

GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO SOBRE O ASPECTO ÉTICO DA OCUPAÇÃO DE CARGOS DE LIVRE NOMEAÇÃO E SEUS REFLEXOS NO CLIMA ORGANIZACIONAL DE UMA AUTARQUIA DE RONDÔNIA.

Berenice da Silva Nabôa Gonçalves¹
Angelina Maria de Oliveira Licório²
Diêgo Alexandre Duarte³

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o Art. 37, II da Constituição Federal de 1988, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso ou nomeação para cargos em comissão declarado em lei de livre nomeação ou exoneração.

“A existência de cargos de confiança é inerente ao regime democrático, em que aos dirigentes eleitos, confere-se certo grau de liberdade para compor as estruturas de comando” (SANTOS, 2009, p.5), contudo, a história mostra que mesmo antes da carta magna de 1988, os cargos em comissão eram utilizados como moeda de troca disputados pelos “afilhados” ou “apadrinhados”, parentes ou cabos eleitorais nas mais diversas áreas dos governos. De acordo com diversos críticos e teóricos, “o uso pouco criterioso dos cargos em comissão e seu uso para atender pressões políticos partidários tem sido, práticas corriqueiras, na administração pública brasileira” (AYLLON E GUERRERO, 2005 apud SANTOS, 2009, p.11).

Assim, dentro dessa narrativa histórica, busca-se no contexto dos paradigmas atuais de gestão estratégica de pessoas, analisar e demonstrar os impactos gerados no clima organizacional em um setor, de uma Autarquia no Estado de Rondônia, em face dessas ocupações de cargos em comissão de livre nomeação e exoneração. No presente caso, utilizou-se como objeto de estudo um setor específico que faz parte da estrutura da organização, e se trata da Gerência de Contratos e Convênios, criada no ano de 2011.

Justifica-se a importância do tema proposto, por se verificar que as nomeações por profissionais qualificados ou não, impactam no clima organizacional, que afeta diretamente na produtividade do setor e motivação dos servidores. Consequentemente, altera a dinâmica da atividade meio do órgão e impacta nos resultados das atividades fins, prestadas à sociedade.

A problematização que dá origem ao presente estudo, ocorre não apenas pela possibilidade de nomeações de cargos em comissão, mas sim pela corriqueira prática de se nomear pessoas sem qualificações necessárias para assumir determinados cargos.

Pretende-se que o assunto abordado contribua para a prática de termos em voga, que se trata de gestão estratégica de pessoas, recrutamento de profissionais qualificados, governança, boas práticas, independente da alternância de poder nas instituições públicas. O sistema “pistolão” não se coaduna com os princípios norteadores da gestão pública atual, necessários ao desenvolvimento dinâmico das entidades e órgãos criados para servir a sociedade de modo satisfatório.

O estudo foi dividido em duas partes: levantamento de dados através pesquisa de campo no setor específico que caracteriza um estudo de campo, e se buscou através de pesquisa bibliográfica em livros e artigos, pressupostos teóricos,

sobre clima organizacional e motivação, gestão estratégica de pessoas, serviço público e cargos comissionados.

“Uma mesma pesquisa pode adotar características de mais de um tipo”, conforme Siena (2011, p. 72). Assim, o presente estudo é de natureza aplicada, direcionada para a solução de problemas específicos, com abordagem quantitativa e qualitativa. Quanto aos seus fins, a pesquisa é descritiva, com o procedimento adotado de estudo de campo. Os tipos de instrumentos utilizados foram de fontes primárias de pesquisa documental de leis e regimento interno, levantamento de dados através de questionário, entrevistas e observação.

No que diz respeito a pesquisa de Clima Organizacional, a coleta de dados foi feita por meio de questionário com questões de marcar opções, outras com perguntas e respostas e questões para responder com “sim” ou “não”. O método de observação no setor também foi considerado e utilizado. Realizou-se entrevista com a Coordenadora de Recursos Humanos, a fim de obter informações acerca do recrutamento, seleção e nomeação dos cargos de livre provimento e exoneração. Considerando que a autarquia possui uma Coordenadoria de Qualidade, também se buscou informações através de entrevista e levantamento de dados acerca de gestão estratégica de pessoas, desenvolvimento e capacitação dos servidores.

A população da pesquisa foi de 20(vinte) servidores que laboram no setor de Gerência de Contratos e convênios. A amostragem foi de 15(quinze) servidores, 4(quatro) colaboradores não responderam ao questionário por se encontrarem de férias, licença médicas/outros motivos. O referido questionário também não foi aplicado ao gerente, uma vez que se buscava a percepção de clima organizacional dos demais servidores. Para o gerente atual foi utilizado o método de entrevista.

O questionário foi estruturado de maneira a realizar o levantamento de dados sobre motivação, liderança, gestão de pessoas, clima organizacional, bem como a percepção dos servidores em relação a nomeação dos cargos em comissão. A fundamentação teórica baseou-se em pesquisa bibliográfica.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E A OCUPAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS

A administração burocrática, que surgiu a partir de 1930, tinha em seu viés pelo menos teoricamente, combater as práticas que tanto prejudicam a sociedade. Surgiu como forma de combater as práticas patrimonialistas, e tinha em seus princípios orientadores a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a prioridade. Mas torna-se ineficiente, pois voltando-se para si mesmo, perde a noção de sua missão básica que é servir a sociedade.

Posteriormente, a partir da necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços prestados à sociedade e melhorar a eficiência da administração pública, surge a administração pública gerencial. A administração pública burocrática visa o controle dos processos, enquanto a gerencial foca nos resultados, revelando-se, mais eficaz em promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público.

É ingênuo imaginar que a herança patrimonialista desaparecerá, contudo, é fundamental “Encontrar o melhor arranjo entre a técnica e a política, entre qualificar a gestão ampliando, na burocracia o espaço dos quadros oriundos das carreiras na burocracia de livre nomeação, e ao mesmo tempo prevenir o risco de

apropriação corporativa desses espaços por essas carreiras é um processo em curso no país” (LOPEZ, 2015, p. 9).

Nessa corrente cultural e histórica, há uma rica literatura e estudos que demonstram que até os dias atuais, o mesmo sistema permeia a administração pública no Brasil. A presença da meritocracia, profissionalismo, defendida pela administração burocrática enfraquece e dá lugar a outra percepção do servidor público perante a sociedade. Até mesmo na contratação através de concurso, conforme preconiza a constituição de 1988, se encontra em meio às críticas observadas:

A prática apresenta a sociedade com uma visão distorcida do servidor público, generalizando-o como ineficiente e o único culpado pelas deficiências do Estado[...] A história da política pública revela que sempre existiu e sempre existirão pessoas que não estão comprometidas com os legítimos interesses da sociedade para os quais se dispuseram a trabalhar, pois apresentam comportamentos de desapeço ao cumprimento das normas e a certeza da estabilidade de seus cargos nas instituições as quais pertencem, isto faz com que não desempenhem com credibilidade suas funções (BONEZZI e PEDRAÇA, 2008, p. 5,6).

Superando toda a fase desse processo histórico, dá-se neste momento um esclarecimento do que são os cargos públicos, que encontra respaldo no art. 37 da CF/88, que se refere a livre nomeação e exoneração:

Os cargos de direção e assessoramento superior, tem denominações variadas na literatura especializada e na imprensa: cargos de confiança, cargos políticos, burocracia política, cargos de livre provimento e cargos de livre nomeação. Embora algumas diferenças terminológicas espelhem diferenças jurídicas entre os cargos ou suas atribuições formais, tais denominações apontam o meio de escolha que é a seleção discricionária por um gestor ou político. (GRAEF, 2009 apud LOPEZ et al., 2015, p.12).

A forma de recrutamento nada diz, a princípio, sobre a capacidade dos nomeados, assim, há um debate público que seguem duas correntes em defesa e contra essas nomeações. O posicionamento contra, advém do processo histórico embasado no patrimonialismo já explanado, onde o “loteamento de cargos” e sua utilização como “moeda de troca” sugere precisamente essa fusão entre particularismo e ineficiência decorrentes da politização ou partidarização da burocracia de confiança, no mais, a alta rotatividade dos cargos decorrente das trocas políticas ensejadas por rearranjos das coalizões de governo reduziria a capacidade de planejar o ciclo de execução (op. cit., 2015 p. 13).

A corrente favorável às nomeações de livre provimento, sustenta que “as nomeações discricionárias constituem canal relevante para atrair novos e bons quadros dirigentes à alta burocracia, reduzir ineficiências e inovar em estratégias de gestão”. Pacheco (2010 apud LOPEZ, et al., 2015, p. 14). Esta foi a base de sustentação para a criação dos cargos de livre provimento no Plano Diretor para a reforma do Estado implementado a partir de 1995:

O argumento se alinha com as justificativas originárias para a criação dos cargos DAS, concebidos como um meio de o Estado atrair à gestão pública quadros de alta capacidade técnica. Esta também é a concepção dos cargos DAS apresentada no Plano Diretor para a Reforma do Estado, implementado a partir de 1995, que se constituiu em uma tentativa de mudança ambiciosa do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), na estrutura administrativa federal. Neste plano, o sistema de cargos DAS

deveria se constituir em centro da administração gerencial por permitir recrutar quadros qualificados no setor privado ou público para desempenhar funções de direção, valendo-se da estrutura flexível de provimento. (D'ARAÚJO e LAMEIRÃO, 2009 apud LOPEZ, et al., 2015, p.15).

Como se vê, a abordagem e discussões em torno do tema, não se dá pela flexibilização nas contratações de livre provimento, mas sim na maneira como ocorrem tais contratações, bem como está em torno da qualificação e profissionalização dos mesmos, quando do preenchimento dos cargos. Essa discussão é recorrente, no debate sobre as nomeações na administração pública:

Embora a politização assuma conotações e contornos diversos e possa variar em intensidade, o fato é que todos os serviços públicos permitem um grau de politização, por diferentes razões. Há situações em que a politização tem por objetivo ampliar o controle político sobre a implementação das políticas, e outras em que o objetivo é recompensar correligionários. Lopez et al. (2015, p. 22).

Como se verifica, a gestão pública atual exige um dinamismo de profissionais qualificados, fazendo parte de um sistema que prima pelo serviço de qualidade prestado a sociedade. Infelizmente, todo esse jogo de interesse por cargos, disputados acirradamente pelos partidos nem sempre é o de atuar pelo bem comum nem a de servir a coletividade:

Corrupção e nomeações de confiança naturalmente se associam porque a prática corrupta é, em um dos lados, gestada por nomeados que ocupam posições de poder no aparato estatal. O controle sobre as nomeações é, nesse sentido, aspecto fundamental na relação com a corrupção, seja para coibi-la, seja para praticá-la [...]. Os principais “escândalos” de corrupção denunciados nos últimos anos, foram orquestrados a partir do controle partidário de cargos de confiança em empresas estatais (Op. cit., p. 24).

Estudos demonstram que há diversos motivos por trás da escolha dos quadros nomeados para cargo de confiança, tais como mudança de gestão, trocas de partidos, afiliações partidárias entre outras, afeta a rotatividade de nomeações, “onde o ciclo de mudanças tem lógica bastante previsível e a taxa de rotatividade alcança seu pico no primeiro ano do mandato e arrefece nos anos subsequentes” (op.cit, p. 64). As estratégias para ocupação de cargos se caracterizam pela mobilização de redes pessoais e políticas, cuja lógica remonta a formação de nossas instituições político-administrativas e se cristalizou na própria noção de confiança, que a linguagem cotidiana associou aos cargos de livre provimento na administração pública brasileira (op. cit., p. 109), esquecendo-se da relação entre o domínio técnico das atribuições dos cargos.

2.1 Planejamento Estratégico e Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público

O Planejamento estratégico na área de gestão de pessoas no setor público, surgiu com evolução das teorias e pressupostos básicos da administração e as pessoas que anteriormente eram vistas como peça na engrenagem da produção (na era da revolução industrial), agora são vistas como um capital intelectual, colaboradores e fundamentais nas relações que levam as organizações a alcançarem seus objetivos.

Se observa então a necessidade de investimentos em áreas relacionadas ao desenvolvimento desse capital:

Investimento em gestão estratégica: implica, na reorganização estrutural com ênfase no planejamento estratégico, no controle operacional e no gerenciamento executivo de programas e projetos, objetivando a maximização de resultados com redução de custos institucionais. Investimento em recursos humanos: implica, basicamente, em quantificação dos recursos humanos necessários, em treinamento adequado para os servidores, alocados segundo a sua criatividade, aptidão e vocação profissional e as necessidades operacionais, com materiais adequados, em local adequado e no momento adequado, de forma objetiva e focalizado na relação servidor – cidadão usuário – servidor. (GIANNINI, 2003, apud BONEZZI e PEDRAÇA, 2008, p.34).

Segundo Schikmann, (2010, p. 170) “O desempenho de uma organização está condicionado às pessoas que nela atuam, por isso, o planejamento estratégico deve abranger desde o nível macro até o individual”. Nessa dinâmica a Gestão por competência e gestão por resultados se integram nos pressupostos do planejamento estratégico. “[...] gestão por competência: Gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (BRASIL, 2006, apud, CARMO et al., 2018, p. 171).

A implantação da gestão por competência no setor público exige mudanças organizacionais profundas, a começar pela reestruturação da área de RH e em mapeamento de competências requeridas. O recrutamento e seleção tem que existir e deve ser transparente.

“As mudanças no cenário político interferem nas estratégias das organizações, tanto públicas quanto privadas” (SILVA E MELO 2011, op. cit, p. 170). O que reforça o entendimento que, onde há alternância de poder, a rotatividade nas funções e cargos atrapalham o planejamento e cumprimento de planos de trabalhos e execução de metas.

2.2 Clima Organizacional, Motivação, Liderança

O advento da Teoria das Relações Humanas trouxe uma nova linguagem que passou a dominar o repertório administrativo: fala-se agora em motivação, liderança, comunicação, organização informal, dinâmica de grupo etc. (CHIAVENATO, 2006). A partir desses estudos, chegaram à conclusão de que os administradores devem humanizar a administração. Enfatizam primeiramente o bem-estar, a motivação e a comunicação dos colaboradores. Com isso, a administração deveria ganhar a cooperação dos grupos e promover a satisfação no trabalho e normas grupais consistentes com os objetivos da organização.

O clima organizacional é sem dúvida, uma importante ferramenta para o administrador traçar seu plano para obter o melhor desempenho de sua equipe e é responsável pelas relações no ambiente de trabalho. Para Chiavenato (2006) o clima organizacional constitui o meio interno de uma organização, a atmosfera psicológica e característica que existe em cada organização:

O Clima organizacional influencia a motivação, o desempenho humano e a satisfação no trabalho. Ele cria certos tipos de expectativas sobre as quais consequências se seguem em decorrência de diferentes ações. As pessoas esperam certas recompensas, satisfações e frustrações na base de suas percepções do clima organizacional. Essas expectativas positivas –

quando positivas – tendem a aumentar a motivação das pessoas. (CHIAVENATO, 2006, p.274).

Existem diversas teorias a respeito de motivação, desde a que o indivíduo pode ser motivado por outrem, como teorias que partem de pressupostos de que ninguém motiva ninguém, pois se trata de algo intrínseco a cada pessoa.

Na teoria desenvolvida por Maslow, “ele identificou as principais necessidades do ser humano e as classificou conforme uma escala ascendente de hierarquização” (RAMOS, 1990, p. 128). Exemplificada através de uma pirâmide, em que na sua base se encontram as necessidades fisiológicas, que se trata de necessidades básicas como comer, vestir e habitação. Seguidos pela necessidade de segurança (que se refere a proteção contra ameaças), necessidades sociais (amizade, pertencer a um grupo, filiação, amor e afeto), necessidade de estima (como a pessoa se vê e se avalia, autoestima, confiança) e no topo da pirâmide se encontra a necessidade de auto realização (maximização de suas aptidões e capacidade). A criação de um clima de trabalho estimulador, satisfatório e produtivo será benéfico tanto para a organização como para seus integrantes

.A evolução da administração é de grande relevância para as organizações, cada vez mais os gestores buscam o comprometimento de seus colaboradores para com a organização. Um bom líder deve saber utilizar ferramentas certas, saber lidar com as pessoas, gestão de conflitos. Conforme Chiavenato (2006). A liderança exerce diferentes papéis: fenômeno de influência interpessoal, pode atuar na redução de incerteza de um grupo e como uma relação funcional entre líder e subordinados. O líder surge como um meio para a consecução dos objetivos desejados por um grupo.

Buscou-se conceitos sucintos a respeito de clima organizacional, motivação e liderança com a finalidade de encontrar uma conexão entre os assuntos abordados, para embasar a pesquisa de campo que se refere a clima organizacional.

Sugere-se que a pesquisa de clima organizacional leve em conta seguintes fatores, que foram utilizados para a elaboração do questionário aplicado ao setor pesquisado:

- ✓ Liderança: liderança da alta direção, valores da instituição referentes à qualidade, gestão para a qualidade, responsabilidade comunitária;
- ✓ Planejamento estratégico para a qualidade: metas e planos para a qualidade;
- ✓ Gestão das pessoas: envolvimento dos funcionários, educação e treinamento em qualidade, avaliação e reconhecimento do desempenho dos empregados, bem estar e moral do pessoal;
- ✓ Avaliar a imagem que os empregados fazem da empresa, de sua missão e de seus objetivos;
- ✓ Medir o grau de satisfação dos empregados com os diferentes aspectos da organização;
- ✓ Analisar os padrões de motivação e satisfação, bem como as necessidades e expectativas dos empregados;
- ✓ Verificar se existe integração entre os objetivos dos empregados e os objetivos da organização;
- ✓ Verificar o nível de integração entre as áreas/departamentos;
- ✓ Estudar as relações funcionais entre os empregados;
- ✓ Analisar os padrões de produtividade;
- ✓ Medir o grau de envolvimento dos empregados com suas tarefas e responsabilidades, com os clientes e com agentes internos e externos.

(FERREIRA, 2006, p.240 apud PACHECO, 2014, p.125).

2.3 Ética no Ambiente Organizacional

A ética está presente em todos processos pelos quais o mundo civilizado permeia, e seu papel dentro das organizações deve ser observado, pois está diretamente ligada às funções das organizações, define-se “ética” como “Segmento da filosofia que se dedica à análise das razões que ocasionam, alteram ou orientam a maneira de agir do ser humano, geralmente tendo em conta seus valores morais.” (ÉTICA, 2020). Neste sentido podemos entender que não é apenas mais uma palavra, e sim uma ação, que não depende exclusivamente da organização, mas também de valores adquiridos ao longo do tempo, mas os valores são construídos com base em uma prevalência daquilo que conecta ao que é moralmente correto ao ambiente que está inserido, construindo assim “valores”.

Para as organizações Públicas, a ética deve ser entendível como a expressão daquilo que o povo (sociedade) espera de um servidor público que ali está, representando aquela instituição, fazendo o correto, o justo, de forma que dele não se tenha dúvidas sobre sua conduta. Nessa perspectiva, os gestores devem colaborar para o desenvolvimento mais equitativo e sustentável dentro das organizações, com processos que sejam justos, delimitados com base na ética, no comprometimento, na competência, transformando a capacidade de adaptação em motivação dentro do ambiente de trabalho.

As organizações precisam agir com ética, já que o caminho contrário a esse princípio, leva ao “nascimento” da corrupção. “A corrupção é um “imposto” dos mais cruéis que o contribuinte paga, além de comprometer o desenvolvimento do país, causando danos irreparáveis à sua população.” (BRAGA, 2007, p. 173). O autor expressa que esses aspectos incorporados não atingem somente aquele espaço, mas um todo, e complementa afirmando que “Com efeito, a corrupção no aparelho de Estado brasileiro é, em certo sentido, atávica e endêmica”. Como um vírus, que ao se apoderar da máquina pública, utiliza apenas para seus fins nefastos e gananciosos, causando uma onda que vai se alastrando pelo aparelho público. Braga (2007). Nesse processo, resta a oportunidade de melhoria contínua, onde a partir dos princípios éticos, possamos construir dentro do setor público, um ambiente mais harmonioso e distinto daquilo que está enraizado na administração pública do Brasil.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

No período da pesquisa no ano de 2019, o setor de Gerência de Contratos e Convênios tinha no seu quadro funcional 20 (vinte) servidores, distribuídos em uma estrutura hierárquica com uma gerência, uma divisão (de cargos comissionados) e três seções (que por força de lei, são ocupadas por servidores efetivos). Não se buscou definir quantidades entre efetivos, cedidos ou estagiários, exceto os dois cargos em comissão já mencionados.

O questionário foi aplicado a 15(quinze) servidores, totalizando 100% da amostra, e se iniciou com o levantamento do tempo de labor de cada um no setor, variando de dois meses a oito anos (tempo de existência do setor). Verificou-se que cinco, (33% dos servidores), se encontram lotados no setor há mais de três anos, e mais de 50% deles se encontram na gerência a menos de um ano. Verificou-se uma rotatividade significativa de servidores. O contexto da evasão do setor no último ano, se deu pela troca de governo acarretando em exonerações, devolução de servidores cedidos aos seus órgãos de origem e servidores que saíram pela

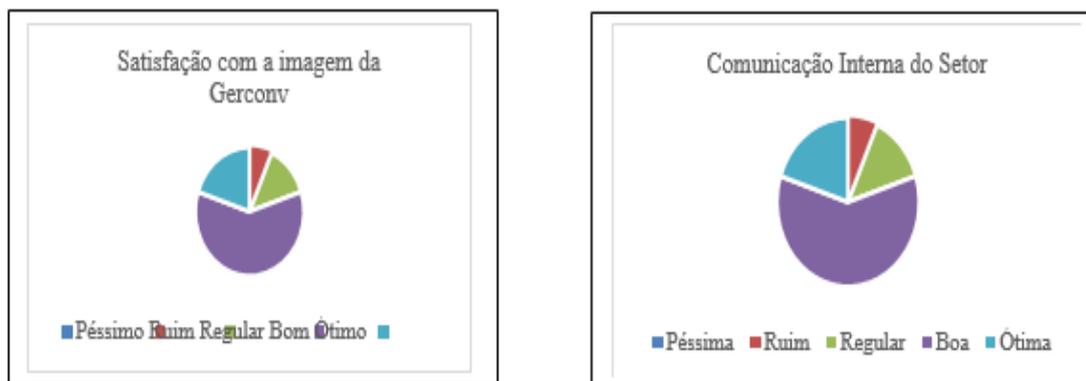
oportunidade de crescimento em outros setores. Verificou-se também a substituição de alguns estagiários, pelo fim do contrato ou porque pediram desligamento em virtude da oportunidade de emprego na área privada.

A Gerência de Contratos e Convênios foi criada no ano de 2011, fazendo parte da estrutura da Autarquia, tendo como principal objetivo, gerenciar e fiscalizar contratos, entre outras atribuições (atividades meio da administração pública), para uma melhoria dos resultados e serviços prestados a sociedade. Assim, quanto ao questionamento se os servidores sabiam quais as atribuições e objetivos da gerência, 100% responderam que sim.

Conforme Pacheco (2014, p. 125), a pesquisa sobre clima organizacional visa analisar a situação interna na organização, a opinião de seus colaboradores sobre liderança, estrutura física, comunicação, cargos e salários, motivação, satisfação entre outros fatores.

Assim, quanto ao nível de satisfação que o servidor possui com a imagem do setor, bem como a comunicação interna na gerência, houve um significativo percentual que considerou “bom” ambos os quesitos, conforme gráfico 1.

Gráfico – 1 e 2 – IMAGEM E COMUNICAÇÃO INTERNA.



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Buscou-se informações sobre motivação, que comumente se traduz em níveis de satisfação e insatisfação; foram apresentados alguns indicadores no questionário, sendo os fatores de satisfação que mais apareceram nas respostas foram: ambiente do setor, benefícios, estabilidade no emprego, o trabalho em si, relacionamento com o grupo, e oportunidade de crescimento profissional, sendo que sete servidores marcaram este último, totalizando 47% dos pesquisados. Quanto aos fatores de insatisfação, os itens mais marcados foram: excesso de trabalho, instalações inapropriadas do setor, falta de infraestrutura para trabalhar, falta de reconhecimento e pouco treinamento. Os três últimos fatores apareceram com percentuais iguais de 20%.

No quesito liderança, questionou-se sobre o quantitativo de chefes de divisão e gerentes de contratos. Os dados informados pelos servidores mais antigos, com oito anos no setor (desde sua criação), contou-se oito chefes de divisão e nove nomeações para gerência. E dados apontados pelos servidores com menos tempo de setor, revelou que no período inferior a um ano, houve a nomeação de quatro gerentes e cinco chefes de divisão. Verifica-se então uma alta rotatividade de nomeações, o que prejudica significativamente o andamento e a dinâmica das atividades e produtividade do setor. Essa inconstância também traz ansiedade e expectativa dos servidores de como será a nova gestão, se melhor ou pior que a

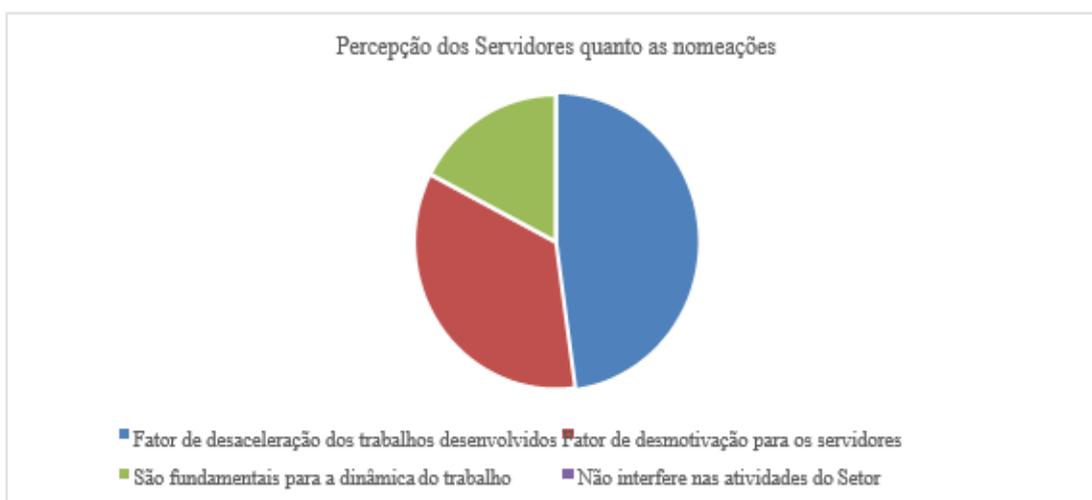
anterior.

Sobre a percepção dos mesmos em relação a competência das pessoas nomeadas nos cargos acima descritos, 100% responderam que nem todos tinham competência para assumir os cargos, tanto na gerência quanto na divisão. Foi deixado um espaço para justificativas, caso quisessem, e em respostas aleatórias informaram acreditar que: as pessoas não foram submetidas aos critérios de conhecimento e competência; que houve bons gerentes e outros péssimos para gerir um setor com tanta responsabilidade; alguns desqualificados e despreparados; alguns, apesar de ter algum curso superior, não tinham conhecimento da administração pública e de liderança, ficando toda a carga de trabalho e responsabilidade da gerência para os servidores:

Borges (2012) defende que a nomeação de pessoas despreparadas para ocupar cargos comissionados viola a ordem jurídica e o princípio da eficiência. Para a autora, a definição do ocupante do cargo, deveria ser feita levando-se em consideração o servidor que tivesse maior capacidade, aptidão e qualificação, observando-se o critério de pertinência entre a qualificação do candidato e as atribuições a ser desempenhadas. (BORGES, 2012 apud QUEIROZ e KANAANE, 2017, p. 174).

Como o objetivo principal do trabalho, é descobrir o impacto gerado no clima organizacional, em face das ocupações de cargos em comissão, o questionário trazia em seu escopo, perguntas sobre as nomeações, dando a eles quatro alternativas objetivas, podendo ser marcada mais de uma opção, assim as opções mais escolhidas: 11(onze), totalizando 73% dos servidores consideram que tais nomeações é “fator de desaceleração dos trabalhos desenvolvidos, se ocupadas por pessoas sem qualificação exigida para o cargo” e oito, totalizando 53% deles, também consideram que é “fator de desmotivação para os servidores, sem ter uma chefia/liderança que norteia os trabalhos do setor”. 26% consideram que tais nomeações “são fundamentais para a dinâmica do trabalho”, e nenhum marcou a opção “Não interfere nas atividades do setor”.

Gráfico 3 – IMPACTO NO CLIMA ORGANIZACIONAL DO SETOR.



Fonte: dados da pesquisa (2019).

Observa-se então o impacto gerado no setor, no clima organizacional, diante das nomeações, sem que seja adotado os critérios de competências exigidos

e necessários para o alcance dos objetivos do setor, e conseqüentemente dos objetivos organizacionais que se traduzem em serviços prestados ao cliente final que é a sociedade. A herança patrimonialista deixada na administração pública não se coaduna com a realidade atual, com os preceitos de boas práticas para uma gestão pública dinâmica e com melhorias contínuas.

Sobre a chefia/liderança atual nomeada recentemente, o questionário revelou que no setor, há uma atmosfera positiva, com respostas que demonstram haver confiança nas decisões da nova chefia, que o mesmo tem informações sobre quando necessário para realizar os trabalhos e tem se mostrado pronto para prestar o suporte necessário a equipe. Em entrevista com o mesmo, informou que possui formação técnica em contabilidade e é acadêmico do Curso de Economia na Universidade Federal de Rondônia/Unir. Conta ainda com uma experiência anterior de sete anos com a administração pública em uma gerência administrativa e financeira em outro órgão. Afirmou que não possui filiações partidárias e acredita que suas competências e experiências foram fatores determinantes para ser convidado ao cargo de gerente, e que além dos benefícios financeiros, novos desafios trarão novos conhecimentos. Quanto a entrevista realizada com o chefe de divisão desde 2019, o mesmo declarou que possui graduação em gestão ambiental, pós-graduação em metodologia do ensino superior, curso em administração pública, que tem experiência com a administração pública, já trabalhou na área de licitação e gerência de transporte. Afirma que filiação partidária teve influência para ocupar o cargo, contudo considera que tem competência e atributos relevantes para a chefia da divisão.

Neste cenário, é provável que o setor desenvolva com mais eficiência suas atribuições, com profissionais com competência para desempenhar suas funções. Na pesquisa de campo e entrevista com alguns dos gerentes que antecederam o cargo da gerência, se verificou competências para o desempenho das atividades inerentes ao setor, porém, conforme informação de servidores mais antigos, houve alguns períodos de ingerência, por ocupação de pessoas sem formação técnica e experiência profissional para tal, o que se traduziu em momentos em que o sentimento dos servidores era a de que o setor estava “à deriva”, com acúmulo de atividades e muitas cobranças dos superiores.

Buscou-se, finalmente, por meio de quatro questões, interpretar a percepção dos servidores na questão de gestão estratégica de pessoas, que visa potencializar o capital humano nas organizações.

Sobre a gestão estratégica de pessoas pela Autarquia, a percepção é de que precisa ser potencializada; o servidor sente que não é notado e que apenas pessoas dos altos cargos são reconhecidas.

Sobre capacitação, a percepção é de que não houve mudança significativa para potencializar as habilidades e competências pessoais e profissionais; a capacitação ocorreu por iniciativa e custos do servidor; foi muito pequeno o número de cursos ofertados pela Autarquia e voltados apenas para aprimorar a técnica de trabalho nas atividades laborais; os cursos ofertados alcançam poucos servidores pela pequena quantidade de vagas; os cursos melhores ficam para os cargos mais altos.

Para melhor analisar e discutir as respostas dos servidores, procurou-se a Coordenadoria de Qualidade, setor estratégico ligado a Diretoria Geral da Autarquia, que pelo regimento interno possui entre suas atribuições, a melhoria contínua da Autarquia além de propiciar o aperfeiçoamento e treinamento dos servidores; promover a valorização das pessoas, proporcionando a oportunidade de desenvolvimento humano e profissional e internalizar o princípio de melhoria

contínua etc.

Sobre a baixa quantidade de vagas ofertadas, e o privilégio para os cargos mais altos, a assessoria do Setor da Qualidade informou que considera alto o número de servidores que tem passado por capacitações, realizados cursos e treinamentos, pois o setor atua com servidores da Autarquia em todo o Estado de Rondônia. Esclareceu que trabalham com o alcance de metas e em alguns períodos se aumenta ou diminui a oferta de cursos por motivos de redução de orçamento. Esclareceu que a escolha/indicação de servidores para alguns cursos, depende do perfil e área de atuação e que alguns cursos, com pouca oferta de vagas, ficam a critério da diretoria de cada pasta a definição do servidor a participar. Alguns cursos, aos quais os servidores se referem aos “melhores cursos”, a exemplo de cursos de formação em Coaching e Programação Neurolinguística entre outros, são disponibilizados para gestores da área estratégica e quem os faz assinam um “termo de compromisso” para ser multiplicadores do conhecimento. Declarou que existem casos também, em que os cursos são oferecidos e o servidor não quer fazer, citando casos em que existem servidores que até hoje não quiseram fazer cursos para aprender a utilizar um computador. No mais, informou, que anualmente o Coordenadoria de Qualidade solicita dos setores, o levantamento de necessidades dos cursos das áreas afins, para planejamento para o ano seguinte, contudo, não significa que todos eles serão incluídos na programação, pois passa por análise, filtragem e aprova da Direção geral, lembrando ainda do fator “orçamento”.

Quanto ao setor Gerência de Contratos e Convênios, restou demonstrado nos relatórios de atividades da Qualidade, que alguns cursos de “Gestão e Fiscalização de Contratos” foram disponibilizados para o setor no ano de 2019, capacitando-os para a área de atuação no setor, contudo, verifica-se que os servidores do setor, aguardam por oportunidades de qualificação e desenvolvimento de suas habilidades e competências, além das específicas para gerenciar ou acompanhar um contrato.

Quanto às cobranças ao servidor em relação as tarefas ou competências, 47% se sentem cobrados pela tarefa, e 40% se sente cobrado em relação a competência. Dois servidores, correspondendo a 13% não responderam a questão. Assim, os servidores se sentem mais cobrados em relação a tarefa, caracterizando que as habilidades e conhecimentos dos servidores não são aproveitadas para demais atividades, que poderiam ensejar em melhor desempenho para o setor.

Em relação às mudanças de gestão de pessoas pela entidade. Os servidores apontam que estabeleceram critérios para ocupação de cargos comissionados; melhor aproveitamento das habilidades de cada indivíduo; remanejamento interno dos servidores, para melhor aproveitamento de suas competências; adotariam práticas de reconhecimento por merecimento; pesquisar mais sobre o grau de conhecimento dos servidores; acabaria com a politicagem que traz ineficiência para a administração pública.

Por fim, buscando uma correlação entre as respostas dos servidores, procurou-se na Coordenadoria de Recursos Humanos, informações acerca dos critérios adotados para nomeação dos cargos em comissão, bem como se existe políticas e práticas de gestão estratégica no CRH. Em entrevista, a coordenadora de RH informou que o setor somente cuida da “vida funcional” do servidor, tais como salário, férias, licença, avaliação de desempenho para fins de progressão funcional etc. Tal informação demonstra prática que se assemelha ao disposto pelos autores sobre a realidade do setor de recursos Humanos na Administração Pública.

O papel tradicional do departamento de recursos humanos no governo enfatiza duas funções: rotinas de processamento de tarefas

administrativas relacionadas ao pagamento, aos benefícios da aposentadoria e afins, e a proposição de leis, regras e outros regulamentos relativos ao tema. Na grande maioria dos órgãos públicos brasileiros, a área de RH continua limitada a esse papel, ficando assim conhecida como “departamento de pessoal”. (AMARAL, 2006, apud CARMO, 2017, p. 180).

Na Autarquia não existe processo de Recrutamento e Seleção para candidatos à cargos comissionados, pois através da Lei Complementar Nº 813, de 03 de fevereiro de 2015, “ao Governador do Estado compete a nomeação, designação, exoneração ou dispensa dos ocupantes de cargos em comissão da Autarquia”. A coordenadora de Recursos Humanos afirma não saber que critérios os mesmos adotam na escolha, porém, para alguns cargos, existem, obrigatoriamente, alguns requisitos mínimos de qualificação específica. Nos demais casos, não havendo tais exigências, fica livre o critério de escolha, não sabendo se existe alguma comissão para análise de currículos. Sabe-se que ocorrem as sugestões por parte dos dirigentes da Autarquia, podendo serem ou não aceitas pela governadoria. Não tem conhecimento como se dá a influência político partidária nas escolhas, chegando apenas os documentos para registro funcional. As alternâncias de poder na esfera política influenciam as nomeações, e a mesma considera que isto atrapalha o andamento das atividades que estavam em execução, pois chegam pessoas que começam do “0”, sinalizando comissionados que não tem conhecimento nenhum. A informação, se assemelha a referências conforme a seguir, citado por Queiroz e Kanaane (2017, p. 176, 177):

Branco e Ribeiro (2016) e Fonseca (2013) sobre a maneira como os cargos em comissão são ocupados (para atender a interesses políticos), o que contribui para a falta de qualificação dos ocupantes de cargos de chefia, alta rotatividade e quebra de continuidade de programas e ações públicas.

Sobre os mecanismos de valorização das competências dos servidores a coordenadora, citou alguns auxílios e gratificações como o “incentivo a formação” para quem apresenta certificado de superior e o “adicional de qualificação funcional”, onde a cada 100(cem) horas de curso o servidor percebe um aumento de 2% sobre o vencimento básico, podendo chegar a 500(quinhetas) horas de curso, chegando a 10% de aumento.

Quanto à gestão estratégica de pessoas e o desenvolvimento de competências pelos CRH, a coordenadora explicou que na Autarquia existe a Coordenadoria de Qualidade (não ligado ao CRH), que desenvolve atividades nesse sentido. Que o CRH, não influencia nem participa do planejamento dos programas de capacitação e desenvolvimento do servidor. Que o setor apenas fornece informações funcionais a Coordenadoria de qualidade, quando solicitado.

Concluindo, a coordenadora comentou sobre a necessidade de um “Sistema” de RH, que seria um mecanismo para trabalhar com mais facilidade, atendendo com mais presteza as necessidades dos servidores. Atualmente, a maioria das informações funcionais estão em planilhas. Por exemplo, caso sejam solicitadas informações sobre servidores com formação em alguma área específica, ou relação de servidores que faltam apenas 5(cinco) anos para se aposentar, tais dados terão que ser pesquisados manualmente nas planilhas. Tais limitações no momento, são fatores impeditivos para que o CRH desenvolva mais e melhores em prol do servidor.

Em pesquisa na Web, verificamos que o Governo Estadual tem usado processo seletivo entre seus servidores para escolha de diversos cargos de confiança do alto escalão do governo, e em pesquisa ao Diário Oficial do Estado/DOE, verificamos a existência dos Decreto 21.549 e 21.550 de 09 de janeiro de 2017 publicado no D.O.E de 09.01.2017, instituindo um Comitê para seleção de candidatos para cargos de direção superior, no âmbito do poder executivo. Não se buscou informações se o referido conselho no ano de 2019 ainda está atuando.

Verifica-se pela pesquisa, que nos anos de 2018 e 2019 houve alta rotatividade nos dois cargos em comissão inerentes à gerência de contratos e convênios. Dentre outros motivos, se observou que foram por de nomeações de pessoas sem a qualificação exigida, e que não se sustenta apenas por indicação político/partidária, pois a competência para atuar é fundamental. Em análise aos dados, observou-se que tais nomeações influem no clima organizacional, alterando o clima e motivação dos servidores, a produtividade do setor.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que objetivo da pesquisa é analisar o impacto no clima organizacional do setor, em face das ocupações de cargos de livre nomeação e exoneração, a pesquisa revelou um elevado índice de rotatividade nos dois cargos em comissão da Gerência de Contratos e Convênios, mais precisamente no último ano. Por se tratar de cargo de chefia/liderança, restou demonstrado o impacto gerado no clima organizacional do setor, onde claramente os servidores têm a percepção que em alguns períodos foram ocupados por pessoas sem competência para o cargo, ocasionando prejuízos ao setor. Em tais períodos, os servidores tiveram o sentimento de desmotivação, e sentiram sobrecarga de trabalho e cobranças de atividades que eram inerentes aos setores da divisão e gerência.

Conforme análise da pesquisa, o clima e comunicação interna do setor é bom, os servidores gostam do ambiente e do relacionamento com o grupo de trabalho. Mas em relação a gestão estratégica de pessoas pela autarquia, com a potencialização de suas habilidades e competências, ficou aquém do esperado, haja vista que a Autarquia possui um setor específico que desenvolve atividades nesse sentido.

Em uma percepção geral das informações obtidas, quanto às nomeações de cargos em comissão, se verifica que, embora a administração pública caminhe e exija modelos gerenciais, a cultura patrimonialista se encontra enraizada, a despeito do decreto já mencionado, onde confere ao governador poderes de nomear e exonerar os cargos em comissão (situação que não se limita exclusivamente ao estado de Rondônia). Sendo assim, a área de Recurso humanos não atua nas políticas de recrutamento e seleção para os cargos mencionados, que por força de lei, fica fora do âmbito de atuação da entidade.

Constitui-se um verdadeiro desafio, conforme teóricos, encontrar o melhor arranjo entre políticas e a competência para ocupação dos cargos, caso contrário, os objetivos organizacionais não serão alcançados com efetividade, com princípios éticos, que estão atrelados na melhora do serviço para o cliente final, que é a sociedade.

Independente dos motivos por trás da escolha dos quadros nomeados para os cargos de confiança, recomenda-se que as habilidades e competências sejam os primeiros requisitos adotados como critérios de indicação para o cargo.

Recomenda-se ainda, que esta percepção seja adotada não apenas para os cargos de alto escalão, mas sim para todos os níveis nas esferas do governo, pois os resultados finais entregues a sociedade dependem da competência das pessoas em todos os níveis.

REFERÊNCIAS

BONEZZI, Carlos Alberto; PEDRAÇA, Luci Léia de Oliveira. **A Nova Administração Pública**: reflexão sobre o papel do servidor público do Estado do Paraná. Londrina, PR. 2008. Disponível em: www.escoladegestao.pr.gov.br . Acesso em: 13 de agosto de 2019.

Braga, Pedro. **Ética, direito e administração pública / Pedro Braga**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007. 2. ed., rev. e atual. 213 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176590>. Acesso em: 26 de setembro de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 48 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

CARDOSO JR, José Celso et al. **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**. Rio de Janeiro. IPEA, 2011. Disponível em :www.ipea.gov.br . Acesso em: 15 de agosto de 2019.

CARMO, Luana Jéssica Oliveira. Gestão Estratégica no Setor Público: uma percepção de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma Autarquia federal. **Revista Serviço Público**. Brasília :abr/jun/2018. Disponível em:revista.enap.gov.br. Acesso em: 13 de agosto de 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro. 2ª ed. Elsevier, 2006.

ÉTICA. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/etica/>>. Acesso em: 26/09/2020.

LOPEZ, Felix Garcia, organizador. **Cargos de Confiança no Brasil**. No Presidencialismo de coalizão. Brasília:IPEA, 2015. Disponível em: www.ipea.gov.br . Acesso em: 23 de setembro de 2019.

PACHECO, Joice Raquel. Clima Organizacional e sua Importância no Ambiente de Trabalho. **Revista Interatividade**. São Paulo: 2015.Disponível em: www.firb.br. Acesso em: 20 de julho de 2019.

QUEIROZ, L.R.; KANAANE, Dr. Roberto. Gestão por Competência: desafios para implementação no setor público. São Paulo. 2017. Disponível em: www.fatecguaratingueta.edu.br. Acesso em: 10 de outubro de 2019.

RAMOS, Juan Perez. **Motivação no Trabalho**: abordagens teóricas. São Paulo. Disponível em: www.pepsic.bvsalud.org/scielo . Acesso em: 15 de agosto de 2019.

RONDÔNIA. Departamento Estadual de Trânsito. **Regimento Interno**.2016.
Disponível em: www.detran.ro.gov.br. Acesso em: 10 de setembro de 2019.

SANTOS, Luiz Alberto. Burocracia Profissional e a Livre Nomeação para Cargos de Confiança no Brasil e EUA. **Revista do Serviço Público. Brasília: março 2009**.
Disponível em: <https://revista.enap.gov.br>. Acesso em: 13 de setembro de 2019.

SIENA, Osmar. Metodologia da Pesquisa Científica: **Elementos para Elaboração e Apresentação de Trabalhos Acadêmicos**. Departamento de Administração. UNIR. Porto Velho/RO: 2011.

¹ Pós-Graduada em Gestão de Planejamento Estratégico no Setor Público do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia – IFRO/RO. E-mail. berenaboa@hotmail.com.

² Mestre em Administração pela Universidade Federal de Rondônia (2014) e Mestrado em Direito pela Universidade de Marília (2000). Docente do curso Planejamento Estratégico na Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia – IFRO/RO. E-mail. angelina.licorio@ifro.edu.br.

³ Estudante do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Comercial, em Iniciação Científica, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia – IFRO/RO. E-mail: diego_alex@outlook.com.