

Burocracia no Setor de Recursos Humanos de uma Autarquia

Luiz Fernando de Almeida Pereira
Sheila Serafim da Silva

RESUMO:

Recursos Humanos (RH) é a área responsável por organizar e produzir os processos de gestão de pessoas dos servidores públicos de uma Autarquia. Atualmente, a burocracia que norteia os procedimentos e regras na área de RH tem sido aplicada de maneira desatualizada em algumas instituições públicas no Brasil, causando alguns problemas que por sua vez interferem no andamento eficiente, prático e objetivo dos processos nos setores de RH. Assim, o objetivo deste estudo é analisar de maneira crítica e integrativa a burocracia no setor de recursos humanos de uma Autarquia Federal Brasileira vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Para isso, realiza-se um estudo de caso abordando um setor da Coordenação de Recursos Humanos desta Instituição. A tomada de decisão ou propostas de intervenção é baseada em estudo bibliográfico, confrontando com a observação da rotina do setor, incluindo os seus procedimentos executados. Após a identificação dos problemas administrativos do setor, que incluem principalmente processos desatualizados e formação acadêmica inadequada, a gestão por competências e por resultados são discutidas e propostas para orientar e ajustar os processos e fluxos de trabalho. Portanto, propõe-se neste trabalho ideias para uma flexibilidade de projetos, por meio da atualização dos fluxos de processos, que visem tornar mais eficiente o serviço público dentro do setor de recursos humanos da instituição, motivando, por conseguinte os servidores, e resultando na valorização e qualidade do trabalho do setor.

Palavras-Chave: Burocracia, Gestão por Competências, Administração Pública.

The Bureaucracy of the Human Resources Sector of Federal Autarchy

Abstract:

Human Resources (HR) is responsible to organize and perform the people management processes of the public employees of an autarchy. Nowadays, the bureaucracy that orients the procedures and rules in the HR field has been applied in a manner outdated in some public institutions in Brazil, causing some problems which interfere with the efficiency of processes in HR sectors. Thus, the aim this study was to analyze, critical and integrative way, the bureaucracy of the Human Resources sector of Brazilian Federal Institution linked to Ministry of Science, Technology and Innovation. It was performed a case study addressing one sector of the Coordination of Human Resources of Institution. The decision-making or intervention proposals were based on bibliographical study, comparing with the observation of the sector routine, including their procedures performed. After identifying the administrative problems of the sector, which mainly include outdated procedures and inadequate academic training, competence-based management approach and results-driven management model were discussed and suggested to guide and adjust the processes and workflows. Therefore, this paper proposes ideas for a flexibility of projects, by updating the process and workflows, to make more efficient the public service of the Human Resources sector of Institution, motivating the public employees, and resulting in the appreciation and quality of the sector work.

Keywords: Bureaucracy, Competence-based management approach, Public Administration.

Burocracia no Setor de Recursos Humanos de uma Autarquia

1. Introdução

Em uma organização, o Recursos Humanos é a área onde se mantém a política de contratações via concurso, vida funcional (afastamentos, progressões funcionais, licenças e direitos) e legislações sobre os servidores públicos de uma Autarquia. Historicamente, o treinamento de recursos humanos pode ser dividido, em três fases: a primeira fase teve início com a Administração Científica, a qual tinha como objetivos preparar e treinar o indivíduo para a melhor produção possível, nesta fase o homem era considerado um equipamento sofisticado que trabalhava em função do dinheiro, um ser disciplinado; a segunda fase, teve início com o movimento de relações humanas, sendo considerada a fase do desenvolvimento dos recursos humanos, quando pela primeira vez houve a preocupação com as necessidades e aspirações do indivíduo; e, a atual fase, denominada desenvolvimento humano, na qual o homem evoluiu politicamente, social e economicamente (Matos, 1982).

Mas onde se encaixa a burocracia nesse novo patamar dos Recursos Humanos? A moderna burocracia é a que regula e normatiza esse ciclo social, profissional e relacional do indivíduo, com as diversas variáveis a que lhe têm direito. Na modernidade, há um choque entre os atores políticos e os atores burocratas, os quais disputam o poder. Como forma de dominação, a burocracia é a melhor forma de organização já construída, porque com ela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, sendo de uma intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefa (Weber, 1999).

A partir das propostas de Weber (1999), a burocracia tem sido aplicada com extremo rigor na instituição pública, causando morosidade e controle rígido absoluto, desmotivando os servidores. Por este motivo, este modelo precisa de novos enfoques e modernização dos processos para aumentar a qualidade e eficiência, reduzindo assim a morosidade e o trabalho repetitivo, ou seja, a redundância dos processos de trabalho.

O setor de Recursos Humanos apresenta alguns pontos que interferem no ambiente de trabalho e dificulta o andamento eficiente, prático e objetivo dos processos. Entre eles podem-se destacar: nível elevado de formalismo nos processos; alimentação de sistemas de gestão muito semelhantes; normas de órgãos superiores que são revogadas e causam uma revisão em todos os processos de forma a regulamentar os novos parâmetros; atividades redundantes e desatualizadas; ausência de modernização e a dificuldade de adequação às novas necessidades do ambiente organizacional. Em suma, os aspectos demasiadamente burocráticos impedem o fluxo eficiente dos processos, constituindo-se em problemas no setor de RH e na administração pública como um todo.

Dessa forma, pode incorrer em falta de atualização na condução dos processos e rotinas, resultando em baixa eficiência, condução lenta dos processos e ausência de gestão de competências. Esses aspectos em conjunto, limitam a eficiência do setor de Recursos Humanos. A aplicação prática do conceito de gestão de competências e de resultados pode auxiliar o setor de Recursos Humanos, desde que embarcada a ideia pelos diretores e instaurada como política da Instituição, visando profissionais reflexivos, que possam então, refletir criticamente sobre a própria prática profissional e cultural da Instituição como um todo.

A burocracia possui vantagens que norteiam o processo de trabalho e a hierarquia das organizações, órgãos e empresas do setor público. Contudo, a burocracia possui desvantagens que estão associadas à distribuição de poder, ao formalismo e à pessoalidade, todas relacionadas e interagindo de forma implícita entre si. E mesmo que a burocracia seja uma forma eficiente para organizar uma empresa ou instituição pública, ela apresenta disfunções no sentido em que há um “crescente desequilíbrio entre os direitos de posições de autoridade, de um lado, e as capacidades e habilidades exigidas na era tecnológica, do outro, o que gera tensões e inseguranças no sistema de autoridade” (Thompson, 1967).

Com o conflito entre os atores de poder e a burocracia, surge a gestão de competências como estratégia institucional, articulando o desenvolvimento humano e social dos servidores com as necessidades da instituição, dos atores de poder, e dos gestores de Recursos Humanos. A gestão de competências é de uma simplicidade única, sendo possível sintetizá-la em avaliação de cargos e identificação das competências as quais os referidos cargos possuem para serem ocupados pelos servidores. Embora teoricamente pareça um modelo simples, na prática, é de extrema importância o apoio dos gestores, da Instituição e dos próprios funcionários para melhorar as relações sociais e empregatícias no referido caso.

A partir dessa discussão, questiona-se: quais os principais lemas nos processos, rotinas e normas no setor de recursos humanos em uma Instituição Pública de Regulamentação, Fiscalização e de Pesquisa e Desenvolvimento, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI? E quais os métodos estratégicos culminariam com melhorias para as etapas de fluxos e mapeamento de processos?

O objetivo geral deste estudo constitui-se em analisar de maneira crítica, integrativa e observacional os processos, as rotinas e as normas que norteiam o setor de recursos humanos de uma Autarquia Federal Brasileira (uma Instituição Pública de Regulamentação, Fiscalização e de Pesquisa e Desenvolvimento, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI), identificar os principais problemas e, ainda, propor métodos estratégicos que culminem com melhorias para as etapas de fluxos e mapeamento de processos. E, como objetivos específicos, pretende-se: (a) realizar uma revisão dos estudos sobre burocracia e gestão de pessoas na administração pública; (b) mapear os processos, rotinas e normas no setor de recursos humanos de uma Instituição Pública; (c) identificar os fatores críticos e; (d) propor melhorias para os fatores críticos.

Diante do problema exposto, sob a perspectiva da abordagem contemporânea de Gestão de Pessoas, de forma mais restrita a Gestão por Competências e por Desempenho, e tendo em vista o princípio da eficiência que norteia a Administração Pública, torna-se importante realizar uma análise dos fatores críticos juntamente com a investigação de um caso concreto, bem como propor métodos estratégicos que culminem com melhorias para as etapas de fluxos e mapeamento de processos.

2. Referencial Teórico

2.1 Gestão por Competências e Desempenho

A gestão de pessoas começou com base no modelo clássico de gestão, inspirado na abordagem taylorista e fayolista, que era a base para as práticas de atuação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) no fim da década de 30.

Embora as organizações públicas estejam inseridas no contexto do novo modelo gerencial e burocrático, muitas permanecem presas ao velho modelo.

Ao longo dos anos, teorias e abordagens administrativas têm mostrado que o sucesso organizacional é resultante de diversas variáveis, desde a eficácia na gestão de pessoas, no gerenciamento e simplificação dos processos com foco nos resultados, como na prospecção de alternativas como meio de prever decisões diante de novas abordagens estruturais e problemas detectados ao longo do caminho nas organizações (Mello & Silva, 2011).

Na nova concepção, vive-se o modelo de gestão estratégica de pessoas, onde se baseia nas modernas tendências, dentre as quais se podem citar a gestão por competências e a gestão por desempenho.

A gestão por competências baseia-se em analisar o cargo e identificar quais as competências ou requisitos para o referido cargo em questão, enquanto a gestão por desempenho baseia-se em propor metas e avaliação de resultados, visando benefícios no atingimento das metas (Bergue, Camões & Pantoja, 2010, cap. 1).

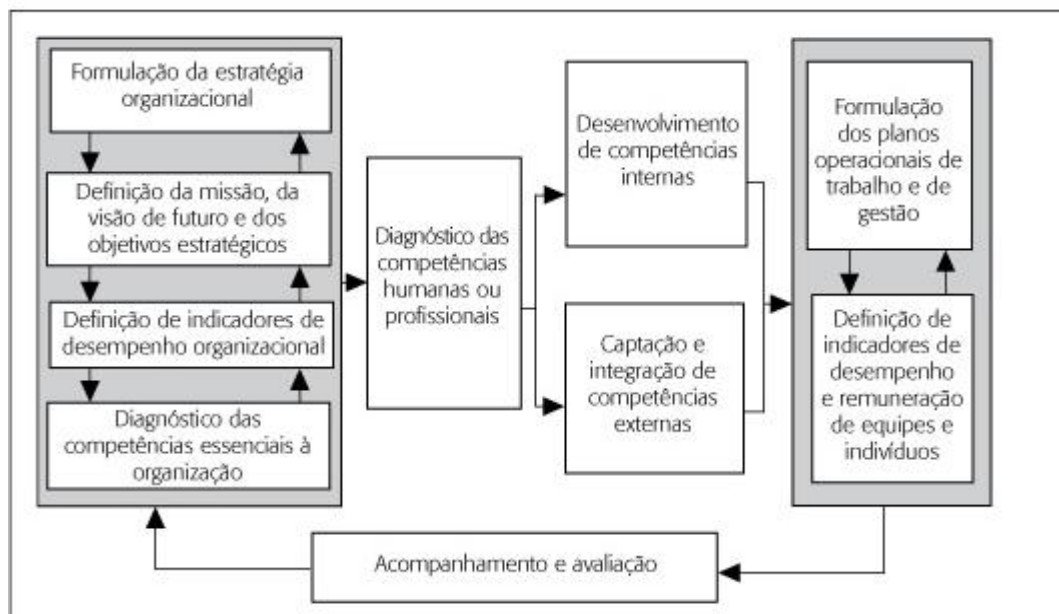


Figura 1 - Esquema representativo do modelo de gestão por competências. Fonte: Carbone *et al.* (2006).

Conforme mostrado no quadro da Figura 1, gestão por competências representa processos divididos em etapas que sobrepõem ao acompanhamento e avaliação, definindo os indicadores e a formulação dos planos institucionais.

Muitas empresas privadas já estão bastante avançadas tanto em relação à gestão por competências quanto em relação à gestão por desempenho. Entretanto, nas organizações públicas, somente a gestão por desempenho vem sendo praticada em vários órgãos e instituições públicas por meio das legislações novas (a partir do ano 2000), as quais se baseiam nos conceitos de administração privada. Com relação à gestão por competências, não é observado a sua prática nas instituições públicas, havendo uma demora à sua implementação (Bergue *et al.*, 2010, cap. 1). O que permeia essa demora são os atores políticos e burocráticos em conflito de poder que de certa forma atrasam a maior rapidez na evolução do setor público, no que se refere à gestão por competências.

Os estudos sobre gestão por competências na esfera pública são escassos na literatura atual. Entretanto, dentre os estudos existentes observa-se algumas dificuldades à implementação da gestão por competências em instituições públicas, que incluem cultura desfavorável, dificuldades na identificação de competências bem como de articulação das práticas da gestão aos setores de RH, devido à falta de envolvimento adequado da alta administração, associado à ausência de servidores qualificados para o cargo resultando em pleno desconhecimento do tema (Pires *et al.*, 2005).

O evento “Gestão por Competências em Organizações de Governo” realizado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, entre novembro de 2004 a março de 2005, teve como foco o debate, por meio de mesa redonda, entre gestores públicos e especialistas da área, sobre novas ideias em organizações do governo e seus desafios em integrar o modelo de gestão por competências aos setores de RH em suas respectivas unidades. Este evento caracterizou-se um marco inicial importante na discussão da implementação da gestão por competências no setor público brasileiro. Pires *et al.* (2005) sintetizaram em seu trabalho as experiências das instituições que participaram do evento e também identificaram competências importantes para a atuação no ambiente do setor público, tais como o autodesenvolvimento, a criatividade, a capacidade de trabalhar em equipe, de construir relacionamentos e de gerar resultados.

Gestão de Pessoas é um conceito novo, sendo antes chamado apenas de RH nas organizações públicas e tinha-se o pensamento simplista de apenas fazer aquilo que for provocado. Assim, o RH trabalhava com demandas de emergência, conforme a solicitação de órgãos ou ministérios superiores, ou os próprios servidores que provocavam no RH a resolução dos conflitos e problemas surgidos.

Um setor de RH, em geral, é composto por diversas normas e procedimentos burocráticos que dão embasamento as suas rotinas administrativas. No setor público, muitas vezes devido à falta de pessoal e ao volume de trabalho decorrente dessas normas e procedimentos burocráticos, executam-se as prioridades em detrimento das demais atividades de responsabilidade do setor, prejudicando o andamento adequado da organização.

Contudo, para a implementação de uma gestão por resultados e por competências é necessário o suporte dos diretores, que em comum acordo com as ideias propostas, apoiem as estratégias para que finalmente a teoria acumulada seja aplicada e então resulte no aperfeiçoamento dos fluxos, processos e do ambiente de trabalho. Assim, é importante ressaltar que a proposta de estratégias de melhorias baseadas no novo conceito de gestão de pessoas não é o suficiente para mudar a política do RH, mas sim a forma de pensar das pessoas envolvidas no processo. Porém, motivar as pessoas envolvidas, torna-se um dos principais desafios e a principal questão a ser estudada, quando se trata de mudança, uma vez que as pessoas são complexas em virtude das suas individualidades.

2.2 Burocracia e a Administração Pública

A burocracia na Administração pública brasileira, em geral, é regida pelo alto controle, regulamentos rígidos e rotina inflexível, na qual seus funcionários são submetidos. Dessa maneira, o Estado Brasileiro durante um longo tempo, comportou instituições basicamente hierarquizadas e controle focado nos processos. Por meio desse controle absoluto dos processos, tendo como principais objetivos o combate à corrupção e o nepotismo patrimonialista, a burocracia era orientada pelas ideias de

profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo. Neste contexto, para que fosse focado o profissionalismo rígido e mantido o controle absoluto do sistema burocrático, o cliente final, no caso a população, era prejudicado devido à ineficiência gerada por este modelo rígido. De fato, a própria constituição de 1988 é baseada no formalismo, nas regras e rigidez de procedimentos (Mafra, 2005).

Por outro lado, a origem da administração pública gerencial brasileira, também conhecida como nova administração pública, está condicionada ao debate sobre a crise na América Latina nas décadas de 80 e 90, a qual resultou na reforma do aparelho do estado, tendo início na Europa e Estados Unidos, movimento este que está intimamente relacionado com os princípios do gerencialismo (de Paula, 2005). Adicionalmente, a história do Estado Brasileiro moderno foi influenciada tanto pelo liberalismo econômico como pelo estado social (Mafra, 2005). Segundo o mesmo autor (2005), “Administração pública gerencial é aquela construída sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados, suas principais características”.

Sendo assim, a burocracia se torna uma forma de dominação, onde um grupo de pessoas obedecem às normas e ordens emanadas por um indivíduo superior, pela crença de legitimidade, segundo o qual Weber (1999) justifica que o fundamento da dominação é a crença na legitimidade. A administração puramente burocrática é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, ou seja, o alto rendimento justificado pelos meios de coerção e disciplina conforme o interesse predominante, além de intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefa (Weber, 1999; Matos & Lima, 2007).

Este controle rígido de normas e dominação exercido, principalmente, na Gestão Pública gera conflitos, uma vez que vivendo em uma era tecnológica, o exercício de poder se contradiz com a evolução tecnológica, criando distúrbios como disfunções da burocracia. A disfunção ocorre quando há choque entre o exercício de poder e as habilidades e capacidades exigidas na era tecnológica, gerando a tão famosa insegurança aos atores burocráticos no exercício de seu poder racional. Ademais, tem-se o comportamento de servidores, que em forma de se defender criam a organização informal, que se justifica pelo combate a rigidez, o formalismo e a impessoalidade das relações burocráticas na organização (Motta & Bresser-Pereira, 2004).

A burocracia continua crescendo nas sociedades contemporâneas, mesmo após reformas administrativas e a grande evolução tecnológica. As reformas administrativas tinham como ideia principal reduzir a burocracia, enquanto o desenvolvimento tecnológico pretendia diminuir ou extinguir vários processos. Porém, ao contrário do que foram propostos, alguns processos foram extintos e novos foram absorvidos ou criados às novas demandas das organizações. Assim, a burocracia continua crescendo em ritmo constante à medida que novas atividades são criadas, além de novas formas de controle que justifiquem os meios da dominação legal e formal do Estado (Olivieri, 2011).

Na gestão de RH na administração pública brasileira ainda são frequentes as deficiências como a forte ingerência política e os traços culturais como paternalismo, o formalismo, o clientelismo, entre outros (Bergue *et al.*, 2010, cap. 2). Apesar de novos enfoques na gestão estratégica e no planejamento estratégico serem amplamente

discutidos e abordados como um avanço a médio e longo prazo para a Gestão de RH, sabe-se que politicamente o setor de RH, por diversas vezes, fica relegado a segundo plano em diversas instituições públicas.

Nas últimas duas décadas, a administração pública tem se voltado para as instituições privadas em busca de ideias, tendências e movimentos empresariais tendo em vista a solução de problemas, que julgam ser semelhantes às da administração pública. Embora em contextos diferentes, acredita-se que tais tendências podem ser adaptadas à administração pública, uma vez que o objetivo central é o atendimento dos clientes, os quais apresentam necessidades específicas. Dentre essas tendências, podem-se citar a gestão de qualidade, o planejamento estratégico e a avaliação de desempenho.

Os profissionais de RH devem apresentar elevada competência profissional a fim de participar das decisões estratégicas nas organizações, ou seja, nas decisões que envolvem a política de gestão de pessoas e seus processos com conhecimento técnico elevado, acompanhando a formalidade burocrática das leis.

Um conceito que seria mais abrangente e pode melhorar tanto os fluxos dos processos, como desburocratizar as atividades meio e fim, seria a Gestão Por Competências (GPC), que foi formalmente implantada no Brasil em 2006, por meio do Decreto nº 5.707/2006, que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal (BRASIL, 2006). De acordo com Zarifian (2001), “competência é a inteligência prática de situações que se apoiam sobre os conhecimentos adquiridos e os transformam com quanto mais força, quanto mais aumenta a complexidade das situações”. Desta forma, é possível classificar as competências em: competências humanas e competências organizacionais.

As competências humanas estão relacionadas a indivíduos e equipes de trabalho, enquanto a organizacional está relacionada às descrições de atividades, meios, valores e fins que a organização possui ou almeja (Mello & Amâncio Filho, 2010). Neste contexto, a gestão por competências propõe que as competências humanas possam gerar e sustentar a realização de objetivos estratégicos da organização. Em síntese, a gestão de competências procura reduzir as diferenças e defeitos, visando o aperfeiçoamento da aplicação da estratégia e do planejamento organizacional.

3. Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa trata-se de um estudo de caso de uma subdivisão da área de RH de uma Instituição Pública Federal de Regulamentação, Fiscalização e de Pesquisa e Desenvolvimento, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, com uma amostra de oito servidores, a qual constituirá o grupo analisado, que interage com a Divisão de Administração de Recursos Humanos e a Coordenação de RH.

Um estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, sendo, portanto, considerado um tipo de análise qualitativa (Goode & Hatt, 1969; Yin, 1989). A metodologia de estudo de caso refere-se a uma análise intensiva de uma situação particular ou como uma descrição de uma situação gerencial (Bonoma, 1985). Adicionalmente, o estudo de caso tem sido considerado o mais adequado para pesquisas exploratória e particularmente útil para a geração de hipóteses, sendo recomendado para o estudo de eventos organizacionais de interesse à administração como no caso de pesquisa de clima organizacional, impactos de mudanças em processos ou implementação de novas

tecnologias (Bressan, 2004). Neste contexto, esta metodologia foi empregada neste trabalho para alcançar os objetivos propostos.

Portanto, neste trabalho os aspectos burocráticos do setor foram observados (de maneira direta ou passiva), descritos e explorados, resultando em uma caracterização abrangente dos dados e uma análise aprofundada da burocracia em sua complexidade. Dessa forma, foram reunidas informações relevantes à identificação do problema como leis, normas, regulamentos, pareceres, portarias, recomendações, relatórios gerenciais e registros históricos. A tomada de decisão ou propostas de intervenção foi baseada em estudo bibliográfico, confrontando com a observação da rotina do setor, incluindo os seus procedimentos executados.

4. Resultados e Análises

Com os dados coletados, foi possível traçar o perfil dos indivíduos do setor de RH observados e contrastá-los com o problema, baseando-se nas informações analisadas. A média da idade dos servidores é de 42 anos. A metade do grupo amostral é constituída por servidores com mais de 15 anos na Instituição e a outra metade por servidores novos que está subdividido em dois grupos distintos: um que representa os servidores com aproximadamente 3 anos de atuação e que estão terminando o estágio probatório e outro grupo que representa os servidores recém empossados com cerca de 5 meses no setor.

Dado essa primeira análise e divisão por subgrupos de estudo, procurou-se manter uma relação entre os objetivos institucionais e a percepção dos mesmos pela óptica do setor de RH. No setor de RH, observou-se que o trabalho é muito pautado na legislação, e de certa forma a instituição tem por hábito exceder em quantidade o que se pede na legislação, buscando na maior parte produzir documentos além do necessário, principalmente, nos processos administrativos.

Dito isso, esta quantidade burocrática de normas, com a consequente produção de excesso de papel e meios, é responsável por um dos fatores de desmotivação dos profissionais que atuam no setor de RH. Além disso, é uma atividade da área meio em que a área fim não conhece a própria legislação que o rege, no caso a lei 8.112/90 - Regime Jurídico Único, gerando conflitos entre os servidores devido ao desconhecimento desta lei. Acrescentando os modelos de controle e de sistema de informação do setor de RH, no qual existe um sistema oficial que serve para toda área executiva federal responsável pela folha de pagamentos e cadastro dos servidores, foi criado outro sistema informatizado no setor de RH para controle não oficial e apenas interno, que gera retrabalho ao alimentar os dois sistemas, o que poderia ser reduzido à apenas um e oficial.

O grupo amostral é composto por servidores com diversas formações acadêmicas (nível superior) entre as quais estão citadas no Quadro 1.

Quadro 1. Formações acadêmicas do grupo analisado

Curso Universitário	Quantidade de servidores
Administração de Empresas	3
Ciências Contábeis	1
Gestão Ambiental	1
Letras/ Português	1
Psicologia	1

Sem formação	1
--------------	---

Mesmo sendo um setor de RH, nenhum servidor tem formação em Direito ou Gestão de RH, tornando assim um grupo bem diversificado, com experiências e competências diversas, sendo 3 analistas e 5 assistentes. Essas mesmas competências deveriam ter sido mais explicitadas no edital do concurso público? Ou a exigência de apresentar apenas formação universitária já preencheria o requisito e competência para assumir o cargo público através da aprovação para ocupação do cargo de analista? Já que para o cargo de assistente é exigido apenas o nível médio, segundo o edital.

Uma das questões a se pensar é qual o nível de competência que pode ser exigido para um cargo público? Pode-se limitar o acesso ao público a determinado cargo? Nas áreas fim já ocorre muito essa limitação de cargo relativa à sua formação, porém na área meio por ser mais abrangente permite diversas formações para concorrer a um mesmo cargo.

Outra questão que deve ser levantada é o porquê de não haver uma ambientação do servidor da área meio nas diversas áreas de trabalho e setores possíveis para saber em qual ele se adapta melhor, pois um grande problema da Instituição refere-se à análise superficial sobre a formação do servidor e sua experiência profissional que orienta a lotação do mesmo, sem observar as suas competências e habilidades.

Silva e Mello (2013) ao observarem os desafios para a implementação do modelo de gestão por competências ressaltam que a ausência de definição da estratégia da organização como forma de dar o rumo, concentrar esforços, definir a organização e ser uma fonte de coerência interna, contribui significativamente aos desafios enfrentados.

Adicionalmente, foi observada também uma burocracia lenta, excessiva dos processos no setor, embasados em legislação por muitas vezes confusas, principalmente, as oriundas do Ministério do Planejamento que revogam suas orientações provocando diversas revisões de processos orientados pelas normas anteriores, resultando em retrabalho de processos no RH, que causa mais acúmulo de processos e trabalhos, tornando-se um ciclo vicioso, extenuante e pouco otimizado.

Como estrutura do setor de RH da autarquia analisada, existe a Coordenação de RH que se subdivide em Divisões, que por sua vez se subdivide em setores ou áreas administrativas de apoio e suporte as Divisões. Esta estrutura fragmentada possui a divisão de processos e etapas bem definidos, mas que os atores políticos, no caso chefias, sempre entram em negociação e conflito querendo alterar essas etapas e processos visando à diminuição dos mesmos perante o seu setor de subordinação. A negociação que permite essa mudança, pautada em processos longos e demorados que em sua maioria não visam à melhoria do todo como uma visão macro e sim a melhoria do seu setor exclusivamente, ou seja, a visão do micro problema.

O conflito de responsabilidades e interesses se sobrepõe ao bom andamento da Coordenação e do setor de RH como um todo, e no que se baseiam esses interesses principais são a burocracia interna justificada por controles externos como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), que neste caso atrapalha a fluidez dos processos administrativos, já que os mesmos controles criam uma sensação de responsabilidade exacerbada no discurso interno do setor de RH. E como solução plausível para este estado de situações, ideias e responsabilidades no RH, se torna útil à gestão por competências na qual tem como pressuposto melhoria dos processos e interesses internos do setor de RH.

No executivo federal, já existe o modelo de avaliação de desempenho atrelado a sua remuneração variável, onde todo o servidor passa por uma avaliação que refletirá em seus vencimentos, estando mesmo atrelada à avaliação institucional feita por órgãos superiores que refletem na parte da remuneração vinculada à avaliação institucional, sendo observado se foi cumprido às metas elaboradas pelos órgãos ou ministérios em que é subordinada a referida instituição. Porém, isso se assemelha a Gestão por resultados e de certa forma é o que normatiza e propõe o governo ao elaborar normas através de portarias, decretos e leis para justificar a eficiência e maior qualidade no serviço público prestado à sociedade civil. Por outro lado, a Gestão de Competências que propõe a melhoria dos fluxos e processos ainda é utilizada por poucos órgãos, além da quantificação e da busca de qualidade baseada em teorias administrativas modernas e com eficiência à modernização dos processos e das pessoas envolvidas em lugares mais compatíveis com os seus Conhecimentos, Habilidades e Atitudes - CHA (Rothwell & Kazanas, 1992).

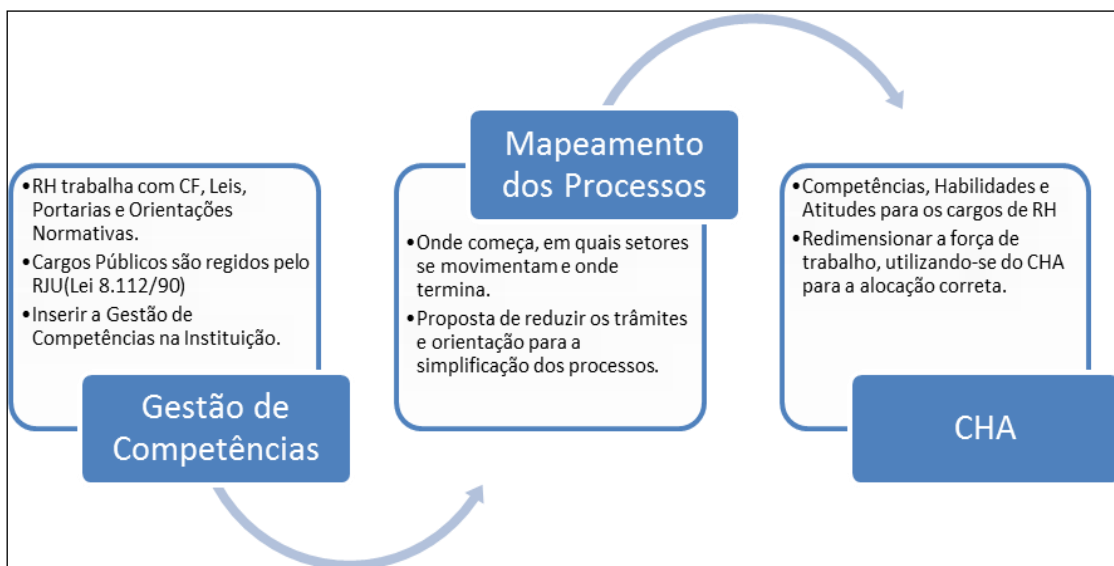


Figura 2 – Fluxo de Gestão de Competências proposto para inserção na instituição analisada. Fonte: Elaboração própria (2015).

Na autarquia estudada, existe a área de treinamento que procura parcerias para treinar e qualificar seus servidores de forma adequada às estratégias organizacionais. No setor de RH também existe uma divisão que procura parcerias para os que pretendem se qualificar na área meio. Entretanto trata-se de um projeto novo com uma turma de pós-graduação em nível de mestrado por meio de uma parceria com uma instituição de ensino, diferente da área de treinamento institucional na qual existe até parcerias com instituições de ensino para obtenção de um curso de doutorado. Assim, uma alternativa para a melhora da qualificação profissional e conseqüente aprimoramento dos processos seria investir em parcerias com Instituições de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento para que possa melhorar a qualidade dos servidores no setor de RH desta autarquia.

Portanto, o estudo realizado mostra que a questão dos recursos humanos na autarquia ainda é tratada de maneira bastante tradicional, com a limitada visão de que o RH é apenas um departamento de administração pessoal, a nível operacional e que apenas executa as atividades conforme as leis e normas institucionais determinam.

Mesmo vinculado a uma diretoria institucional, o setor de RH é relegado ao segundo plano sendo meramente burocrático e operacional.

Mudar esta cultura é o grande desafio da instituição e a propositura de ideias que visam ao espírito coletivo e de melhorias, por meio da gestão por competências e gestão por resultados com apoio institucional, poderiam reverter esse quadro, resultando em melhoria da qualificação, capacitação e na correta distribuição de seus servidores nas áreas mais adequadas aos seus perfis e competências, contribuindo desta forma para a satisfação e motivação dos mesmos na coordenação, setor de RH e seus setores subordinados, assim como para a melhoria do fluxo de processos e produtividade da autarquia.

5. Considerações Finais

Conhecer as práticas da gestão de recursos humanos de uma instituição significa entender os mecanismos operacionais, administrativos e normativos relacionados às questões e às características do ambiente organizacional que interferem na sua implementação. Desta forma, é primordial considerar a diversidade de situações e graus de complexidade próprios de cada instituição, incluindo o perfil profissional (formação) e tipos de vínculos dos trabalhadores que nela atuam (Mello & Amâncio Filho, 2010).

Neste contexto, os objetivos da pesquisa foram alcançados, pois os problemas administrativos de uma subdivisão do setor recursos humanos de uma autarquia específica foram identificados e, com base nas informações coletadas e confrontadas com a teoria, foram propostas melhorias para tornar os fluxos de processos mais eficientes e com maior qualidade, reduzindo desta forma o tempo gasto em burocracia dispensável.

Contudo, o conceito explorado pelo estudo em questão depara-se com as dificuldades que a inovação traz às pessoas com mais tempo na instituição, pois o medo de mudança por diversas vezes causa a estagnação do modo de pensar e agir frente a coisas novas e mais flexíveis.

A teoria de administração pública principalmente a burocracia com base em Weber (1999), cujas ideias são muito citadas, ainda é relativamente nova, o que implica em diversas adaptações ao longo do tempo de teorias administrativas em empresas privadas, que vão sendo absorvidas e complementadas aos poucos na administração pública, visando assim corrigir as falhas no processo de inovação.

Sabe-se também que o processo de adaptação é lento e trabalhar com limitações das normas de direito administrativo oriundas da Constituição Federal, leis ordinárias e complementares que regem o processo administrativo em geral, nas instituições públicas contribuem consideravelmente para a procrastinação da implementação de ideias inovadoras.

Os resultados da análise e dos dados sugerem ou propõem uma nova forma de fazer, ou seja, uma inovação que pode ser a redução de processos dispensáveis, a ideias e flexibilização de projetos que visem tornar mais eficiente o serviço público dentro do setor de RH da instituição, e que de certa forma motive as pessoas a pensarem positivamente, eliminando a sensação de trabalho repetitivo, operacional e desvalorizado em relação a outras coordenações na instituição mencionada. Ademais, servidores motivados, capacitados e alocados em seus cargos de maneira adequada poderiam melhorar significativamente a produtividade do setor, fazendo com que as

diretorias e os demais servidores vissem a área de RH como uma Coordenação alinhada ao planejamento estratégico institucional.

É importante ressaltar que devem ser criados instrumentos de planejamento para que deem subsídios à relação entre as pessoas e a instituição, os quais, simultaneamente, devem favorecer a integração da gestão de recursos humanos com as estratégias organizacionais, conforme defendido por Mello e Filho (2010). Assim, é de extrema importância o avanço no entendimento das organizações públicas com relação ao alinhamento necessário das competências com as estratégias organizacionais, assim como o reconhecimento da possibilidade de uso articulado das competências em todas as práticas de recursos humanos, para haver coerência e coesão em todos os processos e estratégias (Favorin, Silva & Crepaldi, 2014).

Portanto, espera-se que com este estudo, o qual fez um levantamento de problemas e situações, e com positivismo para com a real sensação que os fluxos e processos de trabalho embora lentos, possam melhorar com o passar do tempo e que a entrada de novos servidores com pensamentos diferentes e com novas experiências possam contribuir para a melhora do quadro do setor desta instituição.

Além disso, acredita-se que por meio de incentivos ao aprimoramento e capacitação profissional dos atuais servidores, esse quadro de desmotivação e burocracia dispensável, a qual afeta a eficiência do setor, poderia ser revertido. Desta forma, o referido estudo apenas olhou com uma visão macro e crítica a atual situação de uma subdivisão do setor RH abrangendo e complementando observações posteriores que possam pautar pela eficiência e qualidade do serviço público prestado à sociedade civil como um todo.

Por fim, além dessa análise feita de uma subdivisão da Coordenação de RH, poderia ser feito, em estudos futuros, uma abordagem mais abrangente envolvendo a Coordenação de RH, para assim melhor identificar os problemas da coordenação perante as divisões e setores subordinados conforme a sua hierarquia, por meio de um mapeamento total dessa área, propondo soluções mais adequadas para a melhoria de fluxos dos processos envolvidos.

Referências

Bergue, S. T., Camões, M. R. S., Pantoja, M. J. (2010). Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público. In: Schikmann, R. Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. Brasília: ENAP, cap. 1: 9-28.

Bergue, S. T., Camões, M. R. S., Pantoja, M. J. (2010). Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público. In: Bergue, S. T. Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público: uma perspectiva da vivência docente no contexto curso. Brasília: ENAP, cap. 2: 29-47.

Bonoma, T. V. (1985). Case research in marketing: opportunities, problems, and process. *Journal of Marketing Research*, 22: 199-208.

BRASIL (2006). Decreto de Lei nº. 5.707, de 23/02/2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta,

autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Bressan, F. (2004). O método do estudo de caso e seu uso em administração. *Revista ANGRAD*, Salvador, 5(1): 24-40.

Carbone, P. P., Brandão, H. P., Leite, J. B. D., Vilhena, R. M. P. (2006). *Gestão por competências e gestão do conhecimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV.

De Paula, A. P. P. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, 45(1): 36-49.

Fevorini, F. B., Silva, R. T., Crepaldi, A. M. (2014). Gestão por competências no setor público: exemplos de organizações que adotaram o modelo. *Revista de Carreiras e Pessoas*, IV(02): 128-142.

Goode, W. J.; Hatt, P. K. (1969). *Métodos em Pesquisa Social*. 3ªed., São Paulo: Cia Editora Nacional.

Mafra, F. (2005). Administração pública burocrática e gerencial. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, VIII (21). Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503&revista_caderno=4> Acesso em: julho/2016.

Matos, F. R. N.; Lima, A. C. (2007). Organizações modernas e a burocracia: uma “afinidade eletiva”? *RAE-eletrônica*, 6(2): 1-11.

Matos, R.A. (1982). O desenvolvimento de recursos humanos na administração pública: Do modelo tecnocrático ao modelo democrático. *Revista de Administração Pública*, 16(3): 4-24.

Mello, M. L. B.; Amâncio Filho, A. (2010). A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz. *Revista de Administração Pública*, 44(3): 613-636.

Mello, S. P. T.; da Silva, F. M. (2011). A noção de competência na gestão de pessoas: reflexões acerca do setor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, 167-186.

Motta, F. C. P.; Bresser-Pereira, L. C. (2004). *Introdução à organização burocrática*. 2ª Ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.

Olivieri, C. (2011). Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, 45(5): 1395-1424.

Pires, A. K. et al. (2005). *Gestão por competências em organizações de governo*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, ENAP.

Rothwell, W. J., Kazanas, H. C. (1992). *Mastering the instructional design process*. San Francisco: Jossey-Bass.

Silva, F. M. e Mello, S. P. T. (2013). A implantação da Gestão por Competências: práticas e resistências no setor público. *Revista Eletrônica de Administração e Turismo*, 2(1): 110-127.

Thompson, V. A. (1967). *Moderna organização*. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança para o Progresso Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil – USAID.

Weber, M. (1999). Sociologia da dominação. In: *Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 2, São Paulo: Universidade de Brasília, cap. 9: 187-580.

Yin, R. K. (1989). *Case study research - design and methods*. Sage Publications Inc., USA.

Zarifian, P. (2001). *Objetivo competência: por uma nova lógica*. São Paulo: Atlas.