, os servidores das duas ex-diretorias passaram a integrar a mesma equipe, tendo suas atividades revistas. Aproveitando a saída de duas servidoras do RH, uma por aposentadoria e outra por licença médica, o Gerente de Recursos Humanos, para facilitar o processo de mudança trouxe para sua equipe duas novas servidoras que se destacavam em outros setores da PGM-RJ, e já haviam trabalhado com ele em outros projetos dentro da própria PGM-RJ.

A primeira servidora, com formação na área de tecnologia (cargo: auxiliar de procuradoria – 2º grau), teve a responsabilidade de ajudar o gerente no processo de elaboração de rotinas e manuais para as atividades da área, além de garantir a implementação da rotação de tarefas com sucesso. A segunda servidora, com formação em direito (cargo: auxiliar de procuradoria – 2º grau), teve a responsabilidade de auxiliá-lo nas análises jurídicas e na eliminação de procedimentos desnecessários do ponto de vista legal.

Aproveitando-se do período de mudança de estrutura, uma campanha interna sobre a mudança na área de recursos humanos foi amplamente divulgada, buscando a conscientização de todos os demais gerentes da sua importância no processo de gestão de pessoas. A logomarca da campanha pode ser visualizada na figura 3.6



Figura 3.6 – Logomarca de Campanha da GRH
Fonte: Rio de Janeiro (2007, p. 22)

Outra logomarca utilizada nesse processo de valorização da gestão de pessoas foi referente ao programa de qualidade de vida no trabalho. Todas as ações sobre esse tema eram divulgadas com a figura 3.7:



Figura 3.7 – Logomarca Qualidade de Vida no Trabalho
Fonte: Rio de Janeiro (2007, p. 36)

Nesse período, novamente temos a abordagem estratégica ganhando força, e um exemplo de sua aplicação em conjunto com a abordagem funcionalista pode ser visualizado na figura 4.7 (RIO DE JANEIRO, 2007) retirada de um relatório da Gerência de Recursos Humanos, relatório elaborado com base em uma apresentação para os gestores com o objetivo de marcar uma nova mudança na mentalidade da gestão de pessoas na instituição. O modelo adotado tem como base o proposto por Ulrich (1998) e as atividades de RH descritas por GIL (2001). O modelo tinha objetivo aumentar o espaço de atuação da abordagem estratégica em detrimento da abordagem funcional (DAVEL, VERGARA, 2008).

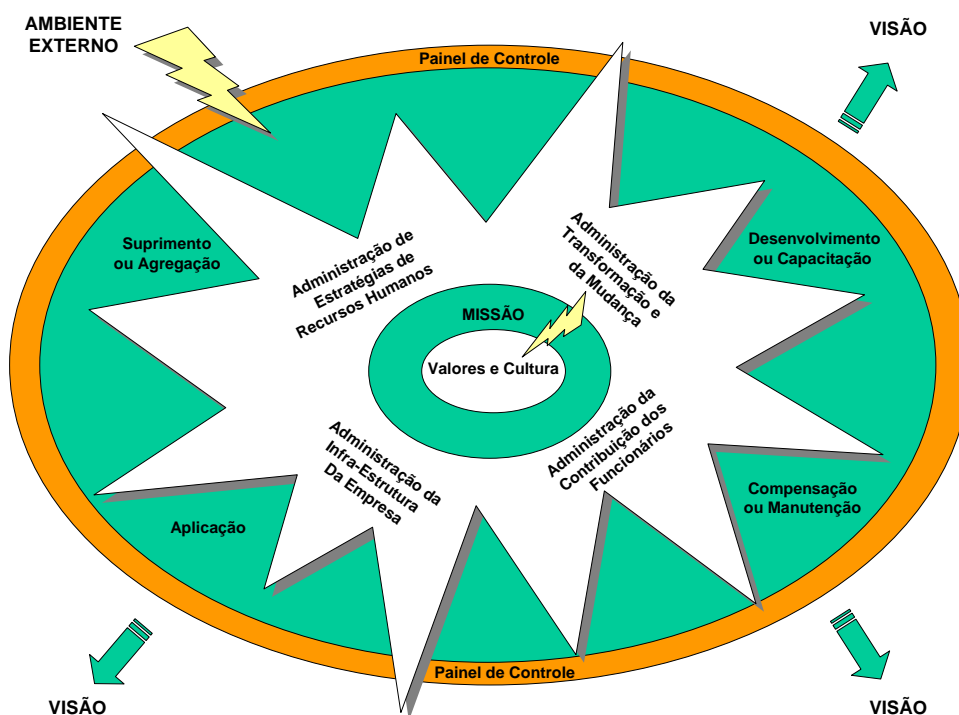


Figura 3.8 - Um novo Modelo de Gestão de Pessoas na PGM-RJ
Fonte: Rio de Janeiro (2007, p. 23)

O modelo dos papéis de RH (ULRICH,1998) balizou a atuação da gerência neste período. A seguir traremos trechos do Planejamento Estratégico da PGM-RJ (RIO DE JANEIRO, 2002) e apresentaremos algumas ações que foram realizadas dentro desses papéis.

Administração de Estratégias de Recursos Humanos:

“órgão de reflexão e excelência jurídica, capaz de atender com eficiência às demandas”

Ações Realizadas: Criação da Escola de Políticas de Estado PGM-Rio, além dos investimentos no PA Virtual.

“aumentando consultas e diminuindo o contencioso judicial”

Ações Realizadas: Criação do cargo de Analista Superior da Procuradoria para substituir os Assessores jurídicos comissionados.

“servidores motivados, engajados, bem selecionados e treinados com atribuições equalizadas e remuneração compatível”

Ações Realizadas: Continuidade das ações de Q.V.T. e elaboração de termo de referência para licitação de um programa estruturado e contínuo. Elaboração de novo concurso para auxiliares de procuradoria baseado no mapeamento de competências (McCLELLAND, 1990 e BOYATZIS, 1982). Aumento por meio de lei do quantitativo do quadro de auxiliares de procuradoria. Substituição gradual dos servidores em desvio de função. Elaboração de Projeto de Lei para incorporação de encargos especiais e revisão do atual modelo de distribuição de encargos.

Administração da Transformação e Mudança:

Ações Realizadas: Transferência da responsabilidade pela comunicação interna ao GRH. Campanhas de incentivo à mudança organizacional. Formação de equipes de apoio atuando

no processo de mudança. Treinamentos comportamentais e técnicos, além de suporte para os servidores. Realização de recrutamento, principalmente em universidades de direito com o objetivo de trazer “sangue novo” para a organização. A figura 3.8 ilustra uma das peças da campanha de incentivo à mudança organizacional.



Figura 3.9 – Peça de comunicação: Cultura tecnológica ou cultura tradicional?

Administração da Infra-Estrutura da Organização:

Ações Realizadas: Mudança no processo de trabalho de todos os servidores com a implementação do PA Virtual. Mudança na estrutura organizacional da Coordenadoria Administrativa. Reorganização física e de *layout* de alguns setores em virtude da melhor adequação ao fluxo de trabalho ou em virtude do aumento do volume de trabalho. Programa de avaliação dos postos de trabalho e do uso da metodologia dos 5s⁷. Elaboração de um mapa de substituições e de um mapa de trilhas profissionais. A figura 3.9 registra fotos que da esquerda para direita ilustram um momento de ação de avaliação dos postos de trabalho, um posto de trabalho que ainda não havia sido “virtualizado” e outro posto de trabalho que mesmo não estando “virtualizado” apresentava-se organizado.



Figura 3.10 – Fotos de postos de trabalho.

Administração da Contribuição dos Servidores:

Ações Realizadas: Abertura de canal de comunicação entre o servidor e o RH e aproximação com os gerentes de linha, estimulando a parceria com o RH. Realização de pesquisa de clima

⁷ Trata-se de um método para organizar o espaço de trabalho e mantendo-o organizado.

organizacional (RIO DE JANEIRO, 2008). Reaproximação do RH com a Associação dos Servidores e incentivo à participação dos servidores em projetos de Responsabilidade Social como observado na figura 3.11:



Figura 3.11 – Campanha de doação de brinquedos.
Fonte: Rio de Janeiro (2007, p. 46)

Uma novidade entre as ações citadas é o uso do conceito de competência (McCLELLAND, 1990 e BOYATZIS, 1982) na elaboração do perfil necessário para ingresso no cargo de auxiliar de procuradoria e na definição dos treinamentos da área administrativa. Era intenção da Gerência de Recursos Humanos expandir seu uso para as funções de desenvolvimento de pessoas e carreiras, entretanto até o período analisado, tal fato não havia ocorrido.

Nesse período, as ações citadas anteriormente como prioritárias, conseguiram avançar como será detalhado a seguir:

Virtualização dos processos de trabalho: Até dezembro de 2008 o sistema já havia sido implantado em 70% dos setores, apresentando desempenho satisfatório. Todos os servidores foram treinados no novo sistema. Foram criadas equipes de suporte à mudança e para estimular a adesão de novos setores ao sistema, novos servidores eram inseridos nos setores, com o papel de se tornarem facilitadores da mudança. A figura 3.8 é um exemplo de uma mesa de trabalho virtual.

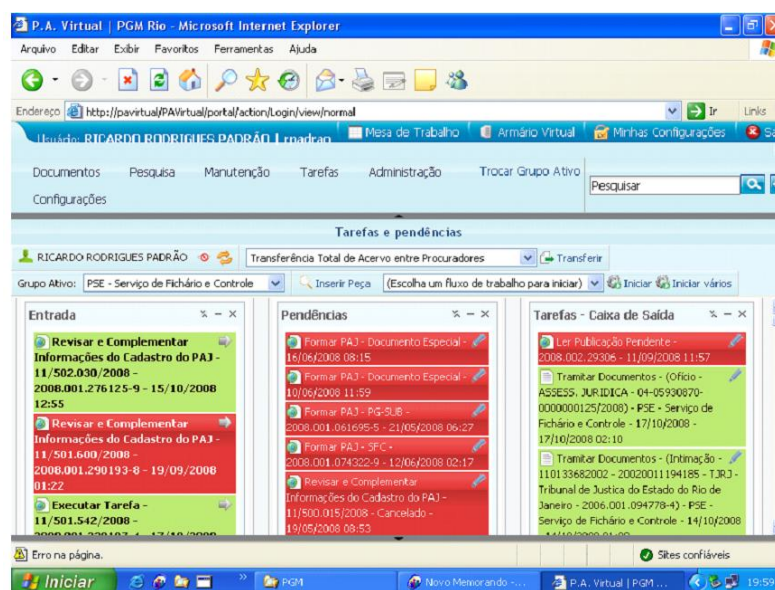


Figura 3.12- Tela do SW PA Virtual: Mesa de Trabalho

Melhoria do Clima Organizacional: No final de 2007 foi realizada a primeira pesquisa de clima organizacional da história da PGM. Sobre os resultados (RIO DE JANEIRO, 2008) observa-se que:

- A maioria dos servidores confia e aprova a comunicação dentro dos departamentos, entretanto informam desconhecimento sobre fatos de outros setores ou da organização como um todo. Além disso, 60% dos servidores têm a percepção de que suas idéias não são ouvidas pela organização.

Ações realizadas: O GRH assumiu a comunicação interna, antes responsabilidade da comunicação social, criou um canal eletrônico de comunicação.

Ações propostas: A implantação de uma TV corporativa, que funcionaria para divulgar notícias, exibir treinamentos aos servidores e difundir a cultura tecnológica para dentro da organização. A proposta ficou pendente para decisão da próxima gestão.

- Cerca de 55% dos servidores afirmam possuir treinamento adequado para a função e 43% dos servidores discordam parcialmente ou totalmente da afirmação. Quando o assunto é treinamento para ocupar futuros postos a situação é pior: 75% dos servidores mostram insatisfação.

Ações realizadas: Treinamentos técnicos e comportamentais para os servidores da Coordenadoria Administrativa. O assunto será mais detalhado adiante.

Ações propostas: A TV corporativa e treinamentos *on-line* poderiam facilitar o acesso dos servidores aos treinamentos, uma vez que a maior dificuldade é obter liberação da chefia para treinamentos (caso específico de auxiliares). Nota-se que 23% dos servidores acreditam que seus superiores não se preocupam com seu desenvolvimento. A Gerência de Licitações e Administração de Contratos não colaborou com a Licitação de Software e Portal Internet/Intranet que permitiriam a inclusão de treinamentos virtuais e interativos, além do armazenamento de informações a respeito dos servidores (formação, cursos, experiências, ramal, e-mail, etc). O projeto também ficou pendente para decisão da próxima gestão.

- Nota-se que 75% dos servidores acreditam que os critérios de promoção não são claros.

Ações realizadas: Ações de conscientização para as chefias da importância de critérios claros de promoção (nomeação em cargos comissionados e funções gratificadas).

Ações propostas: A Gerência de Recursos Humanos fez proposta para disponibilização de serviços para seleção interna de cargos em comissão e função gratificada. O GRH faria a pré-seleção, baseada em competências definidas em conjunto por GRH e Chefias, e a chefia direta faria a seleção final. Tal proposta não foi aceita.

- Cerca de 53% dos servidores demonstram insatisfação com relação a integração social entre os funcionários da organização. Aparentemente essa falta de integração não afeta a colaboração entre setores, pois somente 17% dos servidores relatam insatisfação com o tema. Além disso, o relacionamento dentro dos departamentos aparenta ser satisfatório em virtude dos números apresentados.

Ações realizadas: Eventos esportivos e de eventos de confraternização foram organizados pela GRH com o objetivo de melhorar o quadro. Um desses eventos foi batizado de Sessão Pipoca, conforme mostra a figura 3.13:



Figura 3.13- Logomarca da Sessão Pipoca.
Fonte: Rio de Janeiro (2007, p. 44)

- A remuneração oferecida é insatisfatória de acordo com 63,07% dos servidores. O resultado só é satisfatório para os serventes e agentes de portaria. A insatisfação em alguns casos também acontece em virtude de algumas atividades serem realizadas por servidores de cargos e remunerações distintas.

Ações realizadas: A GRH, por meio de lei, conseguiu aumentar a remuneração de quatro categorias de nível superior (assistentes técnicos, contadores, engenheiros e arquitetos), além da criação do cargo de analista superior da procuradoria. Com o aumento do quantitativo de auxiliares de procuradoria, também realizado por lei, novos provimentos foram realizados e, aos poucos, servidores em desvio de função voltaram à normalidade. Tais aumentos tiveram pouco impacto no orçamento, pois em contrapartida foi realizado corte nos encargos especiais.

Apesar de todos os problemas expostos, apenas cerca de 34,3% dos servidores não estão realizados no trabalho e levando tudo em consideração cerca de 90% dos servidores estão satisfeitos em trabalhar na PGM. O objetivo era realizar a pesquisa anualmente, todo final de ano, para acompanhar a evolução dos resultados. Entretanto, com o pedido de exoneração do gerente de recursos humanos em dezembro de 2008 e a posse do novo gestor somente em janeiro de 2009, a pesquisa acabou não acontecendo.

Redução das licenças Médicas: Sobre as licenças médicas, pode-se dizer que em 2007 o custo dos afastamentos para a PGM-RJ chegou a, aproximadamente, R\$ 895 mil reais, em 2008, até o mês de novembro, o custo estava em aproximadamente R\$ 605 mil reais. As possíveis

causas para tal redução podem ser a virtualização dos processos de trabalho e algumas ações realizadas de medicina preventiva.

Reestruturação organizacional e dos cargos da PGM-RJ: Como mencionado, uma nova estrutura administrativa foi implementada, um novo cargo de nível superior foi criado com o objetivo de ter no quadro servidores mais qualificados e o quadro de auxiliar de procuradoria foi ampliado para substituição de servidores em desvio de função.

Implantação de um programa de desenvolvimento de pessoas: Na área de RH, os servidores passaram por um amplo programa de desenvolvimento. Os servidores passaram por treinamentos conceituais sobre o tema, treinamentos técnicos sobre as diversas atividades e treinamentos comportamentais, visando adoção de novas posturas e atitudes. Os demais setores da área administrativa e jurídica também chegaram a participar de alguns treinamentos, entretanto a falta de compromisso dos chefes não ajudou na identificação de carências e na liberação de seus servidores para os respectivos treinamentos.

Em julho de 2008 a Gerência de Recursos Humanos, conseguiu aprovar uma política institucional para a concessão de cursos de graduação e pós-graduação em direito e administração para os servidores, entretanto em outubro de 2008, a equipe de transição do governo que assumiria em 2009, paralisou a maior parte dos processos administrativos que tratavam do assunto.

Os depoimentos de algumas chefias dão um exemplo da falta visão de continuidade administrativa (CARBONE, 2000):

“Pra que treinar os servidores se falta um ano para a nova gestão?”
(Procurador Chefe da PHH).

“Prefiro não fazer nenhuma indicação de treinamento, pois com a nova gestão pode mudar tudo” (Procurador Chefe da PZZ).

Tal pensamento não era compartilhado pelo então Gerente de Recursos Humanos que por diversas vezes assim se manifestou:

“Hoje eu sou gerente, amanhã posso não ser. Quem garantirá as mudanças da nossa área são vocês. Por isso é tão importante que participem e se dediquem aos treinamentos”.

“Os gerentes mudam, mas as equipes ficam. Se vocês conseguirem enxergar o RH com outros olhos, mesmo que o próximo gerente não traga grandes avanços, a equipe trará esse avanço”.

“O RH é de vocês. O gerente só dita o rumo”.

Tal preocupação era grande, uma vez que sabia que em virtude da troca de governo existia a possibilidade da troca de gestores e só a capacitação e qualificação do corpo operacional garantiria o desenvolvimento futuro da área.

Neste capítulo foi apresentado o caso PGM-RJ, mostrando depoimentos, políticas e atividades de gestão de pessoas na Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, relacionando-os com as principais correntes teóricas descritas no referencial teórico.

4. CONCLUSÕES E PROPOSTAS PARA PESQUISAS FUTURAS

Este capítulo expõe as conclusões a que a pesquisa permitiu chegar. Dado que uma pesquisa não se esgota em si mesma, serão apresentadas propostas de pesquisas futuras.

4.1 CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve por objetivo verificar se o modelo de Gestão de Pessoas adotado durante o período de janeiro de 2005 e dezembro de 2008 na Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro do Rio (PGM-RJ) é compatível com desafios da sociedade e da gestão de pessoas no século XXI e porquê. Para possibilitar esta conclusão, os meios utilizados foram as pesquisas bibliográfica, documental e de campo, por meio de um processo auto-etnográfico.

O levantamento bibliográfico apresentou o processo evolutivo e a cultura da administração pública no Brasil, os novos desafios da sociedade e da gestão de pessoas no século XXI, o processo evolutivo da gestão de pessoas e suas principais abordagens e modelos.

A pesquisa de campo forneceu dados, que relacionados com o levantamento bibliográfico, possibilitaram identificar que a organização estudada apresenta características predominantes da administração burocrática e disfunções do modelo burocrático (PERROW, ROTH, MERTON *apud* MAXIMIANO, 2005) tais como excesso de regras e satisfação de interesses pessoais. Entretanto, traços do patrimonialismo, como o corporativismo (MATIAS-PEREIRA, 2008a) e uma tímida tentativa de implementação da administração pública

gerencial (BRESSER, 2006), através dos princípios de flexibilidade e ênfase nos resultados foram observados.

Sobre a cultura organizacional os dados obtidos no campo ratificaram o entendimento exposto também pelo referencial teórico de que elementos como apego às regras e rotinas, aversão ao empreendedorismo, paternalismo, corporativismo, apego ao poder e descontinuidade administrativa (PIRES e MACEDO, 2006; CARBONE, 2000) se tornam fortes barreiras para a implementação de mudanças organizacionais.

Sobre as práticas de recursos humanos na PGM-RJ os dados obtidos demonstraram inicialmente um órgão de RH extremamente focado nas questões burocráticas e legalistas de DP e a presença solitária da abordagem funcionalista. Posteriormente, observou-se implementação de uma mudança com a utilização de elementos e modelos baseados na abordagem estratégica e política.

Entretanto, mesmo com todo esforço na realização de mudanças, foi identificado que apesar de representarem avanços, principalmente relacionados ao uso de outras abordagens diferentes da funcionalista; as práticas de recursos humanos adotadas na PGM-RJ durante o período de janeiro de 2005 e dezembro de 2008 não se mostraram totalmente compatíveis com os desafios da sociedade e da gestão de pessoas no século XXI. Os motivos dessa incompatibilidade podem ser melhores visualizados na figura 4.1.

Desafios da Sociedade e da Gestão de Pessoas no Século XXI	Autor(es)	Avanços na PGM-RJ	Avaliação dos Avanços
1. Incapacidade burocrática de eliminar processos de decisão demasiado longos e complexos. 2. Estruturas organizacionais mais enxutas. 3. Descentralização	1. MATIAS-PEREIRA, 2008a. 2. MAXIMIANO, 2005. 3. GIL, 2001.	Reestruturação Organizacional da Coord. Administrativa com downsizing da área de RH.	A reestruturação ocorreu em somente uma área da PGM-RJ e mesmo assim de forma incompleta em virtude de fatores impeditivos pessoais.
1. Falta de motivação dos funcionários e desvalorização do próprio conceito de missão de serviço público. 2. Grupos de trabalhadores autogeridos e polivalentes. 3. Estímulo ao empowerment. Preocupação dos trabalhadores com a segurança do emprego e sua qualidade de vida no trabalho. 4. Oferecer remuneração competitiva e tornar disponíveis a todos as oportunidades de desenvolvimento pessoal e de carreira.	1. MATIAS-PEREIRA, 2008a. 2. MAXIMIANO, 2005. 3. GIL, 2001. 4. RIBEIRO, 2006.	Realização de pesquisa de clima organizacional e ações buscando minimizar os pontos negativos da pesquisa.	A comunicação interna foi um ponto que melhorou, juntamente com o perfil dos servidores que ingressaram após o processo seletivo baseado em novas competências. Mesmo assim, diversos outros pontos como remuneração, desenvolvimento de carreira e ações de Q.V.T não tiveram estruturação ou avanços significativos.
1. Profundas mudanças tecnológicas com impacto na velocidade e quantidade das informações. 2. Comunicação e informação por computadores. 3. Revolução da informação e da comunicação e administração virtual.	1. VERGARA, 2005. 2. MAXIMIANO, 2005. 3. GIL, 2001	A virtualização dos processos de trabalho contribuiu para uma comunicação mais veloz e para um acesso mais ágil às informações.	A implantação ainda não havia sido realizada em 30% dos setores da PGM-RJ, bem como o módulo de acesso que permitia o trabalho remoto (de casa ou de outro lugar) ainda não havia sido liberado.
1. O maior recurso da nova sociedade será o conhecimento. 2. Valorização dos trabalhadores do conhecimento em detrimento dos operários clássicos. 3. Buscar sempre a diversidade, objetivando aumentar o capital intelectual e ter no treinamento a principal ferramenta para retenção do capital humano e desenvolvimento de novas competências para a atual era organizacional.	1. DRUCKER, 2002. 2. MAXIMIANO, 2005. 3. RIBEIRO, 2006.	Criação da Escola de Políticas de Estado PGM-Rio (E.P.E. PGM-Rio). Criação de um novo cargo de nível superior. Realização de um programa de desenvolvimento profissional para os servidores da área de RH.	Apesar da criação da E.P.E PGM-Rio ela se destinava muito mais divulgação do nome da PGM-RJ externamente do que a capacitar seus servidores. O cargo de analista superior da PGM foi criado porém a decisão sobre realização ou não de concurso para o cargo ficou para a próxima gestão. O programa de desenvolvimento dos servidores não conseguiu avançar para as demais áreas em virtude da falta de interesse das chefias.

Figura 4.1 – Desafios e Práticas de RH

Assim, foi atingido o objetivo principal da pesquisa: responder se o modelo de Gestão de Gestão de Pessoas adotado durante o período de janeiro de 2005 e dezembro de 2008 na Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro do Rio (PGM-RJ) é totalmente compatível com desafios da sociedade e da gestão de pessoas no século XXI e porquê.

4.2 PANORAMA DE AÇÕES GERENCIAIS

Durante o período estudado observou-se que a Gerência de Recursos Humanos na PGM-RJ conseguiu inserir alguns elementos da abordagem estratégica de recursos humanos e planejar programas de desenvolvimento de pessoas e qualidade de vida no trabalho, além de estruturar os cargos da organização, definir competências para seleção de pessoas e modernizar o processo de trabalho.

Apesar do esforço a abordagem funcionalista continuou prevalecendo, uma vez que a cultura de planejamento e resultados ainda não foi absorvida pela organização. Além disso, a maior parte das ações planejada de desenvolvimento de pessoas e qualidade de vida no trabalho não conseguiu ser implementada no último ano de gestão em virtude da proximidade de troca de governo.

Como principais propostas aos próximos gestores da PGM-RJ ficam:

1. Dar continuidade a virtualização dos processos de trabalho;
2. Licitar o programa de Qualidade de Vida no Trabalho já estruturado;
3. Reativar a política institucional para a concessão de cursos de graduação e pós-graduação em direito e administração para os servidores e implementar o programa de desenvolvimento profissional planejado;
4. Realizar o concurso para analista superior da procuradoria e reavaliar, após o fim da implementação do PA Virtual, o redimensionamento necessário da força de trabalho;
5. Dar continuidade aos esforços de inserção da abordagem estratégica na PGM-RJ, principalmente através da conscientização e capacitação de todos os gestores.

Como sugestões aos gestores públicos que hoje passam ou que no futuro passarão por situações semelhantes às apresentadas neste trabalho ficam:

1. Conseguir o apoio da alta administração é indispensável, sem esse apoio as chances de implementação de mudanças são mínimas;
2. Conseguir o apoio do corpo de servidores e demais gestores facilita e agiliza a implementação de ações, quanto mais fraco esse apoio mais forte deve ser o apoio da alta administração;
3. Deixar de considerar a abordagem política pode ser um erro fatal, em organizações públicas o uso dessa abordagem é fundamental em mudanças que envolvam estruturas de poder;
4. Direcionar os esforços para que as ações planejadas sejam implementadas até o terceiro ano de governo, uma vez que no último ano de gestão os obstáculos para a implementação de qualquer tipo de ação parecem ser maiores.

4.3 PROPOSTAS PARA PESQUISAS FUTURAS

Dado que uma pesquisa não se esgota em si mesma, a pesquisa realizada proporcionou suposições adicionais para novos estudos ligados ao tema. Assim, sugere-se o seguinte para novos estudos:

- Realizar o mesmo estudo em outra secretaria do governo municipal ou organização pública e comparar seus resultados aos aqui obtidos.

- Utilizar, para ampliação desse estudo na PGM-RJ, outro instrumento de coleta de dados, talvez mais objetivo. Questionários fechados, por exemplo.

Este capítulo conclusivo apresentou a resposta ao problema de pesquisa formulado e apresentou sugestões para uma nova agenda de pesquisas.

5 REFERÊNCIAS

ALVESSON, Mats. Methodology for Close up Studies: Struggling with Closeness and Closure. **Higher Education**, v. 46, n. 2, pp. 167-193, set., 2003a.

ALVESSON, Mats. Beyond neopositivism, romanticism, and localism: a reflexive approach to interviews in organizational research. **Academy of Management Review**, v. 28, n. 1, p. 13-33, 2003b.

AQUINO, Cleber Pereira. **Administração de recursos humanos**. São Paulo: Atlas, 1979.

BECKER, Brian E.; HUSELID, Mark A.; ULRICH, Dave. **Gestão estratégica de pessoas com “Scorecard”**: interligando pessoas, estratégia e performance. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**: por uma teoria da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOYATZIS, R. E. **The competent management**: a model for effective performance. New York: John Wiley, 1982.

BRABET, J. In: DAVEL, Eduardo; VERGARA, Sylvia Constant (Org.). **Gestão de pessoas e subjetividade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008

BRASIL, Fernando Henrique Cardoso. **Plano Diretor do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e o sistema único de saúde. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de (Org). **Política de gestão pública integrada**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CALDAS, M.; TONELLI, M.J.; LACOMBE, B. Desenvolvimento histórico do RH no Brasil e no mundo. IN. BOOG. Gustavo (org.). **Manual de gestão de pessoas e equipes**. São Paulo: Gente, 2002.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p.133-144, mar./abr. 2000.

CARBONE, P. P. et al. **Gestão de por competências e gestão do conhecimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da. 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. 824-74, set./out. 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DAVEL, Eduardo; VERGARA, Sylvia Constant (Org.). **Gestão de pessoas e subjetividade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008

DRUCKER, Peter. **Sociedade Pós-Capitalista**. São Paulo: Pioneira. 2002.

DUTRA, J. S. **Gestão de pessoas: processos, tendências e perspectivas**. São Paulo: Atlas, 2008.

DUTRA, J. S. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna**. São Paulo: Atlas, 2004.

DUTRA, J.S. **Gestão por competências**. São Paulo: Gente, 2001.

EBOLI, M. Universidades corporativas. São Paulo: Schmukler, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 1979.

FERLIE, Evan; ASHBURNER, Lynn; LOUISE, Fitzgerald; PETTIGREW Andrew. **A Nova Administração Pública em ação**. Brasília: Universidade de Brasília; Enap, 1999. 468 p.

FISCHER, A. O conceito de modelo de gestão de pessoas: modismo e realidade em gestão de recursos humanos nas empresas brasileiras. In: DUTRA, J. S. (Org). **Gestão por competências**. São Paulo: Gente, 2001.

----- Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. In: FLEURY, M. T. e outros. **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002.

FLEURY, A. e FLEURY, M. T. **Estratégias empresariais e formação de competências**. São Paulo: Atlas, 2001.

FLEURY, Maria Tereza Leme. O desvendar a cultura de uma organização – uma discussão metodológica. In: **Cultura e poder nas organizações**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GEORGE, C. S. **History of management thought**. New Jersey: Prentice Hall, 1968.

GIL, Antonio Carlos. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. São Paulo: Atlas, 2001.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140, maio/jun. 2000.

GOMES-MEJIA, Luis R.; BALKIN, David B.; CARDY, Robert L. **Managing human resources**. 2. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

HALL, R. H. **Organizações: Estruturas e Processos**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1978.

HIPÓLITO, J. A. **Administração salarial**. São Paulo: Atlas, 2001.

LAWLER III, E. Competencies: a poor foundation for the new pay. **Compensation and Benefits Review**, nov./dez. 1996, pp 20-26.

LAWLER III, E. **Strategic pay: aligning organizational strategies and pay systems**. San Francisco: Jossey-Bass, 1990.

LE BOTERF, G. **Desenvolvendo a competência dos profissionais**. Porto Alegre: Artmed, 2003. 278p.

LEGGE, K. **Human resource management: rethorics and realities**. Londres: Macmillan Business, 1995.

MATIAS PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008a.

MATIAS PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008b.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MCCLELLAND, D. C. Testing for competence rather than intelligence. **American Psychologist**, p 1-14, Jan. 1973.

MCCLELLAND, D. C. & SPENCER, L. M. **Competency assessment methods: history and state of the art**. Hay McBer Research Press, 1990.

MILKOVICH, George T.; BOUDREAU, John W. **Administração de recursos humanos**. São Paulo: Atlas, 2000.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1995.

MOTTA, F. C. P. **Teoria geral da administração: uma introdução**. São Paulo: Pioneira, 1975.

PRAHALAD, C. K. HAMEL, G. A competência essencial da corporação. In: ULRICH, D. (Org). **Recursos humanos estratégicos: novas perspectivas para os profissionais de RH**. São Paulo: Futura, 2000.

RIO DE JANEIRO (cidade), Procuradoria Geral do Município. **Planejamento Estratégico**. Rio de Janeiro, 2002. Documento Impresso.

RIO DE JANEIRO (cidade), Procuradoria Geral do Município. Coordenadoria Administrativa. Diretoria de Recursos Humanos. **Modelo de atuação**. Rio de Janeiro, 2006. Documento Eletrônico.

RIO DE JANEIRO (cidade), Procuradoria Geral do Município. Coordenadoria Administrativa. Gerência de Recursos Humanos. **PGM: um novo modelo de gestão de pessoas na PCRJ**. Rio de Janeiro, 2007. Relatório Impresso.

RIO DE JANEIRO (cidade), Procuradoria Geral do Município. Coordenadoria Administrativa. Gerência de Recursos Humanos. **Pesquisa de Clima Organizacional**. Rio de Janeiro, 2008. Relatório Impresso.

BRASIL, Fernando Henrique Cardoso. **Plano Diretor do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.

PIRES, J. C. de S. MACEDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-105, jan./fev. 2006.

RIBEIRO, Antonio de Lima. **Gestão de Pessoas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SEIXAS, Raul. **Metamorfose Ambulante**. [S.I.]: Universal, 1993.

SCHEIN, Edgar H. How Culture Forms, Develops, and Changes. In: **Gaining Control of the Corporate Culture**. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.

SISSON, K. Personnel management in transition. In: SISSON, K. **Personnel management in Britain**. Oxford: Blackwell, 1989

STAMP, G. The individual, the organization and the path to the mutual appreciation, **Personnel Management**, July 1989.

STAMP, Gilliam. **The essence of levels of work**. Documento interno do Bioss – Brunel Institute of Organization and Social Studies. June, 1993.

TENÓRIO, F. G; SARAIVA, E. J. Esforços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TENÓRIO, F. G. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.109, n. 4, p. 79-88, out./dez. 1981.

ULRICH, Dave. **Os campeões de recursos humanos: inovando para obter os melhores resultados**. São Paulo: Futura, 1998.

_____. (Org.). **Recursos humanos estratégicos: novas perspectivas para os profissionais de RH.** São Paulo: Futura, 2000.

VERGARA, Sylvia Constant. **Gestão de pessoas.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009a.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009b.

WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

WEBER, Max. **Economia e sociedade.** Brasília: UNB, 1999. v.1.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** 15ª ed. São Paulo: Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 2000.

ZARIFIAN, P. **Objetivo competências.** São Paulo: Atlas, 2001.