

## **DILEMAS E DESAFIOS DA GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA CAGEPAR**

***DILEMMAS AND CHALLENGES OF PEOPLE MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR: A CAGEPAR ANALYSIS***

Mariana Bettega Braunert<sup>1</sup>  
Rayra Gabrielly Rodrigues Cardoso Serafim<sup>2</sup>

### **Resumo**

O presente artigo analisa as condições de trabalho e gestão de pessoas em uma autarquia municipal responsável pela prestação de serviços de abastecimento de água e saneamento básico no litoral do Paraná, a CAGEPAR. Nossa objetivo é contribuir, a partir de uma perspectiva empírica, para um maior conhecimento dos reais dilemas e dificuldades enfrentados pelos trabalhadores do setor público brasileiro, em sua prática cotidiana de trabalho. Com base em entrevistas realizadas com servidores da CAGEPAR, identificamos que apesar de possuírem estabilidade no cargo e salários adequados, os mesmos enfrentam uma série de dificuldades, como a falta de estrutura física adequada para a realização das suas atividades e de cursos de capacitação profissional. Outro aspecto negativo apontado pelos servidores foi a excessiva interferência política na agência, que leva, entre outros problemas, à ocupação de cargos de chefia por profissionais não qualificados tecnicamente.

**Palavras-chave:** Condições de trabalho; Autarquia municipal; Servidores públicos.

---

**Artigo Original:** Recebido em 05/06/2023 – Aprovado em 26/09/2023 – Publicado em: 31/07/2024

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia, Professora do curso de bacharelado em Administração Pública, Universidade Federal do Paraná, Setor Litoral, Matinhos/PR, Brasil. *e-mail:* [mbbraunert@gmail.com](mailto:mbbraunert@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3526-4490> (*autor correspondente*)

<sup>2</sup> Graduada em Administração Pública, Matinhos/PR, Brasil. *e-mail:* [rayragabrielly@hotmail.com](mailto:rayragabrielly@hotmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-1659-3272>

**Abstract**

*This article analyzes the working conditions and people management in a municipal autarchy responsible for providing water supply and basic sanitation services in the coast of Paraná, Brazil, named CAGEPAR. Our objective is to contribute, from an empirical perspective, to a greater understanding of the real dilemmas and difficulties faced by Brazilian public sector workers in their daily work practice. Based on interviews conducted with CAGEPAR employees, we identified that despite having job stability and adequate salaries, they face a series of difficulties, such as the lack of appropriate physical structure to carry out their activities and professional training courses. Another negative aspect pointed out by employees was the excessive political interference in the agency, which leads, among other problems, to the occupation of leadership positions by technically unqualified professionals.*

**Keywords:** Work conditions; Municipal Autarchy; Public servants.

## 1 Introdução

O setor público brasileiro emprega, atualmente, cerca de 11,9 milhões de trabalhadores (PNAD, 2021), o que corresponde a pouco mais de 15% do total de ocupados formalmente no conjunto da economia. Com o aumento do desemprego e a degradação do mercado de trabalho no setor privado, a busca por carreiras na área pública aumenta, principalmente em virtude da estabilidade assegurada aos trabalhadores do setor público, que constitui um forte atrativo.

Apesar disso, pouco se conhece sobre os reais dilemas, particularidades e desafios da gestão do trabalho no setor público brasileiro, em função da relativa escassez de pesquisas científicas que tenham como objeto essa categoria de trabalhadores, que é bastante heterogênea (BRAUNERT, 2018).

Visando suprir essa lacuna e contribuir para o conhecimento e aperfeiçoamento da gestão de pessoas na administração pública, o presente artigo tem como objetivo geral analisar as condições de trabalho e gestão de pessoas em uma autarquia municipal de regime especial, a CAGEPAR – Central de Água, Esgoto e Serviços Concedidos do Litoral do Paraná, que constitui nosso objeto de estudo. Os objetivos específicos da pesquisa são caracterizar a companhia, descrever as condições gerais de trabalho e identificar quais são os principais problemas e desafios da gestão de pessoas do ponto de vista dos seus servidores.

Para tanto, realizamos uma pesquisa de natureza qualitativa que incluiu entrevistas com trabalhadores da companhia. Os aspectos metodológicos da pesquisa serão detalhados mais adiante, na seção “Metodologia”.

Acreditamos que a pesquisa é relevante por permitir conhecer melhor a realidade do serviço público brasileiro no âmbito municipal, bem como os principais dilemas, desafios e

problemas enfrentados por seus servidores no cotidiano de trabalho. Afinal, apenas a partir da produção de conhecimento sobre a realidade do trabalho no setor público é que se pode aperfeiçoar os mecanismos de gestão de pessoas, considerando todas as suas peculiaridades quando se trata de servidores públicos.

A CAGEPAR foi escolhida como objeto de estudo em decorrência da experiência profissional que um/a dos/as co-autores do artigo teve na companhia entre 2018 e 2020, a qual foi considerada enriquecedora por permitir conhecer o funcionamento da administração pública na prática e despertou o interesse em realizar a referida pesquisa científica.

O artigo está organizado da seguinte forma: após discorremos sobre os aspectos metodológicos da pesquisa, partiremos para a apresentação e discussão dos resultados, fazendo os diálogos que consideramos pertinentes com a literatura acerca do tema. Por fim, apresentaremos as considerações finais, com uma síntese dos principais resultados alcançados com a pesquisa.

## 2 Metodologia

Para cumprir com os objetivos propostos, realizamos uma pesquisa de caráter qualitativo, já que buscamos compreender de forma mais aprofundada a realidade das condições de trabalho e gestão de pessoas na CAGEPAR. Sobre a pesquisa qualitativa, Gil (2021) explica que:

Sua utilização não se deve a uma opção preferencial pelos procedimentos qualitativos, mas à dificuldade para obtenção de resultados quantitativos em determinados campos. É o que ocorre quando se busca, por exemplo, conhecer a essência de um fenômeno, descrever a experiência vivida de um grupo de pessoas, compreender processos integrativos ou estudar casos em profundidade. O que se busca com a pesquisa qualitativa é, mediante um processo não matemático de interpretação, descobrir conceitos e relações entre os dados e organizá-los em um esquema explicativo. Trata-se, portanto, de uma modalidade de pesquisa de caráter essencialmente interpretativo. (GIL, 2021, p. 15).

A principal técnica de coleta de dados empregada foi a realização de entrevistas em profundidade com trabalhadores da CAGEPAR. A entrevista, segundo Lakatos (2021, p. 101), “é uma forma de conversa que se dá em um encontro entre duas pessoas, em que uma, estimulada por questionamentos do entrevistador, fornece informações a respeito de determinado assunto”.

---

Elaboramos um roteiro semiestruturado de entrevista que continha questões que foram agrupadas em 5 grandes “blocos”: trajetória profissional, condições de trabalho, relações interpessoais, segurança e estabilidade no emprego e satisfação com o trabalho.

De posse desse roteiro, foram dois os critérios utilizados para estabelecer a escolha dos entrevistados. Primeiro, buscamos selecionar trabalhadores de áreas distintas, para que pudéssemos captar a experiência individual em diversos setores da companhia. O segundo critério foi o período de atuação que os servidores possuem na CAGEPAR, para buscar equilíbrio entre servidores que estão há anos no serviço público e os que ingressaram na companhia recentemente.

Ao total, foram realizadas 4 entrevistas. Todas aconteceram de forma presencial, com duração média de 15 a 30 minutos cada uma, e foram posteriormente transcritas e analisadas para compor este trabalho.

Para garantir o anonimato dos entrevistados, todos serão identificados no decorrer deste artigo como servidor 1, servidor 2, servidor 3 e servidor 4. Embora tenhamos entrevistado servidores do sexo masculino e feminino, nos referiremos a todos como “servidor” e evitaremos fazer menção ao cargo que ocupam, pois como a companhia é pequena a menção ao sexo e ao cargo poderiam levar facilmente a uma identificação dos entrevistados.

### **3 Resultados e discussão**

#### *3.1 Breve caracterização da CAGEPAR e das condições gerais de trabalho*

A CAGEPAR se constitui juridicamente como uma Agência Reguladora de Saneamento e é responsável pela política municipal de saneamento no Município de Paranaguá/PR, ordenando e disciplinando através de regulação e fiscalização os serviços concedidos de água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana (CAGEPAR, 2024).

No momento de realização da pesquisa, a companhia contava com 16 servidores públicos, sendo 13 (treze) ocupantes de cargos efetivos e 3 (três) de cargos comissionados, conforme Quadro 1.

Os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos são contratados pelo regime estatutário, mediante prestação de concurso público, e possuem estabilidade no cargo após três anos de efetivo exercício (art. 41 da Constituição Federal) (BRASIL, 1988). Já os cargos

comissionados são de livre provimento e exoneração, isto é, acessíveis sem concurso público e providos por nomeação política, podendo ser ocupados por indivíduos sem qualquer relação permanente com o Estado (MAZZA, 2021).

**QUADRO 1 – CARGOS EFETIVOS E COMISSIONADOS DA CAGEPAR**

Cargos efetivos	Advogado
	Auxiliar administrativo
	Auxiliar de fiscalização
	Auxiliar de serviços gerais
	Biólogo
	Contador
	Diretor de normatização
	Diretor geral
	Economista
	Engenheiro ambiental
	Engenheiro civil e sanitário
	Secretaria
	Técnico de saneamento
	Diretores de administração e finanças
Cargos comissionados	Diretor de fiscalização
	Ouvinte

FONTE: Portal da Transparência da CAGEPAR (2024).

A Companhia não possui trabalhadores contratados temporariamente nem terceirizados, e no momento de realização da pesquisa possuía 4 estagiários de nível superior, contratados através de convênio com a Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Assuntos sindicais, conforme informações obtidas nas entrevistas realizadas.

A jornada de trabalho varia de acordo com o que foi estabelecido no edital do concurso de cada um dos servidores, sendo que alguns têm um expediente de 6 horas, enquanto outros de 8 horas.

Todos possuem remuneração fixa, além de benefícios como vale refeição e auxílio saúde; exceto aqueles servidores que possuem alguma função comissionada e recebem gratificação pela sua atuação. Os salários são relativamente bons, chegando a quase R\$ 8.000 para profissionais de nível superior e passando de R\$ 10.000 para os que ocupam cargos de diretoria, conforme identificamos no Portal Transparência.

A respeito de horas extras, a CAGEPAR não permite que os servidores trabalhem a mais do que o estipulado em sua carga horária, e mesmo que isso pudesse acontecer, não há uma remuneração extra por horas trabalhadas ou compensação como banco de horas.

---

### 3.2 As demandas por melhor estrutura física e cursos de capacitação

O primeiro aspecto que chama atenção nas entrevistas realizadas é a insatisfação dos servidores com relação à estrutura física da CAGEPAR, que todos os servidores afirmaram ser muito ruim e inadequada à satisfatória execução do trabalho. Segundo informaram, não há salas separadas ou individuais e a companhia possui um único banheiro para os 16 servidores e 4 estagiários usarem, além de não disponibilizar materiais adequados. Todos os servidores entrevistados afirmaram, por exemplo, que precisam levar seu notebook de uso pessoal para poder desenvolver suas funções profissionais durante o expediente, gerando certa frustração, como podemos identificar no relato a seguir do servidor 3:

Primeiro que você não tem uma estrutura boa de trabalho, quando tudo gira hoje, por exemplo, na questão de computadores. Você tem que trazer computador de casa para trabalhar, a internet cai e você tem que comprar uma internet plugada pra continuar trabalhando. Se você precisa ir ao banheiro... agora só estamos com um banheiro sabe, então tem que ir lá no administrativo pegar uma chave porque é de uso comum de todos, isso é muito complicado. (Servidor 3).

Já o servidor 4, quando foi questionado se considerava a estrutura física da CAGEPAR boa, reagiu de forma negativa e relatou a dificuldade que enfrenta todas as vezes que chega ao seu local de trabalho e precisa adequar seu material pessoal ao seu ambiente profissional:

Isso afeta bastante, desde a hora que eu saio de casa, que eu preciso levar meu material, como meu notebook pessoal que eu levo todo dia e trago todo dia, porque a gente não tem equipamento de trabalho, a gente não tem segurança do trabalho. São situações difíceis, por exemplo, eu chego no meu trabalho uma hora da tarde, mas até instalar e conectar meu computador, aí eu vou começar a trabalhar uma hora e meia, e pra quem tem que trabalhar seis horas, meia hora já foi. São coisas que acabam desgastando. (Servidor 4).

Nesse sentido, o servidor 1 também afirmou que “A estrutura é bem precária, precisa de uma reforma urgente no prédio, de computadores para servidores...” (Servidor 1).

Outra “queixa” comum dos servidores foi com relação à ausência de cursos e treinamentos para seu aprimoramento profissional. Todos os entrevistados afirmaram nunca terem participado de nenhum curso ou treinamento ofertado pela CAGEPAR como um incentivo para o desenvolvimento técnico de suas funções, e que essa evolução profissional fica a critério do interesse de cada servidor buscar seus próprios aperfeiçoamentos. Um dos entrevistados afirmou que “o problema do serviço público é oferecer pouca capacitação e cursos pra você aperfeiçoar e melhorar, vai muito na raça de cada servidor.” (Servidor 3).

Observamos inclusive certa frustração do servidor 4 quanto à falta de capacitação:

Eu acho muito insatisfatório a situação da CAGEPAR hoje, com relação ao que é exigido, a falta de você conseguir se especializar e se atualizar pra exercer a função, porque você precisa desse tempo pra ler e assimilar e na CAGEPAR não existe esse tempo. (Servidor 4).

Sobre o ritmo de trabalho, não observamos consenso entre os trabalhadores entrevistados, pois alguns afirmaram que o ritmo é tranquilo enquanto outros relataram oscilações, afirmando que em alguns períodos do mês há pressões e a demanda é maior, conforme relatou o servidor 1 que atua no setor administrativo:

Às vezes é bastante pressão, detalhezzinhos que se você não prestar atenção você vai fazer errado, daí gera uma tensão... mas tem vezes que é bem tranquilo. E também tem os dias do mês ali que a demanda é maior, tem prazo, a folha... dia 20 fecha a folha, então naquela semana antes tem que conferir tudo, conferir lançamento, fazer os lançamentos que são variáveis, conferir de novo, daí faz a folha e confere pra ver se calculou certo lá, o recolhimento do imposto de renda, então é mais corridinho, daí depois que fecha a folha dá aquela tranquilizada. Depende do dia do mês. (Servidor 1).

O servidor 3, que é do setor técnico fiscalização e atualmente também constitui a comissão de licitação como um dos membros, relata que sua rotina é cansativa e nada simples, e que no momento a sua atuação na comissão é mais exaustiva que suas atividades no cargo ao qual é efetivo:

Já houve momentos na fiscalização que já foi muito puxado... porque a fiscalização tem uma demanda muito grande quando tem obras grandes na cidade que envolvem saneamento básico, ou questões que violem leis ambientais, que aí toda a população corre para nós. Mas hoje a comissão é mais exaustiva. (Servidor 3).

O servidor 4, que tem como uma de suas atividades realizar a prestação pública de todo o órgão, também afirmou considerar seu ritmo de trabalho intenso, uma vez que ele é submetido a prazos:

Eu acho que é um ritmo intenso, porque a gente trabalha com prazos. O contador público tem que prestar conta pro Tribunal de Contas, existe outras situações também que são exigidas, como e-social, então todas essas prestações têm um prazo de entrega e todas tem uma penalização na falta do cumprimento do prazo. (Servidor 4).

Ou seja, dos relatos transcritos até o momento podemos aferir que embora os servidores da CAGEPAR realizem um trabalho sujeito a prazos e que em alguns momentos possua ritmo intenso, os mesmos não possuem estrutura física adequada para realizar suas atividades, tampouco lhes são oferecidos cursos de capacitação que os instrumentalizem para melhor exercer suas funções.

Acerca desse aspecto, cabe lembrar que o atual discurso hegemônico de gestão de pessoas para o setor público aponta que a solução para o aprimoramento da prestação de serviços públicos seria a incorporação de métodos de gestão típicos do setor privado, que visam o aumento da produtividade, com foco no discurso em prol da busca pela eficiência e pelo bom desempenho. Paes de Paula (2005) explica que a aplicação desse modelo no Brasil foi idealizado na década de 1990, pelo então ministro Bresser-Pereira:

No que se refere à dimensão cultural, Bresser-Pereira aponta a necessidade de transformas a ‘cultura burocrática’ do Estado em ‘cultura gerencial’. Para o autor, caberia aos administradores públicos explorarem a dimensão gestão, colocando em prática novas ideias gerenciais para oferecer um serviço público de melhor qualidade e de menor custo do ‘cidadão-cliente’, termo cunhado por Bresser-Pereira, que gerou polêmica pela sua aproximação da lógica de mercado. Essa transformação ocorreria pela utilização das ideias e ferramentas de gestão mais recentes do setor privado ‘criticamente adaptadas’ ao setor público” (PAES DE PAULA, 2005, p. 130.)

Sobre a reforma gerencial, Ribeiro e Mancebo (2013, p. 196) apontam que “o princípio básico era tornar a administração pública brasileira mais flexível, eficiente, com serviços de melhor qualidade e custos reduzidos, em contraposição à administração burocrática, caracterizada como rígida, hierarquizada, autocentrada, onerosa, pesada, ineficiente e prestadora de maus serviços”.

Alexandrino e Paulo (2019) também ressaltam a incorporação de métodos de gestão típicos do setor privado como característica da administração pública gerencial, orientada pela noção de eficiência:

A ideia básica é que os controles a que está sujeita a administração pública, e os métodos de gestão que utiliza, acarretam morosidade, desperdícios, baixa produtividade, enfim, grande ineficiência, em comparação com a administração de empreendimentos privados. Propõe-se, por essa razão, que a administração pública se aproxime o mais possível da administração das empresas do setor privado. É esse modelo de administração pública, em que se privilegia a aferição dos resultados, que se identifica com a noção de ‘administração gerencial’, a qual tem como postulado central exatamente o princípio da eficiência. (ALEXANDRINO; PAULO, 2019, p. 259).

Para Siqueira e Mendes (2009), a incorporação de técnicas de procedimentos de gestão do setor privado está associada, no discurso dominante, à noção de modernização do Estado:

Ao se falar em modernização do Estado, depara-se com a ênfase dada em especial à construção de arcabouço gerencial que permita trazer do setor privado inspirações de técnicas e procedimentos administrativos que possam estabelecer um governo mais eficiente e eficaz, ou seja, que esteja preocupado com o aumento constante da produtividade e com a obtenção de resultados relevantes para a população. (SIQUEIRA; MENDES, 2009, p. 242).

Os autores enfatizam ainda que “a gestão privada é percebida como sendo a principal solução para o Estado e para o terceiro setor. Apenas existiria a efetivação do processo de

---

modernização no momento e que a lógica do setor privado estivesse presente” (SIQUEIRA; MENDES, 2009, p. 243).

Analisando criticamente a proposta do modelo gerencial, Siqueira e Mendes (2009) entendem, assim como outros autores, por exemplo Azevedo e Loureiro (2003), que o aprimoramento da gestão pública não pode passar pela mera “importação” dos métodos de gestão típicos do setor privado para o setor público de maneira acrítica e sem considerar suas especificidades.

Seguindo essa perspectiva, nos parece importante que a busca pela melhora na gestão pública passe por uma análise e avaliação dos reais problemas do serviço público brasileiro. Nesse sentido, a julgar pela realidade por nós analisada, qual seja, a dos servidores da CAGEPAR, antes de pensar na implementação de técnicas que visem o aumento da produtividade no setor público, alguns problemas elementares precisam ser enfrentados, como a disponibilização de estrutura e equipamentos adequados para a realização do trabalho, e, sobretudo, a oferta de cursos de aperfeiçoamento e capacitação técnica aos servidores.

### *3.3 As influências políticas na CAGEPAR na visão dos seus servidores*

Como uma agência reguladora, a CAGEPAR deveria ser um órgão independente do Poder Executivo e da empresa responsável pela prestação do serviço; porém, quando os servidores entrevistados foram questionados se a agência é regida mais por critérios técnicos ou por influência política, todos afirmaram haver muita influência política, e que ela se sobressai em relação os critérios técnicos, como percebemos no relato do servidor 4: “Na verdade pouco se pensa na área técnica, é pensado mais com quem você tá envolvido, politicamente falando”. (Servidor 4).

Inclusive, no relato do servidor 3, há um incômodo quanto à influência política dentro da agência e as consequências que isso traz, como por exemplo nomear pessoas em cargos de diretorias que não possuem conhecimento específico para ocupá-los, prejudicando o desenvolvimento da agência:

Existe interferência política e muito. Os critérios técnicos são a última questão, talvez não a última, mas não é levado tão a sério. E os interesses políticos ou interferências políticas sem nenhum cunho técnico atrapalha bastante o desempenho da agência. Os cargos chaves de diretorias geralmente são ocupados com pessoas com baixíssima capacitação técnica para aquela função. Isso é péssimo. Eu acho que não teria problema ser um diretor através de um cargo comissionado desde que ela tivesse um

---

conhecimento naquela área. O problema é quando aparece alguém de paraquedas e é completamente analfabeto daquele assunto ou função. (Servidor 3).

O Servidor 3 também considera como um dos principais problemas da companhia a falta de pessoas qualificadas para exercer cargos de chefia, como relata:

A desvantagem é não ter diretorias técnicas, como por exemplo, no privado, a pessoa só ocupa um cargo ou uma vaga porque ela tem conhecimento e é capacitada para exercer a função, e no serviço público como falei, são cargos rotativos e não tem conhecimento na área. (Servidor 1).

Assim como o servidor 3, o servidor 4 também afirmou ser uma grande desvantagem em relação à iniciativa privada o fato de os cargos de comissão de chefias serem ocupados por pessoas que não são qualificadas profissionalmente para tal e que conseguem obter esse cargo por meio de afinidade política: “Hoje em dia as pessoas são colocadas na posição de comissionados e de chefias não por capacidade técnica, mas por evolução dentro do palanque e campanhas, isso é muito prejudicial pra administração pública, o que não acontece no celetista”. (Servidor 4).

Além da ocupação de cargos de direção por pessoas pouco qualificadas, um aspecto bastante mencionado pelos entrevistados foi a instabilidade e mesmo o medo gerado entre os servidores pela troca de gestão que ocorre a cada 4 anos. Acerca desse aspecto, o servidor 1 relatou:

Como é uma indicação política, se entrar, por exemplo, um prefeito com uma visão totalmente diferente e nomear uma pessoa que tenha uma visão diferente também, eles vão querer fazer mudanças, não de pessoal porque não dá, mas tipo "a partir de hoje a gente vai trabalhar assim", passar a cobrar mais, ou cobrar menos (...) E o pessoal que tá ali, como teve eleição ano passado, tinha uns que tinham muito medo de trocar a diretoria, tipo como se fosse vir um monstro de diretor, então eles tinham medo. (Servidor 1).

Semelhantemente, o servidor 4, que já presenciou diversas trocas de gestão, também afirmou o quanto isso afeta os servidores e a falta de continuidade é, na sua opinião, prejudicial para a administração pública:

Com certeza, porque para quem está como efetivo, você tem que se adaptar ao ritmo de cada gestor que entra. Então tem gestores que entram e tem uma dinâmica de trabalho, tem gestores que vão confiar no seu trabalho, tem gestores que por questões políticas não vão confiar, entendeu? Eu acho que essa falta de continuidade é prejudicial pra toda a administração pública (Servidor 4).

Para o servidor 3, que trabalha no setor de fiscalização e atua diretamente na área técnica da agência, algo que muito o preocupa é a rotatividade das chefias e principalmente quando as

mesmas assumem um cargo e não dispõem um conhecimento técnico, deixando os servidores sem um “norte” para onde direcionar suas atividades. Para ele, seria de extrema importância ter chefias com formação ou experiência técnica para atuar na área. Indagado sobre os principais problemas da CAGEPAR, ele respondeu:

Como já repeti pra você ver que não estou mentindo, seria a estrutura física do ambiente, como o prédio ser mais decente, ter banheiros, ter uma sala com um computador... E possuir chefia com conhecimentos técnicos. No meu departamento eu levo sorte que a minha diretora tem um conhecimento técnico, mas também é rotativo, daqui a pouco ela sai, e quem vem depois é que é minha preocupação (Servidor 3).

Outro problema muito comum relatado pelos trabalhadores da CAGEPAR foi a questão do assédio moral, pois 3 dos 4 trabalhadores entrevistados relataram já terem sofrido assédio moral e condutas abusivas em seu ambiente de trabalho, tanto por parte de chefias quanto de colegas. Em um dos relatos obtidos, o assédio aparece relacionado justamente à mudança de política e consequente desconfiança gerada em relação a trabalhadores que possuíam cargo de chefia na gestão anterior:

(...) Mas eu já estive numa chefia que existia assédio moral. Na época mudou a política, e como a gente já foi cargo de chefia, a chefia que entrou fez uma auditoria porque começaram a achar que a gente tinha desviado dinheiro e fizeram um levantamento. E daí surge toda uma questão que se a gente fosse levar isso pra um assédio moral, se eu fosse entrar na justiça contra a CAGEPAR eu teria ganhado um bom dinheiro, mas eu não quis mexer nisso. Na política as pessoas nos julgam por elas mesmas, e como existe essa situação que um político entra com uma chefia numa gestão, eles acham que você pode estar colaborando com um desvio, seja na parte de licitação, seja na parte contábil. Na época eu fiquei numa sala que não tinha telefone, não tinha computador, não tinha nada, só tinha uma porta. E foi uma soma, em parte dos colegas e em parte da nova chefia da época (Servidor 4).

O servidor 4 relatou inclusive já ter visto colega pedir demissão por uma espécie de “medo” do que poderia acontecer na mudança de gestão: “Eu já vi um colega pedir demissão, não digo que foi por assédio moral, mas acredito que ele visualizou o que ia acontecer na mudança de gestão e ele pediu a conta por conta dessa mudança de gestão” (Servidor 4).

Dos relatos acima transcritos observa-se, portanto, que os servidores da CAGEPAR possuem uma visão bastante negativa acerca das interferências políticas dentro da agência, principalmente porque isso leva à ocupação de cargos de direção por pessoas com pouca qualificação técnica, além de gerar descontinuidade no trabalho, insegurança e instabilidade entre o corpo técnico em relação às mudanças na direção da companhia, e até mesmo, em situações limites, levar à práticas de assédio moral, como vimos.

Relativamente a esse aspecto, acreditamos que não nos cabe aqui reforçar uma visão dicotômica entre “técnica” e “política, que acaba por prevalecer não apenas no senso comum mas também entre muitos estudiosos, que possuem uma visão “benigna” dos técnicos e “maligna” dos políticos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). A política e a técnica acabam sendo analisadas muitas vezes como esferas opostas e conflitantes, de forma polarizada e ressaltando-se a antiga ideia de que políticos decidem e burocratas executam, como agentes técnicos e neutros, o que é insuficiente para entender a realidade da direção pública contemporânea (OLIVIERI, 2011; ABRUCIO; LOUREIRO; PACHECO, 2010; BONIS; PACHECO, 2010).

Acerca da politização da gestão pública, Lopez (2015) afirma que o debate político traz à baila, recorrentemente, a discussão sobre a politização da gestão pública e seus efeitos sobre a qualidade e a eficiência das políticas públicas, o que ocorre quase sempre em tom negativo. Porém, segundo o autor,

Este debate é atravessado pelo calor das disputas políticas e interesses partidários e corporativos não explicitados, que não contribui para dimensionar e avaliar de modo realista quais são as características e padrões de articulação entre burocracia e política na alta gestão, as concessões da técnica à política e da política à técnica, e quando ambas caminham ou deveriam caminhar de mãos dadas. (LOPEZ, 2015, p. 7)

Lopez (2015) ressalta ainda os cargos em confiança como um espaço de conexão intrínseca entre política e burocracia e esclarece que há duas posições no debate sobre a relação entre burocracia de nomeação discricionária e política no Brasil: uma que considera o espaço destinado ao livre provimento como excessivamente amplo e indevidamente politicizado, o que geraria ineficiência e descontinuidade administrativa; e outra, mais “otimista”, que sustenta que as nomeações discricionárias constituem canal relevante para atrair bons quadros dirigentes à alta burocracia e inovar nas estratégias de gestão.

No entendimento de Barbosa (2014), a visão prevalecente acerca da forma de preenchimento de cargos e funções de confiança no Brasil é bastante negativa, pois entre nós a meritocracia ainda é um critério formal e eventual em permanente disputa com o nepotismo, o fisiologismo e os privilégios corporativos:

Expressões e eufemismos do tipo "ministro da cota do presidente", "cargo ou ministério técnico", "política de reciprocidade", "é dando que se recebe", "QI (quem indica)", "entrar pela janela", "amigos do rei", "apadrinhados", "afilhados", entre outros, são utilizados frequentemente no linguajar político, organizacional e cotidiano para ilustrar as lógicas e as práticas de preenchimento, promoção e reconhecimento de cargos e funções que as pessoas julgam ser prevalecentes entre nós, tanto nas organizações públicas como privadas, e que soam, pelo menos discursivamente, de maneira condenatória. (BARBOSA, 2014, p. 81).

Bonis e Pacheco (2010, p. 319) também afirmam que a permissão da entrada de “outsiders”, isto é, profissionais não integrantes de carreiras públicas, em postos de direção no Brasil é algo tradicionalmente associado a práticas clientelistas no Estado, sendo esta ainda a visão predominante entre analistas e comentaristas políticos.

Lopez (2015) adverte, contudo, que a natureza discricionária da nomeação dos cargos comissionados não a torna naturalmente um objeto de apropriação político-partidária e explica que “a presunção de haver vínculo negativo entre nomeação baseada em escolhas discricionárias e a conexão destas com a esfera político-partidária decorre da histórica patrimonialização do Estado em nosso processo de desenvolvimento político, que se traduziu em diferentes formas de clientelismo e patronagem.” (LOPEZ, 2015, p. 12-13). Porém, ele afirma que “não há relação necessária, ainda que frequentemente possa haver associação entre politização, patronagem e clientelismo político” (LOPEZ, 2015, p. 23)

O autor considera que essa conexão entre nomeação e patrimonialismo acabou por retirar a legitimidade da esfera política como instância de controle e definição dos rumos das políticas públicas e seu direito de definir os nomes que exercerão o comando político dos órgãos. Esse cenário se mantém, segundo Lopez (2015), porque carecemos de avaliação empírica sistemática sofre os efeitos da politização no serviço público, “nas diversas acepções que o termo politização possa assumir” (LOPEZ, 2015, p. 13), havendo uma lacuna de estudos sobre as relações entre a esfera política e a burocrática na américa-latina como um todo.

Olivieri (2011) também aponta para o quanto a relação entre política e burocracia é tema negligenciado pela literatura nacional:

Os temas da relação entre política e burocracia e dos controles democráticos sobre a burocracia têm sido praticamente negligenciados pela literatura nacional, a despeito de sua importância para a compreensão de questões atuais como qualidade e eficiência da gestão pública, responsabilização dos governantes perante a sociedade e democratização do Estado (OLIVIERI, 2011, p. 1396)

Situando o debate de maneira crítica e sem o objetivo de reforçar estereótipos negativos relacionados ao papel da política na gestão pública, nos cabe ressaltar que ao menos no âmbito da companhia municipal objeto da presente pesquisa constatamos entre os servidores entrevistados muitas críticas no que se refere às influências políticas na CAGEPAR, que gera problemas de diversas ordens para os servidores que ocupam cargos estáveis dentro da agência. Entre os principais problemas apontados estão a presença de chefias pouco capacitadas

---

teoricamente, a falta de continuidade na gestão e a instabilidade, bem como práticas de assédio verificadas quando ocorrem mudanças no comando da companhia.

#### **4 Considerações finais**

O presente artigo analisou as condições de trabalho e gestão de pessoas na CAGEPAR, com base em pesquisa empírica de natureza qualitativa que incluiu basicamente entrevistas com servidores da companhia.

A partir das entrevistas realizadas com servidores do referido órgão da administração pública indireta municipal, pudemos observar que uma das principais insatisfações diz respeito à falta de estrutura física e disponibilização de materiais adequados à realização do trabalho. A ausência de cursos de aperfeiçoamento e capacitação profissional também foi uma queixa comumente relatada pelos servidores.

Não constatamos em nossa pesquisa a existência de servidores “acomodados” ou pouco afeitos ao trabalho, como parte do senso comum costuma ver os servidores públicos; ao contrário, os entrevistados relataram possuir intenso ritmo de trabalho e mostraram interesse no aprimoramento profissional.

Isso sugere que mais do que aperfeiçoar os mecanismos de avaliação dos servidores e as cobranças por produtividade e bom desempenho, é fundamental que a administração pública forneça condições físicas de trabalho adequadas e possibilidades aos servidores de realizar cursos de capacitação e qualificação profissional.

A pesquisa constatou, além disso, que os servidores avaliam de forma bastante negativa as influências políticas dentro da companhia. Nesse sentido, é notável o descontentamento dos servidores da CAGEPAR em relação à ocupação dos cargos comissionados por profissionais muitas vezes não qualificados, indicados por critérios meramente políticos e não técnicos. As interferências políticas na agência foram apontadas também como um elemento que gera insegurança nos servidores, descontinuidade na gestão e não raro acarreta práticas de assédio moral no trabalho.

Apesar de não considerarmos adequada a mera oposição entre “técnica” e “política”, a pesquisa realizada indica que as interferências políticas em órgãos públicos ainda são um desafio para a administração pública, uma vez que foram apontadas de forma bem negativa pelos servidores.

Cabe ressaltar que os resultados da pesquisa realizada não podem ser generalizados, pois tomamos como objeto uma companhia municipal que pertence à administração pública indireta. Ademais, entrevistamos apenas alguns servidores da referida companhia, o que também impõe limitações, pois tivemos acesso apenas ao ponto de vista desses servidores efetivos, já que não entrevistamos gestores propriamente.

Apesar dessas limitações que consideramos importante apontar, acreditamos que a pesquisa realizada contribui para um maior conhecimento acerca da realidade do serviço público brasileiro e dos dilemas cotidianamente vivenciados pelos seus servidores, o que é fundamental para o aperfeiçoamento da gestão de pessoas no setor público e para a própria melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade.

## Referências

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.
- AZEVEDO, C.; LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do serviço público**, ano 54, n. 1, p. 47 – 61, jan./mar 2003.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2019.
- BARBOSA, L. Meritocracia e sociedade brasileira. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 80-85, jan./fev. 2014.
- BONIS, D.; PACHECO, R. S. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.
- BRAUNERT, M. B. **Empresas públicas, racionalidade privada?** Um estudo sobre o trabalho nas companhias de economia mista do Paraná. 240f. 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFPR, Curitiba, 2018.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em:  
[<http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- PARANAGUÁ (Prefeitura). **Central de Água, Esgoto e Serviços Concedidos do Litoral do Paraná - CAGEPAR**. Disponível em:  
[<https://cagepar.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/4/item/2/tipo/1>](https://cagepar.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/4/item/2/tipo/1)

---

**PARANAGUÁ (Prefeitura). Central de Água, Esgoto e Serviços Concedidos do Litoral do Paraná - CAGEPAR.** Disponível em:

<<https://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/secretarias-e-orgaos/cagepar>>

**GIL, A. C. Como Fazer Pesquisa Qualitativa.** Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2021.

**LAKATOS, E. M. Técnicas de Pesquisa.** 9. ed. Grupo GEN, 2021.

**LOPEZ, F. Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: IPEA, 2015.

**MAZZA, A. Manual de direito administrativo.** 11. Ed. Editora Saraiva, 2021.

**OLIVIERI, C.** Os controles políticos sobre a burocracia. **RAP – Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, set./out. 2011.

**PAES DE PAULA, A. P. Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

**IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).** 2021. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>

**RIBEIRO, C.; MANCEBO, D.** O Servidor Público no Mundo do Trabalho do Século XXI. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 33, n. 1, p. 192-207, 2013.

**SIQUEIRA, M.; MENDES, A. M.** Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do serviço público**, Brasília, v. 60, n. 30, p. 241-250, jul./set. 2009.