

# **DIAGNÓSTICO DO SISTEMA DE SERVIÇO CIVIL DO GOVERNO FEDERAL NO BRASIL**

Nelson Marconi

## **1. DADOS DE IDENTIFICAÇÃO E ÂMBITO DO TRABALHO**

Este trabalho visa analisar o sistema de serviço civil e a gestão de recursos humanos da administração pública federal no Brasil. O âmbito de sua análise será a administração direta, as autarquias e fundações do Poder Executivo Federal, pois esta é a principal instância definidora dos princípios de gestão na administração pública brasileira, visto que suas decisões são freqüentemente adotadas por outras instâncias e esferas de governo. Adicionalmente, a situação nos estados e municípios será brevemente discutida em aspectos que são gerais ao conjunto dos mesmos, pois as especificidades são abundantes.

Para realiza-lo, serão consultadas fontes documentais, bancos de dados e os atuais gestores da política de recursos humanos. As demais informações serão originárias da experiência e conhecimento do autor sobre o tema.

## **2. RESUMO EXECUTIVO**

A análise realizada neste trabalho vai demonstrar que a gestão de recursos humanos do Poder Executivo Federal brasileiro apresenta muitos avanços nos últimos anos na direção da flexibilização, do reconhecimento e da valorização do desempenho, da capacitação contínua, do aprimoramento dos mecanismos de incentivo e do vínculo de seus objetivos com os mais gerais das organizações. Entretanto, esta evolução não é uniforme e diversos focos de rigidez e mecanismos excessivamente burocráticos ainda são observados. Ao final, algumas sugestões para o aperfeiçoamento da política e gestão de recursos humanos são apresentadas.

### 3. ANTECEDENTES

A administração pública começou a se fortalecer no Brasil a partir da década de 30, quando surge o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, fato que implicou na adoção de um modelo burocrático que visava a racionalização e a definição de procedimentos de trabalho, na instituição de carreiras e na difusão dos concursos públicos como forma de ingresso nas mesmas. Buscou-se implementar uma administração dos recursos humanos baseada no princípio do mérito profissional.

Este modelo conviveu, durante muitos anos, com práticas clientelistas que resultavam em indicações políticas e partidárias para os cargos públicos. Os governos brasileiros sempre tiveram sua sustentação baseada em coalizões e, dado que o patrimonialismo era um traço relevante da cultura do país, as indicações políticas sempre foram importantes instrumentos que contribuía para a sustentação de tais acordos e o fortalecimento dos partidos e suas alianças.

Porém, como forma de viabilizar a consolidação da administração pública burocrática, necessária para desenvolver os grandes projetos nacionais comandados pelo Estado, os governantes procuraram preservar um corpo técnico imune a nomeações políticas. Este fato resultou no surgimento do chamado insulamento burocrático e das ilhas de excelência, que consistiam nos órgãos em que as nomeações técnicas eram privilegiadas. A estes competiu, ao longo do século XX, exercer papel decisivo na formulação e implementação das políticas públicas.

Esta aparente dicotomia na verdade correspondia a duas faces de um sistema que se complementavam e foi observada de várias formas entre as décadas de 30 e 60. Enquanto se desejava criar ilhas de excelência que pudessem viabilizar a implementação de um projeto de desenvolvimento para o país, era também necessário acomodar interesses políticos através da prática do clientelismo, usual na política brasileira neste período. Sempre houve, na história da administração pública brasileira, a necessidade de conciliar as indicações políticas e as técnicas para os cargos de direção do governo, buscando-se

concentrar estas últimas nos órgãos mais importantes para a formulação e implementação de políticas públicas.

Como resultado desta combinação aparentemente antagônica, porém necessária para desenvolver a burocracia estatal, surgiram dois grupos de servidores: aqueles cujo recrutamento e atuação era baseado nos princípios do mérito e da competência e aqueles cuja nomeação estava associada às indicações políticas e partidárias.

Durante o regime militar, que perdurou entre 1964 e 1985, buscou-se privilegiar o insulamento burocrático e reduzir a participação das indicações políticas no processo de nomeação para cargos públicos. Na medida em que o regime autoritário implicou em repressão (indesejada) dos direitos políticos da sociedade, a necessidade de formar alianças para governar foi significativamente reduzida e com isso também diminuiu o número de indicações praticadas com base no fisiologismo e clientelismo (ao menos em relação aos partidos políticos).

Em 1967, foi implementada uma importante reforma administrativa, através do Decreto-Lei nº 200, que buscou flexibilizar consideravelmente a administração pública, atribuindo-lhe um caráter mais gerencial, através da descentralização de atividades e decisões e da atribuição de maior autonomia aos órgãos da administração indireta, inclusive às empresas estatais, que eram um importante componente da estratégia de desenvolvimento econômico do país.

Entretanto, ao invés de recrutar os quadros de chefia junto à administração direta, o governo militar buscou arregimentá-los nas empresas estatais e isto enfraqueceu, de forma diversa das indicações políticas, o núcleo estratégico da administração pública – os ministérios - e o seu corpo de funcionários. Ao invés de fortalecer as carreiras da administração central, privilegiou-se o quadro de funcionários da administração indireta, principalmente das estatais, que forneceram grande parcela dos ocupantes de cargos de chefia durante o período, os quais traziam seus salários daquelas empresas que praticavam uma política remuneratória mais flexível. Os militares parecem ter optado por uma estratégia na qual se buscava flexibilizar a administração de pessoal, visto que os servidores das estatais tinham maior mobilidade, não possuíam estabilidade e, adicionalmente, eram

bem capacitados, mas ao fazê-lo enfraqueceram sobremaneira as carreiras da administração pública direta.

A médio prazo, esta estratégia terminou aprofundando o problema de escassez de recursos humanos qualificados e estimulou as indicações clientelistas para os cargos em comissão, pois manteve a prática de nomeação de pessoas externas ao quadro de carreiras da administração pública. E foi o que se observou com a restauração do regime democrático. Após a queda do regime militar, a aliança política que se instaurou no poder assumiu uma postura populista e retomou intensamente a prática das nomeações políticas, a fim de acomodar a participação dos partidos que a apoiavam no governo.

Em resposta, os burocratas pressionaram durante a elaboração da Constituição de 1988 e o texto final promoveu um grande retrocesso na administração pública, tornando muito mais rígida a gestão de recursos humanos. As regras menos flexíveis impostas para a administração central foram estendidas para a administração indireta, cuja distinção em relação aos ministérios, sob o ponto de vista da gestão, foi praticamente eliminada. Do ponto de vista das relações de trabalho, foi instituído o regime jurídico único, que impossibilitou a contratação de celetistas (regime adotado no setor privado) e posteriormente, durante o governo Collor, todos os que haviam sido contratados por este regime foram transformados em estatutários através de legislação complementar. Esta alteração resultou num grande impacto negativo sobre as contas públicas, pois todos os celetistas transformados em estatutários passaram a se aposentar como estes últimos, com proventos integrais, sem terem contribuído para tal.

Os ingressos para cargos efetivos passaram a ocorrer, obrigatoriamente, através de concurso público, a fim de eliminar a possibilidade de nomeações políticas. Somente os cargos de gerência permaneceram sendo passíveis de livre nomeação, isto é, podendo ser ocupados tanto por servidores efetivos (concursados) como por pessoas oriundas de outras organizações públicas ou privadas. Mesmo os contratados temporários passaram a ser escolhidos através de processo seletivo público (mais simples que os concursos). Estas alterações nos procedimentos para contratação, apesar de enrijecerem o processo de seleção para ingresso no serviço público, foram muito importantes para moralizá-lo e torná-lo mais justo e acessível.

Após o surgimento das pressões fiscais derivadas da nova Constituição, o governo Collor, no início dos anos 90, procurou reduzir as despesas com pessoal e para tal desestruturou significativamente a administração pública, eliminando diversos órgãos de forma indiscriminada e cortando pessoal a fim de reduzir despesas. Entretanto, por mais paradoxal que possa parecer, em seu mandato foi aprovada a lei citada acima que estendeu benefícios do regime estatutário, como a aposentadoria integral, a todos os servidores. O governo posterior (Itamar Franco) preocupou-se apenas em melhorar o nível salarial dos funcionários, bastante deteriorado durante o governo Collor. Esta estratégia, combinada à avalanche de aposentadorias do período, desencadeou posteriormente um aumento expressivo das despesas com pessoal, que pressionou ainda mais a situação fiscal e hoje se constitui numa séria restrição e no fator preponderante das decisões relativas à gestão de recursos humanos.

#### **4. AS LINHAS GERAIS DA ATUAL POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DO GOVERNO FEDERAL**

O governo Fernando Henrique Cardoso vem tendo, desde seu início, uma preocupação maior com a modernização do Estado e, por conseqüência, do sistema de serviço civil do setor público brasileiro. Lançou em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Estado, no qual foram definidas as diretrizes deste processo que se estende até hoje.

Na etapa inicial deste processo intitulado “Reforma do Estado”, foi aprovada uma emenda constitucional que buscou – destacando os pontos que mais influenciaram sobre o sistema de serviço civil - flexibilizar a estabilidade dos servidores públicos, possibilitando a sua demissão por desempenho insuficiente (ainda não regulamentada) e por necessidade de redução de quadros em virtude de excesso de despesas; eliminar a existência do regime jurídico único e, com isso, possibilitar novamente, a exemplo do que prevalecia antes da Constituição de 1988, a contratação de servidores por regimes distintos e mais flexíveis que o estatutário; possibilitar o surgimento de mecanismos de remuneração mais flexíveis associados a ganhos de produtividade das organizações e aos seus resultados institucionais.

Especificamente na área de recursos humanos, a reforma (entendida como um processo mais amplo que a emenda constitucional) buscou, a início, flexibilizar as relações de trabalho, reorganizar as carreiras, o sistema remuneratório, as regras de recrutamento e estimular a capacitação. A sistemática em vigor antes da reforma era extremamente burocrática e não havia uma preocupação mais intensa em vincular as ações aos resultados desejados. As medidas foram direcionadas para o fortalecimento das chamadas carreiras de Estado, visto que o diagnóstico realizado à época apontou um excesso de servidores nas áreas meio e uma escassez nas áreas finalísticas dos diversos órgãos, nas quais atuam os servidores de tais carreiras. Adicionalmente, ampliou-se sensivelmente o número de informações disponíveis sobre o perfil da força de trabalho e as despesas com pessoal e foram criados e aprimorados sistemas informatizados que correlacionassem e disseminassem dados sobre a área de recursos humanos do governo federal.

Para alcançar estes objetivos, foram adotadas as seguintes medidas:

a) criação de novas carreiras de Estado e ampliação das atribuições das já existentes, tornando-as mais genéricas, de modo a alargar as possibilidades de atuação dos servidores e viabilizar a junção de diversas delas no futuro;

b) a realização de concursos públicos com periodicidade anual, a fim de permitir a constante renovação da força de trabalho, consolidar esta alternativa de emprego para os recém-formados e, com isso, contribuir para fortalecer as carreiras;

c) o requisito, em alguns casos, de conhecimentos em nível de pós-graduação nas provas de seleção;

d) o estabelecimento de uma política de capacitação que privilegie o treinamento contínuo e possibilite a adequação dos servidores às modificações que vêm ocorrendo no papel do Estado e a execução de tarefas de forma mais eficiente através da incorporação de novas tecnologias e processos de trabalho;

e) a definição de um novo parâmetro para a política remuneratória no setor público (em substituição aos reajustes lineares), baseado na correção das disparidades salariais entre os setores público e o privado;

f) a redução do número de parcelas (componentes) da remuneração;

g) a recuperação da hierarquia salarial baseada na complexidade das atribuições e na escolaridade requerida para o exercício dos diversos cargos;

h) a extensão, para diversas carreiras, do vínculo entre uma parcela da remuneração do servidor e o seu desempenho;

i) a associação entre avaliação de desempenho e treinamento;

j) a definição de normas gerais comuns relativas ao ingresso, remuneração, lotação e movimentação para a maioria das carreiras;

k) a definição de um órgão supervisor para as carreiras horizontais, cujo exercício pode ocorrer em diversas organizações.

O ritmo de implementação destas medidas não foi, logicamente, semelhante em todos os casos, que serão avaliados de forma mais detalhada na análise dos subsistemas.

A política de recursos humanos atual, além de permanecer direcionada à implementação destas medidas, também está centrando sua atuação na busca do aumento das competências de todo o funcionalismo público, na melhoria da gestão dos recursos humanos dos diversos órgãos, buscando flexibilizá-la através da concessão de maior autonomia e responsabilização, sempre que possível e na disseminação dos conceitos e práticas da gestão empreendedora. Suas principais diretrizes são as seguintes, segundo informações colhidas junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (órgão formulador e gestor da política de recursos humanos para os servidores públicos civis federais dos ministérios e órgãos vinculados):

- o perfil da força de trabalho deve ser compatível com as novas funções do Estado e as necessidades da administração gerencial e, portanto, os servidores devem atuar sob a lógica da gestão empreendedora, ao invés de fazê-lo sob a lógica da administração burocrática;- a seleção por identificação das competências necessárias, a preocupação com o desenvolvimento e a motivação das pessoas, a qualificação permanente visando a ampliação de suas competências, a atuação baseada na ética e a adoção disseminada da avaliação de desempenho para todos os funcionários, independentemente de seu regime de trabalho;

- a aproximação entre os mercados de trabalho público e privado no tocante à remuneração e às regras praticadas, visando a atração e retenção de funcionários qualificados;

- uma gestão de recursos humanos facilitadora da adoção dos princípios da administração gerencial no setor público, na qual inclusive os executivos das organizações estejam mais envolvidos.

Estas diretrizes vem orientando as decisões na área e aos poucos vêm sendo implementadas.

Assim, a política de recursos humanos praticada a partir de 1995 será a referência para a análise funcional do serviço civil que se seguirá.

## **5. ÓRGÃOS GESTORES DA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS**

A gestão desta política de recursos humanos e das carreiras é razoavelmente centralizada. Não somente as diretrizes são definidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas também as autorizações para contratações, os reajustes salariais, o número de vagas de chefia destinadas para cada ministério (estes dois itens em conjunto com a Casa Civil) e o controle da folha de pagamento, dentre outros. Esta centralização é decorrente da situação fiscal do país e da escassez de mecanismos que responsabilizem os dirigentes dos órgãos por suas decisões de gastos (algo que se tornaria possível através da existência de contratos de gestão ou instrumento semelhante), o que dificulta a concessão de maior autonomia aos mesmos. No âmbito do Ministério do Planejamento, a SEGES (Secretaria de Gestão) define e gere as diretrizes da política de recursos humanos e a SRH (Secretaria de Recursos Humanos) também participa deste processo mas sua ênfase está direcionada aos aspectos operacionais da gestão desta política.

Aos ministérios cabe efetuar os processos de recrutamento, após as autorizações concedidas pelo Ministério do Planejamento, definir as ações de capacitação de seus servidores, alimentar as informações cadastrais de seus funcionários e as referentes ao cálculo de seus salários no sistema informatizado de pessoal, realizar as avaliações de



desempenho e selecionar e contratar as pessoas que ocuparão os cargos de chefia. À ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), por sua vez, cabe ofertar cursos de capacitação voltados principalmente para a disseminação de princípios da reforma do Estado e da administração pública gerencial e para a adaptação dos servidores às novas tecnologias e processos de trabalho, além de oferecer cursos de formação para recém-ingressantes em carreiras. Entretanto, o conjunto de atividades de treinamento realizadas por um servidor é uma decisão conjunta do funcionário e sua chefia e freqüentemente constitui-se num grupo de ações sem planejamento e conexão e que não seguem um processo de formação contínua. Há um decreto em vigor que define as diretrizes para uma política de capacitação que privilegie o planejamento de tais ações, mas poucos órgãos vêm executando as regras ali estabelecidas.

## **6. ANÁLISE DO CONTEXTO INSTITUCIONAL**

### **6.1. ANÁLISE DO MARCO LEGAL**

Os servidores públicos civis do governo federal são, em sua ampla maioria, contratados pelo regime estatutário, cujas regras estão todas estabelecidas em lei, muitas vezes com excessivo detalhamento, o que torna a gestão de recursos humanos consideravelmente rígida. A relação de trabalho é unilateral, isto é, não é definida por um acordo coletivo e sim pela legislação à qual a atuação do servidor está subordinada. Além disso, o regime prevê aposentadoria integral. A emenda constitucional de 1997, que buscou flexibilizar as relações de trabalho, tornou possível a existência de regimes jurídicos (de trabalho) distintos para os servidores. Assim, atualmente é possível a coexistência de servidores contratados sob o regime estatutário, celetista (que vigora no setor privado) e de emprego, que corresponde a um misto entre ambos criado por legislação complementar à reforma constitucional. Há também um número razoável de servidores contratados através de organismos internacionais em alguns órgãos, notadamente naqueles associados às atividades sociais, culturais e de preservação, além das áreas administrativas, bem como um número menor de servidores temporários desempenhando atividades específicas

previstas em legislação razoavelmente restritiva. As atividades operacionais mais simples estão terceirizadas em praticamente todas as instituições.

Os cargos de direção são ocupados através de livre provimento, isto é, podem ser ocupados por qualquer pessoa que também pode ser exonerada a qualquer momento dos mesmos. Assim, tanto um servidor público como um trabalhador não integrante, a priori, do quadro de pessoal do governo federal pode ser convidado a ocupar um cargo de direção, bem como ser exonerado rapidamente. Ainda que este sistema esteja sujeito a ingerências e, conseqüentemente, indicações políticas, tem se mostrado bastante eficiente do ponto de vista gerencial pois permite um maior intercâmbio entre os bons profissionais do setor público e o privado e, em relação aos próprios servidores, cria um mercado de trabalho interno no qual há uma intensa disputa pelos mais competentes com a finalidade de atraí-los para os cargos de chefia.

Quando o ocupante de um cargo em comissão já é um servidor, sua remuneração é composta da referente ao seu cargo efetivo somada de um adicional decorrente do exercício de um cargo de gerência. Se o nomeado for um trabalhador oriundo do setor privado, receberá uma remuneração fixa pelo desempenho em tal cargo.

O regime de emprego foi criado com a finalidade de possibilitar a contratação de pessoas para desempenhar atividades não caracterizadas como exclusivas de Estado ou, independentemente de seu caráter, que venham a ser efetuadas de forma transitória ou temporária, de modo mais flexível. Assim, funcionários que vierem a ser contratados para desempenhar atividades finalísticas não caracterizadas como típicas de Estado ou de apoio às áreas finalísticas poderão obedecer a um regime que possibilita o estabelecimento de contratos de trabalho por tempo determinado, uma maior flexibilidade para demissão, quando necessária (não podendo, de toda forma, ocorrer sem justa causa), maior flexibilidade na definição das atribuições dos seus ocupantes e regime de aposentadoria semelhante ao que vigora no setor privado. As atuais contratações temporárias e através de organismos internacionais, como é o caso dos consultores, também deverão ocorrer segundo o regime de emprego. É importante esclarecer que não há alteração do regime de trabalho dos servidores já contratados.

O regime estatutário, hoje estendido a todos os funcionários, deverá se restringir apenas aos servidores que desempenham atividades típicas de Estado.

Há entretanto, uma grande discussão e resistência que vem impedindo o avanço substancial do regime de emprego para novas contratações. Por ser mais flexível, oferecer menor garantia de estabilidade e regras de aposentadoria distintas (mais equilibradas do ponto de vista atuarial mas menos vantajosas para os servidores do ponto de vista individual), há uma resistência por parte dos integrantes das diversas carreiras que seriam regidas por este sistema (mesmo que a situação dos atuais ocupantes não se altere), por receio de redução de vantagens e direitos.

Assim, há um impasse em torno da definição das carreiras cujo regime de trabalho permaneceria estatutário e aquelas cujo regime se alteraria para o de emprego (logo, em torno do leque de funções que seriam caracterizadas como típicas de Estado). Não há consenso dentre os próprios dirigentes do governo federal para definir este grupo, fato que, somado à resistência dos servidores, têm impedido avanços maiores desta forma de regime de trabalho.

O governo federal está preparando um projeto de lei que trata da criação de empregos em diversas áreas (já existem empregos em organizações das Forças Armadas, para posições destinadas a servidores civis), basicamente administrativas e operacionais, com definições de atribuições bastante abrangentes e regras referentes à estrutura da carreira mais flexíveis, mas certamente enfrentará muita resistência para conseguir consenso e posteriormente a sua aprovação no Congresso Nacional (no Brasil, as matérias que disciplinam a criação de cargos públicos e sua remuneração devem ser definidas em lei).

Adicionalmente, muitas vezes o Judiciário exagera sua interpretação do conceito de isonomia, o que impede fortemente a prática de uma política de recursos humanos mais flexível, que possibilitasse a definição de soluções distintas para situações específicas.

Existe também uma grande resistência à flexibilização das formas de contratação por parte dos órgãos de controle interno e externo. Ainda que haja uma preocupação bastante procedente com o formato do processo seletivo, exigindo-se que seja sempre público e aberto, há ainda um grande preconceito e desconhecimento em relação às

possibilidades de flexibilização e mecanismos que possam garantir a idoneidade de diversas formas de processo seletivo menos convencionais.

Ainda que existam restrições de ordem fiscal e legal para a implementação de diversas medidas na área de recursos humanos do governo federal, há muito espaço para aprimorar a sua gestão e, de fato, muito vem sendo feito e será discutido mais detalhadamente na análise sobre os subsistemas de serviço civil.

## **6.2. UM RÁPIDO PANORAMA DO MERCADO DE TRABALHO**

É importante enfatizar novamente que as características do mercado de trabalho no setor público no Brasil vêm sendo bastante influenciadas ao longo dos últimos anos pela evolução da situação fiscal do país e pela rigidez das regras – algumas delas exageradas – que norteiam o funcionamento deste mercado. O crescimento das despesas com aposentadorias e pensões foi significativo na década de 90 e vem restringindo o aumento das despesas com ativos. A contratação de novos servidores para preencher o total de vagas decorrentes de aposentadorias implicaria, com o passar do tempo, na duplicação do montante da folha de pagamento, pois o valor dos proventos é integral (com algumas pequenas restrições criadas pela reforma da Previdência). Este fato inibiu a contratação de pessoal e, neste cenário, o número de empregados caiu consideravelmente no governo federal, implicando num processo de ajuste da magnitude da força de trabalho não planejado, na medida em que as maiores reduções ocorreram nos setores em que houve um grande contingente de pessoas que se aposentaram de forma voluntária (ver tabela 7.1.2).

O mercado de trabalho no setor privado, por sua vez, apresenta um cenário desfavorável aos trabalhadores, pois há um desemprego elevado em função do reduzido nível de atividade da economia brasileira e da reestruturação produtiva pela qual vem passando as empresas.

Os salários pagos no setor público são, em geral, mais elevados para pessoas com qualificação semelhante, com exceção apenas das posições principais da hierarquia (presidentes e altas diretorias). Se considerarmos que, adicionalmente, o risco de demissão

é menor no setor público e as regras de aposentadoria mais vantajosas, podemos concluir que este é um mercado de trabalho bem atraente para pessoas que prefiram uma carreira com maior estabilidade a uma trajetória que implique simultaneamente em ascensão mais imediata e maior risco.

Como esta é uma questão que envolve preferências, haverá uma larga oferta de pessoas competentes que optarão por atuar no setor público. Para garantir a atratividade neste cenário, a definição de uma política eficiente para atrair e reter pessoas, isto é, de recrutamento e desenvolvimento de pessoal, é fundamental. Certamente ambos aspectos serão discutidos na análise funcional do serviço civil que será apresentada neste trabalho.

## 7. ANÁLISE FUNCIONAL DO SERVIÇO CIVIL

### 7.1. INDICADORES QUANTITATIVOS DO SISTEMA DE SERVIÇO CIVIL

**TABELA 7.1.1.**

<b>Despesa anual com salários (ativos)</b>	Em milhões de reais						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Governo central	18.941	20.713	22.711	23.626	24.969	29.672	33.021
Forças armadas	3.865	4.097	4.223	5.268	4.140	5.770	6.376
Governo central civil	15.076	16.616	18.489	18.358	20.828	23.902	26.646
Governo subnacional		42.032			48.126		
Governo geral (governo central e subnacional)		62.745			73.095		
Empresas públicas 1 (financiadas com recursos do Tesouro)	1.146	1.424	1.406	1.423	1.440	1.507	1.732
Emprego público (governo central e empresas públicas 1)	20.087	22.136	24.118	25.049	26.408	31.179	34.753
Emprego público (governo geral e empresas públicas 1)		64.169			74.535		

**FONTES:**

Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, vários números, exceto para o governo subnacional, cujos dados foram obtidos a partir da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**TABELA 7.1.2.**

Número de empregados ativos	em milhares						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Governo central	981.904	975.829	958.250	897.916	931.118	927.366	895.967
Forças armadas	320.822	322.423	321.448	277.531	321.466	328.087	325.987
Governo central civil	661.082	653.406	636.802	620.385	609.652	599.279	569.980
Governo central civil, excluindo educação e saúde			338.677	335.120	333.338	331.204	328.113
Educação			174.966	168.403	165.510	165.595	163.479
Saúde			123.159	116.862	110.804	102.480	78.388
Governo subnacional		5.551.937			5.628.375		
Governo geral (governo central e subnacional)		6.527.766			6.559.493		
Empresas públicas 1 (financiadas com recursos do Tesouro)	51.644	40.815	35.537	38.929	36.701	37.432	35.544
Emprego público (governo central e empresas públicas 1)	1.033.548	1.016.644	993.787	936.845	967.819	964.798	931.511
Emprego público (governo geral e empresas públicas 1)		6.568.581			6.596.194		
Empresas públicas 2 (financiadas com recursos próprios)	521.378	472.512	427.543	367.083	338.092	285.241	282.449

**FONTES:**

Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, vários números, exceto para o governo subnacional, cujos dados foram obtidos a partir da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**TABELA 7.1.3**

<b>Despesa média anual (por servidor ativo)</b>	<b>Em reais</b>						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Governo central	19.290	21.226	23.701	26.312	26.816	31.996	36.855
Forças armadas	12.046	12.706	13.136	18.981	12.879	17.585	19.558
Governo central civil	22.805	25.430	29.034	29.591	34.164	39.885	46.748
Governo subnacional		7.571			8.551		
Governo geral (governo central e subnacional)		9.612			11.143		
Empresas públicas 1 (financiadas com recursos do Tesouro)	22.198	34.877	39.573	36.556	39.231	40.257	48.720
Emprego público (governo central e empresas públicas 1)	19.435	21.774	24.268	26.738	27.286	32.316	37.308
Emprego público (governo geral e empresas públicas 1)		9.769			11.300		

**FONTES:**

Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, vários números, exceto para o governo subnacional, cujos dados foram obtidos a partir da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)



**TABELA 7.1.4**

<b>Salário médio mensal (por servidor ativo)</b>	<b>Em reais</b>						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Governo central	1.447	1.592	1.778	1.974	2.012	2.400	2.765
Forças armadas	904	953	985	1.424	966	1.319	1.467
Governo central civil	1.711	1.908	2.178	2.220	2.563	2.992	3.507
Governo subnacional		568			641		
Governo geral (governo central e subnacional)		721			836		
Empresas públicas 1 (financiadas com recursos do Tesouro)	1.665	2.616	2.969	2.742	2.943	3.020	3.655
Emprego público (governo central e empresas públicas 1)	1.458	1.633	1.821	2.006	2.047	2.424	2.799
Emprego público (governo geral e empresas públicas 1)		733			848		

**FONTES:**

Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, vários números, exceto para o governo subnacional, cujos dados foram obtidos a partir da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**TABELA 7.1.5**

<b>Informação adicional</b>							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
População (em milhões)	159	161	164	166	168	170	172
PIB (em R\$ bilhões)	646	779	871	914	964	1.087	1.185
PIB per capita (em R\$)	4.064	4.830	5.327	5.518	5.740	6.387	6.873
Salário médio anual (indústria - em R\$)	6.979	8.527	9.107	9.463	9.180	9.569	9.758
Salário médio anual (serviços - em R\$)	5.896	7.414	7.988	8.418	8.396	8.839	9.176
Salário médio anual (total - em R\$)	6.023	7.460	8.024	8.339	8.264	8.731	9.019
PIB per capita mensal (em R\$)	339	403	444	460	478	532	573
Salário médio mensal (indústria - em R\$)	524	640	683	710	689	718	732
Salário médio mensal (serviços - em R\$)	442	556	599	632	630	663	688
Salário médio mensal (total - em R\$)	452	560	602	626	620	655	677

**FONTES:**

População: IBGE

PIB: Contas Nacionais – IBGE

Salário médio anual (indústria, serviços e total): rendimento médio do pessoal ocupado nas seis principais regiões metropolitanas do país, calculado a partir da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE

Salário médio mensal: salário médio anual dividido por 13,33, pois inclui o décimo -terceiro salário e um adicional de férias no valor de um terço de um salário

**TABELA 7.1.6**

Número do indicador	Indicador	Resultado	Período da informação
1	Taxa de nomeações políticas (valor máximo possível: número de cargos de chefia / número total de funcionários (em %))	4,0	abr/02
2	Despesa anual com salários (ativos) do governo central civil / PIB (em %)	2,2	2001
2	Despesa anual com salários (ativos) do governo central / PIB (em %)	2,8	2001
2	Despesa anual com salários (ativos) do governo geral / PIB (em %)	7,6	1999
3	Despesa anual com salários (ativos) do governo central / Despesa total do governo central (em %)	12,2	2001
3	Despesa anual com salários (ativos) do governo central / Despesa total do governo central (exclui aposentadorias e juros) (em %)	34,2	2001
3	Despesa anual com salários (ativos) do governo geral / Despesa total do governo geral (em %)	18,7	1999
4	Compressão vertical dos salários (maior salário / menor salário da escala da tabela salarial; não inclui vantagens pessoais)	22,3	fev/02
5	Despesa média anual (por servidor ativo) do governo central / PIB per capita	5,4	2001
6	Despesa média anual (por servidor ativo) do governo central / Salário médio anual na indústria	3,8	2001
7	Despesa média anual (por servidor ativo) do governo central / Salário médio anual no setor de serviços	4,0	2001
8	Despesa média anual (por servidor ativo) do governo central / Salário médio anual global (inclui uma amostra de trabalhadores de todos os setores)	4,1	2001
9	Número total de empregados públicos no governo geral / População (em %)	3,9	1999
9	Número total de empregados públicos no governo central / População (em %)	0,52	2001
9	Número total de empregados públicos no governo central civil / População (em %)	0,33	2001
9	Número total de empregados públicos no governo central civil (excluindo os setores de educação e saúde) / População (em %)	0,19	2001
10	Número de empregados públicos no governo central no setor de educação / População (em %)	0,09	2001
11	Número de empregados públicos no governo central no setor de saúde / População (em %)	0,05	2001
13	Número de empregados em empresas públicas (1 e 2) no governo central / População (em %)	0,18	2001
16	Cargos efetivos para cujo desempenho é exigida titulação universitária / Total de cargos efetivos (em %)	39,3	abr/02
18	Taxa de rotação de pessoal	2,3	média 98/01
21	Gasto público total do governo central (exclui aposentadorias e juros) / Número total de empregados públicos do governo central	0,108	2001
22	Gasto público total do governo subnacional (exclui aposentadorias e juros) / Número total de empregados públicos do governo subnacional	0,018	1999

FONTES:

1. Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento
2. Despesa com salários: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento e PNAD – IBGE; PIB: IBGE
3. Despesa com salários: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento e PNAD – IBGE; Despesa total: Tesouro Nacional
4. Tabela de remuneração dos servidores públicos federais, nº 8, fev/2002
5. Despesa: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento; PIB: IBGE
6. Despesa: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento; Salário: PME – IBGE
7. Despesa: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento; Salário: PME – IBGE
8. Despesa: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento; Salário: PME – IBGE
9. Número de empregados: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento e PNAD - IBGE; População: IBGE
10. Número de empregados: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento; População: IBGE
11. Número de empregados: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento; População: IBGE
13. Número de empregados: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento; População: IBGE
16. Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento
18. Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento; corresponde a: ((posição do final do ano anterior (-) aposentados no ano (+) ingressantes no ano) (-) posição de final de ano) / posição do final do ano anterior
21. Gasto: Tesouro Nacional; Número de empregados: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento
22. Gasto: Tesouro Nacional; Número de empregados: PNAD - IBGE

**TABELA 7.1.7****PERFIL DOS OCUPANTES DE DAS (CARGOS DE GERÊNCIA)**

Posição: ago/02

	Qtde. servidores	Idade média	Remun. média <sup>1</sup>	Nível superior	Sexo feminino	Serv. Efetivo + Requisitado <sup>2</sup>
DAS-1	6.728	43	3.531	66,0%	49,9%	74,0%
DAS-2	5.717	43	4.046	72,6%	43,4%	71,2%
DAS-3	2.947	45	4.560	84,1%	40,7%	72,8%
DAS-4	2.151	47	6.019	92,8%	36,0%	59,2%
DAS-5	691	50	7.354	96,8%	23,4%	53,8%
DAS-6	165	53	8.383	99,4%	17,6%	47,3%
Total	18.399	44	4.323	75,5%	43,5%	70,2%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento

- 1 - Considerando a remuneração do cargo e da função; estão incluídos no cálculo dos valores somente os servidores efetivos e requisitados da adm.direta, autarquias e fundações
- 2 - Servidores efetivos e requisitados (adm. publ. federal direta, autarquias, fundações, estados, municípios, DF, empresas públicas, sociedades de economia mista, tribunais, Câmara, Senado e Ministério Público)

DAS-1: corresponde ao nível de gerência mais baixo e DAS-6 ao nível de gerência mais elevado

## **7.2. ANÁLISE POR SUBSISTEMAS**

### **7.2.1. PLANEJAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO**

A elaboração de um planejamento completo da força de trabalho é uma iniciativa recente do governo federal. Atualmente, está sendo preparado um guia para orientar os diversos órgãos no planejamento de suas necessidades de recursos humanos. O que se observa, até o presente, é a realização de ações isoladas que integram este processo, mas que estão desatreladas e portanto não configuram um planejamento integral e abrangente da força de trabalho.

A análise das necessidades de pessoal dos diversos órgãos é feita com base nas demandas que vão surgindo pontualmente. Em geral, quando um órgão requer uma determinada quantidade de funcionários à SEGES, seus técnicos desenvolvem uma análise das disponibilidades atuais e necessidades futuras e é feita uma programação para eliminar a defasagem a partir da definição do quantitativo e do cronograma de contratações autorizadas, sendo também avaliadas as competências necessárias, o que resulta na definição dos cargos para os quais será permitido o recrutamento de novos servidores.

Esta dinâmica ocorre quando há tempo hábil para realizá-la e acesso às informações necessárias. Em alguns casos, a decisão tem que ser rápida, em função da urgência da instituição para atender a um problema específico ou há uma forte pressão política que faz com que a decisão seja menos minuciosa e fundamentada em estudos técnicos. Apesar da preocupação em fundamentar a decisão em critérios técnicos, esta ainda é uma atividade que se desenvolve de forma reativa, na medida em que ocorre de acordo com a demanda das instituições.

Até o início de 1999, havia uma programação anual de recrutamento para os diversos órgãos, baseada no pressuposto de que a renovação constante, ainda que resultasse na contratação de um número reduzido de servidores a cada ano, se fazia importante para possibilitar o fortalecimento de uma determinada carreira no quadro da instituição. Não havia, de toda forma, uma definição do número de vagas autorizadas com base em um

planejamento detalhado da força de trabalho; tal quantitativo era calculado a partir do volume atual de funcionários dos órgãos, das informações disponíveis sobre os processos e volume de trabalho das instituições, da demanda apresentada pelas instituições, da estimativa de aposentadorias futuras e da negociação junto ao requisitante. Como resultado, era estabelecida uma programação anual de concursos para os quatro anos seguintes que sofria constantes atualizações.

Esta sistemática foi alterada a partir de 1999 em virtude de um entendimento de que os órgãos gastavam muitos recursos para promover concursos anuais, às vezes para pouquíssimas posições, nem sempre ocupadas em sua totalidade, e que os concursos deveriam ser feitos de forma mais esporádica, em volumes maiores de vagas, a fim de possibilitar a redução dos gastos com a sua organização e restringir ainda mais o número de contratados na administração pública.

Os concursos passaram a ter validade de dois anos, sendo que tornou-se novamente possível convocar durante este período, posteriormente à primeira chamada, candidatos que tivessem obtido uma classificação inferior ao número originalmente autorizado de vagas a serem preenchidas, até o limite de 50% a mais que tal quantitativo. Na prática, esta medida recriou o banco de aprovados que poderiam ser chamados posteriormente mesmo que não houvessem obtido a nota mínima para serem convocados para o preenchimento das vagas inicialmente autorizadas.

Este banco existia antes de 1995 e foi eliminado porque implicava na irregularidade da frequência das contratações e no ingresso de pessoas menos qualificadas que tinham obtido classificação inferior. Porém, neste período os concursos possuíam validade de quatro anos e não existia o limite de convocação de no máximo cinquenta por cento a mais que o número de vagas inicialmente autorizadas; logo, mesmo que a medida signifique um ligeiro retrocesso, não implica em um retorno à situação prevalecente antes de 1995.

Ainda que a questão fiscal seja sempre relevante, o governo prescindiu de um instrumento que correspondia a um embrião do processo de planejamento da força de trabalho que embutia um custo que não era elevado. Por outro lado, a análise quantitativa e qualitativa permanece sendo realizada atualmente caso a caso e o processo de identificação

de necessidades de pessoal, em casos em que a pressão política não é acentuada, é realizado de forma mais pormenorizada que no passado recente, conforme descrito acima.

O manual para orientação do planejamento da força de trabalho que vem sendo preparado propiciará aos órgãos um importante instrumental para desenvolverem este processo e tudo indica, apesar de não existir ainda nenhuma estratégia de implementação divulgada, que a sua adoção ocorrerá de forma incremental, com a supervisão da SEGES.

Os demais pontos relevantes do planejamento da força de trabalho – o desenvolvimento profissional, as estratégias de retenção (os incentivos) e a avaliação dos servidores - e a gestão da política de recursos humanos serão analisados mais abaixo, pois serão alvos de análise enquanto subsistemas de recursos humanos específicos.

Há uma preocupação constante em vincular as autorizações para contratação com as necessidades estratégicas dos órgãos; mesmo se estes não apresentarem esta preocupação, a SEGES introduz este aspecto na discussão, pois o considera fundamental. De toda forma, os órgãos mudaram, ao longo do tempo, a sua cultura e hoje incorporam e entendem como relevante a relação entre objetivos estratégicos e necessidades de pessoal em suas demandas e discussões junto à SEGES, dado o trabalho de disseminação da cultura gerencial que se deu a partir de 1995 pelos órgãos gestores da política de recursos humanos (até o final de 1998, o antigo MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - e a partir de 1999, pela SEGES – Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento).

Os sistemas informatizados também se desenvolveram significativamente a partir de 1995 e, ainda que existam algumas deficiências (notadamente os dados relacionados à capacitação e habilidades do funcionário porque os órgãos não atualizam os mesmos de forma freqüente e correta), há uma variedade muito grande de informações acessíveis. O sistema disponibilizado para os órgãos foi bastante aprimorado, bem como o que gera informações gerenciais para as instâncias que administram a política de recursos humanos. Assim, existem dados disponíveis em volume suficiente para o processo de elaboração do planejamento da força de trabalho, excetuando-se o histórico da capacitação, que terá de ser atualizado.

Para suprir esta lacuna, a SEGES desenvolveu um sistema, intitulado PVSCAP (Plano de Valorização do Servidor – Capacitação) no qual estão incluídas as informações



referentes às competências necessárias em cada equipe de acordo com seus objetivos e metas, as existentes, as ações de capacitação que reduzirão as defasagens entre as competências necessárias e observadas e o resultado das ações empreendidas. A alimentação do sistema decorre de discussões entre os funcionários e as respectivas chefias de equipe. A implementação de um protótipo na própria secretaria está sendo finalizada e a próxima etapa será a sua disseminação para os demais órgãos. Assim, se o organograma proposto for cumprido, no futuro próximo as informações sobre as atividades de capacitação realizadas pelos servidores, bem como os resultados alcançados, estarão atualizadas e disponibilizadas.

A política de recrutamento adotada desde 1995 priorizou as autorizações de contratação para cargos destinados às áreas finalísticas dos órgãos (principalmente aos integrantes de carreiras de Estado), identificadas como aquelas em que havia escassez de pessoal, apuradas através de análises do quantitativo de servidores de cada órgão e dos seus processos de trabalho, conforme descrito acima. O perfil dos contratados nos últimos anos mostra uma predominância de servidores com formação universitária, o que pressupõe uma forte mudança no perfil da força de trabalho na direção de um quadro de pessoal mais qualificado. Em 1995, 39,2% do total de ingressantes no serviço público federal (considerando os servidores efetivos, isto é, concursados) destinavam-se a ocupar cargos que exigem escolaridade de nível superior para o seu exercício; em 2001, este percentual atingiu 94%. Por consequência, a participação de ocupantes de cargos que exigem escolaridade de nível superior na força de trabalho global passou de 33,5% em 1996 para 39,3% em abril de 2002<sup>1</sup>. Este é um dos maiores ganhos da política de recursos humanos que vem sendo desenvolvida desde 1995.

O processo de elaboração orçamentária inclui, em suas estimativas de despesa com pessoal para o período considerado, a evolução das contratações, das aposentadorias e dos reajustes salariais a serem concedidos. Assim, há uma conexão entre o processo orçamentário e a previsão do comportamento de alguns componentes importantes do planejamento da força de trabalho, fato que demonstra a preocupação dos órgãos formuladores da política de recursos humanos – a SEGES e a SRH – com a elaboração de

---

<sup>1</sup> Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal.

estimativas bem fundamentadas acerca da evolução da força de trabalho, o que já se configura como uma etapa importante para a consolidação de um planejamento mais completo.

Entretanto, ainda há diversos órgãos que apresentam quadro insuficiente de pessoal e outros com excesso de servidores, sendo que alguns deles passaram a apresentar carência de pessoal nas áreas meio, dado que as autorizações de contratação para o desempenho de tarefas operacionais e administrativas foram consideravelmente reduzidas. Alguns começaram inclusive a buscar mecanismos alternativos para suprir suas necessidades de pessoal para o desempenho destas tarefas, como a contratação de “consultores” através de organismos internacionais. O planejamento da força de trabalho visará, de forma gradual, eliminar estas distorções e desequilíbrios do quantitativo de pessoal dos órgãos e possibilitar a sua adequação às necessidades das instituições.

A estratégia da redistribuição de servidores é utilizada em larga escala quando ocorre a extinção de uma instituição, sendo em geral respeitada a localização geográfica do servidor, isto é, dificilmente há movimentação de servidores para outras regiões, o que termina restringindo este processo mas em compensação não causa maiores transtornos à vida pessoal dos funcionários.

A despesa com pessoal cresceu consideravelmente ao longo dos últimos anos (entre 1995 e 2001, o crescimento atingiu 73,6%, contra uma inflação segundo o INPC-IBGE de 45,8% no período, indicando um crescimento real da ordem de 19,1%), mas em compensação a participação dos gastos com pessoal na receita disponível (não vinculada a despesas predeterminadas) decresceu ao longo do período (tal relação atingia 56,2% em 1995 e correspondia a 35,3% ao final de 2001)<sup>2</sup>. Assim, ainda que as despesas com pessoal tenham crescido em termos reais, sua participação na receita disponível indica que há atualmente uma disponibilidade maior, em termos relativos, de recursos para a realização de outras despesas por parte do governo federal, diminuindo a rigidez da composição de seus gastos, o que se constitui em um indicador satisfatório.

Aliás, quando se decompõe a evolução das despesas, observa-se que o maior crescimento foi observado nas despesas com inativos, que atingiu 85,4% no período,

---

<sup>2</sup> Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal.

enquanto os gastos com ativos evoluíram 73% (as transferências de recursos para pagamento de despesas com pessoal em outras esferas de governo, outro componente deste critério de desagregação das despesas, cresceu 8,4% durante os anos citados). A participação percentual das despesas com inativos na despesa total atingia 42,8% ao final de 2001 (a de ativos, 52,9% e as transferências 4,3%)<sup>3</sup>. Assim, há uma grande restrição à evolução das despesas com pessoal, que por vezes também inibe a adoção de algumas medidas relativas à gestão de recursos humanos no setor público, dada pelo crescimento e participação das despesas com inativos nos gastos com pessoal do governo federal, conforme já citado na introdução.

Desta forma, existem algumas medidas importantes que foram adotadas na direção de um planejamento da força de trabalho, mas muito ainda resta a ser feito. O governo federal vem apresentando uma evolução contínua nesta área (deveria, entretanto, retomar a sistemática de realização de concursos com maior frequência) e, na medida em que está elaborando um conjunto de procedimentos para a realização de um planejamento de pessoal mais abrangente, parece estar caminhando na direção correta, devendo apresentar resultados significativos nesta área no futuro próximo.

## **7.2.2. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO**

A legislação brasileira estabelece que um cargo corresponde a uma posição que uma pessoa pode vir a ocupar no setor público e é definido por um conjunto de atribuições e responsabilidades. Nesta seção, a discussão estará centrada sobre as características de um cargo no tocante à descrição das atividades a serem desempenhadas por seus ocupantes.

Até o início da década de 90, muitos órgãos possuíam um plano de cargos próprio, com denominações e descrições específicas (principalmente na administração indireta), ainda que suas atividades fossem semelhantes às desempenhadas por servidores de outros órgãos. Como resultado, havia mais de 4.500 descrições de cargos no governo federal. Além de muito numerosos e repetitivos, eram excessivamente detalhados, o que restringia

---

<sup>3</sup> Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal.

fortemente o raio de atuação do servidor e, por serem específicos para cada instituição, também inibia a mobilidade das pessoas entre os órgãos, caso necessária.

O número de planos de cargos foi significativamente reduzido, porém não o de denominações. O agrupamento das mesmas só ocorreu recentemente, sendo que agora existem cerca de 200 denominações. Foram inicialmente agrupadas aquelas que possuíam atribuições semelhantes mas denominações diversas em virtude de pertencerem a planos distintos e, num segundo momento, foram agrupados cargos cujas atribuições poderiam ser definidas como similares ou que possuíssem algumas características em comum. Desta forma, o trabalho chegou ao resultado citado. A legislação brasileira não possibilita uma junção de cargos que resulte numa definição de atribuições muito ampla, pois neste caso o Judiciário entende que estaria ocorrendo provimento derivado, isto é, o servidor estaria assumindo uma função para a qual não teria realizado um concurso de ingresso. Além disso, a revisão das atribuições de determinados cargos depende de alterações legais e, conseqüentemente, não é possível realizar este processo de forma contínua.

Assim, dentro dos limites estabelecidos pela legislação, os órgãos gestores da política de recursos humanos – a SEGES e a SRH – vêm buscando reduzir o grau de especialização horizontal dos diversos cargos. Mesmo com o desenvolvimento deste recente trabalho, as barreiras colocadas pela legislação fazem com que as denominações ainda sejam razoavelmente específicas e impeçam uma abrangência e um enriquecimento maior das atividades a serem desempenhadas pelo funcionário e, por conseqüência, uma flexibilidade e ampliação de suas possibilidades de atuação.

Entretanto, quando um cargo novo é criado (uma nova denominação / descrição e não simplesmente um novo posto) há, atualmente, uma forte preocupação por parte dos gestores da política de recursos humanos em criá-lo com um conjunto de atribuições bastante amplo, atribuindo-lhe características mais generalistas, bem como associadas aos princípios da gestão empreendedora. Assim vem ocorrendo com as novas carreiras e, em maior grau, com a proposta que está sendo elaborada para os empregos públicos, destinados ao exercício de funções não caracterizadas como típicas (ou exclusivas) de Estado (os empregos públicos já criados, para cargos civis nas Forças Armadas, foram definidos com estas características). Além disso, sempre que um novo cargo é criado, os dirigentes dos

órgãos aos quais se destinarão as vagas são chamados a opinar sobre a definição de suas atribuições.

Em relação à especialização vertical, a estrutura de algumas carreiras define atribuições crescentes na medida em que os servidores atingem posições mais elevadas; outras só definem um conjunto geral de atividades a serem desenvolvidas, independentemente do nível em que o servidor se encontra na carreira. Porém, o grau de autonomia do servidor para realizar suas atribuições depende mais de seu local de trabalho e do cargo de chefia que assume que das atribuições formais de seu cargo efetivo; por exemplo, um servidor que trabalha com poucos colegas em uma determinada região deve necessariamente possuir mais autonomia que seu colega que pertence à mesma carreira mas trabalha numa estrutura com maior número de funcionários e mais hierarquizada, bem como à medida em que assume posições de chefia adquire maiores responsabilidades e autonomia, independentemente das atribuições do cargo, uma vez que estas últimas são bem definidas e delimitadas do ponto de vista formal.

As descrições das atividades que devem ser exercidas pelos ocupantes de cada cargo estão incluídas de forma mais genérica nas leis que criam as diversas carreiras e demais cargos (a denominação diferenciada decorre da existência de uma estrutura de desenvolvimento profissional mais clara para as primeiras). A legislação complementar define detalhadamente as atribuições; são definições formais que explicam, de forma objetiva, as funções de seus ocupantes; as definições mais antigas são muito específicas e reduzem fortemente a mobilidade e flexibilidade de atuação do servidor, enquanto as mais recentes foram desenhadas sob o critério oposto (são mais genéricas e flexíveis). Para as carreiras estruturadas de forma vertical (seu exercício pode ocorrer em apenas um órgão), as atribuições são fortemente associadas aos objetivos organizacionais. Para as estruturadas horizontalmente, as atribuições são bem mais genéricas e desvinculadas dos objetivos de órgãos específicos e mais fortemente a funções comuns a diversos órgãos.

O detalhamento excessivo das atribuições restringe a atuação do servidor e, mais que isso, cria a possibilidade de argumentação, por parte do funcionário, desfavorável à ampliação de suas funções (estratégia adotada apenas pelos servidores menos interessados em desenvolver um bom trabalho).

Os perfis necessários para os ocupantes de cargos são definidos para cada concurso, isto é, para cada processo de recrutamento e seleção. As áreas e atividades para as quais serão destinados os funcionários contratados podem ser relativamente distintas (dependendo da abrangência das atribuições do cargo) e, assim, em cada processo de recrutamento os perfis necessários também podem ser distintos, o que define o conteúdo dos exames para ingresso. Os órgãos têm autonomia para definir o perfil de servidores que desejam, do ponto de vista de sua formação técnica e competências requeridas, em cada processo de recrutamento, respeitadas logicamente as limitações estabelecidas pelas atribuições dos cargos.

Estes perfis são associados aos requisitos técnicos para o desempenho das funções desejadas, sendo claros e bem objetivos, inclusive quanto aos pré-requisitos de escolaridade e corretamente associados às tarefas que serão desenvolvidas. O processo de identificação de outras competências (mais associadas às características pessoais dos indivíduos que às técnicas) para a definição dos perfis desejados para os cargos está se desenvolvendo agora e se destina aos novos cargos genéricos da área administrativa e técnica que serão criados sob o regime de emprego. Em relação aos demais cargos, esta definição deverá ocorrer, conforme já citado, ao longo do processo de planejamento da força de trabalho, para a qual a disseminação do PVSCAP (o sistema com informações sobre competências e ações de capacitação descrito anteriormente) entre os diversos órgãos poderá contribuir sensivelmente.

Portanto, mesmo que ainda não exista uma descrição formal das competências necessárias para o exercício de cada cargo, é feita uma análise a cada processo de seleção, fato que resulta, por outro lado, em maior flexibilidade. As definições formais surgirão à medida em que os órgãos começarem a elaborar seus respectivos planejamentos da força de trabalho.

Em vista do exposto, pode-se afirmar que não há ainda uma disseminação da cultura de definição de perfis por competências, cuja adoção está apenas se iniciando. De toda forma, será necessário continuar definindo atribuições claras para os novos cargos, associadas às atividades a serem realizadas, mesmo com o maior desenvolvimento de um

modelo baseado em competências (e ainda que a definição por atribuições restrinja a atuação dos servidores em relação à definição por competências), pois a lei assim exige.

### **7.2.3. GESTÃO DO EMPREGO**

O processo de recrutamento no serviço público brasileiro é feito através de concurso público, mesmo para as vagas temporárias (neste caso, o processo seletivo pode ser mais simples, mas não deixa de ser público). Esta sistemática passou a ser obrigatoriamente adotada para a ocupação de todos os cargos efetivos e temporários (para os cargos de chefia, este procedimento não é adotado) a partir da Constituição de 1988. Anteriormente a esta data, o concurso era requerido para o ingresso inicial no serviço público, sendo que as mudanças posteriores de cargo ocorriam através de promoções, concursos internos ou expedientes menos meritocráticos, fato que contribuiu fortemente para a definição das regras atuais. Ainda que torne menos flexível o processo de recrutamento, esta sistemática é extremamente válida pois impede (ou pelo menos reduz sensivelmente) a possibilidade de acesso a cargos públicos por critérios distintos do mérito e capacidade, tornando-o mais democrático.

Assim, o processo de recrutamento para cargos efetivos baseado no concurso público possibilita a igualdade no direito ao acesso aos cargos públicos e a adoção de uma sistemática baseada no mérito para definir os aprovados. Não há discriminação no processo e, no governo federal, não há notícia de casos em que os exames dos concursos tenham sido manipulados para possibilitar a prática de políticas clientelistas.

A autorização para contratação é concedida pelos órgãos gestores da política de recursos humanos, com base nos estudos já citados (na seção em que se discutiu o planejamento da força de trabalho) sobre as necessidades de pessoal das organizações. Fundamentados nesta autorização, os órgãos publicam editais com as normas do concurso e, em geral, contratam uma empresa externa para organizá-los.

A fim de atrair candidatos, o concurso é divulgado em universidades (ou escolas técnicas, quando for o caso), em órgãos públicos e organizações em geral que realizem

atividades correlatas, através da Internet e da imprensa. A divulgação é estruturada pelo órgão que está ofertando as vagas, auxiliado pela instituição organizadora do concurso, contratada através de concorrência ou, no caso em que esta é dispensada, devido ao seu notório saber no assunto. Não há, portanto, uma política agressiva visando a busca de candidatos no setor privado, mas a estratégia de divulgação parece bastante adequada, pois a relação candidato / vaga nos principais concursos é bastante elevada.

Antes de 1995, os concursos eram realizados sob uma sistemática na qual todos os que alcançassem uma nota mínima seriam aprovados e poderiam ser convocados durante o prazo de validade de cada processo de seleção, o qual se estendia geralmente por quatro anos, levando a administração pública a contratar pessoas que muitas vezes não estavam mais preparadas para exercer determinada função, dado o lapso de tempo entre o exame e a sua convocação, bem como os últimos colocados, que atingiam apenas a nota mínima, certamente não possuíam a mesma qualificação dos primeiros. Esta estratégia dificultou a formação de um perfil adequado do ponto de vista da qualificação e da distribuição etária nas diversas carreiras.

A partir de 1995, a sistemática de recrutamento foi alterada. Os concursos passaram a ser realizados com periodicidade anual, para um número pré-determinado de vagas (como em um vestibular) e não geravam mais um “banco” de aprovados que tivessem alcançado apenas uma nota mínima e pudessem ser convocados à medida em que surgisse uma nova chamada. O número de vagas passou a ser definido a partir de uma estimativa das necessidades de pessoal dos órgãos, do quantitativo de cargos vagos, do fluxo de aposentadorias presente e esperado para o futuro e, quando possível, de uma análise do volume de trabalho da instituição.

Além de configurar uma das etapas do planejamento da força de trabalho, esta sistemática permite que as pessoas que desejam ingressar no serviço público programem seus estudos visando os concursos. Ao possibilitar o fluxo constante de novos servidores em uma determinada carreira, ficam criadas as condições para a solidificação de um grupo que possui características e qualificações necessárias para exercer determinadas atribuições.

Havia uma programação de concursos sob esta sistemática para os quatro anos posteriores, a qual já incluía em 1998 uma relação de 25 carreiras. Os exames passaram a



ser constituídos de duas etapas, sendo que a primeira consistia de exame de provas e títulos e a segunda de curso de formação de duração variada.

Em 1999, em virtude do agravamento da crise fiscal e sob o argumento do custo envolvido na realização de concursos anuais, esta sistemática foi alterada. Os concursos deixaram de ser anuais e passaram a ocorrer de forma menos periódica, com raras exceções nas áreas tidas como mais relevantes (carreiras de Estado) em que é detectada maior carência de pessoal. Foi possibilitada a prorrogação do prazo de validade do concurso (para dois anos) e candidatos que tenham obtido classificação menos satisfatória podem ser convocados (até o limite de 50% acima do quantitativo original de vagas autorizadas para contratação). Assim, características fundamentais do processo de recrutamento, que vinham contribuindo decisivamente para o fortalecimento das carreiras, foram parcialmente alteradas. Manteve-se, porém, e na verdade foram aprimoradas, as estimativas para a definição do número de servidores necessário em cada órgão.

O perfil dos servidores a serem recrutados é discutido entre os gestores da política de recursos humanos e os dirigentes dos órgãos que os contratarão, a partir da definição das áreas que necessitarão de pessoal e das atividades nelas desempenhadas e as que virão a ser realizadas. O edital de concurso define quais as áreas que estão oferecendo vagas e a formação e habilidades necessárias, em termos genéricos, para o desempenho das atividades. Os exames, por sua vez, são elaborados de acordo com o perfil desejado do servidor. Assim, ainda que bastante rígido, é possível através do processo de seleção contratar pessoas com as características requeridas, que podem variar em cada exame.

Conforme citado acima, os processos de avaliação envolvem exames escritos e, muitas vezes, também a comprovação de títulos. São os critérios mais aceitáveis, por serem objetivos e quantificáveis e, logo, menos sujeitos a ingerências políticas. Em alguns casos, outros critérios complementares são utilizados: na carreira policial, é também realizado teste psicotécnico; para o ingresso na diplomacia, a entrevista integra o processo de seleção; os juízes realizam prova oral, porém aberta ao público e uma das etapas do concurso para professor consiste em ministrar uma aula.

Por serem critérios mais subjetivos, muitas vezes são sujeitos a questionamentos de ordem judicial e existe uma predisposição dos candidatos a suspeitar da existência de

algum tipo de favorecimento ao longo do processo seletivo. Portanto, a maioria dos concursos acaba não incorporando técnicas de seleção adicionais à prova escrita (por receio do surgimento de muitos questionamentos judiciais), que poderiam avaliar de forma mais apropriada a adequação do candidato ao perfil desejado. Em geral, os órgãos (e os próprios gestores da política de recursos humanos) optam por critérios mais rígidos porém menos sujeitos a questionamentos e manipulações. Abre-se mão de eficiência em troca de maior confiabilidade no processo, o que se constitui em uma característica tipicamente burocrática do processo de seleção, mas a curto prazo parece ser difícil modificá-la em virtude dos desmandos que ocorriam nos processos de contratação antes da Constituição de 1988.

Uma vez aprovadas, as pessoas passam, em praticamente todas as carreiras, por um curso de formação (que corresponde a uma etapa do concurso, mas que na prática muito raramente resulta em eliminação, a não ser em casos isolados como a diplomacia e as Forças Armadas) que inclui as informações gerais sobre a lógica de funcionamento do setor público e as atividades que serão desempenhadas pelos contratados. A duração deste curso varia bastante de acordo com a carreira; é maior para os diplomatas, razoável para os especialistas em políticas públicas, menor para os analistas do Tesouro Nacional e do Orçamento e ainda mais reduzido para as demais carreiras equivalendo, neste último caso, praticamente a um programa de recepção dos ingressantes no serviço público.

Depois de aprovadas no curso de formação, as pessoas estão sujeitas a um estágio probatório de três anos, durante o qual sua adequação ao cargo e desempenho são avaliados, podendo ao seu final serem efetivadas ou não, dependendo da análise de comissão instituída para esta finalidade. O processo de demissão, neste caso, é muito mais simples que se houver a necessidade de fazê-lo após a aquisição da estabilidade (a qual é obtida justamente ao final deste estágio probatório), conforme pode se observar da discussão mais abaixo. Na prática, entretanto, é difícil observar casos em que o servidor seja demitido ao final de seu estágio probatório.

A mobilidade dos servidores é muito restrita. Está condicionada às possibilidades definidas pela legislação que estabelece as atribuições de seu cargo. As mudanças nas tarefas a serem realizadas podem ocorrer informalmente, mas dependem da disposição do servidor em realizá-las, o qual pode reivindicar posteriormente na Justiça os ganhos

referentes à atividade que passou a desempenhar, se diversa da original ou, na melhor das hipóteses, ser reconhecido pela disposição em atuar de forma mais flexível, podendo conquistar uma promoção para um cargo de chefia.

Aliás, com a restrição estabelecida pela legislação referente aos cargos efetivos, a carreira do servidor adquire mobilidade apenas quando ele começa a exercer cargos de chefia (os chamados cargos em comissão). Como estes são de livre provimento, podendo ser um servidor convocado a atuar em qualquer órgão, e não havendo uma definição restritiva de suas atribuições, a grande mudança nestas últimas e nas tarefas do funcionário ocorre na situação em que ele passa a ocupá-los. Do contrário, as mudanças e enriquecimento de suas atribuições, no tocante aos cargos efetivos, são bastante limitadas pela legislação que as define claramente.

Não há impedimento legal para a mobilidade geográfica dos servidores, mas esta é uma prática pouca utilizada pois as pessoas, em geral, não apreciam movimentações forçadas e, além de buscarem se proteger na Justiça, os dirigentes não parecem querer provocar tal indisposição com os servidores. Há exemplos de órgãos que possuem até hoje um número maior de servidores no Rio de Janeiro que em Brasília mesmo após mais de quarenta anos em que ocorreu a mudança da capital federal da primeira para a segunda cidade.

Até a reforma constitucional da administração pública promulgada em 1998, era praticamente impossível demitir um funcionário. O processo administrativo se estendia por meses e, dado o número de instâncias e procedimentos, dificilmente um servidor era desligado. A regra da estabilidade previa a demissão apenas por falta grave. A reforma constitucional passou a prever duas formas de demissão, por excesso de despesas e por desempenho insuficiente e, desta forma, buscou flexibilizar a estabilidade dos servidores.

A demissão por excesso de despesa pode ocorrer quando o gasto com pessoal ultrapassa certos limites da receita disponível (50% para o governo federal e 60% para estados e municípios), obedecidos critérios que definem o ordenamento das demissões e visam a impessoalidade. Já a demissão por insuficiência de desempenho poderá ser aplicada após uma seqüência de avaliações nas quais for detectado a contínua performance

inadequada por parte do funcionário, sendo-lhe concedida oportunidade de treinamento e direito de defesa, além de existir mais de uma instância avaliadora.

Esta última forma de demissão, entretanto, ainda depende de regulamentação, isto é, de legislação complementar, cujo projeto está parado no Congresso Nacional. Há uma resistência política muito intensa em aprova-lo pois, além de estabelecer critérios para demissão por desempenho insatisfatório, define quais seriam as carreiras que realizam atividades exclusivas de Estado e teriam maior proteção em relação às demais no tocante à possibilidade de demissão, dado o poder extroverso de sua atuação e a decorrente necessidade de estarem mais imunes a pressões políticas.

Desta forma, a única possibilidade factível para demissão dos servidores reside atualmente no critério associado ao crescimento excessivo das despesas com pessoal em relação à receita disponível. É fundamental que o projeto que possibilita a demissão dos servidores que apresentam desempenho insatisfatório seja aprovado, a fim de tornar possível aos dirigentes a cobrança de um desempenho mínimo satisfatório por parte dos servidores.

Em compensação, a atual rigidez da estabilidade impede demissões em virtude de mudanças de governo ou de orientação política. Os desligamentos com tais características são observados somente no grupo dos ocupantes de cargos de chefia e decorrem, em parte, de um processo natural, dada a proximidade e a relação de confiança dos gerentes e dirigentes dos ministérios e diversos órgãos e, por outro lado, do processo de indicações puramente políticas que, conforme analisado mais abaixo, não parece acontecer em um volume suficiente para prejudicar a eficiência do sistema de nomeação para os cargos de chefia.

Há um outro tipo de avaliação de desempenho, associada à remuneração, que atualmente já vigora para praticamente todas as carreiras da administração pública. Segundo esta sistemática, uma parcela da remuneração do servidor varia em função de sua avaliação de desempenho, cujo resultado, na prática, oscila muito pouco, pois grandes variações podem provocar fortes oscilações salariais, fato que inibe o avaliador.

A política de recursos humanos em curso está estimulando os órgãos a utilizarem a avaliação de desempenho como um insumo para a definição das necessidades de treinamento do servidor.

Há também um código de ética, que prevê punições para desvios de conduta dentro de padrões aceitáveis. A maioria dos casos previstos no código refere-se a favorecimentos, pessoais ou de terceiros, de ordem econômica. Há uma série de sanções que resultam inclusive no desligamento do servidor.

Mesmo com toda a rigidez do processo de demissão, não há um índice grande de absenteísmo no serviço público, principalmente nos órgãos em que há controle eletrônico de presença (todos os ministérios e diversos outros da administração indireta). Em localidades mais distantes, entretanto, parece existir uma flexibilidade informal da jornada de trabalho, isto é, as pessoas não permanecem no emprego durante todo o período correspondente à sua jornada. Não há declaração expressa sobre este fato ou comprovação empírica, mas em conversas informais e reservadas com pessoas que atuam nas localidades mais descentralizadas – inclusive dirigentes - esta prática é confirmada.

A rotatividade também é reduzida no serviço público (considerado globalmente), dada a estabilidade que os ocupantes de cargos efetivos adquirem, a aposentadoria mais favorável que a vigente no setor privado e, em geral, o salário relativo (comparado ao pago no setor privado para pessoas com atribuições semelhantes) também maior. A situação de instabilidade no mercado de trabalho privado também termina estimulando as pessoas a permanecerem no serviço público mesmo se estiverem insatisfeitas. Há, logicamente, diversos setores em que as pessoas se sentem estimuladas e satisfeitas com seu trabalho, mas mesmo nas áreas em que as pessoas não se encontram satisfeitas os aspectos citados acima terminam levando-as a optar pela permanência no serviço público.

No entanto, a rotatividade interna (entre os órgãos no setor público) já é um pouco maior, pois existe um desejo de movimentação, por parte dos servidores, na direção das carreiras que possuam um salário relativo maior. Os grupos predominantes desta dinâmica são os servidores mais jovens, ou recém-ingressos em uma carreira, pois esta troca pode ser vantajosa se o servidor ainda estiver situado nos níveis iniciais de uma carreira; os que alcançam um nível de escolaridade mais elevado, pois há uma diferença salarial maior entre

cargos que possuam como requisito para ingresso níveis de escolaridade distintos; e aqueles pertencentes a carreiras administrativas que conseguem ser aprovados em concurso para as carreiras que desempenham atividades típicas de Estado, pelo mesmo motivo que o grupo anterior.

Em relação aos cargos de gerência (chamados de cargos em comissão ou DAS), a situação no tocante às regras de contratação e à flexibilidade de atuação é totalmente distinta. Estes cargos são de livre provimento, isto é, qualquer pessoa pode ser chamada a ocupá-los. Assim, tanto servidores como pessoas que não pertençam ao quadro de pessoal do governo podem ser nomeados para exercê-los.

Por serem cargos de livre nomeação e exoneração, as regras (formais e informais) do seu mercado se aproximam das praticadas no setor privado. Há uma disputa pelos melhores servidores no processo de recrutamento, o qual envolve, em geral, análise de currículo, entrevista e levantamento de referências sobre o desempenho prévio do candidato, enquanto os potenciais ofertantes tendem a investir em uma estratégia para realçar suas qualidades.

É um mercado que vem se mostrando eficiente pois suas regras têm permitido a nomeação de bons gerentes. Os servidores querem ocupar os cargos de chefia para ascender em suas carreiras no serviço público e as pessoas que trabalham no setor privado querem ocupá-los para possuir uma experiência no governo que diversas empresas valoram consideravelmente. Este intercâmbio entre os dois mercados termina trazendo experiências importantes para a administração pública.

É muito claro o comportamento deste mercado, por exemplo, quando há uma mudança de governo e a relação dos ocupantes de cargos de chefia tende a ser bastante alterada. Há uma verdadeira disputa entre os ministérios para conseguir recrutar os servidores mais qualificados e os potenciais ofertantes procuram aumentar a sua visibilidade. Os melhores servidores terminam ocupando os cargos de gerência mais elevados e há uma constante reivindicação dos ministérios para possuírem uma quantidade maior de postos de chefia em sua estrutura.

Logo, há uma coexistência entre um sistema de carreira formal, mais rígido, associado ao cargo efetivo e outro mais informal, associado aos cargos de direção, no qual

a gestão é muito mais flexível e, portanto, passível de originar resultados eficientes de forma mais imediata.

É previsível que ocorram indicações políticas para os cargos de chefia, uma vez que a nomeação é livre. Isto ocorre tanto para cargos próximos aos ministros, que demandam pessoas com perfil técnico e político adequado, como devido à necessidade de, em alguns casos, atender a pedidos de ordem política e partidária. Esta última prática, porém, parece estar se reduzindo e as indicações deste tipo ainda remanescentes estão mais associadas a delegacias de órgãos públicos nos estados brasileiros, nas quais os políticos têm maior interesse em nomear seus correligionários locais – e não aos núcleos decisórios do governo federal, em que é predominante a formulação de políticas públicas – e a casos específicos ligados a ministros cuja prática esteja associada a esta lógica antiga, os quais se constituem em exceções.

De fato, o perfil dos ocupantes de cargos em comissão (os chamados DAS), relatado na tabela 7.1.7, demonstra que o sistema tem sido eficiente e meritocrático, pois a qualificação destes profissionais é progressiva à medida em que se observa os níveis mais elevados dos cargos de direção, a idade média se eleva, o que se constitui em um importante indicador de sua experiência, bem como a participação de pessoas que não são servidores efetivos nos níveis mais altos de gerência também é crescente. Esta prática parece ser salutar, pois implica numa maior interação entre os mercados de trabalho público e privado, a qual pode trazer para o serviço público as experiências e inovações ocorridas no setor privado – que é mais ágil e dinâmico.

Uma outra interpretação poderia resultar na conclusão de que, na verdade, um número maior de indicações políticas, desvinculadas de critérios técnicos, ocorreria nos níveis mais elevados de DAS. Porém, o perfil discutido acima nos permite afirmar que esta última hipótese não se confirma na realidade: as habilidades e a experiência são crescentes à medida em que analisamos os cargos mais elevados de direção, o que caracterizaria o sistema como meritocrático.

Além dos cargos efetivos e em comissão (de chefia), há também empregados contratados de forma temporária, para o atendimento a situações específicas e pontuais em áreas diversas, como combate a epidemias, recenseamentos e obras dos ministérios

militares. Seus ocupantes também são selecionados através de processo seletivo público e seu quantitativo não é significativo. É um mecanismo de contratação mais flexível, não sujeito às regras do regime estatutário e que deverá, com a disseminação do regime de emprego, ter suas regras subordinadas a este último. O único problema observado neste tipo de contrato são alguns casos em que a mesma pessoa é contratada por mais de um período preestabelecido e isso pode configurar uma relação de trabalho permanente, fazendo com que o funcionário obtenha na Justiça o direito a ingressar no quadro efetivo. Mas são situações raras, para as quais os órgãos gestores da política de recursos humanos alertam constantemente as instituições contratantes.

Foi observado, ao longo dos últimos anos, um crescimento significativo do número de contratações de funcionários no âmbito de projetos de consultoria firmados com organismos internacionais. Em virtude da crise fiscal, os concursos públicos foram fortemente direcionados à contratação de servidores para as carreiras de Estado e, conseqüentemente, reduziram-se significativamente as autorizações para contratações para as áreas meio dos órgãos e para atividades especializadas que não constituíssem uma atividade típica de Estado.

Esta decisão, por sua vez, foi fruto de um diagnóstico realizado nos primeiros anos de implementação da atual política de recursos humanos, segundo o qual haveria um excesso de servidores nas áreas meio e escassez nas áreas finalísticas. Esta avaliação é verdadeira quando observa-se o setor público em seu agregado, mas não foi feita, à época, e nem até hoje (a disseminação da prática do planejamento da força de trabalho pode solucionar este problema), uma análise pormenorizada, por órgão, para identificar as situações particulares.

Desta forma, os órgãos que apresentavam situação diversa da diagnosticada para o agregado começaram a buscar alternativas para suprir suas demandas por funcionários através destes contratos, prática bastante difundida em outros países, pois envolve menores restrições e as verbas para pagamento são oriundas dos acordos bilaterais. Nas áreas sociais, cultural e de preservação ambiental, dado o grande volume de projetos, também é significativo o número de servidores contratados sob esta sistemática, sendo boa parte deles alocados para tarefas administrativas.



A SEGES e a SRH esperam corrigir esta distorção com a adoção do regime de emprego, que possibilitará contratar servidores por prazo determinado, para atuar em projetos específicos. Assim, espera-se controlar melhor o volume e o perfil das contratações realizadas, autorizando somente aquelas que são efetivamente vinculadas aos projetos. Dado que até o momento não existe uma análise detalhada das necessidades de pessoal dos diversos órgãos, é difícil até avaliar se esta forma de contratação tem sido utilizada apenas com a intenção de suprir deficiências em alguns setores. Contratações de pessoas para atuar nas áreas administrativas, que não estejam vinculadas aos projetos, deverão ser também consideradas, principalmente a partir da efetiva regulamentação do regime de emprego, mas não no âmbito destes projetos, distorcendo a sua finalidade.

É fundamental, para solucionar de forma mais flexível as carências de pessoal dos órgãos e possibilitar a contratação de servidores para atender a demandas pontuais sem que para isso seja necessário configurar um vínculo permanente, bem como para reduzir os custos com aposentadoria, que o regime de emprego seja rapidamente regulamentado e passe a ser disseminado. O atual regime de contratação estatutário não é eficiente para grande parte das funções desempenhadas no setor público, à exceção das carreiras típicas de Estado e, com isso, as autorizações de contratações para outras funções não são concedidas. Esta dinâmica está promovendo um grande desequilíbrio na distribuição da força de trabalho no governo federal, com órgãos nos quais há escassez de pessoal e outros em que se observa pessoal em excesso. O planejamento da força de trabalho será fundamental para corrigir esta distorção, mas a consolidação do regime de emprego é também uma condição imprescindível para possibilitar a contratação de funcionários de forma mais flexível sempre que necessária e, com isso, contribuir para a solução dos atuais desequilíbrios alocativos.

#### **7.2.4. GESTÃO DO DESEMPENHO**

Existem duas formas de avaliação de desempenho no sistema de recursos humanos do Poder Executivo Federal brasileiro. A primeira está associada ao pagamento de salários e, a segunda, à progressão, sendo o primeiro método mais disseminado que o segundo. Há

uma terceira forma de avaliação de desempenho, que pode levar à demissão do servidor, mas sua implementação depende de regulamentação de dispositivo contido na Emenda Constitucional de 1998. Os três mecanismos serão discutidos a seguir.

A avaliação de desempenho associada ao pagamento de salários foi instituída em meados da década de 80 para algumas carreiras e hoje está difundida para a ampla maioria dos funcionários da Poder Executivo Federal, através de uma gratificação que torna variável a remuneração do servidor em virtude de seu desempenho. O resultado da avaliação é transformado em um certo número de pontos, que possuem um limite máximo e estes, por sua vez, em um valor monetário. A avaliação possui dois componentes: um associado ao desempenho individual do servidor e outro associado ao desempenho da organização em que atua.

Destes dois componentes, a maior parte das instituições realiza a avaliação individual e vêm estruturando a relativa ao desempenho da instituição. Há uma forte tendência a atribuir aos servidores o resultado máximo pelo seu desempenho individual, a exemplo do que ocorre em outros países. Neste sentido, a avaliação tem exercido, em muitos casos, apenas um papel formal necessário para possibilitar o pagamento da respectiva gratificação aos funcionários, não sendo utilizada, via de regra, como um mecanismo para identificar deficiências e necessidades de desenvolvimento de competências e, por decorrência, de ações de capacitação. As chefias preferem assumir posições mais conciliadoras, que não resultem em conflito, dado que avaliações díspares resultam em salários também razoavelmente distintos.

Para impedir o pagamento da gratificação pelo seu valor máximo a todos os servidores há, inclusive, uma determinada média e desvio-padrão, estabelecidos em atos legais, que devem ser respeitados por cada órgão. A situação era pior quando a gratificação correspondia à maior parcela relativa da estrutura remuneratória de diversas carreiras, fato que inibia ainda mais a ocorrência de avaliações muito distintas entre servidores e até para a mesma pessoa ao longo do tempo, pois poderiam provocar grandes oscilações salariais. Esta distorção vem sendo corrigida na medida em que novas leis vêm reestruturando a composição remuneratória dos funcionários e diminuindo a participação relativa desta

gratificação em seus salários. É fundamental que a participação desta gratificação nos salários não seja realmente significativa.

A definição dos procedimentos para a realização da avaliação institucional é mais difícil pois envolve o estabelecimento de metas de desempenho para a instituição, fato que demanda, por sua vez, a realização de um planejamento estratégico e nem todas as instituições já passaram por este processo, além de terem dificuldade em quantificar, algumas vezes, os seus objetivos. Para aquelas que conseguiram quantificar, de alguma forma, os resultados esperados, o processo de avaliação institucional já está mais desenvolvido.

Assim, a adoção deste tipo de avaliação vem sendo um processo incremental, isto é, os órgãos estão adotando esta sistemática aos poucos e aqueles que ainda não a adotaram, realizam apenas a avaliação de desempenho individual. A lei faculta esta possibilidade e, neste caso, o valor da gratificação está integralmente associado ao resultado da avaliação individual. A Secretaria de Gestão vem estimulando todas as instituições a adotarem um programa de qualidade sob sua orientação que engloba a definição de metas relativas à excelência na área de gestão pública e também contribuirá para a disseminação da avaliação institucional.

Para que a avaliação institucional seja também disseminada entre todas as organizações, o que seria benéfico para possibilitar uma avaliação global de resultados e, por conseqüência, do governo, os órgãos também devem adotar a prática do planejamento estratégico, que possibilita a fixação de metas e resultados esperados. Com a instituição do Planejamento Plurianual, os órgãos tiveram que começar a atuar sob esta sistemática em relação a programas específicos, o que se constitui em um embrião para a sua adoção para o conjunto da instituição.

Aliás, a adoção do planejamento estratégico também é fundamental para possibilitar à instituição divulgar seus objetivos aos funcionários. Entretanto, poucas instituições vêm atuando desta forma, o que contribui para desestimular a prática de um método de avaliação de resultados.

A avaliação de desempenho para fins de progressão é adotada em diversas carreiras mas na grande maioria consiste em um instrumento meramente formal pois, apesar de ser

legalmente prevista, a regulamentação complementar é, em geral, muito vaga e não prevê critérios baseados na avaliação dos resultados, nem define os requisitos mínimos para evolução na carreira. Na prática, a progressão termina sendo fortemente associada ao tempo de serviço do servidor. Somente algumas carreiras a realizam de forma concisa e firmam expressamente o vínculo entre o mérito e a progressão, enquanto os documentos que definem as regras de progressão para as demais carreiras não incluem os princípios importantes da avaliação, como o cumprimento de metas, o acompanhamento contínuo da evolução do empregado, a capacitação visando a correção das deficiências e a remoção de obstáculos inibidores de seu processo de desenvolvimento.

A política de recursos humanos em curso define que as instituições devem estabelecer uma sistemática de avaliação baseada em metas e que a progressão deve estar vinculada ao desempenho, ao acúmulo de competências e à possibilidade de assumir novas atribuições. As avaliações anuais de desempenho deverão ser efetuadas pelos gerentes de equipe e fazem parte de um processo que inclui o planejamento do desenvolvimento do servidor e culmina em uma entrevista que deverá: a) avaliar o seu desempenho através dos resultados obtidos em relação às metas estabelecidas, consideradas as competências adquiridas; b) discutir a motivação e as possibilidades de evolução profissional; c) traçar estratégias para solução dos problemas e restrições levantados e, d) identificar necessidades de capacitação e as metas para o período seguinte.

Assim, o processo de avaliação deverá também detectar as deficiências do servidor em relação às habilidades necessárias para a realização de suas atribuições, analisar seu desempenho considerando as ações de treinamento realizadas (e, desta forma, as competências adquiridas) e avaliar a sua capacidade para assumir novas funções, de forma a estabelecer um forte vínculo entre avaliação, capacitação e desempenho (analisado a partir do cumprimento de metas pré-estabelecidas), o qual é fundamental para uma estrutura adequada de desenvolvimento profissional. As chefias deverão estar intensamente envolvidas neste processo.

A Secretaria de Gestão, ao disseminar a política de recursos humanos entre os órgãos, busca disseminar a prática deste princípio, o que deverá ocorrer de forma gradual. Assim, ao longo do tempo, as instituições poderão vir a adotar mecanismos adequados de

avaliação de desempenho, mas no presente a sistemática baseada nos resultados alcançados ainda é muito incipiente.

A terceira possibilidade de avaliação de desempenho é aquela que pode resultar na demissão do servidor. A Emenda Constitucional relativa à administração pública estabeleceu a possibilidade de demissão por dois motivos, devido ao excesso de despesas com pessoal e à insuficiência de desempenho. A primeira forma já está regulamentada, enquanto a segunda depende de aprovação de projeto de lei complementar, cujo processo de apreciação e aprovação é mais complexo que o de um projeto de lei simples e encontra-se atualmente paralisado no Congresso Nacional, justamente porque há uma série de resistências para aprova-lo. Este projeto prevê que, após uma sucessão de desempenhos insuficientes, tendo sido oferecidas oportunidades de capacitação e de reavaliação por instâncias de chefia superiores, o servidor poderá ser demitido. É um mecanismo que atualmente não existe (pois depende de regulamentação complementar), visto que antes da Emenda o servidor só poderia ser demitido por processo administrativo em virtude da ocorrência de falta grave, e é imprescindível para possibilitar a cobrança de resultados.

Assim, apesar de existirem diversas possibilidades de avaliação de desempenho definidas no sistema de gestão de recursos humanos, os procedimentos precisam ser melhor desenvolvidos – e há um efetivo esforço de seus gestores neste sentido – para que sua aplicação seja mais condizente com seus objetivos e os resultados alcançados, mais efetivos.

A análise acima também evidenciou pouco envolvimento e discricionariedade das chefias no processo de avaliação, seja para a definição da gratificação de desempenho, pois os superiores não querem provocar grandes oscilações e diferenciações nos salários de seus funcionários, seja para escolher aqueles que progredirão na carreira, dado que os critérios de promoção estão fortemente associados ao tempo de serviço e não ao mérito e desenvolvimento profissional, caso este em que as chefias seriam demandadas a exercer uma participação relevante neste processo. Conseqüentemente, não se observa atualmente, por parte dos gerentes, o hábito de estabelecer metas de desempenho para os servidores de acordo com os objetivos da organização e, por decorrência, uma sistemática de avaliação e desenvolvimento profissional baseada nestes princípios. As exceções correspondem às

organizações que já vêm adotando a avaliação institucional, pois neste caso a cultura de resultados integra a dinâmica de sua gestão.

Conhecendo esta situação, a SEGES estabeleceu como um dos principais pilares da política de recursos humanos o forte envolvimento das chefias na gestão do desenvolvimento profissional de seus subordinados e vem trabalhando sob esta diretriz, estimulando a sua adoção nos diversos órgãos.

### **7.2.5. GESTÃO DA COMPENSAÇÃO**

A estrutura remuneratória dos cargos do Poder Executivo Federal é composta, para a maioria das carreiras, de um vencimento básico e de uma gratificação associada ao desempenho das atividades inerentes aos servidores integrantes das mesmas. Esta gratificação é calculada como um percentual deste vencimento básico, sendo específica para cada carreira; é variável e seu valor (há um limite máximo, logicamente) depende do resultado da avaliação de desempenho institucional da organização e individual do servidor, conforme explicado na seção anterior. Adicionalmente, à medida em que os servidores assumem postos de chefia, podem somar aos seus vencimentos um montante referente ao exercício destes cargos.

Esta estrutura sofreu uma evolução significativa nos últimos anos, a qual, até meados dos anos 90, apresentava diversas distorções, tais como: a) uma quantidade muito grande de parcelas salariais; b) uma amplitude salarial das carreiras muito estreita, o que reduzia consideravelmente o estímulo à progressão; c) uma participação exagerada das gratificações que vinham sendo criadas ou reajustadas na composição do salário (constituindo cerca de 60% dos vencimentos do servidor, chegando a 90% em alguns casos), fato que conforme já discutido na seção anterior inibe uma avaliação de desempenho adequada; d) um desequilíbrio significativo em relação às remunerações pagas no setor privado: os servidores que ocupavam cargos que exigiam maior nível de escolaridade para o seu exercício (grupo mais escasso no setor público e que, portanto, demanda prioridade nos cronogramas de recrutamento), recebiam salários inferiores aos pagos no setor privado, enquanto aqueles que ocupavam cargos para os quais é exigido um

número menor de anos de estudo (grupo cujo quantitativo excede a respectiva necessidade no setor público), recebiam salários superiores aos pagos no setor privado; e) a existência de um vínculo entre todas as reestruturações salariais de carreiras (que envolvem ganhos reais e alinhamento com os salários pagos no setor privado, por exemplo) e as correções salariais das aposentadorias, o que inibe fortemente a prática de reajustes pois o seu impacto fiscal é muito relevante; f) a existência de estruturas remuneratórias diferentes para cargos que possuem atribuições semelhantes mas pertencem a carreiras distintas; g) o pagamento por ordem judicial (cujo mérito muitas vezes já havia sido anteriormente julgado inconstitucional) de parcelas ou correções salariais que distorciam completamente a hierarquia remuneratória.

A partir de 1995, a política remuneratória visou corrigir estas distorções. Os salários deixaram de ser automaticamente corrigidos pela inflação passada, uma vez que a economia brasileira passava por um processo de estabilização e a indexação dos salários prejudicaria este processo. Como estudos realizados à época observaram que havia um desalinhamento salarial significativo em relação às remunerações pagas no setor privado, conforme descrito acima, optou-se por balizar as correções dos vencimentos no setor público pelos valores praticados para os cargos equivalentes no setor privado a fim de reduzir tal defasagem. Esta passou a ser a principal diretriz dos reajustes salariais no setor público.

Ao longo do período em que vem sendo praticada a atual política remuneratória, foi reduzido o número de parcelas salariais, através da incorporação de gratificações ao vencimento básico; a amplitude salarial das carreiras foi alargada; a participação da gratificação de desempenho foi reduzida para cerca de 30% dos vencimentos do servidor na maioria dos casos; as correções tiveram como meta a redução das disparidades em relação aos valores praticados no setor privado; a reestruturação salarial das diversas carreiras buscou, dentro dos limites legais, desvincular os reajustes para os ativos dos concedidos aos inativos, através da abolição do pagamento automático do valor máximo possível da gratificação de desempenho aos últimos; teve início um processo de aproximação das remunerações devidas a servidores que desempenham funções semelhantes mas pertencem a carreiras distintas, como no caso da fiscalização; diversas sentenças judiciais concedidas sem o amparo de decisão do Supremo Tribunal Federal vêm sendo questionadas.

Desta forma, ainda existem diversas distorções na estrutura remuneratória dos servidores públicos, mas a estratégia adotada nos últimos anos conseguiu reduzi-las e permanece atuando no sentido de eliminá-las.<sup>4</sup>

A estrutura das carreiras possui em torno de vinte níveis e, associado a cada um deles, há um valor de vencimento básico sobre o qual é possível calcular a gratificação de desempenho citada anteriormente, que corresponde a um percentual do mesmo. Com exceção da carreira de diplomata, para a qual existe uma estrutura piramidal, nas demais não existe um número restrito de vagas para os níveis mais elevados e, desta forma, todos podem atingir o seu topo. Somente para algumas carreiras a progressão implica em aquisição de um número maior de atribuições e responsabilidades.

Assim, as melhorias remuneratórias associadas à estrutura de progressão das carreiras estão vinculadas, nos casos em que a promoção depende do mérito, ao desenvolvimento profissional do servidor e, nos demais casos, estão vinculadas, basicamente, ao tempo de serviço, sendo que neste último caso o servidor não seria estimulado a perseguir seu aperfeiçoamento. Estas melhorias remuneratórias vão se tornando mais relevantes para o servidor à medida em que a amplitude salarial das diversas carreiras vem aumentando.

Antigamente existia uma escala única de remunerações, sendo que os níveis salariais de uma determinada carreira situavam-se em um determinado intervalo desta escala de acordo com a sua relevância. Com o tempo, esta estrutura sofreu alterações. Foi criada uma tabela única de vencimentos básicos para todas as carreiras, sendo que todos os seus níveis, desde o inicial até o final, eram aplicáveis a praticamente todas as carreiras. Porém, o conjunto de gratificações calculadas sobre tal vencimento era distinto para cada caso, o que diferenciava a remuneração das diversas carreiras, apesar de estarem

---

<sup>4</sup> Alguns estudos, como o realizado à época pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) indicam que o salário médio das pessoas que possuem maior escolaridade é relativamente menor no setor público (em comparação com os praticados no setor privado) e para aqueles que possuem menos anos de estudo, é relativamente maior. Outros estudos, como o mais recente elaborado por este autor, mostram que o salário médio é maior para o setor público federal (sempre comparando aos praticados no setor privado) para qualquer nível de escolaridade ao longo da década de 90 para pessoas com características pessoais semelhantes (o estudo anterior não havia comparado e classificado as pessoas de acordo com suas características, mas apenas de acordo com os cargos que ocupavam). Assim, a política salarial em curso logrou tornar ainda mais atrativo, sob o ponto de vista da remuneração oferecida, o ingresso no Poder Executivo Federal.



referenciadas à mesma tabela de vencimento básico. Atualmente, cada carreira (ou um pequeno grupo delas) possui uma tabela de vencimento básico específica sobre a qual é calculada a gratificação de desempenho também específica. Não foi ainda possível eliminar todas as demais parcelas remuneratórias em alguns casos, apesar de a quantidade das mesmas ter sido consideravelmente reduzida.

A criação de diversas gratificações e outras parcelas remuneratórias, as alterações da estrutura remuneratória descritas acima, o avanço do processo inflacionário e o poder de barganha distinto das diversas categorias que buscavam aumentar o seu salário relativo terminaram por desassociar a estrutura salarial de uma carreira e a relevância de suas atribuições. Esta estrutura tornou-se ainda mais distorcida quando analisamos os casos individuais e observamos os impactos dos pagamentos oriundos de sentenças judiciais sobre a mesma.

Os gestores da política de recursos humanos buscam constantemente atribuir uma racionalidade à hierarquia remuneratória, buscando fixar salários mais elevados para as carreiras cujas atribuições sejam mais complexas e relevantes mas, dadas as pressões políticas e a desordem anterior, torna-se difícil a sua reorganização no curto prazo, mesmo porque este processo embute um custo razoável. Por outro lado, não há um estudo visando a avaliação da valoração dos postos de trabalho, considerando a sua contribuição para os resultados da organização. Há, na verdade, conforme afirmado acima, uma clara disposição e atuação no sentido de buscar o alinhamento dos salários das diversas carreiras em relação aos seus correspondentes no setor privado.

A discussão acima demonstrou que a principal diretriz para a definição de reajustes salariais é a comparação entre as remunerações pagas no setor público e no privado, o que implica em correções setoriais e diferenciadas para as carreiras que apresentam as maiores defasagens sob este critério de comparação. Adicionalmente, há uma norma criada pela Emenda Constitucional que prevê a obrigatoriedade de correções anuais lineares, isto é, que se estendam a todos os servidores. Esta recomposição tem sido estipulada com base na inflação passada e na disponibilidade de recursos orçamentários, resultando, na prática, em um percentual um pouco inferior à inflação acumulada nos últimos doze meses.

Analisando sob o prisma individual, a evolução dos salários depende da progressão na carreira, conforme já explicado acima, e da nomeação para algum cargo de chefia<sup>5</sup>. Como o patamar máximo da carreira é atingido em vinte anos (em média), e para se aposentar são necessários trinta e cinco anos de serviço (para os homens, considerando também o período de atividades exercidas no setor privado) e trinta para as mulheres, sob o mesmo critério, se o servidor não assumir um posto de chefia poderá ter sua evolução salarial estancada nos últimos anos de sua vida profissional. Atenta a este fato, a Secretaria de Gestão estabeleceu na política de recursos humanos que a estrutura de progressão das carreiras deve prever o alcance de seus últimos patamares de forma mais espaçada ao longo do tempo. Além destas possibilidades de evolução, até alguns anos atrás existia também o anuênio, calculado na base de 1% sobre o vencimento básico por ano trabalhado, o qual foi extinto em 1999.

A política remuneratória termina combinando a aplicação de uma diretriz estratégica bastante clara e divulgada junto aos órgãos, de uma norma estabelecida pela Constituição e de pressões das diversas categorias por reajustes que, uma vez bem sucedidas em função do poder de barganha de seus integrantes, podem alterar, de forma esporádica, a consistência estabelecida pela diretriz mais geral. Adicionalmente, a política de recursos humanos estabelece que os fatores preponderantes na definição da remuneração individual (ou, dito de outra forma, do salário relativo do servidor) devem ser suas competências (experiência, formação, habilidades adquiridas), as tarefas atribuídas ao mesmo e o seu desempenho. A Secretaria de Gestão vem atuando neste sentido.

As decisões sobre a política salarial e mesmo a sua implementação são bastante centralizadas, dado o seu impacto fiscal e a necessidade de manter uma diretriz homogênea em relação ao tema, tanto para possibilitar uma gestão racional como para evitar o surgimento de demandas judiciais sob a justificativa de isonomia. A estrutura de salários – ou a hierarquia dos salários relativos – vem se tornando mais clara à medida em que a composição remuneratória está sendo simplificada, através da correspondente redução do número de parcelas que a compõem.

---

<sup>5</sup> A quantidade de postos de chefia corresponde a aproximadamente 4% do número de servidores ativos e, portanto, constitui-se em uma possibilidade que não se estende a todos, como não poderia deixar de ser.

Existem alguns poucos mecanismos de reconhecimento não monetário ao bom desempenho representados, basicamente, por prêmios que podem ser concedidos aos servidores. O mais difundido deles é o prêmio destinado às inovações de gestão na administração pública, que premia as melhores experiências nesta área. Em geral, os bons servidores têm o seu desempenho reconhecido através da nomeação para um cargo de chefia quando há um processo seletivo para uma vaga com tais características, o qual se constitui, na verdade, em um instrumento de incentivo que embute uma compensação monetária.

As possíveis formas de compensação não salariais são reduzidas, sendo a principal delas a contribuição para um plano de saúde para o servidor. Cada organização pode se filiar a um plano distinto, escolhido de acordo com as vantagens oferecidas e uma análise dos custos e benefícios das opções disponíveis. A política de recursos humanos prevê que formas de compensação indireta (ou não salariais) devem estar integradas a uma estratégia mais ampla de remuneração e sua proposição, estimulada segundo esta diretriz. Benefícios e bônus associados aos resultados da instituição poderão ser mecanismos adotados no futuro.

A partir do exposto acima, é possível afirmar que a política remuneratória em vigor é eficiente para atrair novos servidores, pois o Poder Executivo Federal paga bons salários aos seus servidores, principalmente no nível inicial da carreira; não parece, entretanto, ser muito eficiente em relação à motivação para que as pessoas se desenvolvam profissionalmente e adquiram as competências necessárias pois, como vimos, as regras de progressão – à qual estão associadas melhorias salariais - ainda estão demasiadamente associadas ao tempo de serviço do funcionário, bem como é possível atingir o patamar máximo da carreira bem antes da época de aposentar-se.

O grupo de funcionários que consegue acessar as posições de chefia constitui-se em exceção a esta regra, pois o mercado no qual são recrutadas as pessoas que ocuparão tais cargos é muito competitivo e disputado.

Quanto à retenção, a política remuneratória tem se mostrado adequada em relação às posições cujos salários são superiores aos pagos no setor privado, as quais se constituem na ampla maioria. Soma-se a este fato a existência da estabilidade e a aposentadoria com

proventos integrais, o que torna a taxa de desligamentos na administração pública federal bastante reduzida. A retenção é menor apenas para os cargos dos primeiros escalões, pois neste caso o mercado privado oferece salários muito mais competitivos.

As informações sobre os salários praticados eram muito escassas até 1995, aliás como todas as demais sobre a administração pública. A legislação sobre remuneração é complexa, com uma série de documentos legais remetendo a outros e nem sempre é fácil reunir todas as informações necessárias à definição da estrutura salarial de uma carreira. Este trabalho levou algum tempo para ser realizado e atualmente existe um boletim publicado periodicamente com a estrutura de vencimentos de todas as carreiras, para os diversos níveis de cada uma delas, o qual é atualizado sempre que há uma nova modificação salarial. Esta publicação tornou a escala remuneratória muito transparente a todos os servidores e gestores de recursos humanos. O sistema informatizado, por sua vez, possui todas as informações salariais de cada servidor, desagregada pelas diversas parcelas que compõem os vencimentos e é um instrumento fundamental para as decisões relativas à política remuneratória.

O sistema de aposentadorias, que prevê o pagamento de proventos integrais, é extremamente desequilibrado do ponto de vista atuarial e injusto do ponto de vista da concentração de renda. As contribuições são insuficientes para financiar o sistema; o servidor recebe proventos integrais (numa fase do ciclo de vida em que as despesas são menores) sem ter contribuído para tal; todas as reestruturações salariais de carreiras, que visam em última análise incentivar o desempenho e a permanência dos servidores ativos, são incorporadas aos proventos. O governo vem tentando alterar estas regras há anos, previstas na Constituição, mas o lobby de servidores – e dos próprios deputados, favorecidos pela legislação – tem conseguido impedir tais mudanças.

Estudo recente do especialista em Previdência Renato Follador<sup>6</sup> mostra que em 2001 foram gastos R\$ 48,6 bilhões com as aposentadorias dos três níveis de governo, referentes a um grupo de aproximadamente três milhões de servidores inativos. Destes, apenas R\$ 7,9 bilhões foram financiados por contribuições dos servidores, sendo o restante financiado por recursos do Tesouro. A título de comparação, o sistema de aposentadoria

---

<sup>6</sup> Citado em matéria intitulada “Servidor inativo custa mais que toda a área social”, publicada no jornal “O Estado de São Paulo” de 22/09/2002.

destinado aos trabalhadores do setor privado desembolsou R\$ 12,8 bilhões para 19,5 milhões de segurados (o sistema apresenta inclusive um déficit muito menor em relação às contribuições). O gasto anual médio para um aposentado no setor público atingiu R\$ 14.590,95, enquanto para o seu equivalente no setor privado alcançou R\$ 656,41. Enfim, é um privilégio indefensável do ponto de vista social e econômico.

Concluindo, a política de compensações do Poder Executivo Federal parece estar evoluindo na direção correta. Há, de toda forma, uma grande quantidade de aprimoramentos ainda a realizar, pois as distorções e desequilíbrios existentes antes do início da atual política eram muito numerosos e significativos.

### **7.2.6. GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO**

A estrutura da carreira no serviço público, sob a perspectiva individual, pode ser caracterizada como mista, pois o servidor pode, além de possuir um cargo efetivo preenchido através de concurso público, acumular um posto de chefia (se escolhido para tal; existem seis níveis de gerência), para os quais o provimento é livre. Assim, existem dois sistemas de carreira na administração pública (apesar de o segundo não ser visto como tal), quais sejam, o do cargo efetivo, formal, e dos cargos de chefia, informal. O primeiro se aplica a todos os funcionários e o segundo, é destinado àqueles que conseguem alçar as posições de direção.

Conforme explicitado na seção anterior, a estrutura da maioria das carreiras referentes aos cargos efetivos possui em torno de vinte níveis, não é piramidal (como é a diplomacia) e possibilita a progressão quase que automática do servidor, em função do tempo de serviço.

A legislação estabelece que a avaliação é necessária para progressão, mas não existem regulamentos que detalhem claramente os critérios que devem ser adotados nesta análise, muito menos estabelecendo o vínculo entre o desempenho e os resultados esperados para a instituição (este vínculo é observado, na verdade, por ocasião da aplicação da avaliação institucional, para efeito de pagamento da gratificação de desempenho, nos

órgãos que já passaram a adotar este procedimento). Portanto, os critérios para promoção ainda são pouco centrados nas questões relevantes e não contribuem para subsidiar o processo de desenvolvimento profissional do servidor.

Visando modificar este cenário, a atual política de recursos humanos estabelece claramente que a progressão deve estar associada ao desempenho, à aquisição de novas competências e, por conseqüência, à capacidade para assumir novas atribuições. Será estimulado e cobrado que os gestores de recursos humanos dos órgãos adotem regras de progressão com estas características, mas por enquanto a situação atual, na maioria das instituições, não é condizente com um sistema de desenvolvimento profissional.

Em relação à carreira relativa aos postos de chefia, por sua vez, a flexibilidade e o mérito são critérios muito relevantes para a progressão, pois este sistema, ao prever a livre nomeação<sup>7</sup>, tornou-se altamente competitivo e vem apresentando bons resultados, conforme já comentado em seção anterior. Há, inclusive, cursos de capacitação específicos para gerentes a fim de familiarizá-los com os princípios da gestão empreendedora e da atuação segundo metas e resultados.

Em relação à capacitação, a política de recursos humanos estabelece que os órgãos devem elaborar um planejamento anual de suas ações de capacitação, com base na definição de: a) conteúdos prioritários e seus respectivos públicos-alvo (cuja aplicação é generalizada) por parte dos ministérios gestores da política de capacitação e, b) de conteúdos específicos que atendam às características das atividades desenvolvidas por seus servidores e estejam vinculados às metas e atribuições da instituição. A avaliação de desempenho também deverá ser um insumo importante para a definição das ações necessárias, uma vez que aponta as deficiências em relação às competências requeridas para os servidores. Tais ações, por sua vez, deverão ser um insumo para o processo de avaliação.

A estratégia prevê que o treinamento dos servidores deve ser contínuo e permanente e o conjunto de ações de capacitação de um funcionário deve obedecer a uma programação, discutida com sua chefia. As ações internas e as formas não convencionais de capacitação

---

<sup>7</sup> Cuja aplicação para os cargos efetivos não seria, de toda forma, possível devido à experiência no passado, já descrita anteriormente.

devem ser priorizadas para possibilitar o acesso de um número maior de funcionários às oportunidades de treinamento.

O plano anual de capacitação é avaliado e controlado, inclusive sob o prisma dos gastos realizados, com base na avaliação dos resultados das ações de capacitação efetuadas pelo órgão, os quais, por seu turno, são apurados em relação às metas estabelecidas no mesmo.

Conforme pode se observar, o plano foi estruturado sob a lógica gerencial, ao estabelecer que as ações devem estar associadas às metas da instituição e direcionadas à obtenção das competências demandadas e que os controles da política de capacitação devem considerar os custos envolvidos e basear-se em seus resultados. Apesar de suas características serem positivas, muitos órgãos adotaram o plano com o intuito de cumprir apenas uma obrigação burocrática prevista em decreto por não estarem acostumados a desenvolver suas ações de capacitação de forma planejada. Durante 2001 o plano foi relançado e a sua característica mais burocrática, qual seja, o envio do mesmo e de seus relatórios de execução ao Ministério do Planejamento, foi substituída pela criação de um módulo no sistema informatizado de gestão de pessoal que registrará e possibilitará o acompanhamento e controle das ações de capacitação realizadas pelos servidores. As instituições foram novamente encorajadas a adotar estratégias de capacitação baseadas nas diretrizes ali previstas. Os resultados desejados começaram a ser observados ao longo deste ano.

Assim, a atual estrutura das carreiras formais não estimula o servidor a perseguir o seu desenvolvimento profissional, seja porque se dá de forma quase que automática, seja porque estabelece um limite à progressão após aproximadamente vinte anos de serviço, quando o servidor atinge, em média, o nível máximo de seu cargo efetivo e não visualiza, através da estrutura da carreira, possibilidade de melhoria salarial. Para a administração pública, por sua vez, esta sistemática também não apresenta nenhum retorno, pois não há vínculo entre a evolução do servidor e os resultados desejados pela organização. Urge que a sistemática de progressão definida pela política de recursos humanos, que inclui como requisitos o desempenho, o acúmulo de competências e o preparo para assumir novas atribuições, seja rapidamente implementada.

A estrutura da carreira informal, por sua vez, caminha na direção totalmente oposta – é flexível, estimula os servidores a se desenvolverem (parcela razoável das ações de capacitação destinam-se a este grupo)<sup>8</sup> e possibilita a progressão baseada no desempenho, a qual implica em melhoria salarial e acúmulo de responsabilidades. É, entretanto, restrita aos que alcançam os postos de chefia.

A estratégia de capacitação, por sua vez, parece correta, pois baseia-se crescentemente nos diagnósticos das deficiências que necessitam ser supridas e nos objetivos e metas da organização, bem como as formas de capacitação não convencionais são estimuladas (como a formação de multiplicadores e o ensino à distância), a ênfase na adoção de novas técnicas de trabalho e na melhoria da gestão é acentuada e os treinamentos em serviço, seminários e a disseminação de ações bem sucedidas também são incentivados.

A realização de ações desconexas ou isoladas é cada vez menos freqüente. As avaliações das ações de capacitação de curto prazo (três dias, por exemplo), são baseadas na satisfação de seus participantes e as de prazo mais longo, no desempenho posterior dos mesmos, sendo efetuadas após um determinado período da realização do evento de capacitação (em torno de três meses) por parte das chefias.

O plano de capacitação dos servidores de um órgão, que deve ser elaborado anualmente, estabelece que os seus custos de implementação devem ser considerados. Existem rubricas específicas no orçamento que relacionam e permitem a identificação e a transparência das despesas com capacitação.

A análise acima permite concluir que a estratégia de capacitação está mais aperfeiçoada que a relativa à progressão dos servidores na administração pública. Ambas são muito relevantes, mas a primeira certamente surte efeitos mais imediatos, é mais simpática, não implica em resistência a mudanças e vem sendo definida como prioritária pelo governo. Logo, é de se esperar que se encontre melhor estruturada.

### **7.2.7. GESTÃO DAS RELAÇÕES HUMANAS E SOCIAIS**

---

<sup>8</sup> Também há uma série de ações de capacitação destinadas aos servidores efetivos, visando inclusive o aprendizado de inovações tecnológicas. A variedade da oferta atual de cursos para gerentes é significativa porque entende-se que este grupo pode exercer uma grande contribuição para a modificação do modelo de gestão da administração pública e multiplicar conhecimentos.



Não existe uma diretriz clara e disseminada em relação à gestão do clima organizacional. Apesar de ser uma preocupação presente na agenda da Secretaria de Gestão, principalmente quando a questão envolve princípios éticos relacionados ao tratamento dispensado ao servidor, não se observa um comportamento similar nos diversos órgãos no tocante, por exemplo, à relação entre chefias e subordinados.

A gestão do clima organizacional está, na verdade, fortemente associada ao modelo de gestão mais geral adotado pela instituição. Aquelas que adotam modelos mais flexíveis e associados à fixação de metas e cobrança de resultados terminam, certamente, atribuindo maior autonomia aos indivíduos e às equipes de trabalho, bem como fixam com maior clareza os métodos de trabalho e objetivos; por consequência, os superiores mantêm os subordinados informados sobre os mesmos.

A relação entre as recompensas e o desempenho dos servidores se dá principalmente através das gratificações que consideram os resultados das avaliações de desempenho em seu cálculo, à progressão naqueles órgãos em que a estrutura da carreira já se encontra mais avançada e à designação dos servidores mais eficientes para as posições de chefia. Cabe ressaltar, conforme observado anteriormente, que os valores das gratificações são relativamente uniformes pois as avaliações de desempenho efetuadas para seu cálculo não apresentam grandes oscilações. São mecanismos que, quando utilizados de forma adequada – e muitas vezes o são – contribuem fortemente para estimular o servidor e promover um clima organizacional satisfatório na medida em que privilegiam a recompensa baseada no mérito, a qual corresponde à sistemática desejada pela maioria dos funcionários.

A relação entre chefias e subordinados (inclusive no tocante à cooperação e capacidade para solucionar conflitos e problemas), por sua vez, não apresenta um comportamento padronizado, conforme citado, e certamente também será afetada pelo modelo de gestão adotado pela organização. As características pessoais do chefe também influirão nesta dinâmica, mas muitas vezes o superior tem de alterar o seu comportamento, quando centralizador, se a gestão da organização for mais flexível.

Os gestores da política de recursos humanos buscam a melhoria do clima organizacional através de um intensivo programa de capacitação direcionado aos gerentes

da administração pública federal, no qual um dos itens refere-se ao relacionamento entre os componentes de equipes e também entre equipes na organização. O Programa de Qualidade, por sua vez, prevê a necessidade de aprimorar o bem-estar e o clima organizacional nas instituições que aderem ao mesmo, uma vez que estes itens integram a sua avaliação. Mas não é usual considera-los na definição de mudanças na política e na gestão de recursos humanos.

Grande parcela das instituições está desenvolvendo sistemas de rede interna para propiciar uma forma de comunicação rápida e acessível a todos os servidores e vêm sendo bem sucedidas nesta estratégia. Estas redes divulgam notícias, projetos, realizações e possibilitam a troca de informações e o debate (este último em menor grau). Ao fazê-lo, a participação dos empregados é estimulada e melhora a percepção de sua importância na organização, além de a informação ser democratizada. Porém, mesmo com a implantação destas redes, permanece existindo um canal informal de comunicação entre os níveis mais altos de direção e os subordinados, cujo elo são os gerentes de linha (os chamados DAS-4), pois eles transitam em ambos grupos e sabem, em geral, a forma adequada de transmitir as informações de um para o outro. Há, logicamente, o risco de a informação ser repassada de forma viesada, mas via de regra isto não acontece pois resultaria na perda de confiança no gerente de linha, o qual, por sua vez, não quer desperdiçar o poder decorrente do trânsito entre os dois grupos.

As negociações salariais e sobre demais temas relacionados às condições de trabalho se dão, em geral, entre os representantes das organizações que demandam os reajustes, os órgãos gestores da política de recursos humanos, a área econômica e a Casa Civil da Presidência (o Gabinete de Governo). Os reajustes são definidos, por vezes, segundo a estratégia da política remuneratória e, em outras, desviam-se das metas propostas devido à forte pressão das associações de funcionários ou dos próprios dirigentes dos órgãos.

Os representantes das organizações se comportam, com certa frequência, de forma corporativa e, por conseqüência, como se fossem o próprio sindicato. Além disso, a proximidade do processo decisório, por parte de servidores pertencentes ao grupo interessado, termina muitas vezes exercendo uma influência maior na determinação dos

reajustes acordados que as próprias associações e sindicatos. Se, por um lado, este cenário implica em maior corporativismo, os resultados têm sido satisfatórios sob o ponto de vista das negociações, pois estas não implicam em um grau elevado de conflito.

Porém, ao mesmo tempo em que os mecanismos adotados são mais informais e flexíveis, fato que pode facilitar os acordos, as características do processo de negociação mostram que as relações entre sindicatos e governo ainda precisam ser aprimoradas, pois outros canais e formas de interlocução vêm sendo mais utilizados que a negociação entre estas duas instituições. Ambas as partes necessitam se preparar melhor para o diálogo.

A atuação dos sindicatos está baseada em conceitos ultrapassados, bem como a pauta de reivindicações não se altera há anos. Há uma predisposição ao confronto ao invés da negociação, alimentada também por um posicionamento ideológico totalmente oposto ao do atual governo. O governo, por sua vez, não tem adotado medidas efetivas no sentido de alterar esta dinâmica, preferindo deixar a relação no estágio de desgaste em que atualmente se encontra, pois neste caso há uma justificativa para não negociar com estas entidades. Como resultado, o diálogo diretamente com os sindicatos termina ocorrendo, quando necessário, somente após a negociação atingir um certo nível de desgaste.

As greves no setor público federal não têm sido muito freqüentes, mas quando ocorrem implicam em uma confusão jurídica sobre a possibilidade de paralisação plena das atividades, possíveis formas de punição e demais temas correlatos. Este cenário decorre da inexistência de legislação específica sobre as greves no serviço público; apesar de prevista na emenda constitucional da reforma administrativa, a regulamentação do direito à greve por parte dos servidores não foi ainda definida, em virtude da falta de acordo político para tal. Como a legislação referente às relações de trabalho no setor público é distinta da observada para o setor privado, não há, teoricamente, como estender as leis sobre greves e negociação vigentes neste último para o setor público, mas na prática isto vem ocorrendo e, por consequência, crescem os questionamentos de ordem jurídica.

Este cenário demonstra que existem atualmente diversos canais informais de negociação entre governo e funcionários que substituem as relações com os sindicatos, sendo que tais canais têm conseguido atingir, muitas vezes, resultados satisfatórios, em geral mediados pela Casa Civil da Presidência; quando, entretanto, o conflito evolui e os

sindicatos passam a intervir fortemente neste processo, a legislação não estabelece claramente os procedimentos possíveis para ambas as partes. Como resultado, se a negociação evolui para o conflito, a probabilidade de desgaste nas relações entre governo e trabalhadores é considerável e envolve, neste caso, um posterior acerto com características predominantemente políticas.

Os principais benefícios ofertados na administração pública são a aposentadoria integral (aqui interpretada como um benefício pelo fato de o regime ser extremamente desequilibrado, isto é, os benefícios superarem largamente as contribuições conforme já discutido) e os planos de saúde, financiados até um certo limite de valor pela administração e, naquilo que exceder, pelo próprio funcionário. Há também a oferta de tíquetes subsidiados para transporte e refeições. A política de recursos humanos prevê que os mecanismos de remuneração indireta, nos quais se incluem os benefícios, devem ser utilizados com maior frequência, mas por enquanto não se observa uma tendência significativa nesta direção. Os órgãos realizam algumas ações isoladas, mas não há uma estratégia geral em relação a outros benefícios. As associações de funcionários terminam muitas vezes preenchendo esta lacuna, oferecendo diversas vantagens aos seus associados (algumas gratuitas e outras que implicam em pagamento subsidiado).

O formato do plano de saúde é variável para cada órgão, que possui autonomia para defini-lo desde que as suas respectivas despesas não ultrapassem um determinado limite. O sistema parece apresentar resultados satisfatórios, pois não há um volume perceptível de reclamações em relação ao mesmo. Visto que esta é uma área sensível, os problemas seriam rapidamente visíveis e noticiados.

Portanto, a oferta de benefícios por parte do setor público é atualmente bastante limitada pelo gasto com as aposentadorias, os quais absorvem grande parte do orçamento para despesas com pessoal. As formas de remuneração indireta tendem a ser estimuladas no futuro mas por enquanto uma parte significativa das vantagens são oferecidas pelas próprias associações de servidores.

### **7.3. A ORGANIZAÇÃO DA FUNÇÃO RECURSOS HUMANOS**

Conforme pode se depreender da descrição realizada no tópico deste trabalho “Órgãos gestores da política de recursos humanos”, a responsabilidade pelas decisões relativas às diretrizes da política de recursos humanos é bastante centralizada, enquanto a sua execução é fragmentada e exige uma série de controles para evitar fraudes. Esta divisão decorre do desequilíbrio fiscal da economia brasileira e da escassez de mecanismos que responsabilizem os dirigentes dos órgãos por suas decisões de gastos, fazendo com que atualmente não seja possível para a Secretaria de Gestão delegar resoluções que impliquem em elevação significativa das despesas.

As áreas de recursos humanos das organizações desempenham atualmente um papel excessivamente operacional na gestão de pessoal, seja porque não lhes é delegada a autonomia ou seja porque, em alguns casos, também não estão capacitadas a atuar de outra forma. A política de recursos humanos em vigor estabelece claramente que estas unidades devem ser parceiras e facilitadoras das demais áreas da organização, agindo como consultores dos gerentes de equipe, auxiliando no tocante ao alcance do perfil necessário da força de trabalho e delineando estratégias de desenvolvimento dos servidores sob o ponto de vista dos objetivos estratégicos do órgão em que atuam. Precisarão, certamente, ser capacitados para tal, mas a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) já vem ofertando cursos com este conteúdo.

Uma parcela dos gerentes não costuma assumir responsabilidades no tocante à gestão do desenvolvimento profissional de seus subordinados e em relação ao desempenho, fazendo pouco uso de seu poder discricionário para estimular bons funcionários. Também não gostam de se indispor, quando necessário, com os demais servidores. Uma outra parcela, por sua vez, atua da forma desejada e, novamente, esta postura está relacionada ao modelo de gestão da organização em que se encontram.

A política de recursos humanos define, explicitamente, que os gerentes dos níveis hierárquicos mais elevados deverão assumir importante papel na definição das diretrizes da

gestão dos recursos humanos vinculados à instituição que administram (naquilo que couber, isto é, que for delegado pela SEGES à instituição), ao invés de permanecerem, como hoje, afastados das decisões sobre o tema, dado o entendimento usual de que esta tarefa compete à área de pessoal. Os gerentes de equipe de todos os níveis, por sua vez, deverão se responsabilizar pela gestão dos funcionários subordinados, sob o ponto de vista do seu desenvolvimento profissional (no tocante à capacitação e progressão), desempenho e avaliação.

A fim de possibilitar uma maior descentralização do processo decisório na gestão de recursos humanos, a lógica contratual – baseada na autonomia com responsabilização – deverá guiar a atuação dos gerentes e a definição dos diversos níveis de responsabilidade, de acordo com a escala hierárquica.

Assim, o quadro atual, no qual os gerentes de recursos humanos têm pouca autonomia e concentram suas atividades em tarefas operacionais, não possibilita que a sua área de atuação seja percebida, pelo restante da instituição, como uma parceira que agrega valor para o alcance dos objetivos estratégicos da organização. A situação melhorará à medida em que forem criados mecanismos que possibilitem a delegação de competências associada à maior responsabilização, o que pode ocorrer, por exemplo: a) através da criação de um bônus cujos recursos possam ser utilizados para os diversos mecanismos de gestão da política de recursos humanos e esteja vinculado ao alcance dos resultados desejados, estabelecidos através de metas de desempenho da organização; b) da redução da quantidade de tarefas operacionais, através de um processo de automação que inclua o desenvolvimento de controles apropriados (o qual já vem ocorrendo há alguns anos). É fundamental também que os gerentes de todas as áreas – não só de recursos humanos – sejam estimulados, cobrados e, quando necessário, capacitados para gerir o desempenho e o desenvolvimento profissional de seus subordinados.

## **7.4. COMPARAÇÃO COM OUTROS DIAGNÓSTICOS DE SERVIÇO CIVIL**

### **7.4.1. O MODELO DE SERVIÇO CIVIL**

Conforme observado nas seções anteriores, as decisões relativas às diretrizes e principais regras da política e da gestão de recursos humanos são definidas de forma centralizada, enquanto a sua execução, que implica em decisões menos abrangentes, é descentralizada. A política de recursos humanos em curso estabelece que os dirigentes das organizações deverão se envolver mais intensamente na gestão de seus subordinados e, por consequência, terminarão assumindo maior poder decisório, respeitados os limites necessários à manutenção da uniformidade de regras e do equilíbrio fiscal. Os gerentes das áreas de recursos humanos das organizações, por sua vez, deverão atuar como consultores, facilitadores e parceiros dos demais setores.

O servidor possui estabilidade e, até a reforma constitucional aprovada em 1998, só poderia ser demitido se houvesse cometido falta grave comprovada através de processo administrativo. Após esta data, a estabilidade foi flexibilizada e hoje também é possível demitir funcionários quando a despesa com pessoal ultrapassa, no caso do governo federal, 50% da receita corrente líquida. Os critérios devem ser claros, alguns já estão estabelecidos na legislação e todos devem ser impessoais. A reforma também criou a possibilidade de demissão de servidores que apresentem consecutivos desempenhos insatisfatórios, após terem acesso a oportunidades de capacitação. Entretanto, este dispositivo ainda não foi regulamentado e por enquanto não está vigorando.

Não há negociação coletiva formal na administração pública federal, pois a legislação não prevê acordos assinados entre o governo e sindicatos. Os salários e demais regras referentes às relações de trabalho são fixados através de legislação. Na prática, entretanto, há negociação entre o governo e os representantes dos funcionários, sejam eles dos próprios órgãos (que terminam atuando como intermediadores ou de forma corporativa) ou das associações e sindicatos, que pressionam também o Congresso.

A emenda constitucional de 1988, relativa à reforma administrativa, prevê a regulamentação do direito de greve do servidor, fato que ainda não ocorreu e, por consequência, há um vácuo jurídico sobre o assunto. Teoricamente não há previsão legal para a sua ocorrência, mas na prática existem movimentos grevistas e, neste caso, há muita confusão em torno do julgamento da essencialidade do serviço prestado, o que modifica as possibilidades de atuação do movimento (em relação a este tema, há legislação específica mais antiga que a emenda constitucional que não foi invalidada por esta última).

#### **7.4.2. DISFUNÇÕES DO SISTEMA DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

O modelo burocrático de gestão, predominante na administração pública no Brasil durante décadas, vem sendo substituído pelo modelo gerencial desde que teve início a reforma administrativa em 1995. Este processo ocorre de forma progressiva e, conseqüentemente, hoje coexistem características rígidas e flexíveis na gestão das organizações e, mais especificamente, também na de recursos humanos.

O aprofundamento da burocratização das regras, decorrente da Constituição de 1988, reduziu consideravelmente os traços de patrimonialismo na administração pública mas, em consequência, eliminou a flexibilidade de gestão que os órgãos possuíam, principalmente na administração indireta. A única prática patrimonialista ainda observável, com freqüência reduzida, é a nomeação de apadrinhados políticos para os cargos de chefia, o que não ocorre em um volume suficiente a ponto de eliminar a eficácia do sistema de recrutamento para estas posições, conforme já discutido.

Por sua vez, pode-se avaliar que diversas formas de rigidez relacionadas na metodologia deste trabalho ainda são praticadas na gestão de recursos humanos do Poder Executivo Federal. Há muitas regras uniformes e regulamentações que, se por um lado contribuem para manter a consistência da política, por outro reduzem a flexibilidade e a margem de manobra das instituições para lidar com suas especificidades. As decisões sobre as diretrizes da política de recursos humanos são centralizadas, enquanto os órgãos possuem um pouco mais de autonomia para definir as formas de executá-la. A lei define as atribuições dos servidores de cada carreira, que no caso das criadas recentemente são mais



abrangentes e, das mais antigas, bastante específicas, o que enrijece a atuação dos servidores integrantes destas últimas.

A especificidade das atribuições das carreiras reduz a mobilidade interna, pois impede uma atuação polivalente do servidor. A possibilidade de mobilidade externa é facilitada se a mudança ocorrer entre setores ou órgãos cujos servidores integram o mesmo plano de carreira; já a transferência para setores ou órgãos cujos servidores pertençam a carreiras distintas é mais difícil, pois implica, na maioria das situações, em perda da gratificação associada ao desempenho da atividade inerente ao cargo em questão.

O sistema de recrutamento para os cargos efetivos é formal, meritório e baseado em critérios objetivos. Algumas carreiras utilizam, adicionalmente, outros instrumentos alternativos no processo de seleção, como a entrevista e os testes psicotécnicos. Os gestores da política de recursos humanos e os dirigentes em geral têm receio em criar mecanismos alternativos de seleção que sejam eficientes para a seleção das competências necessárias mas impliquem em um maior grau de subjetividade e risco de questionamento jurídico<sup>9</sup> e estão preocupados em desenvolver meios flexíveis de seleção que não resultem em problemas. O processo de recrutamento para os cargos de direção, por sua vez, é totalmente flexível e permite a adoção das técnicas mais diversas de seleção.

A estabilidade do servidor é bastante rígida e assim é percebida pela sociedade e pelos próprios servidores. A progressão do servidor ainda está fortemente associada à antiguidade, sendo o desempenho um critério pouco utilizado para definir a evolução do funcionário; os níveis salariais de uma carreira estão vinculados à posição que o servidor ocupa na mesma e só dependerão do volume de trabalho, do desempenho e das responsabilidades assumidas no componente informal de sua carreira, relativo aos postos de chefia. Os mecanismos de avaliação de desempenho para fins de pagamento de gratificações salariais vêm sendo aprimorados, mas ainda há uma variância muito reduzida nos resultados apresentados.

A estratégia de capacitação adotada tem sido eficiente para desenvolver as competências técnicas e gerenciais necessárias e, assim, aprimorar os perfis das chefias. O

---

<sup>9</sup> Há um histórico de irregularidades em concursos públicos no passado que levam os candidatos a atuarem de forma reativa, enquanto outros buscam tumultuar o processo de seleção através de recursos judiciais.

comportamento dos dirigentes em relação aos seus subordinados varia bastante, do paternalista ao demasiadamente exigente mas, em geral, está relacionado ao modelo de gestão adotado pela instituição em que atua, seja porque o dirigente é levado a agir sob este modelo ou porque aqueles que adotam princípios distintos terminam, compulsória ou voluntariamente, deixando as posições de direção que ocupam.

Observa-se comportamento simétrico por parte dos subordinados: há um excesso de corporativismo e tendência à reivindicação de tratamento uniforme nas organizações cujo modelo de gestão tenha se desenvolvido pouco, enquanto a possibilidade de tratamento diferenciado em virtude do mérito, capacidade e desempenho é maior naquelas em que o modelo gerencial já tenha sido adotado, sendo que tal princípio é, neste caso, reivindicado pelos próprios funcionários.

Os gestores da política de recursos humanos são cientes destas distorções, desequilíbrios e práticas rígidas e propõem, segundo a estratégia em vigor, o aumento da flexibilidade e da relevância do desempenho e do acúmulo de competências para o desenvolvimento profissional do servidor, dentre outros aspectos já discutidos neste trabalho. A concessão de maior autonomia para os órgãos implementarem esta política é fundamental, mas este processo não pode resultar em descontrole.

A solução que os gestores da reforma administrativa vem encontrando para viabilizar esta combinação, isto é, possibilitar a flexibilização e, ao mesmo tempo, impedir o descontrole e a apropriação privada de recursos públicos, é a disseminação de formas de contratualização – contratos de gestão, programas de qualidade ou o plano plurianual – que possibilitem o estabelecimento de metas e o controle e avaliação dos resultados alcançados, associados à maior responsabilização por parte dos dirigentes. A gestão de recursos humanos, inserida neste modelo mais geral, está estabelecendo princípios e caminhando na mesma direção.

### **7.4.3. COMPARAÇÃO COM AS PRINCIPAIS ORIENTAÇÕES DE REFORMA DOS SISTEMAS DE SERVIÇO CIVIL**

A reforma gerencial da administração pública brasileira que vem ocorrendo nos últimos anos segue as tendências observadas no âmbito da OCDE. Apesar de ainda existirem diversos mecanismos rígidos de gestão em seu componente de recursos humanos, a política em curso desde 1995 vem atuando no sentido de flexibilizá-los e o aprofundamento deste processo depende da disseminação da lógica da contratualização, a qual já está sendo adotada em um número considerável de instituições, seja através dos programas contidos no Plano Plurianual, do Programa de Qualidade ou do estabelecimento de contratos de gestão com instituições que se transformaram em agências executivas ou em organizações sociais. Um dos objetivos da política de recursos humanos é que no futuro próximo todos os órgãos adotem alguma forma de contrato que possibilite a delegação de competências e a correspondente responsabilização.

Conforme já discutido, espera-se que os gerentes de linha participem de forma mais ativa da gestão do desenvolvimento profissional de seus subordinados e que os gerentes de recursos humanos atuem como consultores e parceiros das diversas áreas, além de realizarem as tarefas operacionais do setor. As ações de capacitação têm sido fortemente direcionadas aos gerentes, que vêm sendo treinados para atuar sob a lógica da gestão empreendedora. As regras de contratação, demissão e estrutura da carreira (neste último caso, informal) para este grupo são bem mais flexíveis que as relativas aos demais servidores, incluindo a possibilidade de contratação de bons profissionais oriundos do setor privado.

A exemplo das reformas praticadas no âmbito da OCDE, houve uma redução significativa do número de servidores na administração pública federal. Considerando apenas os servidores civis do Poder Executivo Federal (excluídas as empresas públicas), o quantitativo de servidores diminuiu de 712.740, ao final de 1989, para 567.689 ao final de

1995 (primeiro ano da reforma em vigor) e 456.032 em abril de 2002. A variação entre 1989 e 2002 atinge -36%, enquanto entre 1995 e 2002 alcança -19,7%.<sup>10</sup>

Esta diminuição não foi provocada por um processo de demissão em massa de servidores<sup>11</sup> mas pelo grande volume de aposentadorias ocorridas no período cujas vacâncias foram parcialmente repostas<sup>12</sup>. Não foi elaborada, durante este período, uma previsão e um acompanhamento das áreas em que haveria um maior contingente de pessoas se aposentando (esta estratégia começará a ser adotada com o planejamento da força de trabalho) e, por conseqüência, este processo contribuiu para o desequilíbrio na alocação de pessoal já comentado.

A fim de flexibilizar a estabilidade, foi: a) introduzida a possibilidade de demissão por excesso de despesas e por insuficiência de desempenho – esta última ainda depende de aprovação no Congresso -; b) criado um novo regime de trabalho, chamado de regime de emprego, para os futuros contratados que desempenharão atribuições não típicas de Estado, definidas de forma mais abrangente, no qual a estabilidade é menos rígida (permanecendo, entretanto, a impossibilidade de demissão sem justa causa) e será possível a contratação de servidores por prazo determinado; c) instituída a terceirização de diversos serviços caracterizados como auxiliares e operacionais, cuja rotina de trabalho é mais simples e a rotatividade de pessoal não gera entraves à gestão da instituição.

Existe uma pressão significativa para criar carreiras específicas para o quadro de servidores de cada órgão, mas os gestores da política de recursos humanos têm resistido, sempre que possível, a implementá-las sob esta sistemática, buscando estruturá-las de forma horizontal, com atribuições abrangentes, de forma que sua atuação não se restrinja a uma única instituição. Os processos de recrutamento, apesar de serem realizados para cada cargo (o qual possui atribuições específicas), possibilitam que os exames de seleção sejam estruturados de acordo com o perfil e as competências necessárias naquele momento e realizados pelos próprios órgãos que estão demandando as contratações (após autorização

---

<sup>10</sup> Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal.

<sup>11</sup> Isto ocorreu em 1990, durante o governo Collor, mas parcela considerável dos demitidos foi reintegrada nos anos seguintes.

<sup>12</sup> O número de aposentados entre 1991, primeiro ano em que existem informações disponíveis, e abril de 2002 evoluiu de 244.875 para 383.369, o que configura um aumento de 56,5% no período analisado. As informações constam do Boletim Estatístico de Pessoal.

da SEGES e SRH) . Entretanto, a maioria destes processos não adota mecanismos alternativos de seleção, principalmente quando implicam em algum grau de subjetividade.

Em relação à promoção e estrutura das carreiras, ainda há muito por fazer para que o modelo se aproxime do praticado no âmbito da OCDE. O desenvolvimento do servidor ao longo de tal estrutura, quando relativa ao cargo efetivo, é rígido, implica numa ascensão que depende primordialmente da antiguidade e deve respeitar uma escala de níveis verticais. A mobilidade externa depende da existência de vagas da mesma carreira no quadro da outra instituição, enquanto a interna já é muito mais facilitada (se as atribuições não forem excessivamente pormenorizadas) mas não é estimulada nem programada como etapa do desenvolvimento profissional do servidor.

As carreiras estão estruturadas de acordo com um conjunto de atribuições a serem desempenhadas e não de acordo com um agrupamento de competências desejáveis e, do ponto de vista legal, é muito difícil alterar esta situação. A saída tem sido a criação de cargos com as atribuições mais amplas possíveis; esta é a diretriz que vem norteando o desenho dos futuros cargos que serão criados sob o regime de emprego.

A política remuneratória está se aproximando da praticada nos países da OCDE, pois os reajustes lineares deixaram de ser a principal diretriz da política remuneratória, sendo substituídos pelos reajustes diferenciados por categoria, definidos a partir da comparação com os salários praticados no setor privado. Uma parcela da remuneração é variável para a grande maioria das carreiras, definida segundo o resultado de avaliação de desempenho a qual, todavia, necessita ser aprimorada. Por sua vez, a vinculação das melhorias salariais decorrentes de progressão na carreira permanecem mais vinculadas à antiguidade que ao acúmulo de competências (visando, inclusive, a realização de novas atividades) e ao desempenho dos servidores.

Existe jornada de trabalho flexível apenas para os estudantes e não há banco de horas (isto é, compensação de horas trabalhadas). A jornada de trabalho é rígida (apesar de, na prática, nas localidades mais distantes dos escritórios centrais das organizações o descumprimento da jornada integral ser usual). Apenas para médicos e professores é permitida uma jornada de trabalho parcial de 20 horas (30 horas em alguns poucos casos) ao invés de 40 horas semanais.

As relações trabalhistas são cercadas de resistências ao diálogo por ambas partes, mas têm apresentado progressos. As discussões com os sindicatos e associações de servidores ainda são pouco freqüentes, mesmo porque o interesse destas entidades está centrado apenas nas questões salariais e na repetida apresentação de antigas demandas, algumas já defasadas com o passar do tempo. Na verdade, observa-se um movimento crescente de negociações entre os dirigentes das organizações e os órgãos gestores da política de recursos humanos em torno das decisões correlatas à gestão de pessoal.

A atual política de recursos humanos visa criar instrumentos que possibilitem premiar, de forma justa e efetiva, o mérito individual e das instituições mais eficientes, bem como estender a todos os funcionários oportunidades e boas condições de trabalho. Ao buscar conciliar o atendimento a necessidades coletivas básicas e a diferenciação que resulta dos incentivos direcionados aos melhores desempenhos, a política caminha na direção correta.

A análise realizada neste tópico demonstra que, dentre os avanços ocorridos na gestão de recursos humanos no governo federal, pode-se afirmar que diversos deles ocorreram na mesma direção que a observada no âmbito da OCDE. Ainda existem diversos instrumentos rígidos de gestão na administração pública brasileira, mas a atual política de recursos humanos está atuando no sentido de eliminá-los.

Logicamente, não é razoável supor que todas as características das reformas que vêm se realizando nos diversos países devam ser semelhantes; cada país possui especificidades políticas, sociais e culturais que influem neste processo. De toda forma, há um traço comum, qual seja, a busca da atuação segundo os princípios da gestão empreendedora, a criação de mecanismos que permitam distinguir e premiar o bom desempenho e a flexibilização das regras atuais.

## 8. ÍNDICES PARA AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE SERVIÇO CIVIL

<b>EFICIÊNCIA</b>	<b>E</b>	<b>9,8</b>
<b>MÉRITO</b>	<b>M</b>	<b>16,8</b>
<b>CONSISTÊNCIA ESTRUTURAL</b>	<b>CE</b>	<b>12,4</b>
Coerência estratégica	CES	5,4
Consistência diretiva	CD	4,9
Consistência dos processos	CP	6,6
<b>CAPACIDADE FUNCIONAL</b>	<b>CF</b>	<b>10,6</b>
Competência	COM	7,0
Eficácia incentivadora	EI	4,3
Flexibilidade	FL	4,5
<b>CAPACIDADE INTEGRADORA</b>	<b>CI</b>	<b>9,7</b>
SOMA		59,2
MÉDIA		11,8

Os índices foram calculados com base na análise realizada ao longo deste trabalho, a qual envolveu levantamento de informações documentais e numéricas e conversas com os gestores da política de recursos humanos, além da própria experiência do autor.

Os resultados derivados do cálculo dos índices demonstram que os sistemas de gestão de pessoal estão razoavelmente bem delineados na administração pública federal e, dada a herança burocrática oriunda dos processos de trabalho anteriores (a qual, certamente, também possui aspectos positivos), o quesito mérito é o que mais se destaca na análise. As competências vêm sendo bem desenvolvidas pela política de capacitação, enquanto a capacidade de articulação, os incentivos e a flexibilidade precisam ser aprimorados. A preocupação com a eficiência encontra-se em um patamar intermediário e também deve ser um dos focos do processo de melhoria da gestão de recursos humanos.

Esta avaliação, por sinal, é consistente com o diagnóstico constante da atual política de recursos humanos, que prevê melhorias necessárias e graduais nos tópicos aqui analisados.

O anexo I inclui um detalhamento da avaliação dos pontos críticos, com a pontuação atribuída a cada um deles, a fim de possibilitar uma análise pormenorizada dos componentes do índice, de seu cálculo e dos fatores que foram predominantes para os resultados encontrados.

## **9. UMA BREVE ANÁLISE SOBRE O SERVIÇO CIVIL EM ESTADOS E MUNICÍPIOS**

O Brasil possui 26 estados, o Distrito Federal (onde se situa a capital do país) e mais de 5.000 municípios. As diretrizes estabelecidas na Constituição no tocante ao serviço civil também se aplicam a estas esferas de governo e, conseqüentemente, as características do marco legal discutidas neste trabalho permanecem válidas nesta análise. As regras para ingresso são as mesmas, bem como as referentes ao regime de trabalho, apesar que, diferentemente do governo central, nem todos os estados e municípios transformaram os celetistas pré-existentes em estatutários após a criação do Regime Jurídico Único por ocasião da Constituição de 1998 e, assim, coexistem servidores subordinados a ambos regimes de trabalho na administração pública estadual e municipal.

É usual afirmar, sendo opinião corrente dentre dirigentes e servidores públicos em geral, que o processo de contratação de funcionários (o concurso público também é obrigatório) e de nomeação para cargos de chefia está mais sujeito nestas esferas a ingerências políticas que na União, mas não há nenhum estudo científico que comprove esta afirmação.

Em geral, os estados e municípios encontram-se menos atualizados em relação à política e gestão de recursos humanos que o governo federal. Aqueles que buscam melhorias terminam adotando, como referência, a política sobre o tema praticada naquela instância de governo, investindo em estruturas de carreira, políticas salariais e de



desenvolvimento profissional que guardam semelhança com as estabelecidas para a União, sempre preservando suas peculiaridades. Da mesma forma, as deficiências observadas na esfera federal, principalmente em relação à gestão do desempenho e progressão, também são observadas em estados e municípios. Diversos estados vêm investindo fortemente em capacitação, criando inclusive escolas de governo; vários deles criaram a carreira de gestor público (que corresponde a um administrador público de alto nível), existente no governo federal.

O perfil das ocupações, entretanto, é diferente do observado no governo federal. Como compete aos estados e municípios a execução de políticas públicas, é marcante a presença de professores, profissionais da área de saúde e policiais na composição da força de trabalho nestas esferas de governo. Porém, também há uma grande participação de atividades auxiliares, indicando a necessidade de ajustes em tal composição.

Apesar de não estarem tão avançados quanto à União em relação à política de recursos humanos praticada, os estados e municípios obtiveram significativas melhorias em relação ao perfil da força de trabalho, quando observamos sua escolaridade (os dados se encontram no Anexo II). Nota-se que em ambas esferas de governo diminuiu a participação dos menos escolarizados e aumentou a dos mais escolarizados, o que é um dado muito relevante.

Há um número muito maior de servidores nos estados e municípios que na União (vide tabela 7.1.2), enquanto o salário médio é menor (tabela 7.1.4). Durante o período considerado nas tabelas (1996 e 1999) o emprego permaneceu praticamente estável (aumento de 1,4%) e as remunerações se elevaram em 12,9%.

Os estados atravessaram, na segunda metade da década de 90, uma crise fiscal mais severa que a União e os municípios, devido principalmente aos excessivos gastos com pessoal. Passaram por um processo de ajuste ao longo do período e hoje se encontram em situação melhor, apesar de em alguns deles ainda ser necessária uma redução maior das despesas. Um problema gravíssimo que deverão enfrentar é o desequilíbrio previdenciário; entretanto, esta verdadeira bomba relógio está armada também para a União e municípios, pois em todos os funcionários se aposentam com proventos integrais (equivalentes ao último salário do período em atividade).

Em diversos municípios, não existe nenhuma contribuição por parte dos servidores ativos para a formação de um fundo, seja pelo critério de repartição ou capitalização. Mantida a situação atual, esta será uma das maiores, se não a maior, fonte de desequilíbrio fiscal do setor público no futuro.

Desta forma, a exemplo da União, estados e municípios também apresentaram avanços nos últimos anos, principalmente em relação ao perfil da força de trabalho, mas ainda há muito por fazer.

## **9. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

### **9.1. ANÁLISE DAS ÁREAS CAUSAIS**

A gestão de recursos humanos ainda apresenta diversas características rígidas que retardam a implementação de um modelo mais flexível e autônomo. Porém, ocorreram inegáveis avanços ao longo dos últimos anos na direção da flexibilização, da maior profissionalização e do vínculo com as metas e resultados das organizações.

Três fatores básicos vêm impedindo a maior flexibilização da gestão de recursos humanos no setor público: o marco jurídico das relações de trabalho, a cultura organizacional e a situação fiscal do governo.

O marco jurídico foi extremamente enrijecido por ocasião da reforma constitucional de 1988, em parte devido ao descontrole anterior. Por outro lado, a administração pública brasileira sempre foi, já muito antes de tal reforma, predominantemente burocrática.

Regras padronizadas, diversos tipos de controles burocráticos e descrição detalhada de funções, dentre outros, sempre visaram a impessoalidade e impedir que grupos ou servidores específicos fossem favorecidos sem, entretanto, surtir os resultados desejados.

A adoção prolongada desta lógica reforçou uma cultura que somente nos últimos anos vem se alterando e persiste em diversas áreas, principalmente naquelas em que as atividades são mais rotineiras.

Esta cultura baseia-se no controle estrito dos processos de trabalho, enquanto há uma estratégia explícita e reiterada pelos gestores da política de recursos humanos na direção do estabelecimento de controles por resultados, concessão de maior autonomia e responsabilização dos gerentes pelo alcance de suas metas.

A evolução dos gastos com pessoal nos últimos anos demandou um grau de centralização maior nas decisões relativas à gestão de recursos humanos, dado o seu impacto financeiro relevante.

Assim, vários controles foram desenvolvidos e foi reforçado o papel (anteriormente já caracterizado desta forma) das áreas de recursos humanos enquanto executores das diretrizes da política correlata e de tarefas mais operacionais.

## **9.2. CONCLUSÕES PRINCIPAIS DO DIAGNÓSTICO**

As reformas implementadas ao longo dos últimos anos lograram avanços diferenciados em relação aos principais subsistemas de recursos humanos.

A emenda constitucional de 1998 flexibilizou as relações de trabalho, eliminou distorções da estrutura remuneratória e criou condições para a adoção de mecanismos de contratualização. A política de recursos humanos em vigor desde 1995, a qual passou por um recente processo de aprimoramento, também caminha no sentido da flexibilização, do reconhecimento e valorização ao bom desempenho, da capacitação contínua e da associação de seus objetivos aos mais gerais das organizações.

O subsistema de planejamento de recursos humanos está em fase de elaboração, sendo que atualmente existem alguns instrumentos isolados que integrariam um sistema com tais características.

Quanto à organização do trabalho, as descrições de cargos vêm se alterando e, aos poucos, estão se tornando mais abrangentes. Suas atribuições são bem formuladas, enquanto a preocupação com a definição dos perfis de competências necessárias é recente e pode ser observada principalmente nos processos de seleção. Uma carreira bem estruturada e flexível, ainda que formalmente não seja definida como tal, é a dos postos de direção, cujo funcionamento vem se demonstrando eficiente.

O recrutamento para os cargos efetivos é impessoal, meritocrático e dificulta o ingresso através de favorecimentos. Os processos de seleção são bem estruturados mas os instrumentos utilizados são restritos pois, para a maioria dos gerentes e dos próprios servidores, é necessário evitar qualquer margem de subjetividade. Todavia, os resultados observados são, em geral, satisfatórios. O perfil do servidor tem sido aprimorado nos últimos anos em função da política de recrutamento, cuja periodicidade foi, infelizmente, diminuída recentemente. A resistência à flexibilização do regime de trabalho do servidor é significativa e o atual governo conseguiu alguns avanços com dificuldade.

A gestão de desempenho é um dos subsistemas que carecem ser mais aprimorados. Existem diversas formas de avaliação (institucional e individual, tanto para progressão como para pagamento de salários) e, com raras exceções constituídas por algumas organizações, nenhuma delas está estruturada de forma adequada, vinculando a análise aos objetivos e metas e subsidiando as escolhas de capacitação. A avaliação institucional, apesar de sua complexidade, tem avançado mais que as outras em função de sua conexão com os resultados esperados pelo PPA – Plano Plurianual. O envolvimento das chefias neste processo é reduzido e há uma tendência a trata-lo como uma formalidade que deve ser cumprida em função de exigências legais.

O sistema remuneratório vem corrigindo uma série de antigas distorções e possui uma diretriz clara, qual seja, a de pautar os reajustes pelos valores praticados no setor privado. As pressões políticas podem, por vezes, sobrepor esta regra mas, em geral, tal orientação é seguida. Os mecanismos de remuneração variável estão sendo aprimorados, mas o maior problema de sua sistemática reside na forma como a avaliação individual é realizada.

Em relação ao desenvolvimento profissional dos servidores, o componente associado à capacitação está melhor estruturado que o referente à promoção. Enquanto o primeiro foi disseminado pela administração pública e é um importante instrumento de gestão de recursos humanos, estando crescentemente vinculado às necessidades das organizações e buscando a constante multiplicação dos princípios da gestão empreendedora, o segundo permanece como um instrumento burocrático (a exemplo da avaliação de desempenho), fortemente vinculado ao tempo de serviço ao invés de estar relacionado ao acúmulo de competências e ao desempenho observado em relação a metas pré-definidas.

Os mecanismos informais de negociação com os servidores são mais avançados que os formais. Se por um lado esta constatação demonstra mais flexibilidade e possibilidade de diferenciação para situações que devam ser tratadas como tal, por outro implica em um maior grau de conflito à medida em que o entendimento vai se tornando mais difícil. A preocupação com o clima organizacional tem aumentado com a disseminação do Programa de Qualidade.

As decisões ainda são bastante centralizadas, dada a necessidade de uniformidade de regras e do controle estrito das despesas. A política de recursos humanos coloca como diretrizes a descentralização (dentro dos limites possíveis), o envolvimento e a responsabilização dos gerentes pelo desenvolvimento profissional de seus subordinados.

Assim, existem áreas que avançaram mais que outras. Ainda há algumas características burocráticas na gestão de recursos humanos, mas todos os progressos obtidos vêm apresentando bons resultados e foram implementados no sentido de flexibilizar a gestão e dota-la de maior eficiência e instrumentos gerenciais.

### 9.3. PROPOSTAS DE MELHORIA

A análise anterior destaca alguns aspectos que merecem ser mais desenvolvidos na política e gestão de recursos humanos. Este tópico se ocupará de sugerir algumas medidas que poderão contribuir neste processo.

A descentralização da gestão é fundamental mas deve implicar na manutenção da uniformidade de regras e na maior responsabilização dos gerentes. Por sua vez, estes últimos possuem pouca margem e instrumentos para gerir o desenvolvimento profissional de seus funcionários, fato que certamente contribui para o seu reduzido envolvimento com o tema. O aprimoramento do vínculo entre as metas de recursos humanos e as mais gerais da organização também é um fator condicionante do sucesso da gestão de pessoas que possibilitará à área de recursos humanos ser considerada uma parceira que agrega valor às demais.

Um instrumento que poderá facilitar este processo é a criação de um bônus a ser distribuído para as instituições que alcançarem suas metas de forma eficiente, cujo montante seria alocado entre os diversos instrumentos da política de recursos humanos. A decisão sobre a sua alocação interna caberia aos dirigentes da instituição, enquanto a SEGES apenas definiria alguns limites para a mesma e os parâmetros para sua distribuição entre os órgãos. A introdução do bônus permitiria vincular de forma mais estreita a gestão de recursos humanos à estratégica da organização, corresponderia a um forte instrumento incentivador para os gerentes alocarem entre os funcionários, possibilitando diferenciar os que se destacam, flexibilizar a gestão de recursos humanos e, ao mesmo tempo, manter a uniformidade das regras de salário e progressão, dentre outras. Os gerentes terão que, para aplicar este instrumento, estar mais envolvidos na gestão do desenvolvimento profissional de seus subordinados.

As mudanças na estrutura legal devem prosseguir mas não podem estar desassociadas de avanços na cultura organizacional. Neste sentido, a disseminação dos princípios da gestão empreendedora é imprescindível e deve continuar sua trajetória bem

sucedida. Todos os gerentes que ainda não foram capacitados para tal, isto é, em relação ao reconhecimento destes princípios e às formas de disseminá-los, devem sê-lo no futuro próximo. A difusão da gestão empreendedora deve ser um componente permanente da política de capacitação.

Também é importante que os concursos voltem a ser realizados com periodicidade anual após a realização do planejamento da força de trabalho por parte das organizações. O recrutamento frequente possibilita a constante renovação da força de trabalho e, se bem direcionado, fortalece as carreiras e possibilita a melhoria do perfil dos servidores. Estes foram os efeitos observados ao longo dos anos em que esta sistemática foi praticada, o que demonstra a sua eficiência e a conveniência de adotá-la novamente.

Por fim, os mecanismos que apresentam as maiores deficiências no presente – a avaliação de desempenho e os critérios para progressão na carreira – devem receber atenção especial dos gestores da política de recursos humanos nos próximos anos, dado o seu caráter essencial para o desenvolvimento dos servidores e o alcance de resultados satisfatórios. A estrutura da avaliação de desempenho deve priorizar seu componente institucional e, da forma como inclusive já vem fazendo, buscar associá-la aos resultados do Plano Plurianual e do Programa de Qualidade. Em relação ao seu componente individual, deve-se estabelecer um conjunto de critérios mínimos que prevejam o estabelecimento de metas para cada servidor, inseridas no contexto do planejamento estratégico mais geral da instituição.

Em relação à progressão, é importante iniciar um processo de negociação para alterar as regras atuais e vinculá-las ao desempenho e às competências adquiridas. Um dos caminhos seria instituir esta sistemática inicialmente nas organizações que nutrem maior simpatia por este princípio e, aos poucos, ir rompendo o seu vínculo com a antiguidade nas demais. Esta característica não pode ser mantida em um cenário em que se persegue a modernização da gestão de recursos humanos.

Por fim, deve-se ressaltar que, apesar de observarmos muitos avanços no passado recente, a relação de medidas que podem ser adotadas é muito extensa. A discussão desta última seção procurou apenas indicar algumas que seriam bastante relevantes para o

aprimoramento da política de recursos humanos e seu maior envolvimento com os objetivos das organizações.



## ANEXO I

### ANÁLISE DOS PONTOS CRÍTICOS

PONTOS CRÍTICOS	ÍNDICES OU SUBÍNDICES	PONDE RAÇÃO	PONDE RAÇÃO	PONTUAÇÃO	PONTUAÇÃO PONDERADA
1	CES	B	2	2	4
1	CP	B	2	2	4
2	CES	A	3	3	9
3	CES	B	2	2	4
3	FL	B	2	2	4
4	CP	A	3	4	12
5	E	B	2	3	6
6	E	A	3	1	3
7	E	A	3	3	9
8	E	C	1	4	4
9	COM	B	2	3	6
10	CD	C	1	2	2
11	CES	A	3	3	9
12	CP	B	2	3	6
13	FL	A	3	3	9
14	CP	C	1	4	4
15	FL	B	2	2	4
16	FL	C	1	3	3
16	EI	C	1	3	3
17	CP	C	1	3	3
18	COM	C	1	3	3
19	COM	C	1	1	1
20	COM	B	2	2	4
21	COM	B	2	3	6
22	FL	C	1	1	1
23	CD	C	1	3	3
24	M	A	3	5	15
24	COM	A	3	5	15
25	M	A	3	5	15
26	M	A	3	5	15
27	M	A	3	3	9
27	CI	A	3	3	9

PONTOS CRÍTICOS	ÍNDICES OU SUBÍNDICES	PONDE RAÇÃO	PONDE RAÇÃO	PONTUAÇÃO	PONTUAÇÃO PONDERADA
28	COM	B	2	4	8
29	COM	A	3	3	9
30	M	B	2	2	4
30	COM	A	3	2	6
31	M	A	3	5	15
31	COM	A	3	5	15
32	M	A	3	4	12
32	COM	A	3	4	12
33	CI	C	1	3	3
34	COM	C	1	3	3
35	FL	A	3	2	6
36	E	B	2	2	4
37	EI	C	1	1	1
38	M	B	2	5	10
39	EI	B	2	1	2
39	FL	B	2	1	2
40	FL	B	2	5	10
41	E	B	2	4	8
42	CES	C	1	2	2
42	EI	A	3	2	6
43	EI	C	1	2	2
44	EI	B	2	2	4
44	CI	C	1	2	2
45	CD	C	1	3	3
45	EI	C	1	3	3
46	EI	A	3	2	6
47	CP	C	1	2	2
47	EI	B	2	2	4
48	CI	B	2	2	4
49	CD	B	2	2	4
50	CES	B	2	3	6
51	CI	B	2	2	4
51	EI	C	1	2	2
52	CI	B	2	2	4
53	FL	B	2	2	4
54	COM	A	3	4	12
55	EI	B	2	3	6
56	CP	B	2	3	6
56	E	C	1	3	3

PONTOS CRÍTICOS	ÍNDICES OU SUBÍNDICES	PONDE RAÇÃO	PONDE RAÇÃO	PONTUAÇÃO	PONTUAÇÃO PONDERADA
57	E	A	3	2	6
58	EI	A	3	3	9
59	CP	A	3	4	12
60	M	B	2	3	6
61	CP	A	3	5	15
62	E	C	1	3	3
63	E	A	3	1	3
64	EI	C	1	4	4
65	CI	B	2	3	6
66	CP	C	1	1	1
67	EI	A	3	2	6
68	M	B	2	4	8
69	FL	B	2	2	4
70	FL	C	1	1	1
71	COM	B	2	4	8
72	COM	C	1	4	4
73	FL	C	1	4	4
74	CP	C	1	3	3
75	CES	C	1	4	4
75	E	C	1	4	4
76	CP	C	1	4	4
76	E	C	1	4	4
77	CI	C	1	2	2
78	CI	C	1	2	2
79	CI	C	1	3	3
80	CP	C	1	3	3
81	CI	C	1	4	4
82	CP	B	2	2	4
82	CI	A	3	2	6
83	CI	A	3	2	6
84	CI	A	3	3	9
85	CI	C	1	2	2
86	CI	A	3	3	9
87	CI	B	2	1	2
88	CI	C	1	3	3
89	E	C	1	2	2
89	CI	C	1	2	2
90	CD	B	2	2	4
91	CD	C	1	3	3
92	CD	A	3	3	9
93	CD	A	3	2	6

## ANEXO II

### DADOS SOBRE AS CARACTERÍSTICAS DA FORÇA DE TRABALHO EM ESTADOS E MUNICÍPIOS

#### PARTICIPAÇÃO % DAS DIVERSAS CATEGORIAS DE OCUPAÇÃO NA FORÇA DE TRABALHO SERVIDORES ESTADUAIS

	1993	1996	1999
professor 1 a 4 serie	10,1	9,1	8,6
policial militar	9,4	10,1	10,6
ajudante / auxiliar	6,5	5,1	5,1
faxineiro / servente / zelador	5,8	4,5	4,7
professor 5 a 8 serie	5,7	6,0	7,3
assistente administrativo	4,7	4,4	3,9
professor 2 grau	4,2	5,1	6,3
chefe / diretor	3,7	4,2	4,7
servidor público	3,4	4,3	4,0
atendente de enfermagem	3,0	3,8	3,9
secretária	2,1	2,1	1,8
motorista	1,8	1,4	1,3
policial civil	1,7	1,9	2,0
cozinheiro	1,4	1,6	1,4
caixa / tesoureiro	1,3	1,2	0,8
orientador / supervisor pedagógico	1,2	1,5	1,7
vigia	1,1	1,1	1,1
médico	1,1	1,4	1,4
escrivão / escrevente	1,1	1,1	1,3
professor de 1 grau	1,0	1,2	1,0
bombeiro	0,9	1,1	1,4
repcionista / atend clínica e laboratório	0,7	1,1	1,3
subtotal deste grupo	71,9	73,3	75,6
demais categorias	28,1	26,7	24,4

Fonte : PNAD - IBGE

Inclui os empregados entre 18 e 65 anos de idade

**PARTICIPAÇÃO % DAS DIVERSAS CATEGORIAS DE OCUPAÇÃO  
NA FORÇA DE TRABALHO  
SERVIDORES MUNICIPAIS**

	<b>1993</b>	<b>1996</b>	<b>1999</b>
professor 1 a 4 serie	10,8	9,6	11,8
faxineiro / servente / zelador	9,0	9,1	8,1
ajudante / auxiliar	6,3	5,2	5,4
lixeiro	5,8	4,3	3,4
chefe / diretor / assessor	5,2	5,5	6,5
vigia	4,4	4,7	4,0
motorista	4,3	4,2	3,8
atendente de enfermagem	4,0	4,2	5,4
servidor público	3,7	5,4	4,7
cozinheiro	3,7	4,2	3,8
assistente administrativo	2,9	2,8	3,2
professor 5 a 8 serie	2,2	3,2	3,4
professor de pré-escola	2,0	2,2	1,8
pedreiro	1,9	1,3	0,9
secretária	1,8	1,9	1,6
ajudante operacional	1,6	0,7	1,2
babá / recreacionista infantil	1,5	1,8	1,5
orientador / supervisor pedagógico	1,4	1,1	1,4
jardineiro	1,2	0,6	0,8
operador máquinas const. civil	1,1	0,9	0,9
fiscal (não de tributos)	1,1	0,8	0,8
professor 2 grau	1,0	1,6	1,0
professor 1 grau	0,9	1,0	0,9
prefeito / vereador / secretário	0,9	1,1	1,2
recepcionista / atend clínica e laboratório	0,9	1,6	2,1
médico	0,8	1,4	1,0
telefonista	0,7	1,0	0,4
agente de saúde pública	0,3	0,9	2,3
subtotal deste grupo	81,4	82,3	83,3
demais categorias	18,6	17,7	16,7

Fonte : PNAD - IBGE

Inclui os empregados entre 18 e 65 anos de idade

**DISTRIBUIÇÃO % DOS TRABALHADORES  
POR ANOS DE ESTUDO**

**0 a 4 anos de estudo**

	1993	1996	1999
Serv. estaduais	14	12	9
Serv. municipais	38	31	27

**5 a 8 anos de estudo**

	1993	1996	1999
Serv. estaduais	14	13	12
Serv. municipais	17	20	17

**9 a 11 anos de estudo**

	1993	1996	1999
Serv. estaduais	37	38	39
Serv. municipais	27	31	36

**12 ou mais anos de estudo**

	1993	1996	1999
Serv. estaduais	35	38	40
Serv. municipais	17	18	21

Fonte: PNAD - IBGE

Inclui os trabalhadores entre 18 e 65 anos