Trabalho apresentado no 7º Congresso Nacional de Iniciação Científica - CONIC-SEMESP 2007

A reestruturação do recursos humanos em uma autarquia estadual: dificuldades encontradas e possíveis soluções

Autora: Shirlei Marconato da Silva Vendite - Administração
Professores Orientadores: Ms. Daniela Maria Cartoni
Esp. Paulo Bareli

Faculdade Comunitária de Campinas - Unidade 3

Resumo

Este artigo relata informações colhidas com a reestruturação da área de Recursos Humanos em uma autarquia estadual, apontando as dificuldades encontradas para aplicar e ajustar normas e legislações aos colaboradores da área de saúde da empresa. Descreve os impactos ocorridos com esta mudança, relatando as falhas na implantação do sistema de gerenciamento de pessoas com a falta de preparo para os líderes multiplicadores. Por outro lado, trata também das mudanças ocorridas com a entrada de novos colaboradores por prazos indeterminados, motivando os trabalhadores estáveis a se empenharem em seu desenvolvimento pessoal e profissional para a manutenção da competitividade da organização.

Palavras-chave: reestruturação organizacional, gestão de recursos humanos, setor público.

Introdução

Nos últimos anos, muito tem se comentado sobre a modernização da gestão de Recursos Humanos dos órgãos públicos e, consequentemente, a eficiência deles. Várias empresas públicas contratam consultorias para mapear os problemas e atualizar seus modelos de gerenciamento, mas na presente pesquisa observa-se que, mesmo utilizando ferramentas de gestão como o planejamento estratégico[1], persiste na instituição uma forte influência do sistema burocrático tradicional, o que emperra o andamento das mudanças e as melhorias propostas.

Na organização estudada, o processo de reestruturação iniciou-se com a aplicação da metodologia GEPRO[2] para revisão de processos internos e o conhecimento dos processos existentes em cada uma das áreas que compõem a gestão dos recursos humanos, já que muitas vezes na administração pública apresenta-se limitada à estrutura muito verticalizada destas organizações.

Como a instituição pesquisada é de grande porte e envolve atividades de ensino, pesquisa e extensão, esta pesquisa avalia apenas a área relativa aos serviços de saúde, que tem em seu quadro cerca de quatro mil colaboradores (servidores técnicos e administrativos). Esse número representa cerca 45% dos colaboradores da instituição. A atividade escolhida é a da "Adequação da Jornada de Trabalho dos Colaboradores" dessa área que, por necessidades específicas da implantação do complexo hospitalar, era cumprida de forma irregular e trazia impacto negativo para a administração dos recursos humanos.

Objetivo

O objetivo do estudo é compreender a ação da área de recursos humanos e seu processo de reestruturação na gestão pública para uma administração voltada para a contratualização de resultados. Pretende analisar as medidas aplicadas e os seus impactos nas áreas afetadas.

Metodologia

Para o desenvolvimento do trabalho foi realizada uma pesquisa bibliográfica (livros, artigos científicos, monografias e teses) relacionada à gestão de pessoas, em especial sobre os aspectos pertinentes a sua aplicação na gestão pública. Para a elaboração da análise contou-se também com a vivência como observadora da implantação da adequação da jornada de trabalho ocorrida na instituição objeto de estudo (entidade de regime jurídico denominada autarquia estadual), localizada na região metropolitana de Campinas. Foram avaliadas a forma de implantação e as conseqüências das mudanças ocorridas com a adoção de novas metodologias de gestão de pessoas, processos e planejamento estratégico, buscando verificar qual a sua consonância com as informações constantes da literatura disponível sobre o tema.

Desenvolvimento: dificuldades na implantação

As mudanças introduzidas na instituição iniciaram há 05 anos, visando a maior integração entre a Unidade Central de Recursos Humanos e os colaboradores das unidades setoriais. Pela primeira vez, possibilitou-se que um colaborador do RH setorial[3] tivesse um contato direto para explicar as dificuldades diárias e as necessidades de alterações na gestão, como exemplo o apontamento correto da freqüência diária. Esta oportunidade de integração permitiu uma compreensão do processo de mudança, inovando na forma de estabelecer contatos e gerenciar conflitos, diagnosticando o impacto das medidas adotadas e avaliando como os colaboradores estavam assimilando a mudança.

A ação para adequação da jornada de trabalho possibilitou a visão completa do problema, demonstrando de forma clara as falhas no gerenciamento das pessoas em instituições públicas. Como exemplo deste diagnóstico, pode-se citar as falhas evidenciadas em falhas na comunicação entre o RH e os colaboradores, falhas na informatização e na estrutura de funcionamento dos serviços integrados de informação, falhas no treinamento das lideranças relativo à gestão de pessoas e, por fim, falta de informação adequada sobre as alterações e a participação dos colaboradores no processo.

Observa-se que estes fatores estão integrados a falta de treinamento para os colaboradores envolvidos na gestão de recursos humanos setoriais, oferecendo uma visão mais ampla do negócio e da própria organização para a necessidade dessa alteração.

Servidores atingidos pela medida

Este processo de mudança teve como parte integrante uma medida que visava atender determinação da Instituição para redução de horas extras, regularização do intervalo intrajornada[4], cumprimento da jornada semanal constante dos contratos de trabalho firmados com os colaboradores.

Com isso, foi alterado o horário de trabalho dos colaboradores do noturno que faziam a escala 12 x 60 horas para 12 x 36 horas; assim como redução do número de folgas da escala de 6 (seis) horas de segunda a segunda-feira e alterado de 6 para 8 horas diárias as escalas das atividades exercidas de segunda-feira a sexta-feira.

Cerca de 90% (noventa por cento) dos trabalhadores da área de saúde tiveram seu horário de trabalho reajustado. Ressalta-se que cumpriam em média 30 a 36 horas semanais, quando o contrato de trabalho estabelece que sejam cumpridas 40 horas semanais. A alteração afetou a quantidade de folgas no mês.

Com as alterações propostas, a jornada contratual e os horários de trabalho passaram a ser distribuídos da seguinte forma:

Tabela 1 - Colaboradores atingidos pela medida por jornada contratual

Jornada Contratual	Porcentagem de colaboradores
20 e 24 horas semanais	0%
30 e 35 horas	4%¨
40 horas	90%
44 horas	6%

Tabela 2 - Colaboradores atingidos pela medida por horário de trabalho

Horário de Trabalho	Porcentagem de colaboradores
Noturno	5%
Diurno	95%

Para a instituição, a adequação do horário de trabalho resultou em melhoria no atendimento, redução significativa das horas extraordinárias pagas, correção de alocação de colaboradores e a diminuição da necessidade de contratação.

Em contrapartida, observa-se nos primeiros três meses após a implantação da medida um aumento significativo no absenteísmo, que culmina em "dobras de plantões" e aumento do número de afastamentos para tratamento de saúde, motivado por tais "dobras". Com isso, foi reeditada a norma e a instrução normativa e criado um prêmio assiduidade com o objetivo de premiar os colaboradores sem faltas e solucionar assim o problema do absenteísmo.

Ações preparadas

Para minimizar os possíveis reflexos negativos da adoção desta medida para adequação da jornada de trabalho dos colaboradores, várias ações foram inseridas pelas gerências das diversas áreas de Recursos Humanos da instituição. Dentre elas, destaca-se a criação de uma comissão da área de saúde, com o objetivo de fazer a interface com os recursos humanos setoriais para tratar os problemas encontrados no dia-a-dia e suas possíveis soluções; implantação de controle do quadro de pessoal e reposição imediata de colaboradores que deixaram a instituição; treinamento dos servidores para implementação de novas políticas e normas; aperfeiçoamento do Banco de Competências[5] e treinamento para os líderes, gerentes e gestores do complexo hospitalar visando um programa eficaz de motivação e modificação da cultura e comportamento organizacional.

Ocorreram modificações no sistema de gerenciamento de recursos humanos e a implantação do ponto eletrônico; criação do banco de dados para o controle do absenteísmo e a criação de banco de dados relativos à saúde do trabalhador para o planejamento e acompanhamento da saúde dos mesmos.

A unidade Central de RH passou a fazer a interface e analisar as implantações e mudanças necessárias, visando direcionar a descentralização das atividades que podem ser executadas pelo RH do complexo hospitalar. Estas ações setorializadas passam a ocorrer por meio de treinamentos, revisão de alguns processos com as falhas detectadas e correção dos mesmos, auxílio na simplificação e correção dos manuais existentes, utilizando para isso ferramentas de tecnologia da informação, bem como elaboração de normas e instruções normativas para correção desses processos.

Análise das ações

A partir da análise realizada por meio de uma revisão bibliográfica sobre o assunto e as ações implantadas na organização estudada, pode-se identificar a cultura e o comportamento organizacional como um dos fatores que mais trazem dificuldades para a gestão de recursos humanos na administração pública.

Por cultura organizacional entende-se a identidade organizacional, que tanto age como elemento de comunicação e consenso, como oculta e instrumentaliza as relações de dominação. Em outras palavras, o modo informal e compartilhado de perceber e atuar em uma organização (FLEURY, 1996).

De acordo com SCHEIN (1982, pg. 41), um dos mais importantes estudiosos da cultura organizacional, podemos defini-la como "um conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu, ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funciona bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas".

Ainda segundo este autor, a cultura organizacional possui elementos que são inconscientes, por ele denominados de pressupostos básicos. Tais elementos são internalizados nas relações do cotidiano da empresa e são cada vez mais confirmados e enraizados à medida que as práticas são validadas pela organização como a forma mais correta de se realizar as tarefas.

Hoje, de uma forma geral, todos os colaboradores do serviço público carregam consigo uma cultura e comportamento organizacional deformados. Parte da culpa seria dos administradores que não aplicam uma política motivacional e parte do próprio colaborador que acredita que fazendo ou não, melhorando ou não, não deixará de receber seu salário.

A constatação de SROUR (2005, pg. 34) **"**Ninguém consegue emprego sem escolaridade" também é válida ao servidor público. Todavia, o que se constata dentro da instituição pesquisada é uma relativa

passividade. Enquanto as condições do mercado de trabalho e a visão de mundo das pessoas evoluíram, o servidor público muitas vezes ficou estagnado.

Mesmo com todos os programas de treinamento e desenvolvimento que colocados em prática através do planejamento estratégico, os gestores de recursos humanos setoriais, em sua maioria, não conseguiram acompanhar essa evolução e ficaram em uma situação delicada, gerenciando tarefas e pessoas para as quais não estão tão bem preparados ou qualificados. Somam-se a isso os recursos materiais insuficientes e funcionários com poucos conhecimentos das novas metodologias e tecnologias utilizadas exigindo maior esforço para conseguir o mínimo exigido.

Outro ponto importante dentro do contexto analisado é que, como não se esperava que tais inovações fossem introduzidas no setor público, o próprio servidor e a instituição não atentaram de forma adequada para a necessidade do desenvolvimento humano para o sucesso na implantação de mudança. Esta falta de mobilização prévia fez com que a cultura passasse a ser avaliada como sacrifício e não beneficio.

A estrutura do organograma da empresa pública, embora neste caso, esteja cada vez mais horizontalizada dentro de alguns setores, impede que se modifique a cultura que está entranhada dentro da maioria dos colaboradores, uma vez que ainda é fechada e verticalizada em padrões burocráticos tradicionais (MAXIMINIANO, 2004). Os passos dados para a modernização ainda não estão completamente concretizados e por isso não permitem consolidar uma estrutura diferenciada. A tendência e o risco de quem assume os postos de gestão e/ou de liderança acabam sendo contaminados pela falsa idéia de poder dada por essa estrutura herdada. Observa-se um acentuado grau de desmotivação e a busca de manutenção das "zonas de conforto" baseadas na estabilidades no emprego garantida ao servidor público, que perpetuam o antigo pensamento de que "ninguém tira o meu emprego".

Por outro lado, apesar das resistências, consta-se que estas mudanças começam a surtir resultados quanto à preocupação com o desenvolvimento pessoal e profissional que deverão ser mais visíveis em médio prazo. Com o grande número de pedidos de aposentadoria, licenças médicas e dispensas, a instituição estudada passou a contratar profissionais especializados para atuarem em seu quadro de pessoal. Desta forma, além da necessidade de pessoas que tenham o perfil e escolaridade condizente com as atividades a serem desempenhadas, esta ação acabou trazendo como reflexo o incentivo e motivação aos seus colaboradores para buscarem esse novo horizonte e disseminar com isso uma nova cultura na organização.

A entrada desses novos profissionais, muitos de empresas privadas e de outros setores, trouxe um novo momento para a empresa de auto-desenvolvimento dos colaboradores, motivados por estes profissionais que tem visão diferente de administrar e de desempenhar suas funções, com conhecimentos de novas tecnologias.

Um aspecto a ser considerado neste processo de mudança para facilitar o trânsito das informações entre as equipes é o processo de informatização. Embora ela tenha demorado a abranger a área de recursos humanos, é fundamental a sua aplicação nos processos de mudanças. Como diz SROUR (2005, pg. 49), "Com a revolução digital o controle do processo de trabalho deixa de ser responsabilidade exclusiva de um staff de especialistas e de uma gerência centralizadora, substituem-se os treinamentos esporádicos por uma educação permanente."

Resultados

Como pode ser observado no desenvolvimento da pesquisa, para uma reestruturação do papel da área de recursos humanos deve ser realizado um planejamento integrado destas mudanças. Um exemplo é a utilização da informatização, que deve vir acompanhada de um novo formato de desenho organizacional, onde haja a redução do escalão hierárquico e descentralização das tarefas.

O modelo de administração utilizado pela instituição ainda é fortemente marcado pela burocracia, apesar da adoção nestes últimos tempos dos princípios da gestão estratégica. A administração pública ainda está ligada à cultura e comportamento organizacional que tornam mais lentos os processos de mudanças na busca de maior eficiência e eficácia nas ações implementadas. Esclarece SROUR (2005, pg.87) que:

> Entende-se por burocracia uma hierarquia de funcionários que obedecem regulamentos rígidos e uma rotina inflexível, orientados pela estreiteza de horizontes e pela falta de iniciativa, inclinados a acomodação que a estabilidade promove e dissociados da missão da organização.

Depara-se, ainda, com a resistência de alguns colaboradores que, enquanto se avança em tecnologia, estes tendem a agir como se não existissem e não participassem desse processo. Se analisarmos o sistema de mercado e as empresas, algumas virtudes são necessárias, tais como:

> No sistema de mercado, o modo de apropriação dos excedentes passa por algumas virtudes que merecem destaque: a capacidade de organizar uma empresa, a sensibilidade para rastrear as necessidades a serem satisfeitas, a propensão para assumir riscos, a iniciativa para lançar-se uma empreitada e o máximo estímulo para trabalhar. (SROUR, 2005, pg. 96)

Existem ainda heranças do corporativismo dentro da área estudada que podem levar à insatisfação dos colaboradores decorrente das informações repassadas à equipe sobre o orçamento da área. Embora a transparência na dotação de recursos orçamentários seja uma prerrogativa do governo estadual e demais instâncias competentes da gestão pública, isso não impede que os gestores privilegiem o acesso às informações aos seus colaboradores, caminhando na contramão das melhores práticas de gerenciamento de gerenciar as crises e conflitos.

> A adoção de políticas moderadas ou "conservadoras" para não colocar em risco a reprodução da organização e os privilégios distribuídos por seu corpo funcional.
> (...) Passam a considerar as vantagens alcançadas por suas burocracias como "direitos adquiridos. E teimam em conservar o monopólio de determinadas atividades, apesar de não apresentar - e talvez por isso mesmo - um desempenho adequado às expectativas coletivas. (SROUR, 2005, pg. 159)

Apesar de o processo de implantação se encontrar ainda em fase de implantação, ressalta-se que o processo de implantação de alterações no horário de trabalho dos colaboradores prescindiu de maior divulgação prévia para sensibilização dos servidores e da formação de multiplicadores responsáveis por estas mudanças. Quanto à exigência de escolaridade, especialização e busca de novos conhecimentos não são apresentadas de forma vantajosa para ambas as partes envolvidas.

Com esta pesquisa constata-se, portanto, ser urgente e necessária a aplicação de novas metodologias e novas formas de administração para que haja um crescimento organizacional e adequação ao ambiente externo que cobra maior qualidade e agilidade na prestação de serviços por parte do Estado. Este processo deve ser acompanhado da implantação de uma nova cultura e comportamento organizacional.

No caso da organização pública, o uso de indicadores e processos de avaliação de desempenho e/ou resultados poderiam alterar a morosidade das mudanças e eliminar resistências para manutenção do status quo.

Considerações finais

É evidente que o uso das novas ferramentas por parte da empresa como o Planejamento Estratégico e a utilização da metodologia GEPRO (Gestão por Processos) para revisão de processos trouxe grandes avanços na modernização do RH na instituição estudada. As falhas verificadas na adoção desses métodos podem ser corrigidas com a associação de outras ferramentas que limitariam a turbulência no clima institucional e para o processo de mudança da cultura, comportamento e da estrutura organizacional.

Uma ferramenta que pode ser aplicada em conjunto com as que já foram tomadas é a de transparência. Para haver modernização, é necessário que toda a empresa esteja engajada no mesmo objetivo, entendendo e participando do processo. A comunicação deve ser clara entre todos os envolvidos e principalmente adaptados em cada setor para suas necessidades, discutindo com cada grupo as demandas existentes e adequando as soluções, para que os objetivos sejam alcançados.

Referências Bibliográficas

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de Recursos Humanos: Fundamentos Básicos.* 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos Humanos: O Capital Humano das Organizações.* 8 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução a Teoria Geral da Administração.* 7 ed. Rio de Janeiro: Campos, 2005.

FLEURY, Maria Tereza Leme, FISCHER, Rosa Maria. *Cultura e poder nas organizações.* Rio de Janeiro: Atlas, 1991.

FLEURY, Maria Tereza Leme. *Estória, mitos, heróis: cultura organizacional e relações de trabalho.* Revista de Administração de Empresa. São Paulo, out./dez. 1987.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Teoria Geral da Administração.* 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2004.

ROBBINS, Stephen. *Comportamento Organizacional.* 9 ed. São Paulo: Pearson Education, 2005.

SCHEIN, Edgar H. *Psicologia Organizacional.* Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1982.

SROUR, Robert Henry, *Poder, Cultura e ética nas Organizações.* 11 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

Notas

[1] CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração, 2005.

[2] A GEPRO (Gestão por processos) é descrita por CHIAVENATO (2005) e aborda os aspectos relacionados para administrar de forma global e estratégica dentro de um processo contínuo de melhoria.

[3] RH setorial é a sigla utilizada para o departamento de Recursos Humanos em cada uma das unidades administrativas, vinculadas à Unidade Central de Recursos Humanos da autarquia estadual. No caso estudado, refere-se às ações do departamento para o setor da saúde.

[4] Intrajornada refere-se ao intervalo de descanso dentro da jornada diária de trabalho.

[5] Banco de Competências é uma ferramenta do departamento de Recursos Humanos que conta com um banco de dados com as habilidades desejáveis para a ocupação de cargos ou funções.