

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
CENTRO DE ESPECIALIZAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MBA GESTÃO DE TALENTOS E COMPORTAMENTO HUMANO

**A EVOLUÇÃO DO CONCEITO E DA CARACTERIZAÇÃO DO SETOR DE RH NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA DOS
DESAFIOS DOS GESTORES DE RH NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CURITIBA
2014

CLARICE PETRIW CHERACONSKI

**A EVOLUÇÃO DO CONCEITO E DA CARACTERIZAÇÃO DO SETOR DE RH NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA DOS
DESAFIOS DO GESTOR DE RH NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho apresentado como requisito para conclusão do MBA
em Gestão de Talentos e Comportamento Humano.

Coordenador:

Prof.^a Samantha Toledo Martins Boehs

Orientadora:

Prof.^a Carolina Toscani Kim

CURITIBA

2014

Resumo: O presente trabalho irá apresentar um apanhado histórico sobre a Administração Pública no Brasil e sua evolução política, econômica e social diante do desenvolvimento enquanto órgão governamental e na relação de gestão de pessoas dos servidores públicos. A história do Brasil se confunde com a história da Administração Pública desde a sua colonização, passando por mudanças significativas em todos os campos. O modelo político e público estabelecido por portugueses e passando pelo interesse de vários outros países é visto como fonte de domínio político e, sobretudo da população para arrecadação de impostos e domínio da máquina pública. A gestão de pessoas no setor público pode ser analisada desde a indicações de familiares (nepotismo) até a instituição/implementação de concursos públicos que estabeleceram regras e critérios para seleção de profissionais qualificados, para que assim pudesse atender as necessidades da população de forma justa e adequada. Ao mesmo tempo, criou-se um paradigma de que o servidor público por sua seguridade e estabilidade não cumpre com o seu papel e que o setor público pouco realiza e/ou implementa atividades e programas para o desenvolvimento dos profissionais.

1. Introdução

1.1. Apresentação/Problemática

O presente trabalho tem por finalidade reunir dados relacionados a artigos, dissertações, teses, reportagens e entrevistas relacionadas ao setor de RH (âmbitos público e privado) e à Administração Pública (AP).

Um dos maiores desafios da Administração Pública é realizar a gestão de recursos e das pessoas. Devido ao fato de possuir peculiaridades e características opostas às empresas privadas, é possível descrever que o modelo estrutural e de gestão na Administração Pública possui um sistema burocrático que fornece ao servidor maior segurança em relação a sua carreira e à estabilidade funcional. No mercado de trabalho a competitividade é acirrada de forma que com a constante evolução tecnológica e crescimento dos setores como um todo, há um fator propício para que as empresas possuam maior flexibilidade em relação aos processos burocráticos e aos profissionais do mercado. Com as evoluções do mercado, da economia, da tecnologia, sociais e das relações de desburocratização, a Administração Pública passou a se organizar e a forma de gestão se tornou mais moderna, pois é preciso apresentar resultados com eficiência e qualidade – dois princípios que balizam o setor privado, uma vez que a sociedade entende e espera que os serviços devem ser prestados de maneira otimizada, embora estes possuam uma imagem burocrática que é associada à ineficiência. A avaliação dos serviços públicos e a exigência por melhorias é o que torna possível a evolução e as mudanças no setor público. Pode-se citar, por exemplo: a descentralização das decisões faz com que os municípios realizem atividades que antes não eram de sua responsabilidade, isto faz com que estes sejam os principais agentes operacionais das diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal. A AP enfrenta atualmente um momento de dificuldades e de mudanças, que exige orientação sistêmica, multidisciplinar ou multifocal, com foco no cliente, nos resultados e na cultura da Administração Pública, onde os modelos de mudança, reengenharia e reinvenção são necessários de acordo com a demanda de reclamações e exigências legais que atendem a Constituição de 1988 e das Leis Complementares.

A gestão de pessoas no âmbito da AP deve enfrentar os mesmos desafios que o setor privado possui, a fim de melhorar os processos administrativos, racionalizando com transparência a gestão dos recursos públicos, através de programas de integração, gestão e controle, onde respectivamente correspondem a: fortalecimento da identidade do setor público; oferecer condições de estímulos aos servidores, definir programas permanentes de desenvolvimento e avaliar os resultados individuais e por setor; através de sistemas informatizados e dinâmicos a fim de estabelecer o controle para análise constante para uso interno e externo.

1.2. Objetivo Geral

Relacionar as evoluções referentes à gestão de pessoas no âmbito dos setores público e privado e analisar os principais fatores que fornecem subsídio a esta evolução/mudança.

1.3. Objetivos Específicos

- Reunir os principais dados a partir dos anos 90 sobre Gestão de Pessoas
- Confrontar e analisar as mudanças que ocorreram na Administração Pública e no setor de Recursos Humanos (âmbito público e privado)
- Verificar os desafios enfrentados e o futuro da Gestão de Pessoas (âmbito geral)
- Elaborar comparativos entre Administração Pública e empresas privadas.

1.4. Justificativa

Relacionar os dados e analisá-los é de suma importância para o conhecimento da sociedade e para o meio acadêmico, pois fornece subsídios que permitem reconhecer as grandes e significativas mudanças. Na administração pública e privada, bem como no setor de gestão de pessoas em geral. Com a análise dos dados é possível identificar as falhas e projetar o futuro, fazendo uso do planejamento das atividades de um setor, seja este, público ou privado. Pode-se também identificar quais caminhos deve-se tomar para alcançar os melhores objetivos em qualquer tipo de organização.

2. REVISÃO TEÓRICA

2.1. Caracterização da Administração Pública.

Na conceituação de Administração Pública podem-se encontrar algumas definições que são relacionadas à administração como um todo. Para Rezende (2012), a administração pode ser definida como o processo de planejamento, organização, direção e controle. Tais funções levam em consideração a teoria dos sistemas que tem como preceito que uma organização é um sistema composto de múltiplos subsistemas integrados com objetivos em comum e retroalimentados.

Para Granjeiros (2002), a Administração Pública pode ser definida como um “conjunto de órgãos e entidades destinados a cumprir de forma regular e contínua as necessidades sociais nos termos da Lei”.

No Brasil, a organização administrativa está prevista no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, tendo como princípios básicos a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como exposto a seguir:

- **LEGALIDADE** - garante que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei. Na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei permite. Somente a Administração poderá anular seus próprios atos.
- **IMPessoALIDADE** – significa que o administrador deve orientar-se por critérios objetivos, não devendo fazer distinções fundamentadas em critérios pessoais, sendo que toda a atividade deve ser praticada tendo em vista a finalidade pública. Se não visar o bem público, o ato ficará sujeito à invalidação.
- **MORALIDADE** – significa que o dever do administrador não é apenas cumprir a lei formalmente, mas cumprir substancialmente, procurando sempre o melhor resultado para a Administração. A validade deste princípio está em cumprir com a ética, justiça, honestidade, conveniência e a oportunidade, sendo que toda a atuação é pautada visando atingir o interesse público.
- **PUBLICIDADE** - trata-se da divulgação oficial dos atos da Administração Pública, tendo como finalidade a observância e controle, sendo observados os efeitos internos e externos.
- **EFICIÊNCIA** – exige resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades dos administrados (sociedade), sendo caracterizada como a obtenção do melhor resultado com o uso racional e controle dos meios. Este princípio foi o último a ser agregado à Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 19/98, visando enaltecer a necessidade de a Administração Pública ser gerida de forma gerencial tal qual o setor privado.

2.2. Evolução da Administração Pública

Na Administração Pública portuguesa introduzida no Brasil em 1808, segundo Costa (2007) a administração geral contemplava a esfera administrativa e judiciária, com suas complexas distribuições de encargos, sendo os juízes capacitados com funções administrativas e judiciais. As Câmaras exerciam funções legislativas, executivas e judiciárias e assim para cada setor existia um órgão especial.

Na tese de Caio Prado Junior citada por Costa (2007), a síntese histórica aponta para características centralizadoras com ausência de diferenciação das funções, sendo administrados com formalismo e morosidade. Este sistema usado nas colônias foi transplantado para as grandes metrópoles que no imenso território, constituiu um organismo autoritário, complexo, frágil e ineficaz.

Verificando a cronologia visando entender a real modificação na Administração Pública, a sociedade se viu diante o Regime Militar e suas peculiaridades e, com a promulgação da Constituição de 88 alguns itens foram colocados em prática, como por exemplo: democratização do Estado que foi

fortalecido pelo controle externo da Administração Pública; a descentralização após 20 anos de centralismo político, financeiro e administrativo, sendo que este processo permitiu maior participação dos cidadãos; também a reforma civil que por meio da profissionalização da burocracia, sendo as ações importantes o princípio da seleção por meritocracia e universal que constituiu o concurso público. (ABRUCIO, F.L, p. 67).

Todas essas mudanças foram de suma importância, pois significaram um ganho para a Administração Pública brasileira, descentralizando poderes e atividades, mas sem dar autonomia, sendo que o Executivo possui o enorme poder de interferir nos processos.

Ainda na construção da Constituição de 1988, Longo (2007), afirma que visando a qualidade das medidas em prol da profissionalização do serviço público, criou-se um corporativismo estatal.

Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi responsável por vários movimentos em termos legislativos, se empenhando na disseminação de um rico debate do Plano Diretor em âmbito federal e dos estados sobre novas formas de gestão. Em sua percepção, tese defendida em seu livro, é necessário que a Administração Pública seja voltada para resultados, visando atender a um modelo gerencial. Em sua proposta de reforma, o modelo de gestão propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não estatal, como as organizações não sociais, ou como as “Oscips”, que são organizações de sociedade civil de interesse público, juntamente com as organizações de parceria público privadas. (BRESSER, 1998, pág. 34)

Independentemente dos movimentos e das gerações, a Administração Pública ganhou mais espaço de discussão não somente por quem está como servidor público, mas também por aqueles que elegem seus representantes e necessitam das mudanças para criar uma sociedade mais justa. O papel se inverte e os servidores públicos passam a ser cobrados pela qualidade dos serviços prestados.

A evolução da Administração Pública é marcada no século XX com o início da Era da Informação e do Conhecimento, caracterizada por um período de grandes transformações tecnológicas, sociais e econômicas que passaram a impor uma nova forma de gestão das organizações públicas e privadas. (LASTRES, 1999, p. 78).

Prahalad e Hamel (1990) afirmam que no setor público a competição decorrente destas transformações faz com que as empresas gerem transformações tecnológicas na forma de produtos e processos novos e melhorados. Os autores ainda colocam em questão o desenvolvimento das competências essenciais distanciando dos modelos burocráticos na Administração Pública e apostando em modelos descentralizados em busca de excelência e orientação para o serviço público.

Os autores sugerem a desburocratização como a forma de melhoria nos processos da Administração Pública e a descentralização como forma de atender de forma rápida as necessidades da população/sociedade. Nesta questão retrata-se puramente um sistema público que realize com eficácia a

gestão dos recursos públicos e o atendimento pleno sem que se precise conhecer a hierarquia dos municípios, estados e governo federal. O entendimento de estratégias públicas e o melhoramento de seus processos dependem da unificação das informações e ações de governo visando atender o interesse público (sociedade e população).

Os impasses sociais fazem parte deste processo e não serão comentados neste trabalho, para dar foco as discussões pretendidas, mas deve-se ressaltar que estes movimentos são de suma importância na evolução da Administração Pública como um todo.

2.3. Gestão de Pessoas

A Administração Pública voltada ao cidadão e ao usuário teve sua origem recente nos anos 80. Esta perspectiva foi discutida por muitos anos e o impulso para a mudança foi dado a partir da comparação com as empresas privadas que tem como objetivo tratar o usuário do serviço público como um cliente. (COUTINHO, 2000, p. 43).

Fonseca (2009) afirma que a gestão de pessoas sofreu muitas mudanças desde a década de 70 até os tempos atuais, sendo um departamento que mudou de Gestão de Pessoal para Gestão de Pessoas, passando por Gestão Estratégica de Pessoas, Setor de Recursos Humanos até os dias atuais em que se refere-se à Gestão de Talentos. Pode-se destacar, por exemplo, que nos anos 70 a principal atividade era controlar ponto e produzir folha de pagamento e atualmente (2014) o setor é responsável por selecionar, contratar, desenvolver, transformar e gerir pessoas para que elas alcancem os melhores resultados.

Para Cherrington (1995), todas as pessoas que constituem os recursos humanos de uma organização juntamente com os seus gestores devem gerir, controlar e corrigir a produtividade para que o ciclo seja completo, independente da quantidade.

Segundo Veloso (2010), a gestão de pessoas nas organizações, devido a sua concepção e ligação com o elemento humano, segue a mesma tendência das discussões atuais sobre o posicionamento dos sujeitos sociais no contexto em que vivem. O autor ressalta que as transformações que acontecem na sociedade afetam de maneira direta a gestão de pessoas e o ambiente organizacional.

Chiavenato (2006) afirma que a administração de recursos humanos depende de inúmeros fatores que podem ser contingenciais ou situacionais, dependendo das estratégias, do desenho organizacional e da mentalidade/maturidade da organização. Outros aspectos importantes de que depende a administração de recursos humanos são: as forças do ambiente, as forças do negócio, as características internas, processos básicos e de fatores comportamentais, gerenciais e técnicos.

Para Peter Drucker (2008), a gestão de pessoas significa a substituição da força bruta pelo pensamento; do folclore e da tradição pelo conhecimento e da força pela cooperação.

Castro (2007) ressalta que o modelo burocrático é satisfatório do ponto de vista estrutural e quando bem implementado, apresenta bons resultados para a administração. Para Nogueira (2010), o setor público precisa cada vez mais enfrentar os desafios de obter mais eficiência, modernizar e valorizar o servidor público investindo em capacitação, harmonizando assim vários tipos de situações, leis e procedimentos.

Os modelos de gestão de pessoas aqui citados e por vários autores ressalta que a gestão de pessoas é responsável pela condução das pessoas em suas atividades no ambiente de trabalho, independentemente se público ou privado. As mudanças desde a Revolução Industrial em relação à gestão de pessoas evoluem e exigem cada vez mais que as pessoas se profissionalizem a fim de executar as suas atividades da melhor forma e com qualidade.

Para Resende (2003), a valorização das competências nas organizações públicas proporcionará uma melhoria significativa no padrão de civilidade e da qualidade de vida das pessoas.

Segundo Fonseca (2010), com o objetivo de atender à crescente demanda e a exigência da sociedade brasileira quanto a melhorias da gestão pública, foi publicado o Decreto nº 5.707/2006, que instituiu a Política e Diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da Administração Pública e também o Decreto nº 7.133/2010, que regulamenta os critérios e procedimentos para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional, além do pagamento das gratificações de desempenho (as GDs). Esses instrumentos buscam dar celeridade ao atendimento aos usuários para que haja eficiência e eficácia na disponibilização e prestação dos serviços demandados pelos usuários.

Do ponto de vista institucional as organizações públicas são afetadas pelas mudanças que ocorrem no mundo do trabalho e estes impactos refletem nos aparelhos do Estado, fazendo com que a inovação seja algo almejado pelos órgãos e entidades. Esse processo se desenrola em um contexto de consolidação dos direitos e valores democráticos. (FERREIRA, 2009).

De fato, conforme os autores citaram e afirmaram, a gestão de pessoas no setor público também evolui e novas leis e decretos foram criados para que sejam cumpridas as exigências visando garantir ao servidor público o direito de participar de um planejamento de gestão de pessoas da mesma forma que as empresas privadas.

Conforme pode ser verificado no Quadro 1, as organizações, privadas e públicas, possuem diferenças quanto ao seu modelo de gestão de pessoas.

Quadro 1. Empresas Privadas X Administração Pública.

Modelo de Gestão de Pessoas		
	Organizações Privadas	Organizações Públicas
FORMAS DE PROVIMENTO	Emerge do mercado, a partir de aumento de demanda ou por substituição, ascensão, promoção, transferências, retorno de afastamento, desligamento.	Emerge do aumento de demanda ou por substituição, ascensão, aposentadoria, nomeação, promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração, recondução.
TIPO DE CONTRATO	CLT	CLT ou Estatuto.
REQUISITOS	De acordo com a necessidade da organização	Nacionalidade brasileira, em gozo dos direitos políticos, quitação com as obrigações militares e eleitorais, nível de escolaridade exigido pelo cargo, idade mínima de dezoito anos e aptidão física e mental.
FORMA DE CONTRATAÇÃO	Entrevista, dinâmicas de grupos, análise de currículo entre outros.	Concurso público.
PRAZO DE APROVAÇÃO	Prazo determinado, indeterminado com aprovação após 90 dias (período de experiência).	Estágio probatório 03 anos
TIPO DE REGISTRO	Em Carteira de Trabalho (CTPS)	Contrato ou Carteira de Trabalho (CTPS)
INTEGRAÇÃO	Pode ser realizada pelo RH.	Não existe uma política sobre este aspecto.
CAPACITAÇÃO	Faz parte do desenvolvimento da organização e das pessoas.	Depende de cada órgão/entidade. Não existe lei que determine a necessidade de tal prática.
DESLIGAMENTO	Pela empresa em caso de: não atingir as expectativas, não adaptação ao cargo. A pedido do empregado.	Pode ser por exoneração nos termos da lei ou por aposentadoria

Fonte: O Autor, 2014.

Com essa comparação, é possível verificar que as organizações públicas possuem sistemas mais rígidos/burocráticos, que não possuem uma flexibilização. Isso justamente se deve ao fato de que estas sempre devem alcançar o interesse público e para tanto, os critérios de atuação sempre devem ser objetivos.

3. METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada a partir de autores que foram coletados/consultados através de artigos, dissertações, teses e revistas do setor público e de gestão de pessoas. Para a elaboração deste artigo, utilizou-se a pesquisa qualitativa, que segundo Malhotra (2001, p. 155), trata-se de uma metodologia de pesquisa não estruturada, exploratória, baseada em pequenas amostras que proporcionam *insights* e compreensão do contexto do problema.

Após a coleta dos dados foi realizada análise das proposições e a partir disso foi possível comparar através de uma tabela os principais fatores que diferenciam a gestão de pessoas no âmbito público e privado, em um comparativo de temporalidade e evolução. Segundo Malhotra (2001, p. 187), a coleta de dados inclui a editoração, codificação, transcrição e verificação dos dados. Os dados são analisados para obter informações relacionadas aos componentes do problema, oferecendo assim a oportunidade de discussão e proposta de um novo modelo.

4. ANÁLISE DOS FATORES

4.1. Brasil Colônia

Os colonizadores do Brasil organizaram inúmeras expedições na esperança de encontrar metais e ouro, sendo que em muitas delas foram encontrados tesouros naturais como açúcar, por exemplo. Segundo Arruda e Piletti (1996), o deslocamento do centro econômico colonial das capitanias do nordeste para a região das minas trouxe importantes mudanças na administração do Brasil. Os autores ainda afirmam que a mineração sempre sofreu fiscalizações e, por isso, era preciso prestar contas diretamente a Lisboa (Portugal), mantendo total independência em relação às autoridades locais.

Segundo Koshiba e Pereira (1996), no início da colonização foi criado o sistema colonial mercantilista caracterizado como o conjunto de relações entre as metrópoles e suas respectivas colônias. A colonização trouxe a centralização do poder e a busca do absolutismo e do capitalismo comercial, com isso, os portugueses tomaram medidas concretas para viabilizar a colonização e, em 1549 o governo geral criou o regimento de Tomé Souza, criado para centralizar a política e a administração.

O primeiro governo (oficial) teve como característica possuir todos os funcionários necessários para a Administração Pública. Em se tratando da evolução administrativa, até 1580 a preocupação era em conseguir o maior número de locais para uma maior eficiência na administração. A Constituição, caracterizada como escravista colonial, estruturou o sistema em camadas sociais, sendo: escravos, senhor do engenho e burguesia metropolitana.

Arruda e Piletti (1996) relatam que com o fim da relação entre Brasil e Portugal, foi-se criando uma lacuna e a necessidade de pensar em uma Constituição própria. Nesse ponto começou-se o processo de independência (1808 até 1822), sendo que o Brasil, à época, era sede do Império. Com esses acontecimentos houve consequências administrativas: criação dos Ministérios; guerra e estrangeiros; Marinha; foram fundados o Banco do Brasil, Junta Geral do Comércio e o Supremo Tribunal.

4.2. Brasil Império

Para Arruda e Piletti (1996), o imperialismo trouxe a difusão e a transformação do capitalismo industrial e por consequência surgiram as Revoluções Industriais, na Bélgica, na Alemanha e França. Com as Revoluções, as mudanças foram inevitáveis, pois trouxeram novas formas de governar. Também é a época onde surgem novas formas de energia como a eletricidade, petróleo, motor a explosão, telégrafo, corantes sintéticos, entre outros. A evolução também trouxe crises e recessões o que levou os trabalhadores a fundarem os sindicatos.

Segundo Koshiba e Pereira (1996), a conquista da emancipação política do Brasil foi feita em nome dos ideais de liberdade e do liberalismo e uma vez emancipado, o movimento de independência se dividiu em três tendências: a) os conservadores, que defendiam um poder central forte; b) os liberais que defendiam o federalismo (descentralização) e c) os liberais radicais que defendiam maior igualdade social.

4.3. Brasil República

Segundo Koshiba e Pereira (1996), a consolidação da República ocorreu entre os anos 1891 a 1894. Com a Assembleia Constituinte consolidada foi necessário criar uma Constituição que foi solidificada no Congresso Nacional. A primeira Constituição da República, e a segunda do Brasil, estabeleceu regime republicano representativo, federalista e presidencialista.

Para Araujo e Piletti (1996), a Constituição confirmou os estados e previu em seu Artigo terceiro a transferência do capital para o Planalto Central. Os estados seriam praticamente autônomos, cabendo a eles elaborar as próprias leis, desde que não fossem conflituosos com os ditames da Constituição Federal. A Administração Pública ficou estruturada em três poderes: a) Executivo: exercido pelo Presidente da República, pelo Vice e pelos Ministros; b) Legislativo: exercido pelo Congresso Nacional, formado por suas Casas: Senado Federal e Câmara dos Deputados e c) Judiciário: cujo principal órgão era o Supremo Tribunal Federal secundado por juízes e Tribunais Federais nas diferentes regiões brasileiras.

Costa (2008) afirma que no século XX, o Brasil empreendeu um continuado processo de modernização das estruturas e dos estados, sendo que esse comportamento ensejou a reflexão sobre o desenvolvimento econômico da América Latina. O autor ainda afirma que de todas essas medidas, a mais

emblemática foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, que foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo e, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União.

Para Beatriz Wahrlich (1984), essas atitudes revelaram que o favoritismo tinha maior peso que as admissões por mérito, no sistema brasileiro de administração de pessoal dos órgãos públicos.

4.4. Revolução Industrial

A segunda Revolução Industrial segundo Pazzinato e Senise (2008), colocou o progresso em questão e, no percurso do século XIX, disseminou-se a ideia de que o progresso social viria fatalmente com o desenvolvimento técnico e científico que proporcionaria a expansão industrial. O autor ainda ressalta que os motivos para o crescimento das indústrias foram: maior oferta de emprego, melhorias técnicas, produtividade e avanços obtidos em diversas áreas, inclusive na saúde com a descoberta de novos antídotos de cura para doenças graves.

Koshiba e Pereira (1996) relatam que na Revolução Industrial em busca de um modelo de industrialização no Brasil, dois aspectos foram sobressalentes: a) empreendimentos centrados na produção de perecíveis e semiduráveis, destacando a indústria têxtil, alimentar, gráfica, couros, peles e fumos e b) empresas inteiramente nacionais administradas por núcleos de familiares.

Foi uma das épocas mais significativas na mudança de valores em relação aos trabalhadores, onde se iniciou o processo de valorização do ser humano juntamente suas competências, habilidades e atitudes.

Cada um destes períodos revelou que o Brasil possuiu durante muito tempo uma cultura e estrutura de desenvolvimento baseada em regras não definidas e aceitas por toda a população. Mas a partir do momento em que se começou a criar novas leis e regras, que foram inseridas em nossa Constituição, o desenvolvimento se fez necessário, e o país precisou descentralizar para poder atender a todos e com isso o desenvolvimento em todas as áreas foi possível.

4.5. Análise Cronológica

A análise dos fatores não depende somente de relatos da história, pois se sabe que as construções históricas são analisadas dependendo do ponto de vista e conforme a mesma atinge os objetivos e sujeitos envolvidos. É preciso ter sensibilidade para perceber as veracidades das histórias, pois em torno da Administração Pública, sempre existiu muito favoritismo e nepotismo, ou seja, uma troca de favores para benefício de um grupo determinado e específico.

A Administração Pública passou por importantes mudanças sendo que não é possível realizar uma análise profunda e detalhada de forma resumida. A Era Colonial deu o impulso para a modernização e devido a ela, as bases da Administração estão conservadas até os dias atuais. No Império houve a mudança da organização governamental pelo regime parlamentarista e o enraizamento dos governos como províncias. O governo de Vargas, que foi considerado um grande salto de mudança - apesar da ditadura, é representado pelas grandes mudanças econômicas, sociais e políticas do país. O terceiro marco na história administrativa mais recente é a reforma dos anos 1990. Ela é precedida de uma crise que desmantelou e sucateou a máquina administrativa brasileira, criando ensejo para a crítica neoliberal. O que se pode concluir desta análise é que, não obstante os equívocos políticos, conceituais e operacionais e a desastrada estratégia que adotou, a reforma gerencial teve início no governo Collor, quando se tentou introduzir, ainda que de forma intuitiva e vacilante, os princípios da *new public management*. Este balanço também mostra que não se pode avaliar a experiência de reforma somente pelo sucesso ou insucesso absoluto. Todas as reformas introduziram instrumentos, políticas e práticas que se agregaram às práticas vigentes. Portanto, mesmo as tentativas que não chegaram a produzir efeitos legais e administrativos, tiveram seu papel de mudança e transformaram o ambiente. Nesse sentido, à medida que o país se transformava econômica, social e politicamente, a Administração Pública era ampliada, se diferenciava e se aparelhava, sempre aumentando a oferta de bens e serviços. Assim, embora os avanços persistentes e os eventuais recuos, a AP se modernizou, ganhando em eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência. Com essas mudanças o cidadão brasileiro se tornou o maior controlador da máquina pública e nos dias atuais, com muitos manifestos partidários ou apartidários a sociedade começou a tomar proporção quanto a sua participação no desenvolvimento do país e das políticas públicas, aumentando a necessidade de reflexão sobre o servidor público, visando corresponder às necessidades da sociedade e dos servidores. As mudanças políticas nunca aconteceram visto que a gestão efetiva sempre esteve “nas mãos” de pessoas com influência e assim, as riquezas naturais eram extraídas, para enriquecer os favorecidos desde o Brasil Colônia. A gestão de pessoas se torna muito importante neste momento, pois existe uma necessidade latente de qualificar as pessoas e medir os seus resultados com efetividade para o desenvolvimento contínuo dos órgãos e entidades governamentais.

Abaixo segue a cronologia histórica (Tabelas 1 e 2) do Brasil e seus principais acontecimentos em relação à Administração Pública.

Tabela 1. Cronológica da Administração Pública

Período	Contexto Administração pública	Paradigmas	Características da evolução
1900 -1929	Estado - Regulador - Liberal	Adm. Pública como ciência jurídica	Legalismo
1930 -1979	Estado Administrativo	Administração Pública como ciência administrativa	Racionalização
	Administração para o desenvolvimento		Desenvolvimentismo
	Estado intervencionista		Racionalização e competências técnicas
1980 -1989	Mobilização social	Administração Pública como ciência política	Democratização
			Conflito de interesses
			Recursos escassos
1990 -2000	Redefinição do papel do Estado	Administração Pública como Administração Pública	Capacidade política aliada à competência técnica
2001 - 2014	Exigência dos direitos	Administração Pública como prestador de serviços	Capacidade técnica e realização de projetos

Fonte: O autor, 2014.

Tabela 2. Gestão de Pessoas da Administração Pública

Habilidade Humana		Capacitação de recursos humanos	
Habilidade profissional	Integrada a todos		Gestão estratégica
Habilidade Pública		Papel do Estado	Mudança organizacional (Reforma Administrativa)
Habilidade Política	Integração Latina Americana	Globalização e desenvolvimento	Qualidade de vida no trabalho
	Agencias internacionais de políticas públicas	Função pública e sociedade	Aquisição de bens e serviços
	Experiências inovadoras	Ética do serviço público	Racionalização do trabalho administrativo
	Relações intergovernamentais	Formação e treinamento	Cultura organizacional
	Relações interorganizacionais	Interesse público e participação	Terceirização de serviço (foco no custo baixo)
	Articulação entre os Poderes		Desenho e estrutura organizacional
			Informatização na Administração Pública
			Sistema de informação
			Administração financeira e orçamentária

Fonte: O autor, 2014.

A análise cronológica dos fatores relacionados acima foi montada de acordo com a junção dos dados fornecidos pelos artigos. A ordem em relação ao primeiro quadro traz uma abordagem de evolução em períodos e descreve os paradigmas que a Administração Pública enfrentou, diante do contexto inserido e qual a característica mais relevante que fundamentou a época para que as mudanças fossem realizadas.

Na cronologia de 1900-1929 no contexto de Estado Regular, a Administração Pública era apegada aos fatores jurídicos que regulavam e impediam, ao mesmo tempo, que formas justas e injustas fossem implantadas sem que as autoridades máximas tivessem conhecimento. Com o crescimento e o desenvolvimento do país, foi-se perdendo o controle e a descentralização e, a forma de administrar mudou, passando a Administração Pública a ser tratada como uma ciência administrativa, a fim de controlar todas as ações e documentar ou burocratizar as mesmas. Com isso a regulamentação das leis, decretos e de todas normativas ficou em evidência, sendo que mesmo assim houve crescimento e arrecadação, aumentando o desenvolvimento de órgãos, ministérios, prefeituras, governos e outros órgãos e entidades. Além destes fatores houve a necessidade de valorizar as competências técnicas. Segundo Fleury (2000), as competências técnicas podem ser adquiridas através de treinamentos, mas estas só são válidas se acompanhadas da prática, tornando-a uma habilidade.

De 1980 a 1989, um curto período em relação à evolução passada, fatores como a democratização foram importantes, pois neste momento os cidadãos começam a perceber que devem ser tratados de forma igualitária e devido a isso houve a ocorrência de conflitos de interesse. Com a escassez de recursos, aumentaram-se os custos e diminuiu-se a qualidade dos serviços públicos. Dos anos 1990 a 2000, as pessoas começam a exigir que os representantes políticos tivessem habilidades políticas e técnicas para administrar a máquina pública, no contexto de redefinição do papel do Estado. Sendo a Administração Pública uma ciência, evoluindo para o prestador de serviços, tem como característica de evolução a capacidade técnica para a realização de projetos, fazendo com que a máquina pública se torne cada vez mais complexa.

Do ponto de vista de gestão de pessoas o desenvolvimento das estratégias e exigências para o setor público, passou a valorizar as habilidades humanas, políticas, profissionais e públicas. Desta forma aconteceu a racionalização de todos estes fatores o que permitiu uma avaliação mais ampla e complexa dos serviços públicos. Em relação às empresas privadas, a gestão de pessoas do setor público tem muito que evoluir, mas em compensação, a estrutura da máquina pública ainda parece ser melhor aplicada.

4.6. Desafios dos Gestores.

Keinert (1994, p. 8), faz uma análise dos desafios do administrador público, citando que o papel das organizações públicas é de não seguir o contexto lógico e conhecido das que já estão no mercado, pois as da iniciativa privada possuem concorrência entre si e são submetidas às exigências naturais do mercado onde estão inseridas, além da necessidade de que os serviços sejam prestados da melhor forma, devido estarem vinculadas a um cliente (sociedade) que exige direitos, garantias, serviços de qualidade. A sociedade é mais exigente com as organizações públicas, haja vista que os impostos arrecadados e pagos pelo cidadão são os que custeiam a realização da atividade das mesmas. Na organização privada caso haja a insatisfação com os serviços, o cliente tem uma maior liberdade quanto à possibilidade de troca de fornecedor, devido à diversidade existente no mercado.

Para Wamsley (1992, p. 73), existem muitos paradigmas a serem quebrados e estes requerem uma pesquisa profunda da Administração Pública. Estas análises e pesquisas devem fornecer subsídios que embasem e façam avançar a produção de soluções teóricas e aplicadas e adaptadas às novas demandas sociais.

Além dos gestores pensarem em todos os fatores sociais que envolvem a Administração Pública o gestor precisa garantir que os processos de recursos humanos sejam realizados e avaliados constantemente. A diferença não ocorre de acordo com o ponto de vista e sim no sentido de oferecer aos servidores públicos as mesmas condições correntes do mercado.

Para Amaral (2006), o Brasil tem realizado grandes avanços em relação à Administração Pública, mas também existem dificuldades e barreiras a serem enfrentadas, tais como: qualidade de vida para os servidores públicos, melhoria da qualidade do ensino público, por exemplo. Por trás da ineficiência da máquina pública, existem relações de poder, de dominação, muitas vezes motivadas pela política, mas o fator que pode ser considerado como mais relevante nos processos da AP é o interesse material, que é o que diferencia o grupo dos que ganham mais e da minoria que não tem força para lutar, instituindo assim a “fama” de que “pode mais, quem paga mais”.

Segundo Henry (1974), a Administração Pública deve ser tratada como uma disciplina híbrida com ligações orgânicas com a ciência política e com análise organizacional. Podemos constatar na literatura que existe um alto grau de correlação entre o desempenho econômico e o funcionamento confiável da Administração Pública. (KARMACK, 2004, p.12)

Amaral (2006), afirma ainda que o grande desafio da Administração Pública é aumentar a capacidade do governo na gestão pública e o aperfeiçoamento constante dos servidores, o que contribuiria para o bom funcionamento do serviço público como um todo.

O autor ainda abre uma discussão importante sobre o modo de seleção. O autor afirma que a forma de ingresso no serviço público em sua maioria, é realizado de forma bastante eficaz, pois seleciona

peças/candidatos que se dedicaram e estudaram de forma demasiada para ocupar determinada vaga e com isso faz esse servidor pode se tornar um profissional altamente qualificado. Porém o que faltam no cotidiano dos órgãos e entidades são recursos e gestão.

A nova política visada para o Brasil depende da gestão de pessoas, pois necessita de estratégias para diminuir a insatisfação dos clientes (sociedade). Com isso, a nova política estimularia o aprendizado e a sua disseminação, gerando melhorias, descentralização, qualidade de vida, valorização e informação compartilhada.

Para os autores é possível perceber que existe uma maneira de começar a implementação, partindo do princípio de que é necessário o estudo e a avaliação dos métodos e da estrutura pública e, assim, adequar às necessidades dos servidores, que juntas à satisfação da sociedade, formam o interesse público.

4.7. Considerações Finais

Desde o início da história do Brasil a Administração Pública vem passando por mudanças significativas de acordo com o que foi elencado e estudado neste artigo. O Brasil durante as várias etapas da história, mesmo com a intervenção dos Poderes na política, conseguiu evoluir significativamente. Se for analisado de forma detalhada ainda existem países que não possuem uma estrutura pública adequada, dependendo ainda da aristocracia para que esta determine as regras do convívio em sociedade e das relações mercantis. Ainda existem países que possuem trabalho escravo, sem que haja a possibilidade do exercício da democracia, cidadania e seus direitos mais básicos. Pode-se relatar que devido a muitos esforços e conquistas populares, o Brasil faz parte de um grupo seleto de países que evoluíram e continuam a manter suas políticas públicas adequadas para se manter competitivo no mercado e de forma que as políticas se adequem às necessidades da sociedade. A evolução faz parte do desenvolvimento e com ele surgem outras complexidades, tanto para o setor público quanto ao setor privado. No fim da análise as diferenças não parecem ser tão significativas. Como se trata de um assunto que envolve política e muitos interesses, muitas vezes, o assunto é discutido levando em consideração pontos de vista, mas o que deve ser pensado é que o uso da máquina Pública é um bem comum a todos e que neste contexto deve-se ter igualdade na prestação dos serviços. E como se depende de toda a sociedade para decidir quem serão os representantes que colocarão em pauta as necessidades visando o interesse público e as melhorias do Estado pode-se afirmar que os políticos são servidores públicos eleitos pelos cidadãos. A gestão pública pode evoluir de maneira significativa se as pessoas começarem a entender a sua estrutura e qual a sua importância no contexto geral e na finalidade para a coletividade. Se o pensamento for ainda individualista, corre-se o risco de a evolução parar ou retroceder. Desta maneira, a evolução dos aspectos

públicos também depende da continuidade do progresso e evolução da educação e da finalidade maior que é o interesse público.

As políticas públicas devem ser planejadas e realizadas levando em consideração as necessidades da população, e se possível, levando em consideração as opiniões dos próprios cidadãos. A sociedade é conivente com o sistema, porém as mudanças só podem ter sucesso se estudadas e discutidas.

A gestão de pessoas no setor público não evoluiu e nem evoluirá de forma repentina. As conquistas relacionadas aos direitos dos servidores que refletem no desempenho da organização, serão realizadas e implementadas de forma cautelosa, pois é uma matéria ainda pouco conhecida da área pública.

As pessoas que angariam vagas de trabalho, por meio de concurso público, possuem diversas competências para exercer a função que almejam de maneira eficiente e eficaz. Porém como para a prestação do serviço não é somente necessário o trabalho do servidor em si. A estrutura de gestão de pessoas dos servidores públicos continua sendo a mesma, porém se a estrutura administrativa valorizar as qualificações profissionais e cada vez mais estar preocupada com o desenvolvimento dos servidores, a qualidade de vida pessoal e no trabalho, e a prestação de serviço em si será melhorada e adequada.

5. Referências Bibliográficas

- AMARAL, Helena Kerr. **Desenvolvimento de competências de servidores da administração pública brasileira.** Revista de Serviço Público. Brasília, 2006.
- ABRUCIO, Fernando. L. **Trajectoria recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania.** São Paulo: 34 1998.
- COSTA, Frederico L. **Brasil 200 anos de administração pública, 200 anos de reforma.** Revista de Administração Pública. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, 2007.
- COUTINHO, Marcelo J. V. **A Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico conceitual.** Revista do Serviço público. São Paulo, 2000.
- FLEURY, Afonso Carlos Correia, FLEURY, Maria Tereza Leme. **Estratégias empresariais e formação de competências.** 3. Ed. São Paulo. Atlas, 2004.
- GUIMARÃES Tomas de A. **A nova administração pública e a abordagem da competência.** Revista de administração pública. Rio de Janeiro, 2000.
- HENRY, Nicholas. **Paradigms of public administration, Public Administration Review, July/Aug. 35, 378-86, 1975**
- KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **Os paradigmas da Administração Pública.** Artigo RAE. São Paulo, 2004.
- KARMACK, E. **Government Innovation Around the World. Faculty Research Working Papers Series, RWP04-010,** Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Kennedy School of Government, Harvard, 2004.
- LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público.** São Paulo: Fundap, 2007.
- LASTRES H. M. M. **Informação e conhecimento na nova ordem mundial.** Ciência da Informação,28(1), 1999.
- MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada.** 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001, p 155 a 187.
- PRAHALAD, C. K. & HAMEL, Gary. **The core competence of the corporation.** Harvard Business Review. Boston, p. 79-91, May/June 1990.
- WAMSLEY, G.L., ZALD, M. **The political economy of public organizations, Public Administration Review, Washington, v. 33, n. 1. P, 62-73.**