



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

### **Capacitação de servidores públicos: uma análise do aperfeiçoamento em Nova Iguaçu/RJ.**

*Guydion Amaro Ferreira Custódio Aparício– 15113110193 – UFF/ICHS*

#### **Resumo**

Este trabalho apresenta uma discussão sobre o nível de capacitação dos servidores públicos em funções administrativas na cidade de Nova Iguaçu através da análise de caso no órgão central de gestão de pessoal do município. Entende-se por nível de capacitação o percentual de servidores que participaram de cursos voltados ao aprimoramento do exercício de suas funções no período determinado. Esse percentual é o que se busca mensurar, mediante inferência estatística. O estudo é feito a partir da pesquisa na legislação e da interpretação dos dados obtidos em entrevista, mediante aplicação de um questionário para funcionários desse órgão municipal. A coleta de dados foi realizada entre 2017 e 2018. O estudo verificou que menos da metade dos servidores que responderam ao questionário participou de quaisquer cursos nos últimos dois anos.

**Palavras-chave:** capacitação; servidor público; municipal.

#### **1 – Introdução**

Nas últimas décadas, houve seguidos avanços na qualidade da prestação do serviço público brasileiro, sobretudo com o advento da Constituição Federal de 1988, que passou a exigir concurso público para que cargos e empregos públicos fossem ocupados, segundo Leal (1976 *apud* Fontainha *et al.*, 2014) buscando fazer frente a fenômenos como o clientelismo e o patrimonialismo. A partir da exigência constitucional de concurso, o acesso aos cargos públicos se tornou meritocrático e a profissionalização do quadro público aumentou, impactando positivamente os serviços prestados pelo Estado.

Apesar dos reconhecidos avanços conquistados com o advento dos concursos públicos, críticas pontuais salientam que este processo ainda precisa ser melhorado. Segundo Fontainha *et al.* (2014), concursos “servem para selecionar os que mais se prepararam para as provas, e não os mais competentes”. Segundo o autor, este método de seleção não consegue mensurar suficientemente as habilidades do futuro servidor, dificultando o posicionamento do mesmo na estrutura de trabalho. A afirmação do professor se aplica, sobretudo, aos concursos para área meio.

Investido no cargo de Agente Administrativo de nível médio, por exemplo, o servidor poderá trabalhar com atendimento ao público, análise de processos, controle de estoques, finanças etc. Essas áreas, no entanto, exigem habilidades distintas que independem da capacidade de passar no concurso. Um servidor que atende ao público com excelência precisa



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

ser comunicativo e atencioso. As virtudes mais importantes para um funcionário que controla estoques, no entanto, são a organização e a aptidão com planilhas e cálculos.

A lotação do recém-concurado depende da necessidade da administração pública e, muitas vezes, o novo servidor é posto para trabalhar numa área com a qual não tem afinidade. A prova a qual o candidato foi submetido, contudo, se limitou ao apanhado teórico abrangido pelo edital do concurso, nem sempre testando as aptidões necessárias ao desempenho de todas as possíveis funções que serão exercidas após a posse.

Por esses motivos, de acordo com Fontainha *et al.* (2014), os concursos de provas ou de provas e títulos, sozinhos, não são capazes de aferir e tampouco desenvolver competências necessárias para o desempenho de todas as funções necessárias. Então, este trabalho cabe à constante capacitação do quadro de servidores.

A análise tem por objetivo conhecer os níveis de capacitação praticados pela administração municipal, ou seja, o percentual de servidores em funções administrativas capacitados atualmente. Almeja-se, desta forma, municiar gestores municipais e demais interessados com dados que realcem a importância da constante profissionalização do quadro funcional. Isso porque um quadro técnico ineficaz afeta negativamente a qualidade da prestação do serviço público.

O estudo de caso é efetuado na Secretaria de Planejamento, Administração e Gestão, órgão do Poder Executivo, da Administração Direta do município de Nova Iguaçu, considerando os dados, entrevistas, formulários e informações organizacionais referentes ao período de 2016 a 2017. Esse período de dois anos é escolhido primando pela imparcialidade do trabalho, abrangendo parte de duas gestões municipais (Nelson Bornier – encerrada em 2016; e Rogério Lisboa – iniciada em 2017). Esta escolha também possibilita contemplar mudanças ocorridas desde então, já que o desenvolvimento do trabalho baseia-se numa carência observada em um lapso temporal anterior ao estudado, quando fui servidor daquele órgão. É a oportunidade de fazer uma análise externa, porém com algum conhecimento de questões internas, enriquecendo o estudo apresentado.

Este trabalho está organizado em quatro seções. Primeiro, há uma exposição geográfica e temporal de onde se dão os fatos estudados. Após, é visitada a literatura pertinente ao tema e feitas as devidas pontuações. Na seção seguinte há duas subseções: a primeira apresenta os dados e métodos utilizados no estudo ao passo em que é feito um diagnóstico organizacional. Na segunda, são propostas ações de intervenção nos problemas evidenciados. Por último, é feita uma análise das descobertas, bem como vislumbrados cenários futuros contendo ou não algumas das ações propostas.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

### 2 – Apresentação do Caso

Conforme dados obtidos nos sites oficiais da Prefeitura Municipal e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Nova Iguaçu é o maior município da Baixada Fluminense em extensão territorial 520.807 km<sup>2</sup> e segundo em população, com 796.257 pessoas, de acordo com o último censo do IBGE. Além disso, possui um dos centros comerciais mais importantes do Estado do Rio de Janeiro, um polo que atrai consumidores das cidades de seu entorno. Além do Poder Executivo Municipal, compõem a estrutura organizacional iguaçuana a Procuradoria Geral do Município; a Companhia de Desenvolvimento de Nova Iguaçu; a Fundação Educacional e Cultura de Nova Iguaçu; a Empresa de Limpeza Urbana e o Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Nova Iguaçu. O objeto deste estudo é a Secretaria Municipal de Administração, atualmente denominada Secretaria de Planejamento, Administração e Gestão, situada na Rua Dr. Barros Junior 385, Centro, Nova Iguaçu/RJ.

No período de 2012 a 2015, fui servidor efetivo da Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu, nomeado no cargo de Auxiliar Administrativo mediante aprovação em concurso público e lotado na antiga Secretaria Municipal de Administração. Desde o primeiro dia de trabalho, fui designado para trabalhar com análise de processos. Naquele período, percebi que cerca da metade do trabalho que eu tinha a fazer era “retrabalho”: identificar e retificar atos equivocados. Esses equívocos, na maioria das vezes, eram cometidos devido a falta de treinamento e conhecimento por parte dos servidores. Um reflexo da falta de capacitação do quadro técnico.

Naquele curto espaço de tempo, pude perceber um grave problema organizacional: não havia uma cultura de capacitação ou atualização dos servidores. Um dado que corrobora essa percepção é o fato de não haver sequer um Setor voltado para o tema, como pode-se aferir acessando a lista de setores da Secretaria Municipal de Planejamento, Administração e Gestão, no site oficial da Prefeitura de Nova Iguaçu.

Por causa disso, não se enxergava a ausência da cultura do aprimoramento com a gravidade devida. Dessa forma, a maioria dos procedimentos cotidianos era baseado na tradição e nos costumes. Muitas das práticas diárias já haviam sido ultrapassadas.

A Secretaria de Planejamento, Administração e Gestão integra a Administração Direta municipal, sendo responsável, entre outras coisas, por “aprimorar o desenvolvimento de Recursos Humanos, com ênfase na capacitação e aperfeiçoamento dos servidores” (NOVA IGUAÇU, 2014).

Esse mandamento regimental, no entanto, era executado com precariedade pela Prefeitura já que, apesar de eventualmente alguns servidores frequentarem cursos, inexistia um roteiro/programa permanente de capacitação para novos concursados, o que ocasionava diversos equívocos, pois os recém-ingressos acabavam aprendendo suas funções durante a execução das tarefas, e não antes de executá-las. Além disso, não havia um modelo de atualização (e até capacitação) constante e obrigatória dos servidores mais antigos, o que petrificava práticas equivocadas e ineficientes, criando enormes obstáculos à boa gestão.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

Era perceptível que as ferramentas legais de incentivo à qualificação e capacitação, constantes do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos, que buscaram estimular a criação de uma cultura de capacitação no âmbito do município, apesar de instituídas em 2011, ainda não produziam plenos efeitos.

Diante das mazelas em áreas triviais como educação, saúde e defesa civil, que demandam atenção integral dos gestores que passam pelo município, como bem exemplificam os três Decretos de calamidade pública iguaçuanos nos últimos cinco anos (dois no governo do ex-prefeito Nelson Bornier e um no atual governo, do Prefeito Rogério Lisboa), a gestão de pessoal acaba ficando em segundo plano, o que contribui para a precariedade da capacitação.

Logo, os impactos proporcionados por essa falta de zelo com os colaboradores acabam agravando a situação como um todo, pois a gestão se torna difícil à medida que o quadro segue desqualificado.

### **3 – Referencial Teórico**

#### **3.1 – Capacitação: uma ferramenta estratégica**

Segundo Bittencourt e Zouain (2010) "Qualquer governo que pretenda ver suas decisões implementadas de maneira rápida e devidamente adequada não pode abrir mão de um aparato burocrático eficaz, ágil, disciplinado e tecnicamente preparado". A proposta é que a preparação é fator fundamental para o sucesso dos planos estatais. Perceba que não se limita a declarar que resta prejudicado o simples exercício funcional sem o devido preparo, mas vai além: fracassam decisões governamentais. Ainda nessa linha, conforme Souza (2002) "Um dos pontos de partida para o modelo de administração gerencial é a profissionalização da burocracia".

Por profissionalização da burocracia entende-se a mitigação de suas disfunções a partir da especialização de tarefas. Evidencia-se, pois, que inclusive paradigmas organizacionais são mudados ou mantidos de acordo com o grau de profissionalização dos funcionários do Estado. Logo, compreende-se que os conceitos de Bittencourt (2010) e Souza (2002) apontam na mesma direção: da mesma forma que não se dirige uma empresa sem um quadro especializado, é impossível governar com eficiência e executar um plano estratégico sem capacitar devidamente os servidores públicos.

#### **3.2 – A capacitação de servidores como um dos pilares do setor público**

Considerando a abordagem de Fontainha *et al.* (2014), que tece duras críticas ao instituto 'concurso público' por considerá-lo ineficaz como seletor de talentos para o Estado defendendo, entre outros métodos, a análise curricular, que traria a prévia exigência de experiência a todos os certames por meio de alterações legislativas (que poderiam demorar anos para acontecer), refletimos sobre quais medidas mais imediatas poderiam ser tomadas indo de encontro aos problemas apontados.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

Se a Constituição da República traz o princípio e mandamento da eficiência; e para havê-lo alcançado é exigido um corpo técnico devidamente treinado; e assumindo que o concurso público não seja o filtro perfeito das habilidades necessárias ao desempenho pleno das funções estatais, concluímos que uma das medidas possíveis para melhorias expressivas já no médio prazo seria voltar maior atenção à capacitação dos servidores.

Quando Fontainha *et al.* (2014) critica os concursos, indiretamente ele reforça a ideia da imediata necessidade de implementação de políticas públicas voltadas à capacitação dos servidores, fazendo que esta seja entendida como um dos pilares do processo de admissão e efetivação dos funcionários públicos.

### 3.3 – Problemas no sistema de desenvolvimento de pessoal iguaçuano

Políticas públicas de aperfeiçoamento do corpo técnico precisam ser construídas e pautadas sob critérios tão objetivos quanto for possível. Isso porque, como ensina Chiavenatto (2010), erros de avaliação de desempenho podem levar à equivocadas promoções e assim tornar toda uma política de incentivos ineficaz. Em Nova Iguaçu, o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos – PCCV – do Poder Executivo Municipal, regido pela Lei nº 4.095/11, traz esse risco em seu formato de promoções, pois elenca o fator “capacitação” junto a fatores subjetivos.

Um exemplo de como isso pode acontecer é uma promoção na carreira concedida por mérito, algo muito comum nos planos de carreira, onde a capacitação é apenas um dos fatores de pontuação. Esse é o caso iguaçuano. Quando esta aparece entre fatores subjetivos é aberta uma grande margem para erros como o Efeito Halo, que acontece quando um aspecto positivo é estendido a toda uma avaliação de desempenho. Há também o Efeito Horn, oposto a este, quando o aspecto supervalorizado é negativo.

Ou seja, se um funcionário é muito pontual, seu chefe pode fazer toda uma avaliação positiva e gerar uma promoção por mérito em detrimento da pontuação de outros critérios, como a capacitação. O contrário se aplica. Dessa forma, o peso da capacitação na avaliação e, por conseguinte, o incentivo para tal diminuem.

Outro problema percebido é o fato de o município não possuir um setor especificamente responsável pela capacitação do quadro. Segundo Do Amaral (2006), no Brasil, a capacitação dos servidores públicos é desenvolvida por entes que vão de escolas de governo com regime jurídico, infraestrutura e orçamentos próprios, até unidades de recursos humanos subordinadas a secretarias de administração e planejamento de governos estaduais ou municipais.

A ausência de estrutura para este fim no município observado é outra característica da pouca importância dada ao tema.

## 4 – Plano de Ação

### 4.1 – Diagnóstico Organizacional

## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

Para verificar a atual conjuntura do nível de capacitação no órgão estudado, foi elaborado um questionário visando obter dados como o grau e área de formação, o tempo na função, a quantidade de cursos realizados nos últimos dois anos etc. Os servidores estatutários foram o público-alvo das entrevistas. Servidores comissionados, estagiários e funcionários terceirizados não foram incluídos no estudo devido ao alto grau de rotatividade em seus postos. Doze servidores se propuseram a responder a pesquisa.

A partir da primeira indagação aos entrevistados, foi possível dividir os resultados em dois grupos: aqueles com mais de cinco anos de serviço e os com menos de cinco anos de serviço (nenhum servidor com menos de três anos de serviço respondeu ao questionário). Oito servidores (66,66%) trabalham há mais de cinco anos no órgão. Uma das observações mais relevantes obtida através deste estudo foi que o grupo com menor tempo de trabalho respondeu ter feito muito mais cursos de capacitação do que o grupo de servidores mais antigos, conforme pode se vislumbrar no quadro abaixo:

**Tabela – Relação entre a quantidade de cursos realizados e o tempo de serviço público, de acordo com a entrevista, Nova Iguaçu, 2018**

<u>Respostas à pergunta “Quantos cursos de capacitação fez nos últimos dois anos, através da sua instituição de trabalho?”</u>	
Servidores com menos de 5 anos de serviço	1. De 1 a 2 cursos – 2 servidores 2. De 3 a 5 cursos – 1 servidor 3. Mais de 5 cursos - 1 servidor
Servidores com mais de 5 anos de serviço	1. De 1 a 2 cursos – 2 servidores 2. Nenhum curso – 6 servidores

Fonte: dados coletados e avaliados do questionário

Aparentemente, a constatação (ao menos em relação aos servidores com menos de cinco anos na organização) é contrária às afirmações anteriormente tecidas neste trabalho, pois dá a entender que os servidores já estão se capacitando o bastante. Outro questionamento feito, porém, nos traz maior clareza da situação. Indagados se sentiam-se incentivados, pela sua instituição, a fazer cursos de capacitação, nove dos doze entrevistados responderam “não”. Inclusive, todos os servidores que mais fizeram cursos responderam que “não”. O que pode indicar que estão se capacitando apesar do órgão, e não por causa dele.

Já entre os mais antigos, fica evidente que há um problema de falta de capacitação/atualização dos funcionários. Dos cinco entrevistados, quatro assumem não ter feito nenhum curso nos últimos dois anos e três dizem não se sentirem incentivados a fazê-lo.

## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

Um funcionário inclusive pontuou: “Não existe incentivo financeiro ou progressão de carreira com aumento de conhecimento na instituição onde trabalho”, apesar de, como veremos a seguir, existir incentivo legal indireto — a promoção na carreira. Curiosamente, uma servidora que não se capacitou nos últimos dois anos alegou sentir-se motivada a fazer algum curso, justificando que “os superiores veriam isso com bons olhos”.

Quanto à formação dos entrevistados, a maioria (66,66%) possui nível superior. Destes, porém, apenas dois possuem formação na mesma área em que atuam (Administração). Os demais entrevistados trabalham nos setores de Folha de Pagamento, Departamento de Pessoal, Atos Oficiais, Patrimônio, porém possuem formação nas áreas de Psicologia, Geografia, Marketing, História etc. Essa constatação corrobora o que alega Fontainha et al. (2014), quando critica o formato atual do instituto “concurso público”. Podemos visualizar melhor a questão no gráfico abaixo:

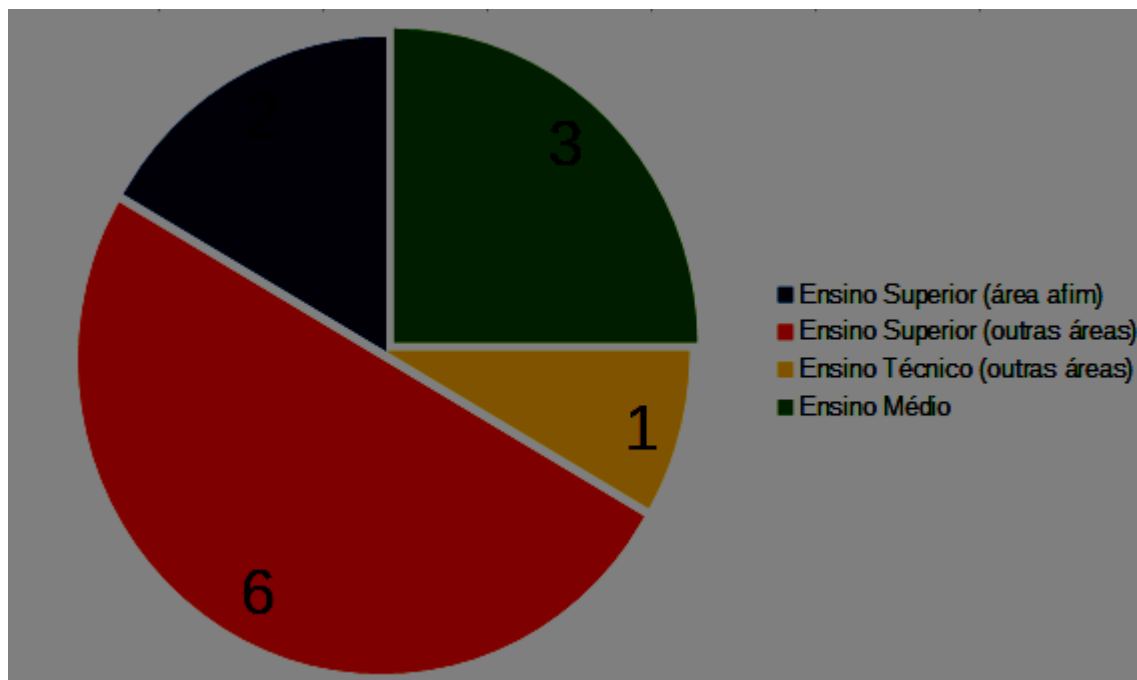


Gráfico: formação acadêmica dos servidores

Fonte: dados da entrevista

Perguntados sobre a segurança com que desempenham suas funções, sete dos doze servidores afirmaram não ter segurança plena no exercício de suas atividades cotidianas. Isto é dizer, em outras palavras, que a maioria reconhece que poderia desempenhar melhor suas funções noutro cenário. Cinco servidores alegam dominar totalmente o serviço.

Quatro servidores responderam que, nos últimos dois anos, aumentou a segurança com que desempenham suas funções em razão da experiência obtida com o tempo, mas sem terem feito nenhum tipo de capacitação para isso. Três servidores atribuíram a alteração nessa



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

sensação de segurança à mudanças de lotação, sendo que dois destes relataram haver diminuído a segurança por ainda não terem sido capacitados para o novo setor. Para três dos entrevistados, não houve mudanças significativas.

Dos doze servidores, dois afirmaram que sentem-se mais seguros no desempenho de suas funções no decorrer dos últimos dois anos devido aos cursos de capacitação que fizeram. Esse número é menor do que o de entrevistados que relatou ter feito algum curso, logo, poucos relacionaram o aumento da segurança no desempenho das funções aos cursos realizados. Isso pode indicar que algumas das capacitações estão sendo realizadas sem foco específico na área do cargo exercido.

Como a maioria dos servidores entrevistados relatou não se sentir motivado por sua instituição de trabalho a realizar cursos de capacitação, pesquisou-se na legislação municipal para identificar quais fatores legais poderiam estar influenciando negativamente a cultura organizacional acerca do tema.

O Estatuto dos Funcionários do Município de Nova Iguaçu está disciplinado na Lei nº 2.378/92, e aqui, o estudo inicial foi muito simples: na versão em PDF foi utilizado o comando “localizar”. As palavras “capacitação”, “aperfeiçoamento”, “qualificação”, alguns sinônimos e diversas outras formas de escrita foram buscadas e o retorno foi zero. Após, feita uma leitura completa e minuciosa da Lei nº 2.378/92, constatou-se que nem essas palavras nem seus respectivos conceitos e ideias aparecem no Estatuto. Por se tratar de uma legislação com mais de duas décadas de idade, é compreensível que ainda não fosse latente no serviço público a preocupação com essas questões, talvez por desconhecimento, àquela época, de sua relação direta com a qualidade do serviço.

Então a busca avançou ao mais recente e importante acontecimento legal para o funcionalismo iguaçuano, o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos – PCCV – do Poder Executivo Municipal, regido pela Lei nº 4.095/11. Nesse ponto, logo no sexto artigo, nos deparamos com a preocupação com a capacitação — ausente no Estatuto de 1992, e devidamente captada pelo legislador em 2011 - conforme segue:

.Art. 6º. A política norteadora dos Planos de Cargos e Carreiras do Poder Executivo e da Fundação Educacional e Cultural de Nova Iguaçu têm, por princípio, a maximização da realização do potencial individual do servidor, tendo por objetivos:

- I - efetivar a valorização do servidor pelo reconhecimento dos esforços individuais na direção do crescimento profissional;
- II - proporcionar aos servidores pleno conhecimento das oportunidades de progresso e promoção na carreira;
- III - estabelecer um clima participativo e de confiança mútua entre o Município e sua Fundação e o servidor sobre as perspectivas de desenvolvimento profissional;
- IV - motivar e encorajar o servidor na exploração de sua capacidade em busca de maior conhecimento e desenvolvimento profissional;
- V - criar condições para o desenvolvimento e manutenção de talentos no serviço público municipal.

(NOVA IGUAÇU, 2011, p. 3)





## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

Foram consolidadas as carreiras municipais, e criados níveis e classes para progressão – por tempo de serviço – e promoção – por diversos critérios –, um grande avanço para os servidores. A política que se tentou criar com o PCCV, no entanto (apesar de significar um salto imenso naquele momento, ao engendrar algo antes desprezado pela legislação municipal), não tem se mostrado plenamente eficaz, como mostrado a seguir. Abaixo, temos os critérios para a promoção disciplinados no PCCV:

Art. 16. Para concorrer à promoção, o servidor deverá, cumulativamente:  
I – ter cumprido o interstício mínimo de 5 anos de efetivo exercício na classe inicial, padrão de vencimento A;  
II- ter cumprido e ser aprovado em estágio probatório;  
III- estar no efetivo exercício de seu cargo, considerando como tal os casos previstos no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;  
IV – obter, no mínimo, sete pontos na média das avaliações a que for submetido

§ 1º. A obtenção de nova titulação acadêmica pelo servidor, após a investidura em seu cargo, contará pontos fins da avaliação a que se refere o Inciso IV supra, sendo consideradas, de acordo com os grupos funcionais descritos no art. 5º, as seguintes titulações:

- a) Operacional: fundamental completo e ensino médio;
- b) Apoio: médio, graduação e especialização;
- c) Funcional e Técnico: graduação, especialização e mestrado;
- d) Especialista: especialização, mestrado e doutorado.

§ 2º. Para fins do § anterior, a obtenção de titulação de ensino fundamental e médio completo valem um ponto cada; a de graduação, dois pontos; a de especialização pós-graduação lato sensu), três pontos; e de mestrado e doutorado, quatro pontos.

(NOVA IGUAÇU, 2011, p. 3)

Analisando estes critérios percebemos que ainda não se fala em capacitação, porém em titulação acadêmica, a qual é dado pouquíssimo valor, já que o ponto principal considerado para a promoção é a avaliação de desempenho. Essa medida dá força à subjetividade, tornando o fator “obtenção de nova titulação acadêmica” pouco relevante para a promoção. Isso, pois passa a existir a possibilidade de que erros de avaliação de desempenho como o Efeito Halo, o Efeito Horn entre outros.

Como ensina Chiavenatto (2010), esses erros podem alterar a nota de determinado subordinado para maior fazendo-o superar a nota de outro servidor considerado de igual desempenho, mesmo que este tenha concluído uma graduação, por exemplo (dois funcionários “nota 7”: um conclui graduação e soma 2 pontos e outro ganha 3 pontos pela avaliação equivocada) ou o inverso, onde a nota baixa do próprio servidor “anularia” a pontuação obtida pela nova titulação. E já que estamos falando de capacitação, estes equívocos de avaliação poderiam, de forma cíclica, ser gerados pela falta de capacitação dos próprios avaliadores. Vencida essa problemática, e após o interstício mínimo de cinco anos, a promoção confere aumento de 2,5%. Para os cargos enumerados no PCCV, são possíveis duas promoções na vida funcional: para a Classe II e para a Classe III.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

A capacitação aparece nos artigos finais do PCCV, como uma obrigação do Poder Executivo Municipal e de seus servidores, instituída como atividade permanente a “criação e desenvolvimento de hábitos, valores e comportamentos adequados ao digno exercício da função pública”. Porém, nenhuma retribuição específica é listada: não há menção à promoção na carreira; não há gratificação ou incentivo financeiro; não há nenhuma licença para facilitar a capacitação periódica etc.

Ou seja, a capacitação aparece como mandamento legal, o que foi um avanço, mas no cotidiano do serviço municipal o impacto do PCCV nesse aspecto se mostra tímido e pouco efetivo. Para diminuir mais ainda essa efetividade, no cenário coabitam a Progressão por Tempo de Serviço e o Adicional de Tempo de Serviço (triênio), que estimulam os funcionários a desejar que o tempo passe mais rápido, somente, pois o fato de se capacitarem ou mesmo desempenharem suas funções com excelência, não impactaria diretamente em seus vencimentos ao longo da vida funcional.

Além dos fatores já apontados, observou-se também pela análise da legislação municipal e de dados encontrados no Portal da Transparência do site da Prefeitura de Nova Iguaçu, bem como na seção do Diário Oficial, que existem algumas discrepâncias no tratamento entre as diversas carreiras do município no que tange à questão da qualificação.

Na carreira de Professor, o funcionário que cursar graduação, especialização, mestrado e doutorado, para cada um desses títulos, fará jus a uma progressão na carreira com um bom aumento salarial correspondente (variando de 5% no caso de especialização até 64% no caso de doutorado).

Já na carreira de Procurador Municipal, os títulos acima (exceto graduação, requisito do cargo) conferem 10%, 20% e 30% de Gratificação de Incentivo à Qualificação, respectivamente. Percebe-se que o tratamento dado é diferente de todos os demais cargos do executivo municipal, onde não há nem progressão direta na carreira (como disse um dos servidores entrevistados) nem outros incentivos à busca do conhecimento. No Estatuto do Magistério (que não é o mesmo dos outros servidores), por exemplo, é prevista Licença Remunerada para Realização de Pós-Graduação, benesse da qual ocupante de nenhum outro cargo pode usufruir, por definições estatutárias.

### **4.2 – Ações e Intervenção**

A Constituição nos ensina que todos são iguais perante a Lei, porém, o oposto não é verdadeiro. A Lei, de fato, não é a mesma para todos, como pode-se perceber durante o levantamento efetuado. Essas distinções legais, no entanto, são comuns e necessárias no Estado de Direito, utilizadas como norteadoras de conduta para fortalecer políticas públicas. Se o gestor da cidade precisa que determinada área se desenvolva mais depressa, ele pode pleitear junto à Câmara Municipal benesses a essa classe, a fim de que a recompensa ajude a trazer os melhores resultados pretendidos. Por exemplo, criar um bônus de produtividade para os médicos visando diminuir o tempo de espera nas unidades públicas de saúde.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

No entanto, há de se proceder com cuidado essas medidas para mitigar os efeitos colaterais. Pensemos na situação do quadro técnico de servidores de Nova Iguaçu. Surge um problema quando o funcionário administrativo descobre que para cursar uma pós-graduação em nível de doutorado um docente municipal, além de ter direito à licença remunerada durante todo o curso, terá um aumento salarial imediato de 64% após o término do mesmo. O problema é que dificilmente aquele técnico-administrativo se sentirá incentivado a ingressar na empreitada infrutífera que é a qualificação para a sua categoria. Pois a qualificação para ele significa dedicar seu tempo, esforço intelectual e financeiro, enquanto exerce sua jornada integral de trabalho, para somar quatro pontos à sua avaliação de desempenho que, dependendo de aspectos subjetivos e se tudo der certo, lhe renderá 2,5% de aumento (o retorno é vinte e cinco vezes menor, isso se já não houver sido promovido pelo limite de duas vezes na vida, quando o retorno será zero).

Diante deste contexto, a primeira ação proposta é uma alteração estatutária que permita pelo menos uma jornada reduzida para que todos os servidores (e não somente docentes) sejam estimulados a continuar os estudos após a graduação — não há nenhum pós-graduado entre os entrevistados, certamente por essa falta de incentivo. Essa alteração deve ocorrer a partir de um Projeto de Lei do Prefeito, enviado à Câmara Municipal de Nova Iguaçu.

Outra medida que auxiliará o processo de estímulo é a desvinculação, no PCCV, da obtenção de nova titulação da promoção por desempenho, tal como é no serviço federal. Logo, a promoção por desempenho passará a considerar somente fatores relativos ao desempenho. As titulações, então, assumirão papel semelhante ao desempenhado na carreira de Procurador Municipal (retribuindo uma gratificação em percentuais, imediatamente ao término do curso, sem delongas). A efetivação dessa medida trilha o mesmo rito da anterior, dependendo do Prefeito e dos Vereadores.

Também é importante que esteja claro na Lei que a área da titulação deve guardar afinidade com a de atuação. Essas alterações seriam um forte incentivo à correção do cenário atual, onde muitos servidores se qualificam, mas fora da área de seu cargo, conforme dados obtidos nas entrevistas.

No caminho rumo à capacitação há duas grandes barreiras: o Adicional por Tempo de Serviço e a Progressão por Tempo de Serviço. Aqui, devido à cultura organizacional estabelecida, as medidas necessárias serão bastante impopulares, pois passam pela extinção destes dois institutos. O valor já agregado às remunerações por esses benefícios deverá ser redistribuído na carreira através de uma reformulação, sendo criada a Progressão por Capacitação, onde o servidor terá uma cota de horas de capacitação a cumprir para aumentar seu salário durante toda sua carreira. Dessa forma, funcionários novos serão estimulados a se capacitar, enquanto os antigos farão cursos para se atualizar, acabando com a cultura da petrificação de práticas equivocadas, arraigadas pelo costume. A medida também é alteração legal que impacta na folha de pagamento, logo, de iniciativa do chefe do executivo.

Na seção sobre capacitação, no PCCV, são citadas entidades que são referência em cursos para servidores públicos, como a Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado.



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

Outra forma de estímulo, além de enviar os servidores para cursos externos, é criar algo como uma “Escola de Formação Municipal”, com a criação de um banco de instrutores na Prefeitura, com processo de seleção baseado no grau de capacitação do servidor (outro incentivo à capacitação). Esses instrutores seriam responsáveis pela constante capacitação interna na Prefeitura, fazendo jus a uma bonificação sobre o salário e também sendo dispensados do expediente no período necessário para a preparação e realização dos cursos. O Secretário Municipal de Planejamento, Administração e Gestão pode criar essa escola através de uma portaria, já que o benefício recebido pelos instrutores já existe no Estatuto dos Funcionários do Município de Nova Iguaçu. Sendo assim, a dificuldade para implementação deste passo é pequena.

Também é importante que se crie uma Comissão Permanente de Qualificação e Capacitação para promover as ações efetivadas, pois ainda há muitos servidores que desconhecem seus direitos. Essa comissão também seria encarregada de organizar as capacitações internas e externas, gerir o banco de instrutores, controlar o nível de capacitação nos setores, e ainda prestar as orientações aos servidores. O projeto embrionário deveria ocorrer na Secretaria de Planejamento, Administração e Gestão — pois lá está localizada a Superintendência de Recursos Humanos, órgão central de RH da Prefeitura — sendo disseminado nas demais secretarias depois de amadurecido. A comissão também pode ser criada por ato do Secretário Municipal.

Como ficou evidenciado, e não poderia ser diferente tratando-se de gestão pública, as ações de intervenção propostas dependem de vontade política. Umas mais do que outras, por envolverem mais atores políticos, como é o caso das alterações estatutárias. Assim, para produzir resultados o mais rápido possível, a recomendação é que se inicie pelas medidas menores. Até porque os resultados de sua implementação reforçarão a necessidade de expandir os esforços rumo às demais.

### 5 – Conclusão

Do estudo depreendemos que o nível de capacitação dos servidores municipais no órgão estudado é de 50%, ou seja, apenas metade dos entrevistados fez algum curso nos últimos dois anos. Outra característica evidenciada foi o nível de capacitação mais baixo entre os funcionários mais antigos. Nenhum dos entrevistados com mais de dez anos de Prefeitura (três) realizou curso no período determinado. Dos servidores com cinco a dez anos de serviço, 60% não realizou nenhum curso no período.

Metade dos servidores entrevistados não se aperfeiçoaram nos últimos dois anos. Além disso, metade dos que responderam ter se capacitado fizeram apenas um curso nos últimos 24 meses, número considerado baixo e incompatível com os cinco ou mais cursos realizados pela outra metade, os três servidores que mais se aperfeiçoaram.

Desse universo de doze servidores é possível afirmar que apenas 16,66% (ou dois deles) foram devidamente capacitados nos últimos dois anos. Isso porque esse é o número de entrevistados que relatou ter sentido um aumento na segurança com a qual desempenha suas



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

funções em razão da capacitação. Além disso, como o ordenamento jurídico é dinâmico e está em constante mudança, pelo menos um curso de atualização anual deveria ser realizado por todos os servidores. Dessa forma, muitos equívocos seriam evitados e isso diminuiria os reflexos das disfunções burocráticas nos órgãos municipais.

A legislação municipal tem se mostrado forte norteadora de uma cultura organizacional comodista, já que o esforço individual em busca da primazia profissional e da excelência não rende muitos frutos à maioria dos servidores. Para estes, a valorização funcional direta, por lei é nula; e a indireta, subjetiva. A análise demonstrou que algumas carreiras do executivo, no entanto, estão bem avançadas em termos legais, em relação ao estímulo à qualificação e capacitação. Tendo em vista este diagnóstico, o trabalho objetiva que possa a Secretaria de Planejamento, Administração e Gestão, por abrigar o órgão central de recursos humanos da Prefeitura, suscitar tais questões ao legislativo, através do Chefe do Executivo, buscando viabilizar uma diminuição destas discrepâncias, que têm efeitos estruturais perversos.

Com a adoção das medidas propostas, naturalmente as mudanças começariam a ocorrer já no curto prazo, pois o incentivo financeiro atrairia diversos olhares à capacitação. Após este primeiro momento, os servidores continuariam a se atualizar, não somente tendo em vista a questão financeira, mas por assimilarem melhor os benefícios que isso traz, pois o cotidiano se torna mais leve com o domínio pleno das atribuições.

Pensando de forma mais ampla, a fluidez diminuiria os conflitos, o que reduziria o estresse laboral, trazendo benefícios inclusive à saúde dos funcionários. Além disso, a possibilidade de um banco de instrutores também pode significar satisfação profissional e *status* aos colaboradores, agregando fatores motivacionais. Com o nível de qualificação do quadro aumentando gradativamente, o retrabalho sofreria uma diminuição drástica, impactando diretamente na celeridade processual e também em seus custos. O contribuinte e usuário do serviço público observaria suas demandas serem atendidas com menos tempo e menos gasto público. Haveria, também em razão da especialização dos técnicos, uma mitigação dos casos de concessões indevidas – mais redução de gastos.

Na hipótese de nada diferente acontecer e seguir o fluxo atual, os funcionários novos, que ainda capacitam-se, apesar da conjuntura organizacional não incentivá-los para tal, deixarão de atualizar-se com o passar do tempo à medida que se cansam sem estímulos, indo ao encontro da situação por que passam hoje os servidores mais antigos. Isto replicará o cenário dos últimos anos, dando continuidade ao ciclo da precariedade do conhecimento institucional. Quem sofre é a própria comunidade, dos usuários do serviço aos colaboradores e até gestores, fazendo um esforço enorme para alcançar até os objetivos mais simples.

Alguns limitadores deste estudo foram a alta rotatividade de servidores na administração municipal iguaçuana; a composição do quadro de colaboradores por grande parte de cargos comissionados e estagiários; e a baixa adesão dos servidores à pesquisa, com somente doze pessoas se disponibilizando a responder ao questionário. Propõe-se que seja pesquisado futuramente se há uma relação entre a alta rotatividade de funcionários efetivos e a quantidade de servidores comissionados e estagiários com o nível de capacitação do quadro técnico pois,



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

aparentemente, a soma daqueles dois primeiros tópicos implica menor retenção de conhecimento no órgão público, o que eventualmente mantém os níveis de capacitação baixos.

### Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.

BITTENCOURT, M. A.; ZOUAIN, D. M. **Escolas de Governo e a Profissionalização do Servidor Público**: Estudo dos Casos da Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas – ESPEA e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus – FESPM. Revista ADM. MADE, ano 10, v. 14, n. 2, p. 75-94, maio/set, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CHIAVENATTO, Idalberto. **Gestão de Pessoas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

DO AMARAL, Helena Kerr. **Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 57, n. 4, p. 549-563, 2006.

FONTAINHA, F. *et al.* **Processos Seletivos Para A Contratação De Servidores Públicos: Brasil, o país dos concursos?** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático**: Reflexões sobre a burocracia estatal. Revista Organizações & Sociedade. Salvador, v. 13, n. 37, p. 143-160, junho, 2006.

NOVA IGUAÇU. **Lei Complementar nº 40, de 03 de dezembro de 2014**. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 12/2005. Disponível em:  
<[http://www.novaiguacu.rj.gov.br/web2/img/diario\\_oficial/PMNI\\_207.pdf](http://www.novaiguacu.rj.gov.br/web2/img/diario_oficial/PMNI_207.pdf)> acesso em 04/11/2017

NOVA IGUAÇU. **Lei nº 2.378, de 29 de dezembro de 1992**. Estatuto dos Funcionários do Município de Nova Iguaçu. Disponível em:  
<[http://www.previni.com.br/images/legislacao/lei\\_m\\_%202378.pdf](http://www.previni.com.br/images/legislacao/lei_m_%202378.pdf)> acesso em 04/11/2017.

NOVA IGUAÇU. **Lei nº 3.526, de 19 de setembro de 2003**. Revisa e atualiza o Estatuto do Magistério Público Municipal, de acordo com a Lei nº 2.905, de 26 de Junho de 1998 e dá outras providências. Disponível em <[http://cmni.rj.gov.br/legislacao/leis\\_mun/lei\\_3526.pdf](http://cmni.rj.gov.br/legislacao/leis_mun/lei_3526.pdf)> acesso em 04/11/2017.

NOVA IGUAÇU. **Lei nº 4.095, de 07 de julho de 2011**. Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores do Poder Executivo Municipal. Diário Oficial do Município de Nova Iguaçu, 07 de julho de 2011.



BACHARELADO EM  
ADMINISTRAÇÃO  
**PÚBLICA**  
MODALIDADE SEMI-PRESENCIAL



## TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – RELATÓRIO TÉCNICO

---

SOUZA, E. C. **A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais.**  
RAP Rio de Janeiro, p. 73-88, jan/fev, 2002.