

# Caminhos e Descaminhos

da Administração Pública no Brasil - Vol. 1

Rudy de Barros Ahrens  
(Organizador)



Rudy de Barros Ahrens  
(Organizador)

**CAMINHOS E DESCAMINHOS DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA NO BRASIL**

---

Atena Editora  
2017

2017 by Rudy de Barros Ahrens

Copyright © da Atena Editora

**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Edição de Arte e Capa:** Geraldo Alves

**Revisão:** Os autores

**Conselho Editorial**

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto (UFPEL)

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho (UnB)

Prof. Dr. Carlos Javier Mosquera Suárez (UDISTRITAL/Bogotá-Colombia)

Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior (UEPG)

Prof. Dr. Gilmei Francisco Fleck (UNIOESTE)

Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza (UEPA)

Prof. Dr. Takeshy Tachizawa (FACCAMP)

Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior (UFAL)

Profª Drª Adriana Regina Redivo (UNEMAT)

Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall'Acqua (UNIR)

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson (UTFPR)

Profª Drª Ivone Goulart Lopes (Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatric)

Profª Drª Lina Maria Gonçalves (UFT)

Profª Drª Vanessa Bordin Viera (IFAP)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

C183

Caminhos e descaminhos da administração pública no Brasil /  
Organizador Rudy Ahrens. – Ponta Grossa (PR): Atena, 2017.  
420 p. : 2.042 k bytes – (Administração Pública; v. 1)

Formato: PDF

ISBN 978-85-93243-40-0

DOI 10.22533/at.ed.4001209

Inclui bibliografia.

1. Administração pública - Brasil. I. Ahrens, Rudy. II. Série.

CDD-351.81

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

2017

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Atena Editora

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

E-mail: [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

## **Apresentação**

A Administração Pública no Brasil caracteriza-se pelas circunstâncias de sua atuação, em um contexto mediado pelo poder e pela ação das empresas privadas e das organizações no âmbito da sociedade civil.

Esta mediação vem estimulando, nos últimos anos, os pesquisadores com o intuito da busca por melhorias ao estado, baseando-se na ideologia e crença de que é possível fazer a Gestão Pública acontecer.

O mencionado *ebook* reúne artigos científicos fruto de trabalhos e pesquisas realizadas na área de Administração com ênfase na Gestão Pública. Contando com 50 artigos, este foi dividido em 2 volumes, sendo no Volume 1 as subáreas de a) Finanças, Controladoria e Auditoria Pública; b) Educação Pública; c) Inovação Pública; d) Sustentabilidade Pública e e) Gestão de Pessoas e no Volume 2 com as subáreas de a) Planejamento e Gestão Pública; b) Políticas Públicas; e c) Compras e Licitações Públicas.

Os artigos a seguir foram desenvolvidos com o intuito de apresentar ao leitor experiências, conhecimento e informação, desejo assim uma boa leitura.

*Rudy de Barros Ahrens*

## Sumário

<b>Apresentação.....</b>	<b>03</b>
--------------------------	-----------

### **Eixo 1 Finanças, Controladoria e Auditoria Pública**

#### Capítulo I

A PERSPECTIVA DOS CONTADORES ANTE A IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA CONTABILIDADE PÚBLICA A PARTIR DO EXERCÍCIO DE 2015: UM ESTUDO DESENVOLVIDO NO ÂMBITO DE UMA AUTARQUIA FEDERAL

*Francisco Valmir Dias Soares Junior, Gênesis Miguel Pereira, Luana Carvalho Araújo Pavão e Luiz Antônio Coêlho da Silva.....*

08

#### Capítulo II

AUDITORIA INDEPENDENTE: UMA OBSERVAÇÃO DE SUA IMPORTÂNCIA

*Francisco Valmir Dias Soares Junior, Gênesis Miguel Pereira, George Tarcísio de Medeiros da Silva, Luana Carvalho Araújo Pavão e Luiz Antônio Coêlho da Silva.....*

22

#### Capítulo III

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL E O INTERESSE DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA/SP

*Adriano Augusto de Souza.....*

37

#### Capítulo IV

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA FORMULAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

*Julio Candido de Meirelles Junior.....*

55

#### Capítulo V

PROPOSIÇÃO DE EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA SOB A ÉGIDE DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA, COM O USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

*André Santos de Oliveira, José Eduardo Klems Ribeiro e Marco Antonio Harms Dias.....*

72

### **Eixo 2 Educação Pública**

#### Capítulo VI

EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NAS ENTIDADES FEDERAIS DO BRASIL: A EXEMPLO- UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

*Regina Maria da Silva, Eliane Moreira Sá de Souza e Willer Luciano de Carvalho.....*

89

## **Eixo 2 Inovação Pública**

### Capítulo VII

APLICAÇÃO DA TEORIA UTAUT NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

*Thiago Pacife de Lima, Sâmia Laise Manthey Benevides, Carolina Yukari Veludo Watanabe, Rosália Maria Passos da Silva e Tomás Daniel Menendez Rodriguez.....105*

### Capítulo VIII

INOVAÇÃO COMO FATOR DETERMINANTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA NACIONAL DA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO

*Maria Cristina Ferreira Silva Pires, Luciane Santos Prado, Dayana Alves Ferreira e Luciana Peixoto Santa Rita.....122*

### Capítulo IX

INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS PREMIADAS NO CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL NOS ANOS 2011- 2014

*Janaina Mendes de Oliveira e Rachel Kerber Gonçalves.....139*

### Capítulo X

INOVAÇÃO ORGANIZACIONAL COM FOCO NA TEORIA U: ESTUDO DE CASO EM UM INSTITUTO DE EDUCAÇÃO RURAL

*Natália Talita Araújo Nascimento, Flávio de São Pedro Filho, Paulo Adriano da Silva e Ítalo de Paula Casemiro.....154*

### Capítulo XI

PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES DO INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE ACERCA DO NÚCLEO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA – NIT.

*Patric Douglas Griseli, Luciano Castro de Carvalho e Aline Louise de Oliveira.....171*

## **Eixo 4 Sustentabilidade Pública**

### Capítulo XII

A POLÍTICA DE DESTINAÇÃO DOS RESÍDUOS TECNOLÓGICOS NA PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE RONDÔNIA.

*Gislane Martins Silva de Abreu, Mariluce Paes de Souza e Osmar Siena.....187*

### Capítulo XIII

#### ANÁLISE DAS PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE E DESEMPENHO DA REDE SENAC SANTA CATARINA

*Citania Aparecida Pilatti Bortoluzzi, Simone Sehnem e David Rodrigo Petry.....205*

### Capítulo XIV

#### CULTURA DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

*Cleide Vasconcelos Dantas, Dayana Alves Ferreira e Cláudio Zancan.....234*

### Capítulo XV

#### DIAGNOSTICO SOBRE O PROGRAMA BOLSA VERDE NO NORDESTE DO BRASIL

*Emanuel Varela Cardoso, Bruno de Araujo Azevedo e Gilberto Rodrigues Carneiro.....252*

### Capítulo XVI

#### INDICADORES DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: A PERCEPÇÃO DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS EM CAICÓ-RN

*Francisco Valmir Dias Soares Junior, Gênesis Miguel Pereira, George Tarcísio de Medeiros da Silva, Luana Carvalho Araújo Pavão e Márcia Celiary Rodrigues Medeiros.....267*

### Capítulo XVII

#### PROPOSTA DE INDICADORES PARA ELABORAÇÃO DE PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL (PLS): PESQUISA-AÇÃO NO CINDACTA II

*Luís Gustavo Carvalho e Eloy Fassi Casagrande Junior.....283*

### Capítulo XVIII

#### SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NOS PREGÕES ELETRÔNICOS: ANÁLISE EM ÓRGÃO DO EXECUTIVO FEDERAL

*Robson Gonçalves Chaparro, Marcelo Ribeiro Silva, Denise Aguenta Uechi, Rogério Elói Gomes Bezerra e Thiago Barreto Santos.....300*

### Capítulo XIX

#### USINAS SUCROENERGETICAS E OS IDHMs DAS CIDADES: UMA VISÃO PARA O ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

*Daiane Pereira de Souza, Gabrielli do Carmo Martinelli, Anaysa Borges Soares e Cláudia Maria Sonaglio.....320*

## **Eixo 5 Gestão de Pessoas**

### Capítulo XX

AValiação DE DESEMPENHO PARA FINS DE PROGRESSÃO FUNCIONAL E ESTÁGIO  
PROBATÓRIO: UMA ANÁLISE NA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA RECEITA FEDERAL DO  
BRASIL

*Joyce Frade Machado e Geraldino Carneiro de Araújo.....336*

### Capítulo XXI

COMO ATENDER A ALTA DEMANDA DE TREINAMENTOS EM ORGANIZAÇÃO DE  
GRANDE PORTE COM OTIMIZAÇÃO DE RECURSO

*Kátia Cristina Cabral Monteiro Galvão, Heliane Prata Sarmento, Roquemar de Lima  
Baldam e Thalmo de Paiva Junior.....351*

### Capítulo XXII

criação E IMPLANTAÇÃO DE CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO: DESAFIOS E  
SUCESSOS

*Paola Pinheiro Bernardi Primo, Marcelo Rosa Pereira e Francisco Caniçali  
Primo.....365*

### Capítulo XXIII

EDUCAÇÃO CONTINUADA COMO POLÍTICA DE ASCENSÃO PROFISSIONAL DA  
MULHER NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Cesar Augusto Ilódio Alves, Elvira Aparecida Simões de Araújo e Adriana Leônidas  
de Oliveira.....378*

### Capítulo XXIV

MUDANÇA ORGANIZACIONAL E MELHORIA NO PROCESO DE AQUISIÇÃO DE BENS E  
SERVIÇOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO

*Thayse dos Santos Fonsêca Pinheiro, Rodrigo de Lima Pinheiro, Luciana Peixoto  
Santa Rita e Camila Karla Santos da Silva Valentino.....394*

**Sobre o organizador.....406**

**Sobre os autores.....407**

## **CAPÍTULO XXII**

### **CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO: DESAFIOS E SUCESSOS**

---

**Paola Pinheiro Bernardi Primo  
Marcelo Rosa Pereira  
Francisco Caniçali Primo**

# CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO: DESAFIOS E SUCESSOS

**Paola Pinheiro Bernardi Primo**

Universidade Federal do Espírito Santo  
Vitória-ES

**Marcelo Rosa Pereira**

Universidade Federal do Espírito Santo  
Vitória-ES

**Francisco Caniçali Primo**

Universidade Federal do Espírito Santo  
Vitória-ES

**RESUMO:** A sociedade tem exigido cada vez mais serviços públicos de qualidade e, em contrapartida, a administração pública busca criar um corpo de servidores motivado e capacitado, que cumpra sua missão de forma efetiva. Neste relato técnico apresenta-se o trabalho realizado no município de Itapemirim do Estado do Espírito Santo na revisão e criação da carreira para os servidores públicos daquela localidade. Baseando-se nos conceitos da modernização da administração pública, o grupo formado por técnicos, docentes e discentes da Universidade Federal do Espírito Santo, por meio de um projeto de extensão, utilizou uma metodologia que envolveu os gestores da municipalidade em todo o processo de revisão e criação da carreira passando por seminário de alinhamento, diagnóstico situacional, levantamento da legislação existente e criação da lei. Os resultados concluíram pela necessidade de dotar a administração municipal de instrumentos de gestão de pessoal alinhado a um novo modelo organizacional em discussão no processo de modernização da gestão e organização do município, definindo as bases de funcionamento da sua Estrutura Organizacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração pública, carreira, recursos humanos, gestão

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública passa por profundas modificações em todo mundo, e no Brasil não é diferente. A necessidade de modernizar-se, tornar-se ágil e prestar serviços que atendam aos anseios da sociedade, com qualidade e sustentabilidade é cada vez maior. Para que isso aconteça em todas as esferas de governo, torna-se fundamental a modernização dos processos de gestão, dentre estes a gestão de pessoas, como veremos no decorrer deste relato.

A criação de carreiras que atendam aos interesses institucionais e sejam atrativas em termos financeiros e com boas perspectivas de desenvolvimento é o desafio dos gestores, principalmente nos municípios brasileiros. A sociedade tem exigido cada vez mais serviços públicos de qualidade, com bom atendimento e resolutivo. Em contrapartida, os custos com novos concursos, capacitação,

encargos, entre outros gastos operacionais são, a cada dia, mais considerados pela administração.

Destaca-se que com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, que criou limites para gastos com pessoal nas três esferas da administração pública, os gestores se viram obrigados a adequar suas despesas, buscar reduzir os custos com os servidores, tudo sem comprometer os serviços públicos prestados.

No Espírito Santo a situação não foi diferente. Com 141.879 pessoas ocupadas na administração pública no Estado (IBGE, 2014), espalhadas por 78 municípios, as organizações municipais viram-se obrigadas a alçar alternativas para se adequarem às novas regras.

Com a intenção de contribuir, apresentando novas metodologias e ferramentas de gestão, a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) conta com uma ação de extensão denominada Programa de Modernização da Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo (PMGP), criado em 2009. O programa pretendeu atender à demanda de gestores municipais que desejavam reestruturar a administração pública local. Segundo seu registro no Sistema de Extensão (SIEIX) da Universidade, essa ação tem como objetivo:

Oferecer aos órgãos públicos o conhecimento, as metodologias e as ferramentas necessárias ao desenvolvimento institucional pautado nas diretrizes do governo federal, propiciando maior efetividade nos serviços prestados ao cidadão brasileiro e utilizando o conhecimento gerado na UFES por meio de sua força de trabalho e do seu corpo discente (SIEIX, 2011).

Neste contexto, iremos relatar o trabalho realizado junto ao município de Itapemirim situado no Sul do Estado do Espírito Santo, na construção da carreira dos servidores públicos daquela municipalidade. O relato compreenderá todas as etapas desenvolvidas pela equipe do PMGP desde a busca e anseio dos gestores da organização por melhoras e adequações na composição de sua força de trabalho, até a culminância da publicação das leis que estabeleceram os novos planos de carreira para os servidores e outras melhorias para processo de gestão municipal.

Fundamentando este relato, no referencial teórico iremos discorrer sobre as linhas e autores no qual o estudo foi baseado e que endossou a construção das ferramentas utilizadas no trabalho, incluindo também os conceitos de modelos de Estado e de gestão de pessoas.

Consideramos a metodologia utilizada pelo PMGP o diferencial neste relato. Sendo uma atividade de um projeto de extensão da Universidade, toda sua execução na construção da carreira envolveu servidores da organização municipal e os técnicos da UFES, desde as discussões iniciais até a elaboração do texto final da Lei. O relato expõe como as informações iniciais são coletadas, o levantamento da legislação vigente, aspectos que foram considerados para criação da carreira e a elaboração da lei, elementos fundamentais para definição da aplicabilidade dos

princípios gerais utilizados pelo PMGP em suas atividades.

Por fim destacamos a relevância desse estudo na aplicabilidade do método utilizado para qualquer esfera de governo. Entendemos que a criação de carreiras atrativas, que promovam o desenvolvimento do servidor é exigência dos novos modelos de gestão, dentro do processo de modernização pelo qual passa a administração pública brasileira. Assim, o grande trunfo da metodologia do PMGP é propiciar a existência de planos de carreira sólidos, que sejam alavancadores do desenvolvimento dos servidores, aliado ao desenvolvimento institucional. Este tipo de carreira possibilita tanto à administração quanto a própria sociedade, ganhos significativos. Estes ganhos decorrem do fato de que a criação da carreira leva a administração a rediscutir seu modelo de gestão, reorganizar sua estrutura organizacional e rever processos e procedimentos de trabalho da instituição. Feitas estas considerações passamos ao relato.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Na Administração Pública a gestão de recursos humanos é um tema controverso e polêmico. O estudo das carreiras dos servidores públicos é um ponto que vem sendo discutido exaustivamente nos últimos 20 anos, com muitos setores tendo passado por profundas mudanças em sua estrutura organizacional (BENDASSOLI, 2009).

Com vista a sustentar os documentos e formulações realizados nas ações do programa de extensão, a equipe iniciou seus estudos a partir do diagnóstico realizado na elaboração do Plano de Reforma do Aparelho do Estado (PRAE) de 1995, cujo maior formulador foi Bresser Pereira. Este mesmo autor Bresser-Pereira (2008) afirma que as reformas na administração pública sempre coadunaram com as mudanças nas formas políticas de Estado, desde o Absolutista, no qual a preocupação principal era a defesa e manutenção da ordem interna, passando pelo Estado liberal, que preconizava a economia de mercado e a liberdade pessoal, chegando ao welfare state, cujas preocupações ficam por conta da criação e do reforço dos direitos sociais.

A fim de discutir estas afirmações em sua aplicação nas administrações municipais, buscamos amparo em Souza (1994) que, baseando-se em argumentos de Bartero (1976), destaca que mudanças organizacionais são sempre embasadas no processo decisório e se desenvolve a partir de duas vertentes, que se complementam: modificações de cunho comportamental e alterações na estrutura organizacional.

Portanto, no processo de formação do Estado os novos conceitos de organização acabavam por influenciar a forma de administrá-lo. A gestão patrimonial foi substituída pela ideia de res publica, democrática, voltada para um Estado forte, com procedimentos rígidos, aumentando sua capacidade de alocar recursos e de implementar políticas públicas (COSTA, 1998). Com o crescimento da população e a intensificação das relações sociais, exigiu-se do Estado prover a

sociedade de serviços culturais, tecnológicos e sociais, de maneira eficiente e mais flexível.

Avançando nesta breve contextualização teórica, chegamos aos estudos de Osborne e Gaebler (1995) que afirmam ser o sistema de gestão a problemática das organizações governamentais, não sendo as pessoas o empecilho maior para as novas demandas de eficiência e eficácia desse tipo de organização. As reformas e incentivos seriam necessários para que a burocracia se tornasse apta a responder a essas novas exigências. Merece atenção especial, portanto, a construção de carreiras no serviço público cuja discussão leva a reflexão de uma série de questões organizacionais, sem deixar de considerar os aspectos políticos das realidades locais e temporais às quais se encontram inseridas.

Santos (1996) afirma que o Estado possui funções *strictu sensu*, que lhes são exclusivas, intransferíveis e permanentes, com o Estado agindo por meios próprios, utilizando, principalmente, a burocracia. O planejamento é uma dessas funções *strictu sensu*, englobando as atividades de criação, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas, incluindo as de gestão de pessoas.

Segundo Marconi (2004) a base para a gestão estratégica dos recursos humanos precisa ser gerada por uma gestão estratégica da própria organização pública, com uma discussão acerca do seu papel nos próximos anos diante dos anseios atuais da sociedade, incluindo a realização de um planejamento estratégico que preveja missão, objetivos, macroatividades e metas. Estes elementos se tornam centrais para o processo de efetividade e transparência na gestão da Res Pública.

No Brasil, no âmbito federal, a estruturação das carreiras teve início com a reforma administrativa do regime militar em 1964.

[...] a edição do Decreto-Lei nº 200 de 1967, que estabeleceu as diretrizes gerais de organização e funcionamento da administração pública brasileira para a reforma administrativa, seguida pela aprovação da Lei nº 5.645, de 1970, o instrumento normativo da organização do sistema de pessoal civil da União, são o marco de uma nova fase da utilização de técnicas de classificação e avaliação de cargos no serviço público federal: a fase de flexibilização, que perdura, em parte, até os dias de hoje (GRAEF; CARMO, 2009, p. 1).

Essa lei aprovou o Plano de Classificação de Cargos (PCC) de todo o serviço público civil da União. A lei estabeleceu ainda uma classificação por grupos, categorias funcionais e cargos, aplicando o modelo de carreira transversal e seguindo os princípios da administração científica para a organização de fazeres no serviço público.

Já em 1988 a Constituição trouxe, em suas disposições, no capítulo sobre administração pública, dentre outros aspectos, a definição do acesso aos cargos públicos efetivos somente mediante concurso público, o regime jurídico único para os servidores públicos, a necessidade de existência de carreiras, os critérios para a organização dos cargos que as compõem e a criação de escolas de governo que viabilizassem o desenvolvimento dos servidores públicos.

“O Projeto de Lei que estabelecia as diretrizes para o novo sistema de carreiras do serviço público federal foi substituído em dezembro de 1987 pelo Decreto-Lei nº 2.403/87. Esse Decreto-Lei previa a classificação dos cargos de direção e assessoramento em cargos de provimento restrito, vinculados às classes das carreiras, e de provimento amplo.” (GRAEF; CARMO, 2009, p. 4).

Destarte no avanço do processo de democratização do Estado Brasileiro no final da década de 1980, cresce a pressão do movimento sindical dos servidores públicos, que discute no âmbito nacional qual seria o melhor modelo de carreira para o serviço público brasileiro. Pereira (2000) afirma que havia uma disputa entre a constituição de carreira finalísticas, isto é, por área de atuação no Estado, ou 21 carreiras horizontais, baseadas em categorias profissionais, como, por exemplo, carreira para advogado, para engenheiro, entre outros.

Entende-se, então, que a criação do sistema geral de carreiras, como pretendido, não atingiu o sucesso esperado. Resgatando o que dizem Graef e Carmo (2009) a falta de consenso entre os segmentos mais fortes que eram organizados em carreiras finalísticas, com os outros servidores organizados em categorias e sindicatos gerais, aliados a falta de uma maioria parlamentar capaz de impor suas impressões de planejamento no campo administrativo, impediu que as iniciativas fossem aprovadas.

Neste contexto político e de modelos teóricos em disputa, em 2005 o Governo Federal investe na implantação da administração pública gerencial, por meio da edição do Decreto 5.278, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Ainda com a chegada da administração pública gerencial, o que se vê nas organizações é uma estrutura hierarquizada, com número excessivo de carreiras e cargos. Estas carreiras são, via de regra, estruturadas mais em função da formação profissional exigida para o processo de ingresso nos cargos que as integram, do que das atividades a serem desempenhadas, com seu desenvolvimento se baseando mais no decorrer do tempo no exercício do cargo, do que no mérito do servidor no conjunto entre o cumprimento das atividades do cargo e dos objetivos da organização para se conseguir chegar ao ápice da carreira (LONGO, 2007; MARCONI, 2004).

### **3. METODOLOGIA**

Para firmar o diferencial deste relato técnico, repetimos aqui, a origem do trabalho desenvolvido na Universidade Federal do Espírito Santo, por meio do Programa de Extensão para Modernização da Gestão Pública. O programa é uma ação de extensão da Universidade, que surgiu em 2009, a partir das demandas de gestores municipais que desejavam reestruturar a administração pública local. Dentro de seu objetivo de oferecer aos órgãos públicos o conhecimento, as metodologias e as ferramentas necessárias ao desenvolvimento institucional, o

programa se pauta nas diretrizes do governo federal. As duas principais diretrizes são Programa Gespública e a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP). Esta política é regulada no âmbito federal pelo Decreto 5.707, de 2006. Com a aplicação destas diretrizes o PMGP pretende contribuir para maior efetividade nos serviços prestados ao cidadão brasileiro, na área dos municípios atendidos. Para isso, a equipe do programa se utiliza do conhecimento gerado na UFES por meio de sua força de trabalho e do seu corpo discente.

O PMGP é composto por uma equipe multidisciplinar que envolve docentes, técnicos administrativos, discentes da Universidade e parceiros externos à UFES. A competência da equipe se demonstra pela formação de seus membros nas áreas da Administração, Contabilidade, Direito, Engenharias, Enfermagem, Comunicação, Educação, entre outras. Também integra a competência, os conhecimentos e habilidades desenvolvidas ao longo do exercício profissional de cada um dos integrantes.

Toda essa competência se traduz, então, em multidisciplinaridade que contribui para que o trabalho seja desenvolvido com diversos olhares, por profissionais das grandes áreas do conhecimento. O corpo principal e permanente do programa é formado por servidores técnico administrativos, e o envolvimento do corpo docente e discente se dá segundo as necessidades específicas de cada órgão solicitante. Destaca-se que a existência de uma equipe permanente é um diferencial importante, pois permite o acúmulo constante de novos conhecimentos e a aprendizagem contínua do PMGP.

Isto posto, ressaltamos que para a UFES, esse projeto se justifica por sua importância no processo de integração da universidade com os municípios do estado, colaborando com seu desenvolvimento por meio dos servidores que nele atuam, e por proporcionar um vasto campo de experiência para os alunos que dele participam por meio da extensão universitária.

Outro fator relevante é possibilitar o campo de experimentação de novas técnicas e o desenvolvimento de pesquisas cujos resultados se traduzam em modelos aplicados na própria universidade, aliando a teoria à prática na gestão pública e levantando subsídios e experiências a serem utilizados em outras organizações. O PMGP pretende atuar nas três esferas de governo: união, estados e municípios. Até o momento seja por meio de projetos de extensão com prefeituras municipais ou por meio de cooperação técnica com outras universidades, o programa já atuou em prefeituras, e em universidades federais, entre elas a UFES.

Ao decorrer dos anos, foi possível avaliar nos municípios onde atuou, que estes ainda se encontram em uma fase de transição entre a administração pública burocrática e a gerencial. Sendo assim, demandam rever vários pontos de gestão, como: a estrutura organizacional; os processos de trabalho; a organização das carreiras dos servidores; os planos de desenvolvimento institucional; e os planejamentos estratégicos. Cabe-nos dizer que a experiência praticada em cada um dos projetos aponta para uma possível generalização dessa situação na maioria dos municípios brasileiros.

Diante deste quadro entendemos que para as municipalidades, a contratação desse tipo de serviço é válida, pois, por ser um projeto de extensão. Em um projeto de extensão além do foco nos seus objetivos, é fundamental a participação ativa da equipe de trabalho da própria gestão do município. Durante toda execução do projeto são realizadas em reuniões e discussões feitas entre gestores municipais e consultores do projeto. É nestas reuniões que se materializa o processo de construção conjunta dos resultados demandados e é realizada a transferência de competências. Esse modelo de trabalho permite que a administração domine e retenha o conhecimento do “como fazer” e não apenas receba um produto pronto que, muitas vezes, não leva em consideração as especificidades do município, da gestão e da população atendida.

Trazendo a nossa narrativa para o objeto do relato cabe explicar que a construção da carreira dos servidores do município em questão, o programa utilizou como metodologia os seguintes passos: a) Reunião/entrevista pela equipe permanente do projeto, com vista a se identificar os objetivos do órgão; b) Definição da equipe de consultores e de apoio as ações a serem desenvolvidas no órgão; c) Realização do diagnóstico situacional com vista a identificar as necessidades do órgão; d) Elaboração do projeto de trabalho com o órgão; 5 - Aprovação do projeto de trabalho junto ao órgão; e) Execução dos trabalhos de modernização; f) Avaliação dos resultados. A partir deste breve relato passamos a apresentação dos resultados obtidos.

#### **4. RESULTADOS OBTIDOS E ANÁLISE**

A partir do momento em que o Programa foi procurado pelo gestor de município de Itapemirim, localizado no sul do Estado do Espírito Santo, para construção de um plano de carreira para os servidores daquela localidade, identificamos as seguintes informações sobre a cidade. Sua população é estimada em quase 34 mil habitantes (IBGE, 2014), o município possui mais de 2500 servidores em seu quadro, segundo os dados apresentados pela secretaria municipal de administração e um conjunto de mais de 500 cargos comissionados. Analisando estas informações verificou-se que a relação entre a força de trabalho e a população, indicaria que os serviços prestados pelo município seriam de alta efetividades.

Para aferir o grau de satisfação da população com os serviços prestados inicialmente o prefeito do município pensou em realizar uma pesquisa junto à população. Com o início dos trabalhos, essa ideia não foi levada à prática. Tal desistência da intenção foi fruto da avaliação sobre a proximidade com o final do mandato, e das próximas eleições municipais, o que poderia falsear os resultados e, ainda, ser entendido como a aplicação de recursos públicos com fins eleitoreiros.

Desta forma, após as reuniões iniciais e estabelecimentos dos serviços a serem realizados, os integrantes do projeto elaboraram o Seminário de Alinhamento dos objetivos do projeto de extensão. Foram participantes do

seminário de alinhamento os gestores estratégicos e a equipe técnica da Prefeitura Municipal de Itapemirim (PMI). Neste seminário a pauta principal consiste na explanação de conceitos de Estado, função pública e gestão, com intuito de nivelar o conhecimento dos gestores que estarão atuando em todo processo. Essa discussão permitiu que a equipe da PMI entrasse nos trabalhos do projeto de extensão com as definições políticas alinhadas pelos gestores, também de posse de um referencial teórico mínimo.

Destacamos que o seminário de alinhamento de gestão é o momento em que definições importantes para o desenvolvimento do trabalho são realizadas, sendo imprescindível para a continuidade do trabalho, tendo em vista que os gestores, gerentes e coordenadores que participarão do processo, precisam estar capacitados para poderem construir juntos a carreira para os servidores e para o município. Percebeu-se, também, que a realização do seminário foi crucial para o avanço do trabalho e para o estabelecimento de diretrizes e ações que nortearam o próprio planejamento da gestão municipal, pois, além de trazer para a equipe de gestores conceitos de Estado, Função Pública e Gestão, possibilita a identificação dos anseios e expectativas da própria administração.

Constatou-se que a gestão buscava por carreiras que racionalizassem os fazeres, competências e remunerações, condizentes com uma nova estrutura organizacional, a ser criada. Para revisão da estrutura organizacional ficou definido que deveria ser sistêmica, com vista a buscar a redução de níveis hierárquicos e do número de cargos. No que trata da política geral de gestão de pessoas no município ficou definido que esta seria baseada na Política Nacional de Gestão de Pessoas, seguindo o modelo de Gestão por Competências. Foram também apontadas que junto com a necessidade de diminuição do número de unidades administrativas, e conseqüente redução no número de cargos comissionados, era fundamental a redução do número de níveis hierárquicos na carreira, além da preocupação com a construção de um plano de desenvolvimento institucional, que contemplasse o desenvolvimento dos servidores. Com todas essas definições foi possível passar a etapa seguinte do trabalho.

O próximo passo foi a realização de um amplo diagnóstico dividido em duas principais fontes de pesquisa: Aplicação de questionário estruturado em toda força de trabalho, com perguntas abertas e fechadas e com objetivo de avaliar clima, cultura e processo de trabalho; e outra documental, baseada na legislação municipal existente e em relatórios técnicos emitidos pela equipe de gestores da prefeitura com dados como número total de servidores, valores da receita dos últimos dois anos e a previsão para o ano seguinte, neste item com especial atenção para a receita corrente líquida-RCL, os custos atuais da folha de pagamento e seu impacto no orçamento do município e o modelo de prestação de serviço de saúde e de educação adotado.

Dentro do diagnóstico a equipe do programa identificou a percepção da proliferação de leis, quadros de cargos e a falta de consistência na criação de planos de cargos e carreiras. Foram levantadas e estudadas a existência de vinte leis complementares municipais que regiam os cargos existentes. Outro fator de

destaque percebido com a pesquisa realizada foi quantitativo excessivo de cargos comissionados na estrutura organizacional da PMI. Mesmo que esse quantitativo atendesse aos interesses da população no que diz respeito à prestação de serviços com qualidade, modelo da estrutura não atendia às diretrizes e princípios nacionais que se pautam na economicidade, no modelo gerencial e na sustentabilidade.

Da análise do orçamento municipal há que se mencionar o excessivo quantitativo de rubricas no plano de contas da PMI. Para essa análise utilizou-se o espelho da folha de pagamento apresentado à equipe do projeto. Esse fator, o grande número de rubricas, aliado a diversidade de descrição das mesmas eram elementos que dificultavam o processo de gestão de pessoas e a extração de informação para análise e entendimento da folha de pagamento. O principal elemento dificultador para uma política sólida de gestão identificado foi a existência de uma composição remuneratória constituída de um baixo valor de vencimento básico, uma gratificação de atividade de 100%, vale-alimentação alto e outras gratificações de produtividade. Cabe a análise de que a composição remuneratória era desmotivante para o servidor, ao passo que era cara para o município.

Finalizado o diagnóstico e com o resultado em mãos, a equipe de gestores da prefeitura, juntamente com os participantes do projeto de extensão, se reuniram em grupos de trabalho para discussão e construção de cenários. A partir do material, fruto dessa discussão, os grupos de trabalho foram capazes da criação dos planos de carreira dos servidores.

Por fim as carreiras foram sendo estruturadas da seguinte forma: Carreiras transversais, isonômicas, compostas de microcargos. Neste ponto cabe ressaltar que por microcargos entende-se cargos como um feixe de atribuições de pequena abrangência. Trabalhar com macrocargos sendo um conceito novo para a PMI, foi avaliado pelos envolvidos, que seria um impacto muito grande na cultura organizacional. Assim, a opção foi pela racionalização dos cargos existentes, comportando algumas aglutinações de fazeres em novos cargos, desde que não implicassem em risco de serem consideradas como provimento derivado. Findas essas decisões conceituais e a partir do entendimento do que caracteriza um cargo, os trabalhos da racionalização concentraram-se em aglutinar cargos de fazeres que comportassem o mesmo nível de escolaridade, e que possuísem atribuições afins ou complementares. Ao término dos trabalhos foram criadas quatro carreiras, a saber: Quadro Geral, Saúde, Guarda municipal e Magistério. A estruturação das carreiras pautou-se por uma matriz hierárquica formada por 06 (seis) níveis, denominados “Nível de Classificação” “A”, “B”, “C”, “D”, “E” ou “F”. Para serem hierarquizados nestes níveis de classificação os cargos deveriam alcançar determinada pontuação de acordo com critérios como exigência mínima para ingresso no cargo (escolaridade e experiência) e do processo de trabalho (responsabilidade, risco e esforço físico ou mental). Na carreira da guarda municipal, por exemplo, foi criado um único cargo de Guarda Civil Municipal localizado no nível de classificação “D”, após aplicados os critérios de hierarquização acima elencados.

Ainda foi definido um plano de desenvolvimento que alinhasse o desenvolvimento dos servidores aos objetivos institucionais, tendo em sua concepção princípios que abrangessem a capacitação, o planejamento, avaliação e o dimensionamento do quadro de pessoal.

Após todas essas definições a estruturação da lei foi feita pela equipe do projeto e entregue à gestão para ser enviada à Câmara dos vereadores para aprovação.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A construção de carreiras em todo o âmbito da administração pública ainda enfrenta muitos desafios. Nos municípios brasileiros a realidade é ainda mais difícil pois ao mesmo tempo que as adequações à LRF se tornam mais urgentes, a falta de preparo e muitas vezes de conhecimento por parte dos gestores municipais, torna essa construção ainda mais incerta, quando não inexistentes. Mesmo onde existe o conhecimento e a vontade, por falta de metodologias e ferramentas adequadas a chance de sucesso é pequena.

Vale destacar também que realizar mudanças nestes cenários pressupõe estabelecer a discussão e, ao final, carreiras de cargos que rompam de uma vez com uma realidade já existente e oriente para a realidade pretendida. Mesmo parecendo difícil realizar este tipo de trabalho iniciando do zero, uma nova perspectiva para essa população é algo desafiador. Este desafio deve possibilitar a implementação de soluções com viabilidade jurídica, técnica e política, além de dialogar e negociar com os diversos atores envolvidos. Via de regra, os resultados aplicados às realidades locais vão propiciar situações distintas em todas as áreas da administração públicas, com vieses e matrizes de várias tendências e embasamento técnico e teórico. São distinções que provavelmente vão coexistir durante muito tempo, e estes são alguns dos desafios enfrentados em cada novo trabalho executado pelo Programa.

Em contrapartida proporcionar a capacitação e o desenvolvimento de servidores, demonstrando que a união de uma equipe técnica, que construa junto à administração um conjunto de instrumentos confiáveis e condizente com os anseios de todos os envolvidos é um ponto importante de reflexão e destaque deste programa.

Destarte finalizamos este relato técnico sobre a descrição de uma experiência desta ação extensionista, na certeza de que é apenas uma luz a ser lançada nesse processo de constante mudança e desafios pelos quais passa a administração pública na gestão das pessoas que integram a sua corpo.

## **REFERÊNCIAS**

BENDASSOLLI, PF. **Recomposição da relação sujeito-trabalho nos modelos**

**emergentes de carreira.** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.49, n.4, p. 387-400 out./dez. 2009.

BERTERO, Carlos Osmar. **Mudança organizacional e processo decisório.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 29-40, mar./abr. 1976. [ Links ] In: SOUZA, Wertson Brasil de. Interesse público e resistência à mudança em organizações públicas: estudo de casos em uma Secretaria de Estado. 1994. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração (Cepead), Faculdade de Ciências Econômicas (Face), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte.

BRASIL, Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto No 5.378, de 23 de fevereiro de 2005,** Distrito Federal, 2005

BRESSER-PEREIRA, LC. **O modelo estrutural de gerência pública.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n.2, p.391-410 mar./abr. 2008.

BRESSER-PEREIRA, **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/Mare/Planodiretor/Planodiretor.Pdf>. Acesso em 06/11/2016

COSTA, Frederico Lustosa da. **Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República.** Revista de Administração Pública, v. 32, n. 4, p. 71-82, 1998.

GRAEF, A. e CARMO, MPB. **A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira – O Papel das Carreiras Transversais.** 2009. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090709\\_SEGES\\_Arq\\_carreiras\\_transversais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090709_SEGES_Arq_carreiras_transversais.pdf)> Acesso em 20 ago. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros : 2014,** 126p.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público.** São Paulo: FUNDAP, 2007

MARCONI, N. **Gestão de recursos humanos nas organizações sociais.** Anais do IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5. 2004

PEREIRA, MRO. **Trabalhador técnico-administrativo em educação, seu regime de**

**emprego e sua carreira: propostas e perspectivas.** Monografia apresentada curso Administração. UFES, 2000

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995. p.436.

PELLEGRINI, F.R.; FOGLIATTO, F. **Estudo comparativo entre modelos de Winters e de Box-Jenkins para a previsão de demanda sazonal.** Revista Produto & Produção, v. 4, número especial, p.72-85, 2000.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 44, n. 3, p. 679-705, jun. 2010 . Disponível em . acessos em 25 out. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122010000300007>.

SIEX, Universidade Federal do Espírito Santo, **Sistema de Informação da Extensão.** Disponível em [www.siex.ufes.br](http://www.siex.ufes.br). Acesso em 06/11/2016.

SOUZA, Wertson Brasil de. **Interesse público e resistência à mudança em organizações públicas: estudo de casos em uma Secretaria de Estado.** 1994. Dissertação (Mestrado em Administração) - Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração (Cepead), Faculdade de Ciências Econômicas (Face), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 1994.

**ABSTRACT:** The society has increasingly demanded quality public services and in return, the government seeks to create a motivated and skilled servers body that fulfills its mission effectively. This technical report presents the work done in Itapemirim municipality of Espírito Santo in the review and career creation for public servants that locality. Based on the concepts of modernization of public administration, the group of technicians, teachers and students of the Federal University of Espírito Santo, through an extension project used a methodology that involved managers of the municipality in the process of review and career creation through alignment workshop, situational diagnosis, survey of existing and creation of law. The results concluded by the need to provide the municipal administration staff management tools aligned to a new organizational model under discussion in the modernization of management and municipal organization process by setting the operating basis of its organizational structure.

**KEYWORDS:** Public administration, career, human resources, management