



ANÁLISE E REFLEXÕES SOBRE A FORÇA DE TRABALHO NO ÂMBITO DO PROGRAMA CENTRAL DO CIDADÃO, DA SEAD/RN.

Ricardo José Elias Nobre¹

RESUMO

A gestão de pessoas, enquanto área do campo da administração pública, enfrenta os desafios crônicos dos quais a gestão pública tem ao seu exercício, sobretudo no Brasil, em função da influência histórica do *modus operandi* pátrio no trato com a "coisa pública" e das exigências irradiadas do regime jurídico na qual se insere e das que emanam diretamente de seu público-alvo: o cidadão. Este quadro se repete em diversas esferas governativas e políticas públicas. Neste sentido, o presente artigo visa proceder uma análise breve sobre a composição da força de trabalho e os desafios nos quais a gestão do Programa Centrais do Cidadão tem a sua frente. A escolha do programa foi proposital, face a sua essencialidade dentro do governo estadual e do formato peculiar que seu corpo de servidores assumiu com a evolução de suas ações. Não somente objetiva propor melhorias diante dos desafios evidenciados, que vão desde interferências políticas na alocação de pessoal, passando pela perda de relevância do programa nas agendas de governo e impossibilidade de contratações próprias que culminaram na formatação peculiar de um "exército de cedidos". Frente a este cenário é feita uma digressão sobre os instrumentais a se utilizar, elencando o Planejamento da Força de Trabalho, como forma híbrida e customizável de formatação de um arranjo mais efetivo aos propósitos do programa

Palavras-chave: gestão de pessoas; administração pública; planejamento;

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A gestão pública, no contexto brasileiro, sempre se deparou com diversos desafios à sua profissionalização e operacionalização. Um deles reside na área da gestão de pessoas que, há muito, se mostra cristalizada com orientações/práticas

¹Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Bacharelado em Direito (UFRN). Atua como bolsista do Projeto Institucional de Pesquisa na Modernização da Gestão Administrativa e Inovação, fomentado pela FAPERN, desenvolvendo trabalhos junto a Assessoria Técnica da Escola de Governo Cardeal Dom Eugênio de Araújo Sales, vinculada à Secretaria de Estado da Administração do Rio Grande do Norte. E-mail: ricardonobre03@hotmail.com.



arcaicas e massivamente políticas, enviesadas pela cultural confluência entre "público e privado"² que, paralelamente, convivem com a necessidade constante de adequar sua pauta de ações aos ideais e normas das quais a administração pública se submete, bem como vem sofrendo com uma maior cobrança para o cumprimento de metas e utilização de ferramentas empregadas no setor privado³.

Tais características não se apresentam como unívocas, muito menos como específicas a um determinado ente federativo, sendo identificadas, sem esforço, nas esferas federal, estadual e, sobretudo, municipal. No caso deste trabalho, em particular, repete-se tal pano de fundo, como contexto chave para a identificação da necessidade de se analisar e focalizar o olhar para o escopo do Programa Central do Cidadão, haja vista a sua essencialidade dentro do rol de ações desenvolvidas pelo governo do Rio Grande do Norte, bem como o formato peculiar que seu corpo de pessoal assumiu para a concretização dos seus propósitos.

Para tanto, esta pesquisa se coloca a proceder uma análise breve sobre a composição da força de trabalho e os desafios nos quais a gestão do programa se insere, no intuito de, não apenas, apresentar um "mini-diagnóstico" acerca da situação atual do programa, mas também de propor, preliminarmente, alternativas ao dimensionamento e superação dos gargalos administrativos vivenciados pela gestão de pessoal nas Centrais.

É importante salientar, aqui, que este estudo se situa no seio de um projeto maior, desenvolvido por este pesquisador no seio do Projeto Institucional de Modernização Administrativa e Inovação, realizado pela FAPERN. Em específico, configura-se como desdobramento de sua "pesquisa-mãe" que se propõe a empreender uma "incursão analítica no programa e em sua proposta de aprimoramento, no intuito de oferecer subsídios para um melhor aproveitamento das soluções e estratégias delineadas"⁴.

Metodologicamente, caracteriza-se como um estudo exploratório, face o propósito de intentar o levantamento de informações quali e quantitativas acerca desta área do programa, com o fito de fazer sua ligação com as teorias da área e, assim, relacionar-se com os objetivos acima descritos, para produção de estratégias mais claras ante os desafios apresentados ao programa.

² A clássica obra *Raízes do Brasil* (1936), do historiador Sérgio Buarque de Holanda evidenciou o conceito do homem cordial, como representação histórica da formação do povo brasileiro. Dentre uma de suas principais características a relativa confusão entre o público e o privado na construção das relações sociais e a consequente incapacidade de se criar balizas entre tais áreas. Trazendo o conceito para o exemplo a ser tratado por este estudo, a gestão de pessoas no setor público, se viu ou ainda se vê refém da influência política derivada dos processos eleitorais, numa clara contrapartida ao apoio político, fundamentada no aspecto da "cordialidade", ou seja, na valorização das afinidades e intimidades desenvolvidas no seio das relações patriarcalistas e familiares.

³ Tal entendimento fora demonstrado por Iara Pinto Cardoso, em artigo editado junto a Revista do Tribunal Superior Eleitoral, no qual empreende uma incursão na apropriação de práticas empresariais à gestão pública, evidenciando, sobretudo, os principais entraves do cenário público na gestão de pessoal e na utilização do ferramental em virtude de suas especificidades.

⁴ Trecho do objetivo geral da pesquisa desenvolvida junto ao Projeto Institucional 'Modernização Administrativa e Inovação'



Este trabalho divide-se em quatro partes, além desta seção introdutória. Inicialmente, pretende-se realizar uma breve caracterização do programa objeto deste estudo para, em seguida, identificar alguns dados e os principais desafios colocados à gestão de sua força de trabalho, com a projeção de, mais à frente, traçar o debate junto à teoria relacionada e assim indicar possibilidades de melhoria para o programa.

SOBRE O PROGRAMA: CARACTERÍSTICAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

O Programa Central do Cidadão

Antes de iniciar a incursão teórica acerca da área de gestão de pessoas, é imprescindível apresentar o Programa Central do Cidadão, de maneira a contextualizar melhor todos os desafios e questões postas diante dele. Sua criação se deu em 1997, no âmbito da Secretaria de Interior, Justiça e Cidadania (SEJUC), por meio de decreto. Seu objetivo consistia em implementar uma nova forma de prestação de serviços públicos no estado, a partir da reunião, em um mesmo espaço físico, de diversos órgãos prestadores públicos, no intuito de facilitar o acesso dos cidadãos norte-rio-grandenses a uma variedade de serviços públicos.

Sua tutela passou para a incumbência da Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS) em 2015 e, a partir de 2019, passou a ser gerenciado pela Secretaria de Estado da Administração (SEAD). Muito embora vinculada a uma pasta, a administração do programa fica a cargo da Coordenadoria de Atendimento ao Cidadão, que desempenha a gestão patrimonial, de recursos, de parcerias, bem como os recursos humanos.

O programa possui uma significativa relevância em meio às ações de governo, não apenas pela natureza e diversidade dos serviços que oferece à população, mas também pela sua espacialização nos territórios potiguares. As Centrais oferecem serviços essenciais à vida pública do cidadão: da confecção de carteiras de identidade e cadastro de pessoa física à prestação de boletins de ocorrência ou até mesmo o oferecimento de espaços para o diálogo com prestadores de serviços como a Companhia de Águas do Estado ou o Instituto de Previdência dos Servidores. Espalha-se por 23 municípios do estado, evidenciando a intenção do Poder Executivo em desconcentrar as possibilidades de prestação de tais serviços para os territórios do estado. O fato é que o programa se presta a oferecer serviços essenciais à população, de tal modo que não se limita a sua própria esfera de atuação, ou seja, se põe a oferecer serviços de competência de outra esfera governativa, como a federal, bem como de firmar parcerias com municípios para a disponibilização de serviços a eles relacionados.

De todo modo, o programa apresenta diversas dificuldades, muitas delas herdadas desde a sua criação e aprofundadas em razão das transferências de pasta, de sua própria envergadura e complexidade, e também da ausência de uma



perspectiva de gestão orientada para o futuro. Assim como tratado no início, o programa tornou-se refém da política eleitoral e da perspectiva político-ideológica dos chefes do Poder Executivo que geriam o estado, fato este que desvelou consequências graves para sua execução, como, por exemplo, a ausência de um padrão de administração e oferta de serviços, consubstanciado pela existência de arranjos paralelos na sua administração, em muito alicerçados pela inexistência de referenciais e marcos normativos de gestão, assim como de um modelo financeiro que oferecesse um suporte de recursos efetivo para o atendimento das atribuições do programa de maneira efetiva e eficaz à população.

O contexto aqui narrado, além de público e notório, já fora identificado em análises realizadas por um consórcio de consultorias em gestão⁵ e reforçada pelos estudos conduzidos na formulação da Proposta de Reestruturação do Programa Central do Cidadão⁶, conduzida pela Secretaria de Estado da Administração (SEAD), e capitaneado pela Escola de Governo Cardeal Dom Eugênio de Araújo Sales, do qual este pesquisador fez parte.

Constituído esse panorama, é possível evidenciar um quadro complexo do programa: de um lado percebe-se a sua essencialidade, como um shopping de serviços públicos, com bom nível de avaliação por parte dos cidadãos-usuários; de outro, vivencia uma série de dilemas na tentativa de conciliar déficits crônicos (sobretudo em relação a finanças e pessoal) com os princípios constitucionais, balizas normativas e a pressão por melhores resultados em sua atuação.

Os principais desafios

Notadamente, em relação ao gerenciamento de sua força de trabalho, o programa apresenta uma série de desafios, sobretudo em função de um formato peculiar que assumiu seu corpo de agentes para o cumprimento dos objetivos essenciais das Centrais do Cidadão. A falta de um projeto orientado para a consolidação e continuidade do programa, somado à necessidade premente de manutenção de suas ações e o crônico déficit de pessoal e impossibilidade de contratação do estado propiciaram o ambiente para a formação de um verdadeiro "exército de cedidos", ou seja, servidores oriundos de outras secretarias e órgãos da administração direta/indireta e/ou prefeituras, direcionados ao programa ora por favorecimento político, ora por necessidade específica.

O programa não dispõe de servidores próprios, ou até mesmo contratados pela sua pasta titular e destinados a atuar em seu favor. É constituído, atualmente, por 384 agentes, em sua maioria cedidos de outros entes, o que cria uma trinca

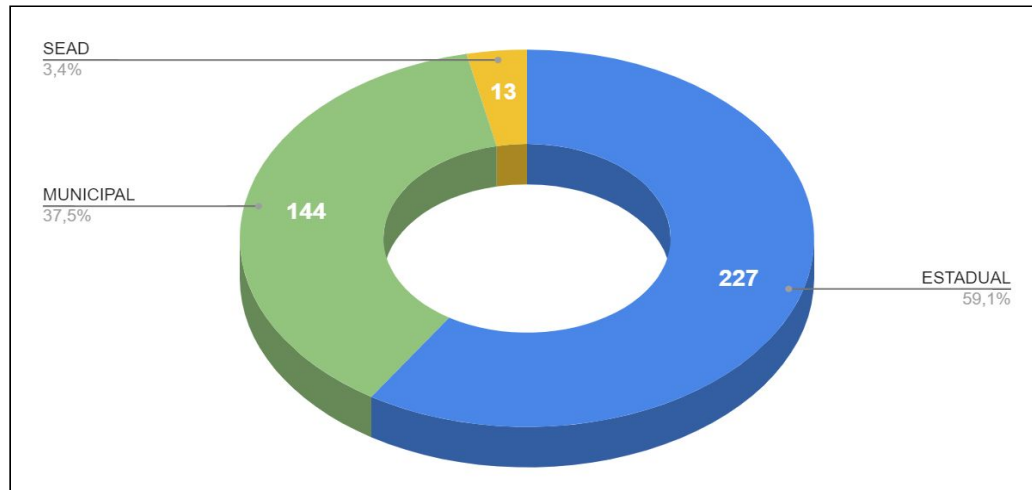
⁵ Para a execução do Projeto RN Sustentável, financiado pelo Banco Mundial, o governo do Rio Grande do Norte contratou os serviços de um consórcio de consultorias especializadas para a realização de estudos e apresentação de propostas que subsidiassem o Planejamento Estratégico e o Realinhamento Organizacional das Centrais do Cidadão. O consórcio, formado pelas empresas KPMG e E-stratégia Pública, apresentou os documentos em fevereiro de 2017.

⁶ Esta proposta se configura como um desdobramento das atividades da Comissão de Discussão do programa, criada em 02 de dezembro de 2019 pela SEAD, após a identificação de falhas na execução do programa e necessidade de ajustes para sua continuidade.



ainda mais complexa para a gestão do programa. Em esforço de caracterizar a população de servidores das centrais, o gráfico abaixo evidencia sua composição:

GRÁFICO 01 - Composição da força de trabalho do Programa de acordo ao ente cedente.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CODACI (2020).

O gráfico evidencia a diversidade da composição da força de trabalho atuante no programa em que contrastam diretamente significativas parcelas de servidores estaduais, advindos de diversos órgãos, e agentes cedidos de entes municipais (prefeituras e câmaras). Tal formato foi sendo delineado com o passar dos anos, na operacionalização do programa, como um retrato direto das debilidades acima listadas. Importa ressaltar, aqui, que esta formação diversa tem implicações diretas sobretudo na colmatação das premissas almejadas pelo programa bem como em sua sujeição à influências externas, especialmente as de caráter político-partidário.

De toda sorte, apresentado o cenário atual, interessa adentrar ao âmago das Centrais do Cidadão, de como foram idealizadas e gerenciadas com o passar do tempo. Em sua origem, o programa se configurava como uma verdadeira vitrine do serviço público potiguar, haja vista sua inserção como prioridade de governo à época. Naquele momento, constituiu-se um sistema compensatório a partir da provisão de uma gratificação (que será tratada também adiante), para selecionar melhor os servidores que iriam compor a força de trabalho do programa. Muito embora favorecesse a alocação de servidores reconhecidos pela excelência na prestação de seus serviços, não houve, em tal momento, a projeção de formação de um quadro específico de servidores para o programa. Acabou por consolidar um fundamento político na seleção dos potenciais agentes que, com o passar do tempo, foi incorporado à lógica de gestão do programa, se mostrando como uma verdadeira pecha, haja vista se configurar como um elemento de ingerência e incidência de influências fora da base gerência do programa.



Desdobramento direto disso é a constituição de zonas de influência política-partidária em sua gestão, permitindo o desenvolvimento de arranjos paralelos, exógenos ao Programa, que implicam diretamente nos seus fundamentos. A lógica de favorecimento na indicação de servidores reverbera em suas atividades diárias, como, por exemplo, no descumprimento de agendamentos efetuados pelos usuários. Todavia, o maior imbróglgio proveniente de tais arranjos é a conferência de poder a prefeitos em Centrais cuja maioria de servidores provém do executivo municipal, o que conflita diretamente com o papel de gerência da CODACI, da SEAD e da Chefia do Executivo estadual, impossibilitando ações mais efetivas.

Motivou a formação do ‘exército de cedidos’ indicada anteriormente, com a seleção e indicação de servidores de outros órgãos e entes para desenvolver seus trabalhos nas centrais. A prática se asseverou com o decorrer dos anos e sucessão de gestões, cristalizando-se, muito pela necessidade evidente de manutenção dos serviços, frente ao crescimento da população e, conseqüentemente, da demanda. A partir da identificação de um gap de pessoal em determinado serviço ou localidade, buscava-se a arregimentação de servidor para supri-la, tendo a gratificação um expressivo significado em tal processo.

O quadro acima descrito ganha contornos mais complexos a partir da falta de uma linha de continuidade no programa, em função da dinâmica política eleitoral. Por estar bastante atrelado à figura do governador Garibaldi Alves, representante do Poder Executivo à época da criação do programa, suas ações sofreram modificações com o tempo, numa clara manobra de adequação à ideologia e premissas partidárias dos seus sucessores. Tal fato acabou por agravar a sistemática política na composição de cargos, limitando ainda mais a possibilidade de formação de uma reserva específica de pessoal.

Muito embora se configure como uma das principais ações de governo dentro do imaginário popular, e nele tenha um significativo grau de satisfação, como fora apurado pela supracitado consórcio de consultorias em sua análise acerca do programa⁷, essa descontinuidade de ações e fluidez do tema nas agendas de governo trouxe drásticas conseqüências, não apenas no que se refere à gestão de pessoas, mas a sua administração em si que, como foi retratado, já foi realizada por três secretarias distintas de governo (SEJUC, SETHAS e SEAD), quando, desde o princípio, poderia ser desempenhada por uma subsecretaria ou secretaria

⁷ O consórcio de consultorias (KPMG e E-stratégia Pública) conduziram, em 2016, uma série de estudos sobre as Centrais do Cidadão. Um deles foi a aplicação de questionários de consulta à sociedade, confeccionados no intuito de captar as principais impressões dos usuários do programa. Este estudo revelou a alta frequência de utilização do serviço, haja vista que apenas 29% dos respondentes alegaram utilizar-se das centrais ‘raramente’. Mais que isso, indicou que 91% dos entrevistados consideraram o programa como de ‘Alta importância’ em razão dos serviços ofertados. Muito embora tenha tal caracterização pelo público avaliado, o estudo também evidenciou que o percentual de retornos as unidades é expressivo, uma vez que apenas 39% dos entrevistados alegam não terem precisado voltar as centrais para concluir seu atendimento, dado alarmante considerando à lógica do programa, que impende a se constituir uma alameda de serviços para que o cidadão usufruir de serviços com o mínimo de visitas possível.



extraordinária específica para o programa, com a autonomia jurídica e financeira necessárias para o cumprimento de seus objetivos.

O modus operandi acima descrito contraria os princípios basilares da impessoalidade, ao adotar critérios políticos para a composição de seu corpo técnico, e o da eficiência, em relação ao modo de organização do programa que, até a elaboração da proposta de aprimoramento, não possuía a definição de uma lógica concreta de atuação, designada em referenciais técnicos e normativos.

O princípio da impessoalidade está constitucionalmente previsto no artigo 37 da Carta Magna brasileira como uma das premissas basilares da administração pública na condução de suas ações, sem o favorecimento ou a orientação em torno de agentes específicos, no intuito de prover uma atuação voltada à defesa da supremacia e do interesse público sobre o privado.

Essa sistemática de seleção e indicação política de agentes para a ocupação de cargos e recebimento das vantagens relacionadas constitui uma ofensa direta ao princípio, mais especificamente a um de seus sentidos, conforme divisão efetuada por Maria Sylvia Zanella di Pietro (2018)⁸. Fere o sentido relacionado à finalidade pública que fundamenta a atividade estatal. Em função dela, a administração não pode agir com vistas a beneficiar ou a prejudicar agentes específicos, pois rege-se pelo interesse público que determina seu comportamento.

O princípio da eficiência, por sua vez, configura-se como o mais moderno princípio da função administrativa, haja vista ter sido incluído nos idos de 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19. Tal inserção no rol dos elementos norteadores da administração pública brasileira denota um entendimento legislativo não mais satisfeito com o desempenho de funções adstritas à legalidade, e que passa a demandar a persecução de resultados orientados em função do elemento externo à sua prestação, ou seja, a comunidade e seus membros.

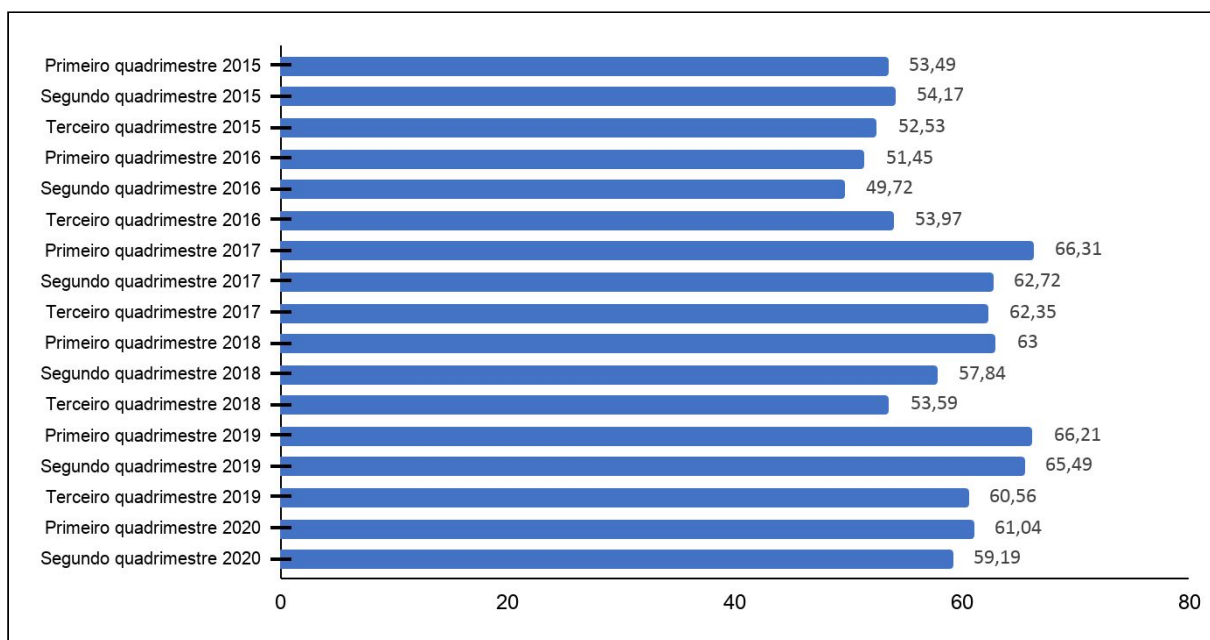
O choque a este princípio se dá em relação a uma de suas dimensões, que diz respeito ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, assim como trazido por Di Pietro (2018). O modelo de gestão de pessoal adotado pelas Centrais não se orienta em função de melhores resultados para seu público alvo, mas, sim, em um regime voltado à sua manutenção diante das dificuldades aqui enunciadas.

De todo modo, como alternativa utilizada pelo programa, a sistemática apresentada acaba configurando-se como último recurso em razão do crônico déficit do estado frente aos limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à despesa de pessoal, e a consequente limitação no seu poder de contratar pessoal. O histórico quanto ao indicador citado pode ser verificado no gráfico abaixo.

⁸ A doutrinadora, em seu Manual de Direito Administrativo, evidencia uma variação de sentidos decorrente da margem interpretativa dele proveniente. Para ela, a impessoalidade exigida da administração pública tanto pode significar que o atributo deve ser verificado em relação aos administrados, como também da própria administração, como foi lançado na digressão acima.



GRÁFICO 02 - Evolução do percentual de despesas com pessoal em relação à Receita Líquida do Governo do Estado do Rio grande do Norte no período de 2015 a 2020.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Controladoria Geral do Estado (2020).

O gráfico acima evidencia a cronologia do percentual de gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida do estado, indicando que o Rio Grande do Norte opera ultrapassando o limite estipulado pela Lei Complementar 101/2000 para o Poder Executivo⁹. Muito embora tenha havido um esforço expressivo na gestão da governadora Fátima Bezerra tanto para a diminuição do coeficiente, quanto pela pactuação de novas possibilidades de contratação, junto aos órgãos fiscalizatórios, o fato é que a extrapolação desta divisa cerceia, completamente a possibilidade de abertura de novas vagas, haja vista a configuração de novas despesas e o consequente descumprimento ao percentual reservado a esta esfera de poder. Em resumo, o que se verifica é um quadro já comprometido em função de seu modus operandi, mas também agravado pela situação fiscal e financeira do estado para a contratação de pessoal.

O caráter crônico de impossibilidade de realização de concursos, complementado com a ausência de um projeto de continuidade do programa, que contivesse ações para dinamizar a administração dos recursos humanos, acaba por constituir uma outra questão para ser considerada na análise desta seara nas Centrais do Cidadão. Em virtude da falta de renovação, a população de servidores

⁹ O limite supracitado diz respeito ao valor definido pela alínea 'c', do inciso II, do artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que estipula o percentual de 49% da Receita Corrente Líquida como parâmetro de controle de gastos e sanções aos entes que a descumprirem.



do programa já se mostra desmotivada e com idades avançadas. O contexto de pandemia e a consequente exigência de composição de um novo modelo de funcionamento para as Centrais, conforme critérios médicos e sanitários, irrompeu um dado alarmante quanto à faixa etária dos servidores do programa que, em função deste panorama, são considerados mais vulneráveis ao contágio, tendo sua atuação comprometida na lida direta com os usuários para a prestação dos serviços.

Não bastasse a complexa situação em relação ao parâmetro de gastos com os servidores, o programa enfrenta dilemas junto a órgãos fiscalizadores quanto ao seu "exército de cedidos", bem como quanto à concessão de gratificações, realizadas por um formato de retribuição específico para funções que não são desempenhadas pelo programa.

A significativa quantidade de cedidos ao programa repercute diretamente nos órgãos cessionários, sobretudo em função do já citado quadro de impossibilidade na realização de novas contratações pelo executivo potiguar, que reforça o seu déficit e traz contornos ainda mais complexos ao cenário aqui apresentado. Caso de relevância é particularizado em relação ao número de servidores cedidos da Secretaria Estadual de Educação e Cultura ao programa, que chega ao montante de 159 servidores. Agentes estes que deveriam estar exercendo atribuições no órgão de origem para o cargo em que foram lotados. Diante desse quadro, o Ministério Público já efetuou recomendação ao titular da pasta para o retorno dos servidores, fundamentada pela violação a princípios da administração pública, sobretudo em razão da falta de profissionais da educação nas salas de aula na rede escolar estadual.

Por sua vez, quanto à concessão de gratificação, que se constitui como uma contrapartida do programa para a atuação dos seus agentes e figura como uma verdadeira moeda de troca para os seus gestores, as Centrais do Cidadão atuam em flagrante descumprimento quanto à finalidade registrada na norma que rege o benefício. O instrumento utilizado pelo programa, denominado como Gratificação por Representação de Gabinete, criada pelo art. 149, IV, da Lei nº 920/1952, mantida pela Lei Complementar Estadual nº 122/1994, em seu art. 67, e cuja concessão é regulamentada pelos Decretos Estaduais nº 12.689/1995 e 16.766/2003, tem sua concessão condicionada à necessidade de serviço desta natureza e tem um número limite em cada secretaria de estado. Não obstante o Decreto Estadual nº 28.897/2019 autorize o remanejamento de 404 (quatrocentos e quatro) gratificações da SETHAS para a SEAD, é certo que sua especificidade destoa das atividades exercidas pelos servidores das Centrais, o que demanda sua reformulação para tal fim.

Diante de todos os desafios aqui apresentados, percebe-se claramente que a lógica que fundamenta a condução das atividades relativas à gestão de pessoas nas Centrais do Cidadão tem um cunho de preservação de um *quantum* de agentes para a manutenção do oferecimento dos serviços nas Centrais, conforme as possibilidades encontradas na região da unidade e das balizas da área de influência política existente. Não se utilizam métricas específicas para a gestão,



pautadas em critérios como sazonalidade, por exemplo, justamente em virtude de uma carência massiva de pessoal e de arranjos alternativos. Aqui cabe destacar o mérito dos gestores em manter o programa ativo face todos os elementos relacionados nesta análise, de modo que, mesmo sob muitas intempéries, a Central do Cidadão persevera cumprindo com o objetivo de se constituir como um shopping de serviços à população potiguar.

A teoria em torno dos problemas

O complexo quadro aqui apresentado em muito se enquadra no rol de características evidenciadas pela teoria quando da análise da gestão de pessoas na administração pública brasileira. Segundo Fernando Abrucio, Pedrotti e Pó (2014), referenciados por Souza e Júnior (2018, p. 13), em sua contribuição à obra da Escola Nacional da Administração Pública que trata do dimensionamento da força de trabalho “a burocracia [nacional/local] não foi capaz de manter o pressuposto racionalidade e colocar os freios no aparelhamento da estrutura do Estado”. Consequentemente, o fator político acaba por interferir diretamente na construção de uma lógica de operação das forças de trabalho, e assim torná-la menos gerenciável, sobretudo neste ambiente, marcado pela complexidade “e muitas vezes conflituoso, sobretudo devido a um grande volume de *stakeholders* com poder e influência sobre essas áreas, excesso de regulação e controles burocráticos, obediência às diretrizes do governo central sobre a definição de prioridades e gastos” (Colley; Price, 2010, *apud* Souza e Júnior, 2018, p. 15).

A existência de desafios, como os aqui narrados, vêm a se somar às dificuldades advindas em razão das mudanças provenientes da intensificação do uso de tecnologias, de ideologia e pauta governamental e, sobretudo, nas relações de trabalho, que obrigam às unidades de gestão de pessoas a atuarem sob um viés estratégico, espelhado do campo privado, focado no cumprimento de metas e resultados.

Todavia, ao adotar tais instrumentais, e com eles suas concepções de base, pressupondo a existência de um arcabouço de princípios válidos universalmente na administração, o gestor acaba por negligenciar que suas razões e finalidades estão orientadas ao meio empresarial, quando deveriam adequar-se aos propósitos e interesses públicos. É necessário dissociar esta interpretação e questionar o ideário de que as soluções dos problemas administrativos sejam encontradas na tradução ou imitação das práticas do setor privado. De acordo com Dagnino (2016), a gestão pública não pode se orientar por princípios de eficiência ou pela lógica do lucro, sob a pena de não atingir seus objetivos essenciais.

Considerando o quadro acima evidenciado, o gestor se coloca a frente de mais um desafio: o de conciliação de sua estratégia e procedimentos à dinâmica das políticas e organizações públicas, bem como à mudança de expectativa dos cidadãos-usuários que, cada vez mais, exigem responsividade e transparência no uso dos recursos públicos.



Trazendo para o contexto das Centrais do Cidadão, é preciso pensar em um redesenho institucional, de modo a erigir uma nova lógica de ação, pautada não mais em elementos políticos ou de mera manutenção de um mínimo de atividades. Torna-se evidente a necessária adoção do Planejamento da Força de Trabalho (PFT) na gestão do programa, abarcando todos seus *inputs*, no intuito de evidenciar sua realidade de execução e, assim, conseguir atender não somente a demanda de atendimento existente nas Centrais, mas também apresente propostas frente às questões emanadas dos órgãos fiscalizatórios e projete uma perspectiva de futuro, que acompanhe a dinâmica na qual está inserido.

As perspectivas de melhoria

O Planejamento da Força de Trabalho, referenciado na seção anterior, diz respeito a “um processo contínuo de alinhamento da força de trabalho com os objetivos e necessidades a ela relacionados, envolvendo um planejamento de curto, médio e longo prazo” (Choudhury, 2007, *apud*, Cunha, Iwama, Guarnieri e Franco, 2018, p. 34). Sua utilização não se reduz a um mero dimensionamento do número de servidores a atuarem nas Centrais, mas sim, para a reunião de todos os desafios evidenciados na análise inicial deste artigo, de modo a canalizá-los, em um fluxo de quatro etapas que resulta, concretamente, no dimensionamento de pessoal, com vistas a suprir as lacunas existentes entre necessidade e disponibilidade.

Aqui, é importante registrar que pela utilização do PFT não se impõe a adesão a um rígido fluxo de atividades, mas à organização de um formato próprio para o programa, que considere todas as variáveis que lhe são relacionadas. Assim sendo, sua escolha é proposital, haja vista a delicada trinca de elementos e problemas que caracteriza a população de pessoal do programa.

De acordo com a teoria, ele se mostra capaz de abarcar, por exemplo, a situação relacionada aos órgãos fiscalizatórios quanto ao número de cedidos e seu retorno para os órgãos cedentes. Muito embora hajam dificuldades mais severas quanto à possibilidade de contratação de novos servidores, é possível, por meio do PFT, dimensionar o quantitativo necessário às Centrais e, assim, estimar os custos na utilização de alternativas como a Parceria Público Privada, ou o aproveitamento de programas como o "Jovem Aprendiz" para suprir lacunas de pessoal. Isso permitiria também identificar fatores de influência na demanda por serviços, como a sazonalidade ou outros *gaps* provenientes de órgãos parceiros que atuam no programa, para fortalecer as bases administrativas, por meio de ajustes no Regimento Interno das Centrais ou nos Termos de Cooperação firmados com os órgãos parceiros.

Pelas limitações ora existentes, restringirei a análise do PFT. De todo modo, proponho-me a fazer uma breve incursão em torno das quatro fases que o compõem.

A primeira etapa do PFT consiste na avaliação do trabalho realizado pelo corpo de funcionários, de maneira sistemática, com vistas a descrever e classificar



o trabalho e o trabalhador. A segunda etapa, que lhe é complementar, visa proceder a identificação das demandas. Considerando a perspectiva ideal de prestação de serviços pelas Centrais, essas etapas iniciais auxiliariam na estipulação de um perfil técnico de servidor, no desenho de equipes e cargos, na promoção dos requisitos legais de investidura e concessão de benefícios, assim como na criação de treinamentos.

A terceira etapa, por sua vez, diz respeito à alocação de pessoal ou agendamento, e pode ser definida como o processo de construção de agendas e escalas para a força de trabalho. É importante considerar que os trabalhos desenvolvidos nas etapas devem ser acompanhados por estudos técnicos que fundamentem a tomada de decisão dos gestores. Tomando o caso concreto, aqui poderiam ser revistas as escalas de funcionamento de algumas Centrais que possuem dois turnos, ao avaliar a necessidade conforme a demanda.

Por fim, a quarta etapa constitui o dimensionamento propriamente dito. Configura-se como o processo que determina a quantidade de pessoas necessárias para uma determinada demanda. Esta etapa se caracteriza pela fase de confluência de todas as informações anteriormente construídas, que são congregadas em torno de um modelo de divisão de trabalho confeccionado integralmente sob a perspectiva do programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises tecidas neste artigo evidenciam o caráter crônico da confluência dos interesses privados ao exercício das atividades públicas e suas implicações na gestão pública, notadamente na área de gestão de pessoas, a qual em função de sua natureza conflituosa, torna-se cada vez mais complexa. Em meio a isso, as mudanças advindas do mundo moderno e a constituição de mecanismos de participação popular exigem da área uma ampliação de sua atuação visando conferir responsividade e transparência a suas ações.

No âmbito do Programa Central do Cidadão o contexto não se modifica. Muito pelo contrário, em função de sua natureza como atividade-fim, com relação direta com seu público alvo, somada à falta de entendimento dela como uma política de estado, foi ampliado o rol de desafios a serem superados para a implantação do modelo proposto pela Proposta de Reestruturação confeccionada pela comissão de discussão e aprovada pelo Gabinete Civil do Estado recentemente.

O programa convive com problemas desde seu nascedouro que irradiaram implicações diversas, sobretudo na cristalização da lógica que fundamenta a composição do seu "exército de cedidos" e resulta em questões de ordem interna e externa a serem abarcadas por todo e qualquer esforço de análise e proposição relacionado ao tema. Dentre as principais questões levantadas, destacam-se a interferência político-partidária oriunda da necessidade de captação de servidores em entes locais (Prefeituras e Câmaras Municipais), bem como as limitações legais no poder de contratar do Poder Executivo estadual, e as recomendações de



órgãos fiscalizatórios no tocante a adequação do benefício de gratificação concedido aos servidores das Centrais e de retorno de servidores aos órgãos cedentes, cuja força de trabalho apresenta déficit na prestação das atividades essenciais de seus agentes.

Diante destes desafios, é notória a necessidade de reflexão sobre as possibilidades e alternativas que restam às Centrais do Cidadão. Nesta seara, outra questão se põe aos gestores de pessoas, especificamente quanto à utilização de expertises oriundas da administração privada, muito levantadas em função da crescente exigência de cumprimento de metas e apresentação de resultados pela administração pública.

Aqui é importante destacar a necessidade de se empreender uma avaliação do instrumental a ser utilizado numa possível modificação da situação vigente, especialmente pela incorporação de práticas advindas da esfera privada que, por perspectivas correntes na academia e no imaginário popular, consideram a existência de uma grande área de "administração geral", cujas práticas podem ser adotadas comumente pelas esferas públicas e privadas, bem como de uma crença na utilização de técnicas privadas como uma verdadeira panacéia para os problemas existentes na gestão pública. Neste contexto, é salutar a necessidade de que o gestor atue com diligência e de maneira estratégica na compatibilização das dinâmicas da política e a finalidade por trás das ferramentas que venha a empregar neste esforço.

Neste sentido é que foi proposto o Planejamento da Força de Trabalho como alternativa de ação a ser desenvolvida no âmbito de gestão de pessoal nas Centrais do Cidadão, em função de sua natureza adaptável ao ambiente de utilização e a possibilidade de complementação com estudos técnicos, que possibilitam a análise de trabalho, definição de perfil profissional, alocação e revisão de turnos, culminando em um dimensionamento da força. Traz consigo a possibilidade de estimar o custo de diferentes arranjos para o time de profissionais do programa, para o atendimento de recomendações de órgãos fiscalizatórios e atendimento aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Resta claro que o trabalho aqui realizado compreende a um esforço pequeno frente à miríade de informações e possibilidades de estudos que emanam apenas do Programa Central do Cidadão. Considerando a formação deste pesquisador, nas áreas de gestão pública e direito, tais possibilidades são inúmeras. De todo modo, registro aqui, como possibilidade futura de estudo, uma análise sobre as possibilidades jurídicas de contratação e adequação da força de trabalho considerando a realidade vivenciada atualmente pelo executivo estadual no Rio Grande do Norte.



REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição {1988}] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30/09/2020.

BRASIL. [Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)]. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 30/09/2020.

CARDOSO, Iara Pinto. Desafios e soluções para a gestão de recursos humanos no setor público. **Revista Eletrônica da Escola Judiciária Eleitoral**. Brasília: ano 2, n. 5 (ago./set. 2012). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1348>>. Acesso em 30/09/2020.

CUNHA, Raíssa Damasceno. IWAMA, Gabriela Yukari. GUARNIERI, Patrícia. FRANCO, Vithor Rosa. O que é Planejamento da Força de Trabalho? In: SERRANO, André Luiz Marques (Org.) [Et. al.]. **Dimensionamento na administração pública federal: uma ferramenta do Planejamento da Força de Trabalho**. Brasília: ENAP, 2018.

DAGNINO, Renato (Org.). CAVALCANTI, Paula Arcoverde (Org.). COSTA, Greiner (Org.). **Gestão Estratégica Pública**. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

ESCOLA DE GOVERNO CARDEAL DOM EUGÊNIO DE ARAÚJO SALES. **Proposta de Reestruturação do Programa Centrais do Cidadão**. Rio Grande do Norte: EGRN, 2020.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SOUZA, Fábio J. Barreto. JÚNIOR, Edson Melo. Gestão da força de trabalho na administração pública federal. In: SERRANO, André Luiz Marques (Org.) [Et. al.]. **Dimensionamento na administração pública federal: uma ferramenta do Planejamento da Força de Trabalho**. Brasília: ENAP, 2018.