

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**SUZANA LAMPERTI**

**DEMANDAS JUDICIAIS NA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS: ANÁLISE DAS  
SOLICITAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS EM UM MUNICÍPIO DO MEIO  
OESTE CATARINENSE**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**CURITIBA**

**2020**

**SUZANA LAMPERTI**

**DEMANDAS JUDICIAIS NA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS: ANÁLISE DAS  
SOLICITAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS EM UM MUNICÍPIO DO MEIO  
OESTE CATARINENSE**

Monografia de especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.  
Orientadora: Profa. Camila Lopes Ferreira

**CURITIBA**

**2020**

# TERMO DE APROVAÇÃO



Ministério da Educação  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
Gestão Pública Municipal



**DEMANDAS JUDICIAIS NA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS: ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS EM UM MUNICÍPIO DO MEIO OESTE CATARINENSE**

por

**SUZANA LAMPERTI**

Esta monografia foi apresentada às 21:00 do 12 de novembro de 2020 como requisito parcial para a obtenção do título de **Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal** – Polo de Treze Tílias - SC, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **APROVADO**

RICARDO LOBATO TORRES

Rogério Alon Duenhas

CAMILA LOPES FERREIRA

a autenticidade deste documento pode ser verificada através da URL:  
<http://certificados.utfpr.edu.br/validar/2CD0A98B>

Dedico este trabalho ao meu bom Deus, pois,  
nos momentos de aflição sempre me guiou na minha trajetória.

## RESUMO

**OBJETIVO:** Analisar as principais causas motivadoras das demandas judiciais propostas pelos servidores públicos do município de Joaçaba/SC, com foco na área de gestão de pessoas. **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:** Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, descritiva, qualitativa, transversal e estudo de caso. Para levantamento das demandas em andamento e das transitadas em julgado efetuou-se pesquisa nos sítios eletrônicos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina para identificar os processos judiciais em curso propostos por servidores públicos da Prefeitura de Joaçaba/SC em face do ente público município de Joaçaba/SC, com enfoque na aplicação da gestão de pessoas, relativas ao período de janeiro de 2010 a maio de 2020. **RESULTADOS:** O Município de Joaçaba/SC possui 44 processos vigentes correspondentes ao período de janeiro de 2010 a maio de 2020, cuja temática envolve a área de gestão de pessoas. Na pesquisa foram analisados 44 processos em andamento e 11 transitados em julgado, totalizando 55 processos. Em diversos processos há mais de uma causa de pedir, fato que possibilita a análise dos dados considerando o número de demandas, totalizando, assim, 72. As três causas principais são: pagamento de horas extraordinárias (22,22%); pagamento de adicional de insalubridade (18,06%); e, pagamento de adicional noturno (12,50), totalizando 52,78%. **CONCLUSÃO:** A partir dos resultados apresentados é possível inferir que as demandas com maior incidência, assim como a grande maioria das causas de pedir dos processos judicializados, referem-se a questões remuneratórias, evidenciando a forte presença do modelo tradicional de administração de pessoas. O princípio da eficiência, disposto no texto constitucional, baliza as diretrizes da Administração Pública: eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos prestados ao usuário-cidadão.

**Palavras-chave:** Servidor público. Demanda judicial. Gestão de pessoas.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Marco das iniciativas da administração pública federal na gestão de recursos humanos .....	18
Quadro 2 – Processos em andamento no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC) .....	35
Quadro 3 – Processos transitados em julgado no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC) .....	38

## LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Demandas x Número de casos .....	40
---	----

## LISTA DE SIGLAS

CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Impres	Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Joaçaba
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PrND	Programa Nacional de Desburocratização
SEMOR	Secretaria da Modernização
Simae	Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto
TJSC	Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>10</b>
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	10
2.1.1	<b>Evolução histórica da administração pública no Brasil .....</b>	<b>10</b>
2.1.2	<b>Modelos de administração pública .....</b>	<b>19</b>
2.1.2.1	Modelo patrimonialista .....	20
2.1.2.2	Modelo burocrático .....	21
2.1.2.3	Modelo gerencial .....	22
2.2	GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO .....	24
2.2.1	<b>Diferença entre administração de pessoas e gestão de pessoas .....</b>	<b>26</b>
2.2.2	<b>Gestão estratégica de pessoas .....</b>	<b>27</b>
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>32</b>
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA .....	32
3.2	PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	33
3.3	CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS DOCUMENTOS .....	33
3.4	ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS .....	34
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>35</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>44</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>46</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira vivencia um período de reconstrução de seu modelo através da implantação do gerencialismo. As demandas sociais exigem um aparelho administrativo eficiente no trato da coisa pública. O sistema gerencialista, com suas bases modernas e racionais, objetiva conferir maior eficiência na prestação de serviços públicos ao usuário-cidadão (OLIVEIRA; MEDEIROS, 2016).

Não obstante, o modelo burocrata perdura de maneira simultânea ao gerencialismo. A burocracia foi aderida em substituição ao antigo modelo patrimonialista, o qual considerava a coisa pública como propriedade privada de quem estava à frente da administração, vigorando o clientelismo e o nepotismo (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A administração burocrática concretizou-se com o propósito de findar com as mazelas provenientes do patrimonialismo. Pautou-se em princípios racionais-burocráticos, processos formais e estrutura rígida, dando azo às disfunções da burocracia e o conseqüente engessamento da máquina pública, especialmente em vista do excesso de formalismo e resistência a mudanças. Essa conjuntura culminou em um sistema ineficiente no fornecimento de serviço público (FLORES, 2016).

Pretendendo solucionar os problemas do sistema burocrático, o modelo gerencial, ao utilizar de bases da administração privada, intenta propiciar maior eficiência na prestação dos serviços públicos ao usuário-cidadão (BRASIL, 1998, p. 11).

É importante mencionar que o servidor público representa o Estado na prestação dos serviços aos cidadãos e, para tanto, deve-se possibilitar o desempenho de suas funções de forma que seja prestado serviço público de excelência à sociedade. Para isto, faz-se necessário que a administração pública forneça ao servidor condições para o desenvolver de suas atividades laborais. Na ausência ou na inefetividade destas, surgem adversidades que comprometem a qualidade do serviço público, visto que servidores desmotivados e que enfrentam problemas no ambiente de trabalho não prestarão serviços públicos aos cidadãos com a solícitude que lhe é esperada.

Partindo das premissas apresentadas, o presente trabalho tem por objetivo analisar as principais causas motivadoras das demandas judiciais propostas pelos servidores públicos do município de Joaçaba/SC, com foco na área de gestão de pessoas; e a possível relação do modelo gerencial com os impasses encontrados.

Deste modo, o texto apresentado nas próximas seções discorre sobre a administração pública no Brasil com enfoque na sua evolução histórica e nos modelos de administração que vigoraram: patrimonialista, burocrático e gerencialista.

Depois, sobre a gestão de pessoas no setor público, especificadamente acerca das diferenças entre administração de pessoas, gestão de pessoas e gestão estratégica de pessoas, com ênfase na sua utilização no âmbito público, com a finalidade de compreender as ferramentas do modelo gerencial aplicáveis nesta seara.

Por fim, apresenta-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa e, na sequência, os resultados da análise das demandas judiciais na área de gestão de pessoas no município de Joaçaba/SC e as possíveis causas ensejadoras, culminando no diagnóstico da apresentação e discussão dos resultados.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

O estudo da evolução histórica e dos modelos teóricos da administração pública no Brasil é de suma importância para compreensão da atual conjuntura do cenário administrativo no país. Atualmente prepondera o modelo gerencialista com forte presença do sistema burocrático e, infelizmente, algumas práticas do patrimonialismo.

Na sequência apresenta-se a aplicação no setor público de mecanismos oriundos da gestão de pessoas visando a maximização da eficiência no trato da coisa pública.

### **2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

A evolução histórica da administração pública no Brasil compreende os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial. Apesar da predominância de certo modelo em dado período histórico, não há supressão total do sistema anterior mantendo-se práticas e estruturas de ambos, de forma concomitante.

#### **2.1.1 Evolução histórica da administração pública no Brasil**

A história da administração pública brasileira remonta ao período colonial, do qual se herdou a cultura política patrimonialista consubstanciada na exploração dos colonizadores. Para Pascarelli Filho (2011, p. 22), a vinda da Corte ao Brasil, em 1808, com a consequente transplantação da administração portuguesa, deu início a "[...] um aparato administrativo caracterizado pelo burocratismo, pelo patrimonialismo e dominado por estamento político".

Desde a descoberta do Brasil em 1500 até a Revolução de 1930 o Estado brasileiro foi descrito como uma instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos da elite rural e aristocrática. A elite dependia do Estado, ao passo que deste recebia diversos privilégios.

Por intermédio do poder político e social, era beneficiária de políticas públicas vantajosas, favorecida com empréstimos diferenciados e lhe era garantida impunidade na operação de uma infinidade de recursos de corrupção, clientelismo, patronagem, dentre outros privilégios (TORRES, 2004).

Consoante a essa situação, Flores (2016) assevera que as estruturas oligárquicas de poder espalhadas pelo país eram organizadas como sistemas fechados e baseadas nos latifúndios improdutivos, na escravidão e na regra senhorial da administração política. Essa metódica favorecia interesses particulares de quem estava no poder. Pascarelli Filho (2011, p. 21) alude sobre a temática:

Na medida em que a ocupação das então colônias se intensificava, sistemas de administração e governos foram estabelecidos, em processos arbitrários de distribuição de cargos e terras, calcados em princípios da concessão de privilégios relacionados aos interesses individualistas, pouco voltados para formas de organização que incluíam solidariedade e ordenação da sociedade.

[...].

A busca de prestígio pessoal e social se dá nesse caldo controverso das ações meramente individualistas e pessoais das relações corporativas, dificultando a estruturação de organização solidificada, especialmente das organizações coletivas cuja hierarquia necessitaria de representatividade para ser acatada e respeitada como tal. Para portugueses e espanhóis, antes das ideias revolucionárias, o que vivenciaram de fato foi a injustiça social dos privilégios hereditários.

A distribuição das propriedades, bem como a ascensão à carreira pública, eram práticas fundamentadas em interesses particulares como moeda de troca aos favorecidos. As necessidades sociais não eram consideradas, tampouco existiam ideais igualitários e senso de justiça.

Nessa seara, surgiu a cultura do clientelismo, em que particulares, imotivadamente, eram favorecidos pela máquina pública em detrimento dos demais cidadãos. Resquícios destas práticas enraizaram-se na política e dificultaram o acesso aos serviços públicos com qualidade, uma vez que a coisa pública era, e ainda é, em muitos casos, utilizada como artifício de enriquecimento e alcance de objetivos particulares escusos.

A política brasileira foi caracterizada pela forte dominação do Estado pela elite de posses e detentora do poder. As aspirações individualistas desta classe foram reguladas pela obtenção de privilégios em face da coisa pública, tratando-a como se bens particulares fossem.

O modelo de administração pública patrimonialista perdurou por mais de três séculos tornando-se um paradigma institucionalizado cuja ideologia individualista e de locupletamento indevido prevalece até os dias atuais (FLORES, 2016).

No início do século XX, no Brasil, a lavoura de cana-de-açúcar cedeu espaço para o café. As mudanças econômicas associadas ao desenvolvimento das comunicações e das linhas férreas fez com que a administração patrimonialista perdesse força. De maneira concomitante, o quadro formado pela monarquia no início da era republicana ainda guardava seu prestígio, fato este que resultou na perpetuação, em partes, do patrimonialismo (ABRUCIO, 1997).

O capitalismo, alavancado pela explosão da industrialização brasileira, fez com que os centros rurais perdessem força que até então era monopolizada. Novas necessidades surgiram e o modelo vigente já não as supria. O poder da burguesia, associado à nova economia que sobreveio despontou na influência desta classe nas decisões político-administrativas propiciando a mudança gradual do sistema patrimonialista para uma administração burocratizada.

Essa mudança iniciou-se na década de 1930 durante a primeira ditadura do presidente Getúlio Vargas “[...] que promoveu um rearranjo político do Estado no sentido de atender as pressões modernizantes de uma incipiente burguesia nacional que buscava seu lugar ao sol.” (PASCARELLI FILHO, 2011, p. 28). O sistema burocrático fora institucionalizado resultando na atualização das estruturas do governo federal e na profissionalização dos quadros da administração pública dando início à reforma do aparato estatal.

A respeito da reforma estatal, Bresser-Pereira (2001, p. 231-232) elucida:

A reforma burocrática brasileira, que tivera como precursor o embaixador Maurício Nabuco, ao reformar o Ministério das Relações Interesses ainda no final dos anos 20, inicia-se de fato em 1936, sob a liderança de Getúlio Vargas e de seu delegado para essa matéria, Luiz Simões Lopes. Acrescenta ainda que nesse ano é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolida através de sua transformação, dois anos depois, no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública.

Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p. 6) consideram o modelo burocrático fundamental para a intervenção do Estado no setor produtivo em face ao contexto histórico de mudanças que se sucedera:

No Brasil, o modelo de administração burocrática emerge principalmente a partir dos anos 30, como contraponto ao conservador, mas fragmentado, poder das oligarquias rurais exportadoras. Surge no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume um papel central mais decisivo, intervindo maciçamente no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida no governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a administração pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. A implantação da administração pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país. Com vistas à modernização da administração pública, é criado, em 1936, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, abrindo, assim, uma nova e clara distinção entre administração e política. Neste estágio, ainda, a administração pública sofre a influência da Teoria da Administração Científica de Taylor, buscando o ideal da racionalização via aplicação dos princípios da simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos.

Desta forma, o patrimonialismo já não comportava as vultosas mudanças sociais da época. O desenvolvimento econômico e a incorporação político-social da burguesia nacional e de setores operários urbanos resultaram nas modificações implantadas no Estado visando torná-lo mais racional e eficiente, fundamental para o êxito do intervencionismo estatal.

Nessa época foi instituído por Getúlio Vargas o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), cujo objetivo era reformular a estruturação da administração pública regada por critérios profissionais para o ingresso e continuidade no serviço baseadas no mérito.

Torres (2004) enfatiza que o DASP foi criado e encarregado para executar as diretrizes de supervisão da administração pública; formação dos recursos humanos para os altos escalões do serviço público; definição de escalas de salários para o setor público e fixação do orçamento nacional. No entanto, essa ambiciosa reforma fora limitada por pressões populistas-clientelistas, resultando no seu insucesso.

Nesse íterim, fora instituído um padrão duplo no funcionalismo público brasileiro. Os ditames previstos pelo DASP nortearam a instituição de mudanças estruturais nos órgãos federais e no alto escalão da administração pública. Em contrapartida, os órgãos dos escalões inferiores, como os municipais, continuaram sofrendo forte influência do modelo patrimonialista (TORRES, 2004).

Isso se deve ao fato que a implantação do burocratismo exigiu alto investimento em treinamento de funcionários e modificações em todo o aparato estatal, priorizando o setor da cúpula.

A camada que diretamente oferta os serviços aos cidadãos ficou de fora desta reforma administrativa e continuando a sofrer as consequências do clientelismo e apropriação de recursos públicos como se particulares fossem. Esse padrão se tornou estrutural e permanece até hoje. Por conta disso, os serviços públicos de âmbito federal, especialmente aqueles que extrapolam o âmbito nacional, conferem à burocracia brasileira o status de competência e eficiência, enquanto o usuário-cidadão, que está na ponta de todo o sistema, tem percepção oposta (FLORES, 2016).

Seguindo no desenvolvimento histórico, as décadas de 1940 e 1950 não foram propícias ao desenvolvimento do sistema recém-implantado. O fim da ditadura Vargas e a democratização do Brasil em 1945 trouxeram à tona os vestígios das antigas práticas do patrimonialismo. Com a aceleração da economia e o elevado índice de desemprego, a obtenção de um cargo público tornou-se muito almejada pela classe média baixa. Logo, partidos políticos, aspirando à ascensão ao poder, utilizaram dos cargos públicos como barganha para a obtenção de apoio popular (FLORES, 2016).

Flores (2016, p. 33-34) estabelece que:

Com a prática do uso de moeda de troca, as regras para ingresso no serviço público ficam prejudicadas, e, em consequência, isso comprometeu a remuneração desses quadros, pois suas regras não estavam bem definidas legalmente e foram afetadas ainda pelo inchamento e pela baixa qualificação dos servidores da administração pública. Com essas práticas clientelistas, as características típicas das administrações públicas dos países mais subdesenvolvidos tornaram-se características do grosso da burocracia do Brasil, como exemplo: excesso ou má distribuição de pessoal, absenteísmo, a ocupação simultânea de dois ou mais cargos públicos pela mesma pessoa, atividades paralelas e baixa produtividade.

Nas duas décadas que se seguiram, essas características tornaram-se, de maneira geral, a regra. Entretanto, os altos escalões da burocracia e a administração das grandes empresas estatais (criadas durante o segundo governo de Vargas, no início dos anos 1950) foram mantidos, também como regra geral, relativamente livre das investidas clientelistas e tiveram sucesso na melhoria das práticas de administração pública e na preservação do status do servidor público.

A modernização da administração pública ficou restrita a certos setores. Considerada ineficiente, criou abismos estruturais entre as esferas municipais, estaduais e federal. Como decorrência, o funcionalismo público se distanciou do seu fim basilar, que é a oferta de serviço público eficiente aos cidadãos.

Em seguimento à evolução histórica, na década de 1960 o Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967), definido pelo regime militar, provocou mudanças significativas nas

proposições definidas pelo DASP visando à redefinição da administração pública através da utilização de instrumentos gerenciais de gestão advindos pela iniciativa privada.

Torres (2004, p. 152) afirma que “[...] o regime militar de 1964 assume o desenvolvimento do capitalismo, das relações de mercado e a maior participação do Brasil no comércio internacional como tarefas prioritárias a serem alcançadas e incentivadas pelos seus governos”.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995), a reforma empregada pelo Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967) pode ser considerada a primeira manifestação da administração gerencial no Brasil na tentativa de superação da rigidez burocrática estabelecida na época. O referido Decreto-Lei descentralizou atividades de incumbência estatal para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, com o intuito de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado. Como princípios de racionalidade administrativa instituíram-se o planejamento e o orçamento; e o descongestionamento das chefias executivas superiores, através da desconcentração entre órgãos internos e da descentralização.

Apesar dos esforços, as pretensões aludidas pela reforma não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central. O governo militar “[...] não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração direta através de empresas estatais” (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 7).

Sendo assim, apesar dos esforços empreendidos, a instalação da crise política do regime militar resultou na falha da implantação da reforma administrativa pretendida pelo Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967).

Bresser-Pereira (1996, p. 7) explicita esta questão ao afirmar:

Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei nº 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 1970, agrava ainda mais a situação da administração pública, já que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

Devido aos sucessivos fracassos de reforma da administração pública, as décadas seguintes foram tímidas em relação às expressivas mudanças no aparato

estatal, este carente de recursos para orientação de seu processo de gestão, especialmente no que se refere à política de gestão do servidor público.

Consoante Klering, Porsse e Guadagnin (2010), em meados dos anos 1970, uma nova iniciativa modernizadora da administração pública despontou através da criação da Secretaria da Modernização (SEMOR), que objetivava, dentre suas pretensões, a implantação da administração de recursos humanos na administração pública federal.

Em 1979 houve uma nova tentativa de implantação da administração pública gerencial com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (PrND), os quais pretendiam promover a eficiência e modificar as organizações do Estado com o auxílio da descentralização e da simplificação dos processos administrativos, excessivamente burocráticos (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Nesse período, a falta de apoio político, aliado à instauração do Plano Cruzado e às tratativas da nova Constituição que estavam por vir, enfraqueceram o movimento de mudanças estatais. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) acabou por enrijecer o modelo burocrático, então combatido, ao estabelecer regras burocráticas rígidas, adotadas pelo núcleo estratégico do Estado e pelas empresas estatais.

O Poder Executivo perdeu a autonomia de organização dos órgãos públicos ao ser instituída a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios. As normas regentes da administração direta foram estendidas às fundações e autarquias públicas, comprometendo, assim, a sua operacionalidade (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

A implementação de transformações consideráveis deu-se somente no governo de Fernando Henrique Cardoso. A Reforma do Estado promovida a partir de 1995 iniciou com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado e a nomeação do Ministro José Carlos Bresser-Pereira. Esta reestruturação resultou na criação de agências, privatizações e na reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A reforma estatal introduzida a partir de 1995 redefiniu o papel no Estado na promoção de políticas públicas. Nas palavras de Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p. 8):

A Reforma do Estado, implementada a partir de 1995, deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

[...].

A Reforma do Aparelho do Estado surge num contexto de tecnologização e globalização do mundo, em que são atribuídas crescentes competências ao poder público, que por isso precisa buscar condições para tanto, bem como obter efetividade no processo, via busca de novas soluções, medidas inovadoras, bem como novos colaboradores e parceiros.

Segundo Campelo (2010), a Reforma do Estado, de base gerencialista, fora implementada tendo como princípios estruturais:

- a) qualidade e produtividade numa reação à crise do Estado burocrático e patrimonialista;
- b) ideologia neoliberal e Estado mínimo, com a participação do terceiro setor para o desenvolvimento de ações sociais eficazes às quais não eram alcançadas pelos governos;
- c) responsabilização fiscal mediante a Lei nº 101 (BRASIL, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal;
- d) ampliação da administração pública indireta, através da introdução das agências reguladoras visando à fiscalização e disciplina dos setores;
- e) valorização técnica e profissional do servidor público enquanto peça fundamental ao bom desenvolvimento do serviço público.

Para a materialização do princípio da eficiência na oferta de serviços públicos fez-se necessária a adesão ao Estado mínimo com a participação de organizações sociais e não governamentais para o desenvolvimento de ações sociais, em vista que já constatado que somente o Estado não supriria as necessidades sociais e econômicas. Além do mais, a busca da qualidade e produtividade na realização dos serviços públicos passou a ser o principal propósito da administração pública, tomando o espaço, até então, indevidamente alocado ao patrocínio de interesses privados perante os órgãos públicos.

Nesse cenário, a responsabilização fiscal materializada pela Lei nº 101 (BRASIL, 2000), despontou como imprescindível ao gerenciamento eficiente do Estado. A referida lei possui a finalidade de nortear a fiscalização da gestão contábil e orçamentária por meio de metas fiscais e responsabilidades objetivas aos gestores públicos, quanto ao controle econômico e financeiro nos entes federativos, e em todas as entidades e organizações públicas da administração direta e indireta, redesenhando o modelo atual de administração no Brasil.

O Quadro 1 reúne alguns dos principais marcos da evolução histórica da administração pública no Brasil.

Quadro 1 – Marco das iniciativas da administração pública federal na gestão de recursos humanos

<b>Evolução histórica da administração pública no Brasil</b>		
<b>Período</b>	<b>Marco histórico</b>	<b>Consequência</b>
1808	Vinda da corte portuguesa ao Brasil	Início do aparato administrativo clientelista
1930	Primeira ditadura de Getúlio Vargas e industrialização	Institucionalização do burocratismo
1936	Instituição do DASP	Reestruturação da administração pública federal e estadual
1945-1950	Fim da ditadura Vargas e democratização do Brasil	Retrocesso. Retorno de antigas práticas patrimonialistas
1960	Regime Militar e edição do Decreto-Lei nº 200/1967	Tentativa de implantação do gerencialismo
1970	Criação da SEMOR	Tentativa de implantação da administração de recursos humanos na administração pública federal
1980	Criação do Ministério da Desburocratização e do PrND	Tentativa de instauração da administração pública gerencial
1988	Promulgação da Constituição Federal de 1988	Tornou mais rígido o modelo burocrático. Retrocesso ao gerencialismo
1995	Criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado e nomeação do Ministro José Carlos Bresser Pereira	Criação de agências, privatizações e reforma administrativa pela Emenda Constitucional nº 19/1998
2000	Edição da Lei nº 101 (BRASIL, 2000) – Lei da Responsabilidade Fiscal	Implantação de mecanismos de controle e efetividade

Fonte: Adaptado de Costa (2008).

Sintetizando, o marco inicial do patrimonialismo no Brasil deu-se com a vinda da corte portuguesa em 1808. O burocratismo, por sua vez, despontou com o primeiro governo de Getúlio Vargas em 1930. Por fim, a primeira tentativa de implantação do gerencialismo ocorreu em 1960, na época do regime militar, com a edição do Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967), porém, sem sucesso. Em 1980, a criação do Ministério da Desburocratização e do PrND, sucedeu-se uma nova tentativa de instauração da administração pública gerencial.

No entanto, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) retrocedeu este processo, o qual voltou a tomar força na segunda metade da década de 1990, com a Reforma do Estado idealizada pelo ministro José Carlos Bresser-Pereira e a reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998) e legislação posterior.

### **2.1.2 Modelos de administração pública**

Como já esclarecido, o Brasil vivenciou os três modelos teóricos de administração pública, a saber: administração patrimonialista; burocrática e gerencial, sem que um sistema extirpasse por completo o anterior. Atualmente predomina a administração gerencial com forte influência do burocratismo.

Acerca dos modelos teóricos retromencionados, o PDRAE (BRASIL, 1995, p. 14-15), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado no ano de 1995, explicita as três fases da administração pública:

[...] partindo-se de uma perspectiva histórica verificamos que a administração pública – cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas – evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

Desse modo, destacam-se três modelos principais de administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial. Estes, não se sucederam de forma a extirpar o modelo antecessor. Ao revés, práticas clientelistas advindas do patrimonialismo permanecem até os dias atuais, assim como disfuncionamentos burocráticos, sendo mazelas a serem combatidas e extraídas do âmbito público.

### 2.1.2.1 Modelo patrimonialista

Desde os primórdios a formação do Estado brasileiro desenvolveu-se com escopo nas experiências de Portugal. A temática do patrimonialismo tende a associar como ideia principal o tratamento da coisa pública pela autoridade como privada, não efetuando diferenciação entre as esferas pública e privada na vida política.

O termo patrimonialismo caracteriza a apropriação privada dos recursos do Estado. Contrapõe-se a um tipo ideal de sociedade liberal “[...] na qual o Estado está separado do mercado, em que as burocracias funcionam conforme regras universais e o governo expressa os projetos das representações políticas constituídas a partir da sociedade civil” (SORJ, 2006, p. 13).

Pascarelli Filho (2011, p. 24) sintetiza o tema ao dispor:

Portanto, em síntese, percebe-se que a administração patrimonialista caracteriza-se por um Estado centralizador, onipotente e espoliado por uma elite patrimonial, padrão que persiste por séculos. Por causa das raízes e herança desse modelo, a administração pública brasileira é caracterizada por um viés patrimonial profundo, que tem resistido, com intensidade variável, até os nossos dias.

Na concepção de Faoro (2001, p. 101), neste modelo, há apropriação do cargo por quem o ocupa como se patrimônio particular fosse. Nos ensinamentos do autor:

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia do subordinado. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiando os seus dependentes.

Uma característica fortemente presente no patrimonialismo é o trato da coisa pública como privada. Quem está à frente da administração a considera como extensão de sua vida particular e, por colorário, os servidores, ao invés de representar os interesses do Estado, servem aos interesses de seus superiores hierárquicos. Desta forma, a corrupção e o nepotismo são consequências diretas deste modelo (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Ademais, há forte presença de atos de corrupção, de dilapidação do patrimônio público e de nepotismo. Não há incidência dos famigerados princípios administrativos previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; e demais princípios infralegais que visam resguardar a indisponibilidade do interesse público e a isonomia nas relações públicas.

Diante do exposto, conclui-se que o patrimonialismo consiste no sistema em que o público e o privado se confundem. A administração dá-se pelo exercício discricionário da autoridade com ênfase em interesses particulares culminando em atos de corrupção, nepotismo e práticas clientelistas. No Brasil, trata-se de herança do período colonial ainda presente na atualidade.

#### 2.1.2.2 Modelo burocrático

O modelo burocrático surgiu “[...] na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.” (BRASIL, 1995, p. 15). Pauta-se na impessoalidade, profissionalismo, hierarquia funcional, formalismo e racionalismo para a gestão pública, apresentando-se como reação ao nepotismo e ao subjetivismo, objetivando a administração com enfoque na efetividade no controle dos abusos (COSTA, 2008).

Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p. 6) aduzem:

A administração pública burocrática traz, em seu cerne, as ideias de profissionalização, de carreira, de hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, caracterizando assim um poder racional-legal. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por este motivo, são sempre necessários controles rígidos dos processos.

Em contrapartida, surgem disfunções; o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser da administração. Em consequência, o Estado corre o risco de voltar-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, por outro lado, está na ineficiência, na autorreferência, na incapacidade de voltar-se para o serviço aos seus cidadãos. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática, porque os serviços do Estado eram menores. Nesse modelo de administração pública, o Estado concentra esforços para manter a ordem e administrar a justiça, e garantir os contratos e a propriedade.

O PDRAE (BRASIL, 1995, p. 15) dispõe que o burocratismo “Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas”, fato este que resulta na necessidade de controles rígidos dos processos desenvolvidos, como nos processos de admissão de pessoal, compras, atendimento a demandas, dentre outros.

O formalismo é marca principal deste modelo. Os cargos são preenchidos por profissionais qualificados, recrutados por processo de seleção criterioso, mormente concurso público, visando à consecução dos interesses coletivos e do patrimônio público contra a corrupção, o clientelismo e interesses particulares.

Devido ao formalismo exagerado e a excessiva preocupação com controles, o burocratismo tornou a administração pública ineficiente. Nos ensinamentos de Bresser-Pereira (1996, p. 5):

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Como consequência, há forte tendência de o Estado voltar-se para si mesmo dando ensejo às mazelas deste sistema, à medida que a rigidez do controle e o formalismo desmoderado faz com que o Estado deixe de cumprir com a missão primordial de sua existência, que é a promoção do bem-estar social.

### 2.1.2.3 Modelo gerencial

A administração gerencial aplicada ao setor público visa à extirpação do nepotismo e da corrupção na persecução da eficiência dos serviços públicos prestados ao usuário-cidadão. Os princípios orientadores do interesse público: responsabilidade social dos agentes internos e externos com ênfase na participação social; transparência; moralidade pública; eficiência e descentralização na tomada de decisões, são alicerces basilares deste modelo (SOUZA, 2016).

Como principais estratégias do gerencialismo aplicadas ao setor público destacam-se a descentralização; a delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público; e o rígido controle sobre o desempenho, aferido por indicadores acordados e definidos por contrato (PASCARELLI FILHO, 2011). Estes, mostram-se como ferramentas essenciais na persecução da eficácia prestacional pública.

Com a descentralização o ente delega funções externamente a outras instituições, as quais estão mais próximas do usuário e conhecem melhor as demandas possibilitando a prestação de serviços públicos de forma mais eficiente. Tal evento também pode ocorrer internamente na instituição através da delegação de funções aos órgãos dando ensejo à desconcentração.

Para concretização das duas situações apresentadas é necessário haver a delegação de atribuições pela autoridade responsável aos subordinados e/ou outras instituições. Tanto a descentralização como a desconcentração da atividade pública exigem rígido controle da autoridade delegante sobre os atos executados pelos delegados.

Campelo (2010) elucida que a responsabilidade transcende a esfera interna, posto que externaliza-se em face do Estado e da sociedade, envolvendo a fiscalização de todo o aparato administrativo e dos agentes públicos, como os controles internos instaurados nos órgãos, controle externo pelo Tribunal de Contas e controle social, garantindo a preservação da democracia nas relações públicas.

A população transcende a alçada de destinatário final para também fazer parte do processo de planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas, fato este que culmina num serviço público eficiente e eficaz. Seguindo no raciocínio, Campelo (2010, p. 319) entende que a participação popular no desenvolvimento de políticas públicas é notória característica gerencialista:

Nos dias atuais, a gestão pública gerencial mantém ainda mais forte a participação da sociedade. As organizações sociais e as da sociedade civil, por exemplo, aprimoram e exigem cada vez mais resultados de melhorias sociais, accountability, transparência dos atos desde à órbita governamental, com a procura da obtenção de resultados efetivos à sociedade como um todo. O foco desse modelo de gestão é voltado para o cidadão, e não para os próprios procedimentos, como no modelo burocrático, apesar de coexistirem, ainda, com o escopo burocrático e heranças patrimonialistas enclavadas no modelo mental da gestão pública brasileira, certamente demorando alguns anos para o gerencialismo ser assimilado por completo. Daí a importância da diuturna capacitação dos servidores para compreender o novel modelo de gestão.

A eficiência da administração pública na prestação dos serviços com qualidade ao cidadão passa a ser o fim primordial do Estado.

A desconcentração e descentralização de decisões aos entes mais próximos do cidadão, medida característica do gerencialismo, é fundamental à expansão da execução das políticas públicas.

É importante destacar que eficiência e eficácia não se confundem. A eficiência trata-se da realização dos resultados com o mínimo dispêndio de recursos possíveis, enquanto a eficácia compreende o uso da eficiência alinhado à realização dos objetivos pretendidos com sua consequente modificação da realidade externa.

Na visão de Souza (2016) considera-se a maior contribuição do gerencialismo à busca da eficácia, ou seja, o alcance dos resultados pretendidos. A implantação da eficiência já era objeto do burocratismo:

Talvez a maior inovação do gerencialismo não seja a ênfase dada à eficiência, uma vez que esta característica já existia no modelo burocrático ao qual se contrapõe. Por suposto, sua maior inovação consiste na preocupação com o grau de alcance dos resultados – eficácia; e com os impactos gerados para a sociedade – efetividade. Nessa perspectiva, para a obtenção de melhores resultados, o gerencialismo toma como referência a ideia de *accountability*, ou seja, a ideia de que a administração pública deve pautar-se pela responsabilidade social, imputabilidade e obrigatoriedade de prestação de contas à população. Tudo isso se daria por meio de estratégias de mensuração de resultados do serviço prestado, de modo a permitir o cálculo preciso da satisfação dos clientes por intermédio de índices estabelecidos a priori, segundo critérios da Lei de Mercado, tendo como pressuposto um conjunto de metas estabelecidas pelos governantes, segundo critérios tecnocráticos.

Diante de todo o exposto, percebe-se que a administração pública gerencial se tornou um modelo normativo pós-burocrático com o propósito de estruturar e gerir a administração pública baseada em valores de eficiência, eficácia e competitividade na prestação de serviços públicos ao usuário-cidadão.

## 2.2 GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

A atuação estatal é voltada ao alcance de resultados e, para tanto, não basta a ação ser eficiente e ao menor custo. A escassez de recursos associada ao nível de exigência do usuário demanda que, além da eficiência, a ação governamental seja

eficaz e efetiva atuando de forma a alcançar a melhor relação custo-benefício e o atendimento das necessidades do usuário-cidadão.

Diante disso, a utilização de ferramentas de gestão de pessoas, como a avaliação de desempenho, o feedback e a capacitação, permitem maior transparência no trato público possibilitando o atingimento da eficiência, da eficácia e da efetividade no manejo das políticas públicas.

Historicamente, a cultura clientelista advinda do patrimonialismo aliada às disfunções do sistema burocrático, excessivamente formalista, engessaram a administração pública tornando-a ineficiente, ineficaz e inefetiva. Os modelos de administração anteriormente citados influenciaram, e ainda influenciam, diretamente no exercício das atribuições pelos servidores públicos, ao passo que as condições de exercício do trabalho e as formas de cobrança regem-se por regras estáticas e pouco motivacionais que repercutem na forma de execução dos serviços.

A gestão de pessoas nas organizações públicas constitui-se em um processo de administração visando o desenvolvimento de pessoas em consonância com as normas legais e as necessidades da instituição (BEHR, 2012).

Nas palavras de Bergue (2010, p. 18), a gestão de pessoas na administração pública pode ser conceituada como:

Uma definição possível para gestão de pessoas no setor público é: esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem.

A gestão de pessoas mostra-se de grande valia no serviço público. Segundo Oliveira e Medeiros (2016), sua base dá-se pelos princípios da:

- a) legalidade;
- b) impessoalidade;
- c) moralidade;
- d) publicidade;
- e) finalidade;
- f) continuidade;

- g) indisponibilidade;
- h) igualdade.

Gasparini (2006) aduz que a legalidade diz respeito à obediência dos ditames estabelecidos pela legislação. A impessoalidade, por seu turno, corresponde ao direcionamento da gestão pública de forma ampla a todos os cidadãos sem qualquer discriminação. A moralidade diz respeito à moralidade pública, padrão ético e social aceitável, que não pode ser confundido com a moralidade interna do indivíduo. O princípio da publicidade alberga a obrigatoriedade de divulgação de todos os atos expedidos pela administração pública, proporcionando seu efetivo controle pela população.

A finalidade, por sua vez, trata-se do fim precípuo dos atos praticados pela administração, qual seja: a consecução do interesse público. Pelo princípio da continuidade extrai-se o caráter ininterrupto dos serviços públicos. O princípio da indisponibilidade estabelece que o Estado, e não os seus servidores, é o detentor dos serviços públicos, que, diante da igualdade, presta os serviços aos cidadãos, de forma isonômica.

No caso em estudo, a gestão de pessoas no contexto de aplicação da administração gerencialista oportuniza instrumentos visando ao entendimento dessa estrutura consolidada, como será visto mais adiante.

### **2.2.1 Diferença entre administração de pessoas e gestão de pessoas**

O tradicional setor de recursos humanos da administração pública é gerido pela administração de pessoas. De caráter reativo, responde a questões de outros setores, compondo-se de demandas relacionadas à folha de pagamento, benefícios previdenciários e afins, criação de normas legais e infra legais, além de desenvolver algumas ações pontuais e emergenciais de treinamento e capacitação.

Possui como foco a resolução de questões emergenciais, “[...] relegando a segundo plano as atividades estratégicas como o estabelecimento de objetivos e metas alinhados com as definições da organização, o planejamento de ações e a definição de políticas [...]” (SCHIKMANN, 2010, p. 16-17).

Na concepção de Soviensi e Stigar (2008, p. 54), “O setor de Recursos Humanos era um mero departamento mecanicista que cuidava da folha de pagamento e da contratação do profissional que exigia dele apenas experiência e técnica; não havia um programa de capacitação continuada.”

O modelo tradicional de administração de pessoas ainda é predominante nos órgãos públicos. O departamento de recursos humanos, na maioria das vezes, atua de forma reativa após o surgimento do problema ao invés de definir políticas de contratação, capacitação e remuneração. Assim, confere uma imagem burocrática e ineficiente (DUTRA, 2009).

Nesse compasso, a gestão de pessoas, com enfoque nas pessoas que compõe a organização; sua participação, capacitação e desenvolvimento, surge como uma alternativa ao modelo anterior.

Relativamente ao papel de recursos humanos no enfoque da gestão de pessoas, Soviensi e Stigar (2008, p. 54) explica que:

Compete ao Departamento de Recursos Humanos promover, planejar, coordenar e controlar as atividades desenvolvidas relacionadas à seleção, orientação, avaliação de desempenho funcional e comportamental, capacitação, qualificação, acompanhamento do pessoal da instituição num todo, assim como as atividades relativas à preservação da saúde e da segurança no ambiente de trabalho da Instituição.

A implantação da gestão de pessoas nas organizações públicas objetiva o bem-estar e a motivação dos servidores (SOVIENSKI; STIGAR, 2008) para, então, exercer suas funções com eficiência.

O modelo de administração de pessoas já não supre as necessidades do ente público, pois não basta somente o exercício das funções primordiais de recursos humanos, especialmente sob o enfoque burocrático, vigente nas diversas esferas de administração no setor público no Brasil. Faz-se necessária a implementação de novas técnicas e recursos, como as previstas na gestão de pessoas.

### **2.2.2 Gestão estratégica de pessoas**

Segundo Schikmann (2010), o conceito de gestão estratégica se refere a um tipo de gestão que visa à concretização dos objetivos e metas da organização de

acordo com o desempenho. As formas de atuação possuem foco na definição dos resultados esperados através do planejamento e o monitoramento das ações. Nas palavras da autora:

O desempenho diz respeito não só à organização, mas também às pessoas que nela atuam. O planejamento estratégico da organização, em que são definidas as diretrizes para desempenho, é desdobrado nos diversos níveis organizacionais até o individual.

O modelo de gestão estratégica de pessoas inclui a definição dos perfis profissionais e da quantidade de pessoas com tais perfis, necessários para atuar na organização. Além disso, abrange o estabelecimento de uma política que oferecerá o respaldo adequado para a sustentabilidade da gestão.

Essa política deverá contemplar os aspectos relativos ao recrutamento de pessoal, à estratégia de desenvolvimento profissional e pessoal, à estratégia de realocação e redistribuição do pessoal, à avaliação de desempenho, à estrutura de carreira, à remuneração e aos incentivos, entre outros.

Cabe ressaltar que a definição dessas políticas não se restringe ao estabelecimento de regras aleatórias para cada tema. Elas devem ser integradas de modo a imprimir consistência e coerência. Tal integração deve se basear em um conjunto básico de premissas a serem utilizadas como diretriz para o enunciado de todas as definições incluídas no conjunto de políticas de gestão de pessoas.

Os principais aspectos a serem contemplados por essa política incluem:

- A definição de critérios para o recrutamento de pessoal, baseado nas competências necessárias à organização;
- O estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento profissional e pessoal que possibilite o aprimoramento contínuo do quadro de pessoal;
- A estruturação da avaliação do desempenho que permita, além da vinculação à progressão do funcionário, a identificação das necessidades de capacitação;
- A definição de critérios para a criação de carreiras que estimulem o desenvolvimento profissional e o desempenho;
- O estabelecimento de uma estratégia de realocação e de redistribuição de funcionários que seja compatível com os perfis e quantitativos necessários à organização.

É nesse contexto que entra a gestão estratégica de pessoas que, alinhada aos objetivos e metas da organização, se preocupa com o perfil e com o quantitativo adequados ao quadro de pessoal, para realizar as atividades que lhe são atribuídas, garantindo o desempenho esperado.

A premissa do desempenho e do alcance dos resultados esperados implica uma série de mudanças na forma de agir do atual departamento de pessoal, por meio de um modelo de gestão estratégica de pessoas, transformando-o em uma área de gestão estratégica de pessoas. (SCHIKMANN, 2010, p. 18-19).

O modelo de gestão estratégica de pessoas procura compreender as necessidades da organização para atendê-las de maneira eficiente e eficaz, fundamental para possibilitar a aplicação de diversas ferramentas assertivas na busca de melhores performances de desempenho.

Ao conhecer as competências necessárias à organização, tendo por base estratégias de desenvolvimento profissional, é possível ao gestor elaborar o processo

de recrutamento de pessoal de maneira que atenda aos interesses da organização. Contudo, é preciso um planejamento que possibilite o desenvolvimento de pessoas e o estímulo ao aprimoramento contínuo dos servidores em âmbito profissional e individual.

A estruturação da avaliação do desempenho é de grande valia nesse processo. Por meio dela definem-se critérios para a criação de carreiras e identificam-se as necessidades de capacitação dos servidores, as quais podem ser condicionadas à progressão na carreira.

A valorização do servidor é essencial para aferição de melhor desempenho em suas atividades. Servidores motivados desempenham suas atribuições com apreço, zelo e maior dedicação refletindo diretamente no serviço realizado. Essa política de valorização não se resume à remuneração, ao revés, inicia-se em um momento anterior com a edição de normativas contemplando estratégias de desenvolvimento profissional e pessoal, relativas à avaliação de desempenho, estrutura de carreira, incentivos e, é claro, remuneração.

O estabelecimento de regras é imprescindível, assim como a sua integração ao cotidiano dos servidores é de suma importância. Caso contrário, estar-se-ia estagnado no famigerado formalismo do sistema burocrático.

Deste modo, a gestão de pessoas assume importância crucial nas organizações públicas, ao passo que o conhecimento a fundo da organização, bem como do perfil dos servidores, possibilita maior coordenação de “[...] esforços para suprir as necessidades de pessoal de uma forma altamente técnica, com a identificação dos perfis profissionais adequados.” (SCHIKMANN, 2010, p. 19). Como consequência, os servidores desenvolvem maior sintonia e afeição ao seu ofício resultando na excelência na prestação do serviço público ao cidadão.

Segundo Schikmann (2010), pode-se considerar como principais instrumentos da gestão estratégica de pessoas:

- a) planejamento de recursos humanos;
- b) gestão de competências;
- c) capacitação continuada com base em competências;
- d) avaliação de desempenho e de competências.

Esses métodos são interrelacionados, veja-se: através da gestão de competências se traça os perfis profissionais e as competências esperadas dos servidores em relação à organização. A partir destas definições, utiliza-se do planejamento de recursos humanos para dimensionar e alocar os perfis. A avaliação de desempenho e de competência, por seu turno, é responsável pela análise do desempenho dos servidores em consonância com a efetividade do seu labor. A partir disso se tem um panorama para a definição da capacitação continuada.

O planejamento de recursos humanos tem por objetivo planejar as necessidades de pessoal da organização ao longo do tempo criando um quadro de pessoal em conformidade com o perfil da instituição e seus objetivos. Sendo assim, define estratégias e ações legalmente possíveis e integradas ao planejamento estratégico e às disponibilidades orçamentárias (SCHIKMANN, 2010).

A gestão de competências permite a adequação do perfil do quadro de pessoal às necessidades da organização no que diz respeito ao conhecimento, habilidades e atitudes que se esperam do corpo técnico. A sua efetividade está intrinsicamente relacionada ao funcionário, pois somente este pode colocar em prática seus conhecimentos, habilidades e atitudes individuais (OLIVEIRA; MEDEIROS, 2016).

Segundo Schikmann (2010), a gestão de competências utiliza o mapeamento de competências, que tem por finalidade identificá-las internamente na organização e adequá-las à necessidade organizacional. Outro recurso de relevância é o banco de talentos, que se trata de um banco de dados com as informações detalhadas sobre os perfis profissionais do quadro de pessoal, utilizado quando a organização necessita planejar a alocação ou realocação de pessoal.

A capacitação continuada com base em competências trata-se de um processo contínuo que tem como finalidade proporcionar ao quadro de pessoal a possibilidade de desenvolvimento das competências que coadunam com os objetivos da organização. Para a aferição das áreas que carecem de capacitação deve-se levar em conta os resultados das avaliações de desempenho.

Nesse ponto, pode-se verificar a interligação destes mecanismos à medida que a capacitação deve considerar o mapeamento das competências que a organização tem a seu dispor e as competências que necessita. Como decorrência

de sua aplicação, concebe-se como um dos principais fatores a serem considerados para o estabelecimento do mérito e para a progressão na carreira.

O último instrumento a ser estudado é a avaliação de desempenho e de competências. Trata-se de “[...] um sistema formal de gerenciamento que provê a avaliação da qualidade do desempenho individual e/ou institucional em uma organização.” (SCHIKMANN, 2010, p. 23). Seu enfoque se dá tanto em âmbito individual, como geral, através da análise de toda a organização. De forma individual, à medida que pode considerá-la um elemento de complementaridade da avaliação individual que tem por objetivo o fortalecimento do trabalho em equipe e o atingimento das metas definidas.

Considerando o contexto global da organização, este mecanismo possui relevância na busca de resultados, à vista que, paulatinamente, vai nivelando os servidores com os interesses da organização. Por intermédio dela é possível avaliar o desempenho profissional; identificar necessidades de aprimoramento das habilidades pessoais e profissionais; conhecer os pontos fortes e fracos e o potencial dos funcionários.

Além do mais, conforme Schikmann (2010, p. 24-25) é possível:

[...] obter subsídios para a progressão na carreira, com base em competências e desempenho, entre outros benefícios.

No nível de equipes, áreas ou até mesmo no nível institucional, a avaliação de desempenho possibilita, entre outros:

- maior alinhamento das unidades da organização com suas metas e objetivos estratégicos;
- o desenvolvimento de uma visão sistêmica por parte dos indivíduos em relação à organização;
- o desenvolvimento do espírito de equipe; e
- a percepção da interdependência entre áreas e pessoas.

Assim como no Planejamento de Recursos Humanos, a avaliação de desempenho deve contar com o envolvimento de todos os níveis da organização, estar integrada com a política de capacitação e vinculada ao plano de desenvolvimento profissional, de modo a oferecer oportunidades de desenvolvimento aos profissionais nos assuntos e áreas em que eles apresentem pontos fracos.

Por meio do processo de avaliação de desempenho individual é feita uma confrontação dialógica entre a avaliação e a auto avaliação realizada pelo servidor. Desta análise ocorre o alinhamento entre o indivíduo e a instituição possibilitando o conhecimento das competências a serem desenvolvidas na busca do melhor desempenho aliado ao aperfeiçoamento profissional.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção serão apresentados os procedimentos metodológicos para o desenvolvimento desse estudo.

#### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa classifica-se quanto à/ao:

- a) natureza: aplicada. Segundo Silva e Menezes (2005, p. 20), a pesquisa aplicada “[...] objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais”;
- b) objetivo: descritiva, pois visa descrever as características de determinado fenômeno e estabelecer relações entre as variáveis apresentadas, empregando a técnica da observação sistemática para a coleta de dados (SILVA; MENEZES, 2005);
- c) abordagem do problema: qualitativa. A pesquisa qualitativa “[...] considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números” (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20). Ainda segundo os autores, a natureza qualitativa permite a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados de forma indutiva, sem utilizar-se de métodos e técnicas estatísticas;
- d) procedimentos: estudo de caso, classificada assim pois analisou as ações judiciais propostas pelos servidores públicos do Município de Joaçaba/SC em face deste ente. Usa-se o estudo de caso “[...] quando envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento” (SILVA; MENEZES, 2005, p. 21);
- e) tempo: transversal, pois foi realizada em um determinado período, com base em uma amostra selecionada para este momento (RICHARDSON

*et al.*, 1999), sendo que as demandas judiciais analisadas correspondem ao período de janeiro de 2010 a maio de 2020.

### 3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

O procedimento de coleta de dados deu-se pela análise documental da jurisprudência e dos processos judiciais em curso no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, propostas por servidores públicos da Prefeitura de Joaçaba/SC em face do ente público município de Joaçaba/SC, com enfoque na aplicação da gestão de pessoas.

Para o levantamento de dados efetuou-se pesquisa nos sítios eletrônicos de consulta de processos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina: eproc (SANTA CATARINA, 2020a) e e-SAJ (SANTA CATARINA, 2020b).

### 3.3 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS DOCUMENTOS

Os critérios de inclusão para composição da amostra foram:

- a) somente as lides concernentes à Prefeitura Municipal de Joaçaba/SC;
- b) as demandas em andamento e as transitadas em julgado relativas ao período de janeiro de 2010 a maio de 2020.

Desta forma, foram excluídos os dados/processos relativos ao:

- a) Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto (Simae) (JOAÇABA, 2020d): pessoa jurídica integrante da administração pública indireta do Município de Joaçaba/SC, consistente em autarquia municipal que presta serviço público de abastecimento de água e tratamento de esgoto sanitário aos municípios de Joaçaba, Herval d' Oeste e Luzerna;
- b) Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Joaçaba (Impres) (JOAÇABA, 2020b): também autarquia da administração indireta do município, a qual atua como regime de previdência próprio dos servidores públicos;

c) Poder Legislativo (JOAÇABA, 2020a).

### 3.4 ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A apresentação dos resultados foi efetuada através da inclusão em tabela de informações relativas ao número do processo judicial; ano de sua propositura e assunto principal da demanda; possibilitando a análise e identificação dos principais motivos que levaram à judicialização das questões laborais.

#### 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo versa sobre os resultados obtidos neste trabalho mediante a análise das demandas judiciais propostas pelos servidores públicos do Município de Joaçaba/SC em face deste ente com enfoque na área de gestão de pessoas.

O Município de Joaçaba/SC trata-se de pessoa jurídica de direito público sob o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) 82.939.380/0001-99 (JOAÇABA, 2020c), pertencente à administração pública direta, localizado na Microrregião do Meio Oeste Catarinense, cuja população estimada é de 30.404 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020).

Para compreensão dos resultados, primeiramente, deve-se entender o fenômeno da judicialização. Conforme Barroso (2008): “[...] significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo”. Isso porque, cabe ao judiciário o controle do exercício da constitucionalidade, atuando na concretização dos direitos violados (PEREIRA, 2019).

O Município de Joaçaba/SC possui 44 processos vigentes correspondentes ao período de janeiro de 2010 a maio de 2020, cuja temática envolve a área de gestão de pessoas.

O Quadro 2 compreende a pesquisa relativa aos processos em andamento, ou seja, sem trânsito em julgado, e seus respectivos assuntos principais.

Quadro 2 – Processos em andamento no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC)

<b>Número do processo</b>	<b>Assunto</b>
0000051-56.2020.8.24.0037	Indenização por licenças-prêmios não gozadas
5000978-34.2020.8.24.0037	Indenização por rescisão do contrato de trabalho antes do prazo
5000819-28.2019.8.24.0037	Indenização por falta de depósito de FGTS
5001142-33.2019.8.24.0037	Indenização por rescisão do contrato de trabalho antes do prazo ou reintegração
5002481-27.2019.8.24.0037	Pedido de permanência de lotação de servidor público
0000649-44.2019.8.24.0037	Pagamento de horas extraordinárias e adicional noturno

<b>Número do processo</b>	<b>Assunto</b>
0300031-26.2019.8.24.0037	Indenização por licenças-prêmios não gozadas
0300021-79.2019.8.24.0037	Atribuição de pontuação em prova de títulos (concurso público)
0302037-40.2018.8.24.0037	Pagamento de horas extraordinárias e adicional noturno
0302056-46.2018.8.24.0037	Pagamento de horas extraordinárias e adicional noturno
0302049-54.2018.8.24.0037	Pagamento de horas extraordinárias e adicional noturno
0302041-77.2018.8.24.0037	Pagamento de horas extraordinárias e adicional noturno
0301710-95.2018.8.24.0037	Integralização de diárias de viagens na remuneração; horas extraordinárias e adicional noturno
0302520-07.2017.8.24.0037	Pagamento de adicional de insalubridade e horas extraordinárias
0302522-74.2017.8.24.0037	Anulação de ato punitivo disciplinar e reintegração em cargo público
0300516-94.2017.8.24.0037	Reconhecimento de direito e cobrança referente à ajuda de custo em pagamento de pós-graduação <i>stricto sensu</i>
0300515-12.2017.8.24.0037	Reconhecimento de direito e cobrança referente à ajuda de custo em pagamento de pós-graduação <i>stricto sensu</i>
0000214-75.2016.8.24.0037	Pagamento de adicional de insalubridade
0300027-91.2016.8.24.0037	Pagamento de adicional de insalubridade
0301598-97.2016.8.24.0037	Anulação de ato punitivo disciplinar e reintegração em cargo público
0301226-51.2016.8.24.0037	Pagamento de adicional de insalubridade
0301225-66.2016.8.24.0037	Pagamento de adicional de insalubridade
0301223-96.2016.8.24.0037	Pagamento de adicional de insalubridade
0300028-76.2016.8.24.0037	Pagamento de adicional de insalubridade
0300327-53.2016.8.24.0037	Anulação de ato punitivo disciplinar
0300027-91.2016.8.24.0037	Pagamento de adicional de insalubridade
0300698-51.2015.8.24.0037	Pagamento de adicional de insalubridade
0600496-35.2014.8.24.0037	Pagamento de adicional de insalubridade
0600188-96.2014.8.24.0037	Pagamento de adicional de insalubridade
0310054-64.2014.8.24.0037	Dano moral e pensão mensal vitalícia decorrente de doença ocupacional
0501205-96.2013.8.24.0037	Indenização por licenças-prêmios não gozadas e adicional de periculosidade

<b>Número do processo</b>	<b>Assunto</b>
0500591-91.2013.8.24.0037	Pagamento de horas extraordinárias
0500444-65.2013.8.24.0037	Pagamento de adicional de insalubridade e horas extraordinárias
0000534-33.2013.8.24.0037	Pagamento de horas extraordinárias e adicional noturno
0005229-64.2012.8.24.0037	Integralização de diárias de viagens na remuneração como horas extraordinárias e adicional noturno
0002220-94.2012.8.24.0037	Reintegração; pagamento de adicional por progressão e indenização por licenças-prêmios não gozadas
0001123-59.2012.8.24.0037	Indenização por falta de depósito de FGTS
0002219-12.2012.8.24.0037	Adicional de função gratificada e reflexos e indenização de férias não gozadas
0500102-25.2011.8.24.0037	Pagamento de horas extraordinárias
0500101-40.2011.8.24.0037	Pagamento de horas extraordinárias
0500325-75.2011.8.24.0037	Limitação de desconto em folha de pagamento determinado em processo administrativo em, no máximo, 10% da remuneração
0500300-96.2010.8.24.0037	Pagamento de horas extraordinárias
0003985-71.2010.8.24.0037	Dano moral e pensão mensal vitalícia decorrente de doença ocupacional
0500142-41.2010.8.24.0037	Pagamento de horas extraordinárias

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2020a, 2020b).

Nota: FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

O Quadro 3 compreende os processos com decisões transitadas em julgado propostos entre os anos de 2010 e 2020, em ordem decrescente de ano de propositura da ação judicial.

Quadro 3 – Processos transitados em julgado no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC)

<b>Ano de propositura</b>	<b>Ano de julgamento</b>	<b>Dados da demanda judicial</b>	<b>Assunto</b>
2018	2019	TJSC, Agravo de Instrumento n. 4024767-80.2018.8.24.0900, de Joaçaba, relator Desembargador Jorge Luiz de Borba, Primeira Câmara de Direito Público, julgado em 17-09-2019	Pagamento de adicional por progressão
2014	2017	TJSC, Apelação Cível n.0002777-13.2014.8.24.0037, de Joaçaba, relator Desembargador Hélio do Valle Pereira, Quarta Câmara de Direito Público, julgado em 29-06-2017	Anulação de ato punitivo disciplinar e reintegração em cargo público
2013	2014	TJSC, Apelação Cível n. 2013.074835-1, de Joaçaba, relator Desembargador Stanley da Silva Braga, Terceira Câmara de Direito Público, julgado em 24-06-2014	Anulação de ato punitivo disciplinar
2013	2013	TJSC, Apelação Cível n. 2013.001807-6, de Joaçaba, relator Desembargador Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, julgado em 04-06-2013	Direitos trabalhistas relativos ao contrato por prazo determinado
2012	2012	TJSC, Apelação Cível n. 2012.029946-0, de Joaçaba, relator Desembargador Sônia Maria Schmitz, Quarta Câmara de Direito Público, julgado em 21-06-2012	Pagamento de adicional de titulação ao servidor celetista
2012	2014	TJSC, Apelação Cível n. 2012.029104-8, de Joaçaba, relator Desembargador Jorge Luiz de Borba, Primeira Câmara de Direito Público, julgado em 16-12-2014	Indenização por licenças-prêmios não gozadas
2012	2013	TJSC, Apelação Cível n. 2012.067805-1, de Joaçaba, relator Desembargador Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, julgado em 23-04-2013	Pagamento de adicional de insalubridade
2011	2020	TJSC, Embargos de Declaração n.0004808-11.2011.8.24.0037, de Joaçaba, relator Desembargador	Pagamento de adicional de sobreaviso

Ano de propositura	Ano de julgamento	Dados da demanda judicial	Assunto
		Rodolfo Cezar Ribeiro Da Silva Tridapalli, Quarta Câmara de Direito Público, julgado em 12-03-2020	

2011	2020	TJSC, Embargos de Declaração n.0004810-78.2011.8.24.0037, de Joaçaba, relator Desembargador Rodolfo Cezar Ribeiro Da Silva Tridapalli, Quarta Câmara de Direito Público, julgado em 05-03-2020	Pagamento de adicional de sobreaviso
2011	2019	TJSC, Apelação Cível n. 0004805-56.2011.8.24.0037, de Joaçaba, relator Desembargador Artur Jenichen Filho, Quinta Câmara de Direito Público, julgado em 12-12-2019	Pagamento de horas extraordinárias; de adicional de sobreaviso; adicional noturno e acúmulo de funções
2011	2019	TJSC, Apelação Cível n. 0500325-75.2011.8.24.0037, de Joaçaba, relator Desembargador Artur Jenichen Filho, Quinta Câmara de Direito Público, julgado em 12-12-2019	Anulação de ato punitivo disciplinar

Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2020a, 2020b).

Na pesquisa foram analisados 44 processos em andamento e 11 transitados em julgado, totalizando 55 processos. A disposição das demandas e respectivo número de casos encontrados constam na Tabela 1. Em diversos processos há mais de uma causa de pedir, fato que possibilita a análise dos dados considerando o número de demandas, totalizando, assim, 72.

Tabela 1 – Demandas X Números de casos

<b>Assunto</b>	<b>Número de casos</b>
Pagamento de horas extraordinárias	16
Pagamento de adicional de insalubridade	13
Pagamento de adicional noturno	9
Anulação de ato punitivo disciplinar	7
Indenização por licenças-prêmios não gozadas	5
Pagamento de adicional de sobreaviso	3
Dano moral e pensão mensal vitalícia decorrente de doença ocupacional	2
Indenização por falta de depósito de FGTS	2
Indenização por rescisão do contrato de trabalho antes do prazo	2
Pagamento de adicional por progressão	2
Reconhecimento de direito e cobrança referente à ajuda de custo em pagamento de pós-graduação <i>stricto sensu</i>	2
Acúmulo de funções	1
Adicional de função gratificada e reflexos e indenização de férias não gozadas	1
Atribuição de pontuação em prova de títulos (concurso público)	1
Direitos trabalhistas relativos ao contrato por prazo determinado	1
Integralização de diárias de viagens na remuneração	1
Limitação de desconto em folha de pagamento determinado em processo administrativo em, no máximo, 10% da remuneração	1
Pagamento de adicional de periculosidade	1
Pagamento de adicional de titulação ao servidor celetista	1
Pedido de permanência de lotação de servidor público	1

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2020a, 2020b).

A partir dos resultados apresentados é possível inferir que as demandas com maior incidência, assim como a grande maioria das causas de pedir dos processos judicializados, referem-se a questões remuneratórias, a saber:

- a) inconsistências ou falta de pagamento de horas extraordinárias;
- b) adicionais de insalubridade, periculosidade, sobreaviso e noturno;
- c) indenização por licenças-prêmios não gozadas;
- d) indenização por falta de depósito de FGTS;
- e) ausência de pagamento de adicional por progressão;

- f) ausência de pagamento de adicional de função gratificada;
- g) ausência de indenização de férias não gozadas;
- h) integralização de diárias de viagens na remuneração.

Há predominância, também, de casos de Anulação de ato punitivo disciplinar.

Em que pese o foco da pesquisa ser as causas ensejadoras da litigiosidade e não o conseqüente desfecho de procedência ou improcedência dos pedidos, depreende-se da análise dos processos com trânsito em julgado, constantes no Quadro 3, que a maioria das causas foram exitosas aos autores.

O Agravo de Instrumento nº 4024767-80.2018.8.24.0900 fora interposto pelo autor, objetivando que sobre o cálculo da execução fossem aplicados os índices dos consectários legais, nos termos da sentença originária transitada em julgado, favorável ao autor. Como resultado, fora conhecido e dado provimento ao agravo.

A Apelação Cível nº 0002777-13.2014.8.24.0037 fora proposta pelo réu, Município de Joaçaba, para reforma da sentença de primeiro grau, favorável ao autor. Tanto o recurso como o reexame necessário foram negados.

Na Apelação Cível nº 2013.074835-1 o Município de Joaçaba, réu, apelou, para reforma da sentença favorável ao autor em primeira instância. O recurso foi parcialmente provido.

A decisão na Apelação Cível nº 2013.001807-6, em que ambas as partes apelaram de sentença parcialmente procedente ao autor, deu-se provimento ao apelo do Município e negou-se provimento ao recurso do autor.

Na Apelação Cível nº 2012.029946-0 o réu, Município de Joaçaba, apelou para reforma da sentença de procedência. O recurso foi negado. No entanto, em sede de reexame necessário, a sentença fora reformada, tão-somente, no tocante aos consectários legais.

Conforme Apelação Cível nº 2012.029104-8, o autor apelou da sentença parcialmente procedente. O Município de Joaçaba interpôs recurso adesivo, o qual não foi conhecido. Foi dado parcial provimento tão somente à apelação do ente federado a fim de determinar que o termo final da condenação ao pagamento de triênios se dê em 24 meses após a entrada em vigor da Lei Complementar nº 76 (JOAÇABA, 2003).

Na Apelação Cível nº 2012.067805-1 o Município de Joaçaba apelou de sentença parcialmente procedente ao autor. A Apelação foi desprovida.

Nos Embargos de Declaração nº 0004808-11.2011.8.24.0037 o autor apelou da sentença de improcedência. Foi negado provimento ao recurso.

Percebe-se, portanto, que dos oito processos com decisões transitadas em julgado, somente um foi de improcedência ao autor (Embargos de Declaração nº 0004808-11.2011.8.24.0037). Em relação aos demais, três deles foram parcialmente reformados (Apelação Cível nº 2013.074835-1; Apelação Cível nº 2013.001807-6 e Apelação Cível nº 2012.029104-8), porém, os autores ainda obtiveram sucesso nos pedidos pleiteados, fato que corrobora o alto índice de demandas na área de gestão de pessoas, neste Município, com resultados favoráveis aos servidores.

Segundo Schikmann (2010, p. 16), a administração de pessoas preocupa-se com uma forma de trabalho essencialmente formalista sem preocupação exacerbada com planejamento, treinamentos e capacitação. “O foco nessas demandas prioriza as questões emergenciais, relegando a segundo plano as atividades estratégicas como o estabelecimento de objetivos e metas alinhados com as definições da organização [...]”.

De acordo com Santos (2009, p. 19):

[...] a idéia de gerir pessoas parece estar inteiramente ligada à de administrar pessoas, mas não é bem assim. A administração de recursos humanos prevê o ser humano como um recurso na administração e cuida de sua instrumentalização: seleção, contratação, treinamento, demissão etc.

Esta linha de administração não enfatiza o desempenho de resultados, relegando-o em segundo plano e, como consequência, compromete o desenvolvimento profissional dos servidores públicos (SCHIKMANN, 2010).

Cumpre salientar que não está se afirmando que este é o gênero de administração adotado pelo município em estudo. Contudo, ainda segundo Schikmann (2010), a sua adoção ainda é realidade em muitas organizações públicas. Essa sistemática pode culminar na acomodação dos servidores ao passo que, utilizado o “[...] tempo de serviço como critério prioritário para a progressão e a utilização da gratificação como forma improvisada de compensação à impossibilidade de aumento salarial” (SCHIKMANN, 2010, p. 17).

A gestão de pessoas na administração pública, por sua vez, apesar de utilizar muitos dos princípios da administração privada, possui notórios pontos distintivos, especialmente pelo vínculo estatutário entre os servidores e o órgão, resguardando o funcionário de pressões políticas e dando-lhe certa autonomia (ROCHA, 2007).

Para Chiavenato (2000, p. 30):

A gestão de pessoas representa a maneira como as organizações procuram lidar com as pessoas que trabalham em conjunto em plena era da informação. Não como recursos organizacionais que precisam ser passivamente administrados, mas como seres inteligentes e proativos, capazes de responsabilidade e de iniciativa e dotados de habilidades e de conhecimentos que ajudam a administrar os demais recursos organizacionais inerentes e sem vida própria.

Santos (2009, p. 19) ressalta que a gestão de pessoas “[...] denota o caráter subjetivo do indivíduo dentro da organização, não o mostra apenas como parte do processo, mas como pessoa: um ser complexo, mutável, criativo e fantástico”.

Na concepção de Marconi (2009, p. 35), “[...] a gestão de recursos humanos deixou de se pautar por mecanismos que privilegiavam a progressão e as melhorias salariais associadas ao tempo de serviço [...] e passou a se vincular a instrumentos que incentivem o desempenho.”

O salário não pode ser a única recompensa ao servidor. A este, precisam ser ofertados incentivos visando o aumento da iniciativa e da responsabilidade, para assim, obter-se melhor desempenho (DREWS; PIZOLOTTO, 2009). Para tanto, cabe ao gestor público a contemplação de ações de treinamento, desenvolvimento, de remuneração e incentivos aos servidores (BERGUE, 2005).

Desta feita, o modelo de gestão de pessoas possui enfoque no servidor como parte da instituição, valorizando-o como peça fundamental no exercício das funções públicas. Portanto, percebe-se a importância da valorização dos recursos humanos pela administração pública. O uso de técnicas de gestão de pessoas possibilita o diálogo dos servidores com a instituição, permitindo seu constante aprimoramento, motivação e qualificação, essenciais para a prestação de serviço público com qualidade ao usuário-cidadão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise das causas de pedir das demandas judiciais propostas pelos servidores públicos da Prefeitura Municipal de Joaçaba/SC em face do ente público Município de Joaçaba/SC, conclui-se que a adoção de práticas do modelo gerencialista, considerando os servidores como parte essencial da organização, mostra-se como uma possibilidade de minimização dos problemas na área de gestão de pessoas.

A gestão estratégica de pessoas é de grande importância, à medida que o planejamento de recursos humanos e o estabelecimento de técnicas de desenvolvimento profissional e pessoal possibilita o aprimoramento contínuo do quadro de pessoal. Desta forma, o servidor sente-se valorizado, não restringindo-se o incentivo à remuneração.

Outra medida que pode ser adotada é a avaliação de desempenho e de competências através do atrelamento da progressão da carreira à qualificação profissional, diferente do que ocorre nas estruturas burocráticas, em que se dá mediante transcurso do tempo de serviço, o que não é estimulante ao funcionário e nem agrega valores positivos à organização. A estruturação da avaliação do desempenho possibilita o estímulo à continuidade de estudos e capacitação por parte do servidor e sua conseqüente valorização perante seu esforço.

Por conseguinte, é necessária sua previsão legal em normativas anteriormente editadas pelo ente, em obediência ao princípio da legalidade. Além do estímulo à continuidade da capacitação ao servidor, a avaliação de desempenho possibilita à instituição o conhecimento de seu banco de talentos, tal como a identificação das necessidades de capacitação.

Outro instrumento da gestão estratégica de pessoas que pode ser utilizado nas instituições é a gestão de competências, pela qual desenvolve-se a capacitação continuada com base em competências, em vista que, para que a capacitação seja eficaz, o ente deve estabelecer critérios que estimulem o desenvolvimento profissional e o desempenho.

Mediante planejamento e conhecimento das carências e insatisfações dos funcionários, podem estes, por exemplo, serem realocados, de acordo com suas

atribuições, em setores que lhes proporcione maior motivação e apreço às funções desempenhadas.

Destarte, é imprescindível que a organização trace suas necessidades, objetivos e metas; conheça seu banco de talentos e o que espera dos servidores. Estas definições, desenvolvidas pela gestão de competências, possibilitam a utilização do planejamento de recursos humanos para dimensionar e alocar os perfis de forma eficaz. Através da estruturação da avaliação do desempenho analisa-se o desempenho dos servidores em relação às suas funções, viabilizando a definição de aspectos, como a necessidade de capacitação aos servidores em geral, ou àqueles a que competem a gerência.

Nesse compasso, conclui-se que a gestão estratégica de pessoas une os objetivos e metas da organização ao melhor aproveitamento de pessoal, de acordo com o perfil e as características dos servidores.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, n. 10, 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em: 7 nov. 2020.

BARROSO, L. R. Ano do STF: judicialização, ativismo e legitimidade democrática. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, dez. 2008. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao\\_ativismo\\_legitimidade\\_democratica?pagina=2](https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica?pagina=2). Acesso em: 7 nov. 2020.

BEHR, A. Gestão de pessoas na administração pública: um estudo de caso na Diretoria de Serviços de Pessoal da Prefeitura Municipal de Sant'ana do Livramento/RS. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 9., 2012, São Paulo. **Anais eletrônicos [...]**. São Paulo: USP, 2012. Disponível em: [https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos122012/an\\_resumo.asp?con=2&cod\\_trabalho=161&titulo=GEST%C3O+DE+PESSOAS+NA+ADMINISTRA%C7%C3O+P%DABLICA%3A+UM+ESTUDO+DE+CASO+NA+DIRETORIA+DE+SERVI%C7OS+D+E+PESSOAL+DA](https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos122012/an_resumo.asp?con=2&cod_trabalho=161&titulo=GEST%C3O+DE+PESSOAS+NA+ADMINISTRA%C7%C3O+P%DABLICA%3A+UM+ESTUDO+DE+CASO+NA+DIRETORIA+DE+SERVI%C7OS+D+E+PESSOAL+DA). Acesso em: 7 nov. 2020.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3. ed. Caxias do Sul: Educs, 2010.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**: uma abordagem orientada para a administração pública municipal. Caxias do Sul: Educs, 2005.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 5 jun. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 27 fev. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm). Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 86, p. 61, 5 maio 2000. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=61&data=05/05/2000>. Acesso em: 7 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública**: 1995-1998. Brasília: MARE, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: ENAP, 1996. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/817>. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2020.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 3 nov. 2020.

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

COSTA, F. L. 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. 829-874, set./out. 2008. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000500003](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000500003). Acesso em: 3 nov. 2020.

DREWS, G. A.; PIZOLOTTO, M. F. **Administração de pessoas no setor público**. Ijuí: Unijuí, 2009.

DUTRA, A. **Gestão de pessoas na área pública**. Curso de Especialização em Administração Pública, Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2009.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. Porto Alegre: Globo, 2001. Disponível em: [https://docs.google.com/file/d/0B-vWcDYCKP5sMjFhMWU3MmYtZWVjNC00Mjc4LTk2OWUtMDQ4M2VhYWJlOGY1/edit?hl=pt\\_BR](https://docs.google.com/file/d/0B-vWcDYCKP5sMjFhMWU3MmYtZWVjNC00Mjc4LTk2OWUtMDQ4M2VhYWJlOGY1/edit?hl=pt_BR). Acesso em: 3 nov. 2020.

FLORES, A. J. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401385/1/PNAP%20-%20Bacharelado%20-%20Teorias%20da%20Administracao%20Publica%20WEB.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2020.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Joaçaba**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/joacaba/panorama>. Acesso em: 3 nov. 2020.

JOAÇABA. Câmara de Vereadores de Joaçaba. Disponível em: <https://www.cmj.sc.gov.br/>. Acesso em: 7 nov. 2020a.

JOAÇABA. Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Joaçaba. **Impres**. Disponível em: <http://www.impres.sc.gov.br/index.php>. Acesso em: 7 nov. 2020b.

JOAÇABA. Lei Complementar nº 76, de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o estatuto dos servidores públicos do município de Joaçaba, autarquias e fundações públicas municipais e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios do Estado de Santa Catarina**, Joaçaba, 11 dez. 2003. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joacaba/lei-complementar/2003/7/76/lei-complementar-n-76-2003-dispoe-sobre-o-estatuto-dos-servidores-publicos-do-municipio-de-joacaba-autarquias-e-fundacoes-publicas-municipais-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 7 nov. 2020.

JOAÇABA. Prefeitura Municipal de Joaçaba. Disponível em: <https://www.joacaba.sc.gov.br/>. Acesso em: 7 nov. 2020c.

JOAÇABA. Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto. **Simae**: Joaçaba, Herval d'Oeste e Luzerna. Disponível em: <https://www.simae.sc.gov.br/>. Acesso em: 7 nov. 2020d.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. de C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010. Disponível em: [http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/KLERING\\_Novos\\_CaminhosADM.pdf](http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/KLERING_Novos_CaminhosADM.pdf). Acesso em: 3 nov. 2020.

MARCONI, N. **Uma radiografia do emprego público no Brasil**: análise e sugestões de políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

OLIVEIRA, J. A. de; MEDEIROS, M. P. M. de. **Gestão de pessoas no setor público**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

PASCARELLI FILHO, M. **A nova administração pública**: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PEREIRA, M. W. **Implantação de centro de solução extrajudicial de conflitos administrativos e judiciais no município de Governador Valadares**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4420>. Acesso em: 3 nov. 2020.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, J. A. O. **Gestão de recursos humanos na administração pública**. 2. ed. Lisboa: Escolar Editora, 2007.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Eproc**. Disponível em: [https://eproc1q.tjsc.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_consulta\\_publica](https://eproc1q.tjsc.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=processo_consulta_publica). Acesso em: 7 nov. 2020a.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **e-SAJ**. Disponível em: <https://esaj.tjsc.jus.br/cpopg/open.do>. Acesso em: 7 nov. 2020b.

SANTOS, D. R. C. dos. **A gestão de pessoas no Ministério dos Transportes**. 2009. Monografia (Graduação em Administração com ênfase em Marketing) – Faculdade Cenecista de Brasília, Ceilândia, 2009. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/monografia\\_-\\_deisy\\_r.\\_c.\\_santos\\_-\\_jul2009\\_revisada.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/monografia_-_deisy_r._c._santos_-_jul2009_revisada.pdf). Acesso em: 7 nov. 2020.

SCHIKMANN, R. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. *In*: PANTOJA, M. J.; CAMÕES, M. R. de S.; BERGUE, S. T. (org.). **Gestão de pessoas**: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010. p. 11-28. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/514/1/Livro.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2020.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SOUZA, J. dos S. **O que é gerencialismo?** 2016. Disponível em: [http://trabalhopoliticaesociedade.blogspot.com/2016/10/o-que-e-gerencialismo.html#:~:text=Jos%C3%A9%20dos%20Santos%20Souza\\*&text=O%20](http://trabalhopoliticaesociedade.blogspot.com/2016/10/o-que-e-gerencialismo.html#:~:text=Jos%C3%A9%20dos%20Santos%20Souza*&text=O%20)

[termo%20%E2%80%9CGerencia%20v10n10-01.pdf](http://www.scielo.br/gerencia/gerencia/v10n10/gerencia-v10n10-01.pdf). Acesso em: 3 nov. 2020.

SOVIENSKI, F.; STIGAR, R. Recursos humanos X gestão de pessoas. **Gestão Revista Científica de Administração e Sistemas de Informação**, v. 10, n. 10, jan./jun. 2008. Disponível em:

[http://sinop.unemat.br/site\\_antigo/prof/foto\\_p\\_downloads/fot\\_10523becubsos\\_humanos\\_x\\_gestyo\\_de\\_pessoas\\_pdf.pdf](http://sinop.unemat.br/site_antigo/prof/foto_p_downloads/fot_10523becubsos_humanos_x_gestyo_de_pessoas_pdf.pdf). Acesso em: 7 nov. 2020.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.