

Avanços e Desafios na Gestão da Força de Trabalho no Poder Executivo Federal

Autores:

Marcelo Viana Estevão de Moraes

Tiago Falcão Silva

Patricia Vieira da Costa

Luciano Rodrigues Maia Pinto

Simone Tognoli Galati Moneta

Os autores agradecem a colaboração dos gestores Alexandre Kalil Pires, que fez sugestões para aprimorar o conteúdo, Sandro Eli Malcher de Alencar e Nelson do Vale Oliveira, que elaboraram gráficos e tabela.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO

1.1 O papel estratégico do Estado

1.2 A nova política de gestão da força de trabalho

2. A EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO GLOBAL DE SERVIDORES

3. AVALIAÇÃO SETORIAL DA EVOLUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

3.1 Setoriais com maior aumento no número de servidores

3.2 Evolução de carreiras específicas

3.3 Uma agenda estratégica de concursos

4. A MELHORA DA QUALIFICAÇÃO DOS SERVIDORES

4.1 Servidores com doutorado, mestrado, nível médio

5. NOVAS CARREIRAS E PROFISSIONALIZAÇÃO

5.1 Novas carreiras

5.2 Cargos e funções comissionadas – evolução e profissionalização

6. AÇÕES DE RACIONALIZAÇÃO E AJUSTE

6.1 Alteração da lei que regulamenta as contratações temporárias

6.2 Substituição de terceirizados irregulares

7. DESAFIOS

7.1 Dimensionamento da força de trabalho

7.2 Sistema de Mérito

7.3 Recrutamento e seleção

7.4 Desenvolvimento profissional

7.5 Profissionalização de cargos de direção

7.6 Remanejamento de força de trabalho

8. CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

TABELA E GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Evolução do Quantitativo de Servidores Cíveis Ativos do Poder Executivo Federal (dezembro 1995 - agosto 2009)

TABELA 1 - Vagas Autorizadas, Ingresso e Variação do Quantitativo de Servidores (dezembro 2002 - agosto 2009)

GRÁFICO 2 - Evolução Setorial da Força de Trabalho – Servidores Cíveis Ativos (dezembro 2002 - maio 2009)

GRÁFICO 3 - Evolução Setorial de Cargos Efetivos de Nível Superior (dezembro 2002 - maio 2009)

GRÁFICO 4 - Escolaridade dos Servidores Públicos Federais (janeiro 2003 - maio 2009)

INTRODUÇÃO

1.1 O papel estratégico do Estado

O aumento da população, o dinamismo econômico e dos mercados, a ascensão da nova classe média e os avanços tecnológicos traduzem-se em demandas por mais e melhores serviços públicos de crescente complexidade, associados, paradoxalmente, a processos novos de trabalho mais simples e mais rápidos. O desafio que se coloca é a construção de um Estado “inteligente”, que seja instrumento da ação coletiva dessa sociedade em transformação na consecução de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Esse novo papel estratégico do Estado é incompatível com a passividade de corte neoliberal, o que ficou claro nas repercussões da crise que atingiu o mundo a partir de 2008. Por outro lado, com o avanço da democracia, não se cogita o retorno ao modelo autárquico e tecnocrático do passado autoritário. Espaços hierarquizados estão lenta e gradativamente sendo substituídos por organizações estruturadas de forma mais horizontal, com crescente participação cidadã¹ nos processos de formulação, implementação, avaliação e controle de políticas públicas.

A pró-atividade estatal deve ser a característica mais marcante desta etapa que se inicia, construindo, em ambiente democrático, um novo modelo de governança pública, baseado na concertação social e política e nas inovações em gestão pública voltadas para resultados, tendo por foco o cidadão, com eficiência, eficácia, efetividade e excelência na ação estatal que permita a melhor utilização de recursos de toda ordem. O Estado terá que ser profissionalizado e garantir a qualidade da regulação, constituindo um sistema de gerenciamento e análise do impacto regulatório de forma a proporcionar o melhor ambiente possível para que cidadãos e empresas exerçam seus direitos e cumpram suas obrigações.

O governo central nos Estados de estrutura federativa será cada vez mais um núcleo de inteligência e coordenação, tanto externamente, no que se refere às esferas supra-nacionais de

¹ O Governo Federal tem lançado mão de diversos mecanismos de participação, como conferências, conselhos, consultas públicas, ouvidorias, o Plano Plurianual (PPA) e mesas de negociação. Dezenove conselhos nacionais foram criados desde 2003. Do início do governo até 2009 foram realizadas 61 conferências nacionais, com a participação de mais de quatro milhões de brasileiros. O dinamismo da participação social se traduz cada vez mais em políticas públicas inclusivas e ampliadoras da cidadania. Um dos destaques é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado em 2003 com o papel de articulador entre governo e sociedade. O CDES alargou de forma inédita os espaços dessa interlocução, numa perspectiva de colaboração na definição dos grandes rumos do País. No CDES, trabalhadores, empresários, movimentos sociais e personalidades de reconhecida competência e liderança nas suas áreas de atuação discutem em posição de igualdade questões fundamentais para o desenvolvimento brasileiro.

governança, como internamente, dentro do próprio governo central e em relação aos entes subnacionais, com as atividades de prestação de serviços migrando para as esferas estadual e municipal. A descentralização de atividades pressupõe maior capacidade de supervisão e coordenação. A atuação em rede – própria de ambientes complexos, em que interagem atores públicos, do terceiro setor e do mercado – requer competências de coordenação, de construção de consensos e de atuação em parceria, para garantir o alinhamento das ações aos macro-objetivos de governo e às políticas públicas setoriais, em um contexto de construção de um novo marco de cooperação federativa. Esse processo está acontecendo no Brasil de modo acelerado desde o advento da Constituição Federal de 1988.

A capacidade de execução, de fazer acontecer, também é fundamental para conformar esse Estado “inteligente”. Na década de 90 e no início dos anos 2000, a ação estatal era primordialmente direcionada para o controle fiscal, e os gestores dos órgãos centrais tinham por tarefa principal dizer não. O contingenciamento e os cortes eram os instrumentos de gestão. Como consequência, desaprendemos a planejar e executar.

Hoje, com a economia estabilizada, é preciso desenvolver novas capacidades necessárias ao Estado para produzir os resultados desejados pela sociedade, envolvendo novas habilidades, novas culturas organizacionais e novas práticas de gestão.

Todas essas mudanças no papel do Estado implicam requalificar o perfil de quem o opera. O servidor público do século XXI deve não só ser mais qualificado, mas também ter, para além dos conhecimentos técnicos, as habilidades e atitudes necessárias à negociação e à articulação de interesses plurais no novo ambiente de governança pública democrática.

1.2 A nova política de gestão da força de trabalho

Para adaptar-se às demandas do novo século, o governo federal vem adotando uma política de gestão da força de trabalho que busca adequar a quantidade e a qualificação dos servidores às prioridades e áreas estratégicas de governo. Essa política está calcada em três pilares: recomposição de quantitativos, novas carreiras e profissionalização de cargos de direção e assessoramento.

A recomposição paulatina da quantidade de servidores tem priorizado os setores mais carentes e as demandas mais prementes para o projeto de desenvolvimento do País, em especial a educação. A quantidade de servidores civis do Poder Executivo Federal hoje está praticamente no

mesmo patamar da que existia em 1997, antes da grande crise fiscal. Isso é resultado da recomposição em bases qualitativamente superiores a partir de 2003.

O segundo pilar são novas carreiras para operar a máquina pública: quadros técnicos qualificados, aumentando a produtividade e melhorando a qualidade do gasto público. Tal esforço reveste-se de importância ainda maior quando se verifica a debilidade do quadro de servidores responsáveis pela execução nos setoriais frente às estruturas cada vez mais robustas e preparadas dos órgãos centrais e de controle.

O terceiro pilar da política de gestão de pessoas prevê destinar a servidores do quadro efetivo cargos de direção e assessoramento, a serem preenchidos mediante critérios de mérito e de competências, em processo transparente, induzindo à profissionalização em áreas essenciais do Estado.

Além desses três pilares, discorremos sobre a ampliação das possibilidades de contratação temporária no setor público, ação de importante impacto na racionalização da gestão de pessoas, e a substituição de mão-de-obra terceirizada em situação irregular por servidores concursados.

Concomitantemente à análise desses eixos da política de gestão de pessoas, também apresentamos neste trabalho informações que colocam em perspectiva alguns lugares-comuns sobre a gestão da força de trabalho no Executivo Federal, sendo os principais deles relativos aos supostos crescimento explosivo da quantidade de servidores e má qualificação dos profissionais.

Sabemos que ainda há muitos desafios a enfrentar na gestão de pessoas no Poder Executivo Federal antes de dar por observados todos os aspectos relevantes para uma política mais racional e conducente ao bom cumprimento da missão dos órgãos públicos e à satisfação do cidadão. A última parte deste trabalho traz uma breve discussão sobre alguns desses desafios.

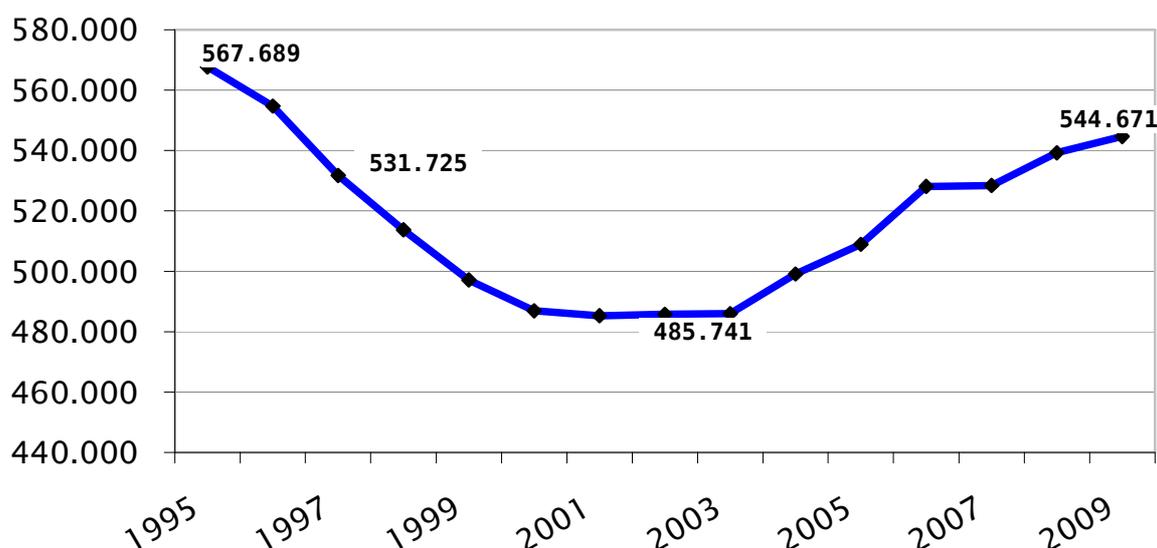
2. A EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO GLOBAL DE SERVIDORES

Sendo um país de dimensões continentais e com uma das cinco maiores populações do mundo, que supera os 190 milhões de habitantes², é natural que o Brasil conte com uma quantidade expressiva de servidores públicos.

² <http://www.ibge.gov.br/home/>. Em 16 de novembro de 2009, a população estimada era de 192.046.365 de pessoas.

Em agosto de 2009 havia 1.021.160 servidores ativos, civis e militares, no Poder Executivo Federal³. Quando contabilizados apenas os servidores civis do Poder Executivo na ativa, chega-se a 544.671. A trajetória de redução desse quantitativo iniciada em 1990 foi interrompida em 2003, como mostra o Gráfico 1. Contudo, não houve crescimento explosivo desde então, visto que a quantidade de ativos de agosto de 2009 (544.671) é semelhante à do final de 1997 (531.725) e consideravelmente inferior aos 705.548 do final de 1988. Ou seja, foram necessários cinco anos após a interrupção da trajetória de queda para se chegar a um patamar equivalente ao de doze anos atrás⁴.

GRÁFICO 1 - Evolução do Quantitativo de Servidores Civis Ativos do Poder Executivo Federal (dezembro 1995 - agosto 2009)



Quantidade de servidores civis ativos = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido (inclusive temporários).

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal (SRH/MP) nº 161, set. 2009 (posição 31 de agosto), tabela 2.24.

Elaboração: SEGES/MP.

³ Trata-se do quantitativo de servidores federais ativos do Poder Executivo Federal, englobando a Administração Direta, as Autarquias e Fundações, bem como o Banco Central do Brasil, o Ministério Público, as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista dependentes (essas duas últimas categorias referem-se a Estatais que recebem recursos do Tesouro Nacional), constantes da tabela 2.2 do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 161, publicado em setembro de 2009, relativo à posição de 31 de agosto de 2009.

⁴ Para mais informações a esse respeito consultar VIANA, FALCÃO e COSTA (2008), “O Mito do Inchaço da Força de Trabalho do Executivo Federal”.

No Gráfico 1 percebe-se um período inicial de redução na quantidade de servidores ativos, relacionado: ao ambiente econômico de crise e contenção fiscal do final dos anos 1990; à descentralização prevista pela Constituição Federal de 1988, com a oferta de alguns tipos de serviços públicos sendo transferida da esfera federal para a estadual ou a municipal; à corrida de aposentadorias decorrente dos temores quanto à reforma da Previdência; e à opção política de não realizar concursos para determinadas carreiras. Após esse período, houve alguns anos de relativa estabilidade, seguidos de recuperação em um contexto de retomada do crescimento econômico, de 2004 a 2008.

Não se constata exagero no crescimento da quantidade de servidores civis federais em comparação com a evolução da População Economicamente Ativa (PEA) do Brasil. Desde o início do atual Governo, o crescimento da quantidade de servidores foi da ordem de 1,7% ao ano, mesmo patamar do crescimento anual da PEA no período⁵. Os números parecem ainda mais razoáveis tendo em vista que a população continuou aumentando durante a trajetória de queda do quantitativo de servidores civis do Executivo Federal na ativa iniciada no começo da década de 90 e interrompida em 2003.

A comparação internacional tampouco aponta excesso na participação do emprego público no conjunto do emprego no Brasil, segundo artigo recentemente publicado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁶. Com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os pesquisadores mostram que o emprego público no País representa cerca de 12% do total das pessoas ocupadas no mercado de trabalho. Na França ele chega a quase 28%. Nos Estados Unidos são aproximadamente 15%. No México, 14%.

Além disso, nos últimos 10 anos o emprego público no Brasil cresceu na mesma proporção que a população residente. E a participação federal no emprego público caiu de cerca de 18% para perto de 15%. Na esfera estadual, ele caiu de cerca de 44% para 35% e, no âmbito municipal, subiu de 38% para 50%, em especial devido aos serviços de ensino fundamental e infantil e de saúde.

⁵ População Economicamente Ativa Urbana conforme o Ipeadata. <<http://www.ipeadata.gov.br>>

⁶ “O emprego público não é excessivo no Brasil”, artigo de Eneuton Pessoa, Fernando Mattos e Marcelo Britto publicado na edição de 18 de janeiro de 2009 de *O Globo*

Outro estudo do IPEA fala da comparação mais utilizada internacionalmente, a da quantidade de servidores por habitante⁷. Esse trabalho tampouco corrobora o mito do inchaço da máquina pública brasileira. De acordo com o IPEA, no ano 2000 o Brasil tinha 5,52 servidores na administração central por mil habitantes. Outros países de estrutura federativa ou similar apresentavam, na mesma época, números superiores: na Alemanha, 6,10 servidores por mil habitantes; no México, 8,46 servidores por mil habitantes; nos Estados Unidos, 9,82 servidores por mil habitantes. Embora não haja dados comparativos disponíveis mais recentes, sabemos que no Brasil a relação servidor/habitante caiu para 5,33 por mil em 2008⁸.

3. AVALIAÇÃO SETORIAL DA EVOLUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

As autorizações para concursos públicos têm por objetivo não só expandir e fortalecer a atividade dos órgãos públicos, mas também recuperar a força de trabalho perdida em razão de aposentadorias, evasões e outras situações, como a dos trabalhadores terceirizados em situação irregular, que devem ser substituídos por servidores concursados.

Entre os anos de 2003 e 2007, a média anual de vagas autorizadas para concursos públicos permaneceu no patamar de 20 mil ao ano, com variações que foram de um piso de 8.430, em 2006, a um máximo de 27.260, em 2005⁹.

Em 2008, as autorizações de vagas mudaram de patamar e alcançaram 41.904¹⁰. Isso decorre da prioridade dada pelo Governo à educação, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Foram abertas 28.897 vagas¹¹ para o Ministério da Educação, representando 69% do total autorizado. São vagas para docentes e técnicos administrativos, que permitirão a abertura de novas instituições de educação profissional e universidades, além de expandir instituições já existentes por meio da abertura de novos *campi* e unidades.

⁷ GARCIA, Ronaldo C. (2008) “Despesas Correntes da União: visões, omissões e opções”. *Texto para Discussão nº 1319*. Brasília, IPEA, janeiro de 2008.

⁸ Considerando o número de servidores de novembro de 2008.

⁹ O critério de totalização das vagas por ano consiste em contabilizar aquelas autorizadas por ato legal e publicadas de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano em questão.

¹⁰ Foram 16.586 vagas para provimento em 2008 e 25.318 para 2009, a depender da disponibilidade orçamentária.

¹¹ Esse total incluiu 11.910 vagas para provimento em 2008 e 16.987 vagas para provimento em 2009, a depender da gestão orçamentária no exercício.

Cabe ressaltar que a relação entre vagas autorizadas e efetivo provimento ou ingresso no serviço público não é direta. De janeiro de 2003 a agosto de 2009 foram autorizadas 160.995 vagas¹² para todas as áreas, mas só ingressaram por concurso, até agosto deste ano de 2009, 107.019 novos servidores efetivos.

TABELA 1 - Vagas Autorizadas, Ingresso e Variação do Quantitativo de Servidores (dezembro 2002 - agosto 2009)

Vagas Autorizadas ¹	160.995
Ingresso de Servidores Efetivos ²	107.019
Quantitativo de Servidores 2002	485.741
Quantitativo de Servidores 2009	544.671
Variação Absoluta 2002 - 2009	58.930
Variação Percentual 2002 - 2009	12,13%

Fonte: 1. Portarias de autorização para concursos públicos (servidores efetivos).

2. Boletim Estatístico de Pessoal (SRH/MP) nº 161, set. 2009 (posição 31 de agosto), tabelas 4.3 e 2.24.

Elaboração: SEGES/MP.

Adicionalmente, conforme já mencionamos, existe toda uma movimentação na força de trabalho que envolve aposentadorias, vacâncias, término de contratos, cessões e requisições. Os quantitativos globais de servidores demonstram esta movimentação. Mesmo com o ingresso de mais de 201.302 servidores efetivos e temporários (94.283)¹³ no Governo Lula, o quantitativo global de servidores civis alterou-se expressivamente menos no período, passando de 485.741 em dezembro de 2002 para 544.671 em agosto de 2009. Uma variação de 58.930, ou aproximadamente 12%, muito próxima da variação da População Economicamente Ativa no mesmo período.

3.1 Setoriais com maior aumento no número de servidores

O ajuste do quantitativo de servidores em áreas estratégicas está ocorrendo de forma criteriosa. Os setoriais¹⁴ com maior aumento no número de servidores civis ativos de janeiro de

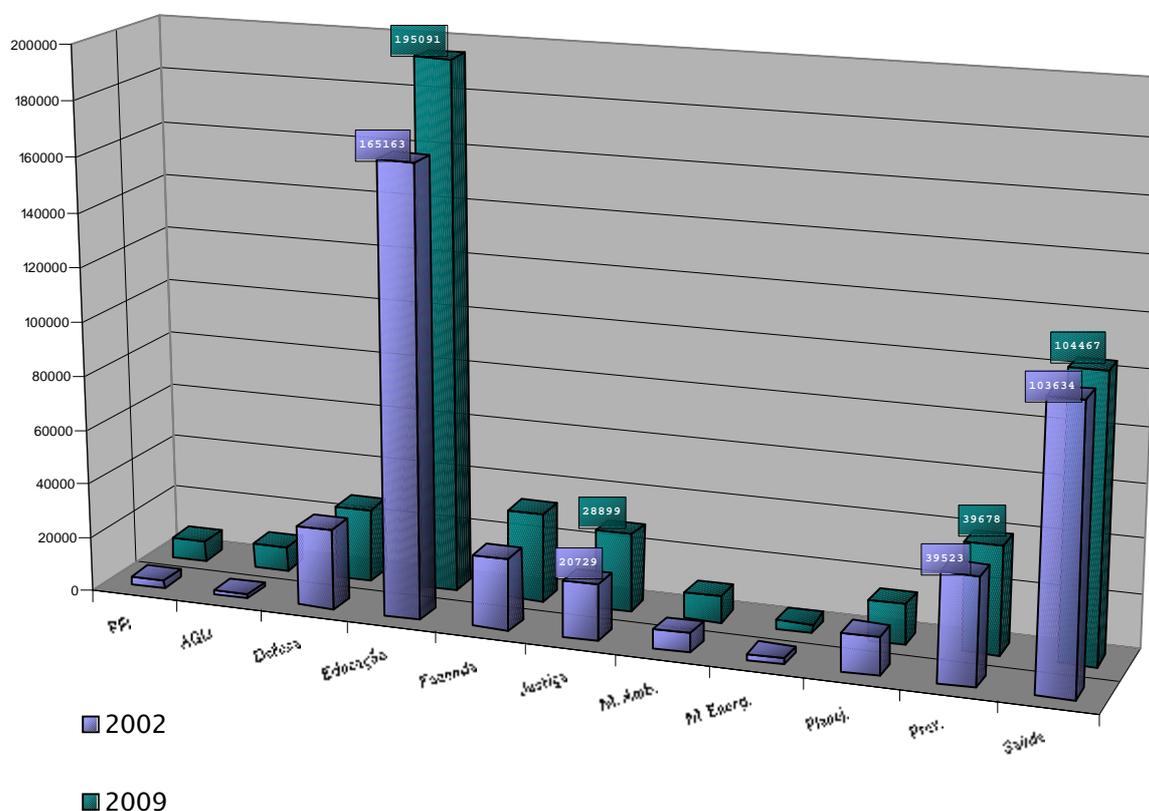
¹²Foram 141.848 vagas para preenchimento por concurso público até o final de 2008 e 16.846 para preenchimento em 2009, a depender de disponibilidade orçamentária.

¹³ No caso dos temporários, a despeito dos 94.283 ingressos no período de janeiro de 2003 a agosto de 2009, é preciso lembrar que a duração dos contratos varia de seis meses a seis anos, já considerada a possibilidade de prorrogação prevista na Lei nº 8.745/93.

¹⁴ O setorial engloba a Administração Direta e Indireta correspondente.

2003 a maio de 2009¹⁵ são todos relativos a funções típicas do Estado contemporâneo: Educação, Justiça (com ingressos concentrados em Segurança Pública), Advocacia-Geral da União (defesa judicial e extra-judicial da União), Fazenda (com destaque para a Receita Federal), Controladoria-Geral da União, Planejamento, Orçamento e Gestão (com destaque para o ciclo de gestão e contratações ligadas ao PAC) e Saúde.

GRÁFICO 2 - Evolução Setorial da Força de Trabalho – Servidores Cíveis Ativos (dezembro 2002 - maio 2009)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal (SRH/MP) nº 158, jun. 2009 (posição 31 de maio), tabela 2.4.
 Elaboração: SEGES/MP

¹⁵ Na seção 3.1, o período em análise será sempre janeiro de 2003 a maio de 2009.

O setor de Educação foi sem dúvida o de maior aumento. Chegou ao final de maio de 2009 com 29.226 servidores a mais que no final de dezembro de 2002, o que significa aumento de 17%, refletindo a prioridade dada pelo Governo ao setor, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Ressalte-se que o número de vagas nas universidades federais mais que dobrou no período, porém a quantidade de docentes e técnicos administrativos não acompanhou esse crescimento, o que indica ganhos de produtividade.

O setorial Justiça também teve forte expansão, encerrando o período com 7.640 servidores a mais, especialmente na área de Segurança Pública. São Delegados, Peritos, Escrivães, Agentes e Papiloscopistas, profissionais que ampliam a presença da Polícia Federal no território nacional e aperfeiçoam sua atuação. Também houve aumento na quantidade de Policiais Rodoviários Federais. E encontra-se em curso o processo de implantação e profissionalização da Defensoria Pública da União.

A Advocacia-Geral da União, responsável pela defesa e representação judicial e extrajudicial da União, teve aumento significativo, de 7.223, no número de servidores em seus quadros, incluindo o de Procuradores Federais e de Advogados da União. O reforço é imprescindível nessa área para garantir boa defesa judicial, de modo a fazer frente ao constante aumento da quantidade de lides envolvendo a União e da demanda por agilidade dos processos judiciais diante da expansão da Justiça Federal e do Ministério Público nos últimos anos. Um outro motivo é que a Administração Pública Federal precisa ir além das defesas e da propositura das ações de natureza fiscal, propondo também outras ações de interesse da União.

O setorial Fazenda registrou aumento de 6.472 em sua quantidade de servidores ao final do período, com destaque para a Receita Federal do Brasil, que recebeu Auditores-Fiscais e Analistas Tributários. Cerca de 4.000 Auditores-Fiscais da Previdência Social e Técnicos do Seguro Social foram incorporados em 2007 quando da estruturação da Receita Federal do Brasil¹⁶, na qual o Ministério da Fazenda absorveu servidores do Ministério da Previdência Social. O reforço nos quadros da Receita permite ao País melhorar a arrecadação sem ter de aumentar a carga tributária, por meio do combate à sonegação, por exemplo. Além disso, na parte aduaneira, agiliza as atividades relacionadas ao comércio exterior. Ainda no setorial Fazenda, houve aumento na quantidade de Procuradores da Fazenda Nacional.

¹⁶ Lei nº 11.457, de 2007.

Na Presidência da República, a expansão de 4.388 no número de servidores foi mais destacada na Controladoria-Geral da União (CGU), responsável pelas inúmeras iniciativas nas áreas de transparência e do combate à corrupção. A Presidência também precisou de reforço no período para estruturar as Secretarias Especiais de Portos, de Políticas para as Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, além das Secretarias dos Direitos Humanos e de Aqüicultura e Pesca (atual Ministério da Pesca e Aqüicultura) e da transformação do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência em Secretaria de Assuntos Estratégicos, incluindo em sua estrutura o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Tanto na Fazenda quanto na Presidência da República, o aumento na força de trabalho decorreu, em grande parte, de remanejamentos internos da Administração Pública Federal.

No setorial Planejamento, Orçamento e Gestão, que terminou o período com 4.124 servidores a mais, o destaque ficou com a recomposição dos quadros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Ministério também preencheu vagas em uma série de carreiras com exercício descentralizado, ou seja, com servidores distribuídos pelos diversos órgãos da Administração Direta e Indireta, como os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analistas de Planejamento e Orçamento, Analistas de Infra-estrutura e Especialistas em Infra-estrutura, esses últimos direcionados aos ministérios setoriais que implementam o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Mesmo com autorizações para preenchimento de 15.494 vagas via concurso público, o setorial Saúde encerrou o período com aumento bem mais tímido da quantidade de servidores em seus quadros, de 1.410. Os ingressos destinaram-se a estruturar tanto a Administração Direta quanto Hospitais, Núcleos Regionais e institutos ligados à saúde.

No setorial Minas e Energia a expansão na quantidade de servidores, de 1.141, refletiu a estruturação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), bem como o reforço das áreas ligadas à implementação do PAC.

No setorial Previdência e Assistência Social, o quantitativo de servidores manteve-se no patamar de 39.520, apesar das autorizações para selecionar por concurso 15.902 servidores no período. Isso se deve em parte a aposentadorias, evasões e demais exclusões, e em parte à já mencionada migração de efetivos para os quadros da Receita Federal do Brasil. Houve ingresso

de efetivos na Carreira do Seguro Social¹⁷, bem como de Peritos Médicos da Previdência Social. Esses profissionais viabilizam a implantação de novas agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o reforço das agências já existentes.

Como esperado, houve retração líquida nos quantitativos de servidores dos Ex-Territórios¹⁸, de 7.108. No caso do setorial Defesa, houve retração de 2.727, a despeito dos ingressos no Grupo Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (DACTA), por exemplo.

3.2 Evolução de carreiras específicas

Cabe também menção ao esforço de estruturação e consolidação das Agências Reguladoras, que só passaram a contar com carreiras próprias em 2004¹⁹. Para os cargos de Especialista em Regulação, Analista Administrativo, Técnico em Regulação e Técnico Administrativo, houve 4.521 ingressos²⁰ no período de janeiro de 2003 a maio de 2009, distribuídos entre todas as agências. Note-se que os servidores das agências aparecem no quantitativo total dos setoriais relacionados aos ministérios supervisores de cada uma delas.

Outra carreira importante com ingressos significativos no período é a de Previdência, Saúde e Trabalho²¹, com 5.363. Os profissionais da carreira podem trabalhar em qualquer um dos três Ministérios a que ela se refere.

Para completar, houve 1.742 ingressos nas carreiras do ciclo de gestão, incluindo Analistas de Finanças e Controle, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analistas de Planejamento e Orçamento, Analistas de Comércio Exterior e as carreiras do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Essas carreiras fortalecem a capacidade de planejamento e orçamentação, os mecanismos de decisão e gestão com foco em resultados.

3.3 Uma agenda estratégica de concursos

A despeito dos avanços na recomposição da força de trabalho, ainda há uma agenda estratégica de concursos a implementar. No que diz respeito ao fortalecimento e à expansão da capacidade dos órgãos, segue a política de contratações em Educação, para preencher vagas em

¹⁷ Criada pela Lei nº 10.855, de 2004.

¹⁸ Trata-se de quadro residual, tendo em vista a extinção dos Territórios.

¹⁹ A Lei nº 10.874, de 2004 criou o quadro próprio de pessoal das Agências Reguladoras.

²⁰ Os ingressos representam a entrada total de servidores no período por meio de concursos públicos, contratações temporárias e nomeações para funções comissionadas de livre provimento, sem levar em conta as saídas.

²¹ Criada pela Lei nº 11.355, de 2006.

Instituições Federais de Nível Superior (IFES) e em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS), e de reforço na área da Saúde. Outra prioridade são as contratações de Peritos Médicos Previdenciários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), para ampliar a capilaridade da rede de agências. Também permanecem as estruturas da área de Segurança Pública, da Receita Federal do Brasil e da área de Ciência e Tecnologia, bem como a estruturação e consolidação das Agências Reguladoras e as contratações na área da Defesa.

Adicionalmente, alguns concursos são necessários em vista da aposentadoria iminente de parcela significativa dos servidores de determinados órgãos e entidades, o que ameaça a preservação de sua memória técnica. Aproximadamente 40% dos servidores civis ativos do Poder Executivo já ingressaram na faixa de 50 anos de idade ou mais. Em alguns órgãos e entidades, a situação é ainda mais crítica. Boa parte da força de trabalho do Banco Central, por exemplo, ingressou na instituição nos anos 70, o que significa que haverá muitas aposentarias nos próximos anos. A boa gestão de pessoas na instituição requer mais do que a mera reposição desses quadros. Tendo em vista o caráter profundamente técnico do trabalho da autoridade monetária, os novos servidores terão de passar por um longo processo de aprendizado, durante o qual é crucial sua interação com os funcionários mais antigos, que guardam consigo a memória da instituição. Não seria adequado esperar que eles se aposentassem para recrutar os novos servidores, pois parte dessa memória se perderia. Situação semelhante ocorre em outros órgãos e entidades, com destaque para os institutos de pesquisa, que são a nova prioridade em termos de realização de concursos em razão da quantidade expressiva de aposentadorias previstas para o futuro próximo.

4. A MELHORA DA QUALIFICAÇÃO DOS SERVIDORES

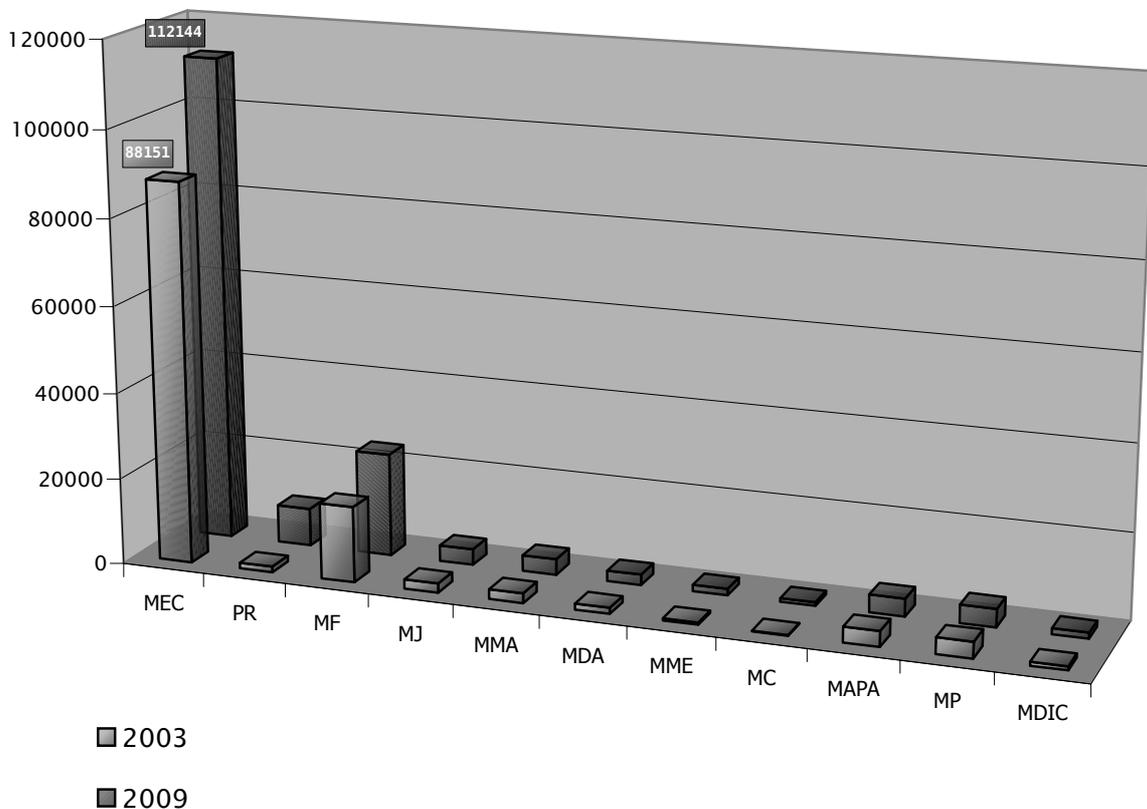
A política de pessoal adotada desde janeiro de 2003 fez avançar em 25,8% o número de servidores com curso superior no Poder Executivo Federal²². Em maio de 2009, eles somavam 244 mil profissionais²³. Tendo em vista que os dados consolidados sobre qualificação disponíveis são aqueles informados pelos servidores quando de seu ingresso no serviço público, a situação na

²² Servidores civis na ativa.

²³ Os dados sobre qualificação são do Boletim Estatístico de Pessoal e referem-se ao período de janeiro de 2003 a maio de 2009. A qualificação é informada pelos servidores quando de seu ingresso no serviço público.

realidade tende a ser ainda melhor, pois muitas pessoas continuam estudando e se qualificando após o ingresso. Uma parcela significativa desses trabalhadores qualificados foi direcionada à Administração Indireta, de maneira geral relacionada a serviços oferecidos “na ponta” ao cidadão.

GRÁFICO 3 - Evolução Setorial de Cargos Efetivos de Nível Superior (dezembro 2002 – maio 2009)



Fonte: *Data Warehouse-SIAPE* (extração em 31 de agosto de 2009)

Observação: Para melhor visualização dos dados, a escala foi limitada a 30.000 cargos, ficando prejudicada a representação gráfica para o setorial da Educação, que superou em muito essa marca. Os números correspondentes estão abaixo e acima das barras relativas ao setorial da Educação.

O setorial com aumento mais expressivo foi o da Educação, que viu crescer o número de funcionários com curso de graduação completo nos seus quadros entre janeiro de 2003 e maio de 2009 em decorrência da política de expansão e aprimoramento dos Institutos Federais de Ensino Superior (IFES) e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), que detalhamos mais adiante.

A estruturação tanto da Controladoria-Geral da União (CGU) quanto da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e a política de remanejamentos para a Advocacia-Geral da União (AGU) impulsionaram o quantitativo de servidores com curso superior no setorial Presidência da República.

No setorial Fazenda, a quantidade de profissionais de nível superior aumentou com a estruturação da Receita Federal do Brasil em 2007, quando o Ministério da Fazenda absorveu servidores do Ministério da Previdência Social. Ainda no setorial Fazenda, houve aumento da quantidade de servidores graduados na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

A expansão no setorial Justiça ocorreu especialmente na área de Segurança Pública (Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal) e na Defensoria Pública da União.

O setorial Meio Ambiente somou mais funcionários de nível superior a seus quadros por conta das admissões de Analistas Ambientais, especialmente para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e de Especialistas em Recursos Hídricos para a Agência Nacional de Águas (ANA).

O incremento de servidores com graduação no setorial Desenvolvimento Agrário deve-se principalmente a ingressos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

O setorial Minas e Energia recebeu mais profissionais graduados principalmente por admissões da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

O ingresso de Especialistas em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres para estruturar a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), além de Analistas de Infraestrutura de Transportes e Analistas Administrativos no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) levou mais profissionais de nível superior ao setorial Transportes.

No setorial Agricultura, o aumento no número de servidores com graduação completa deveu-se principalmente à Carreira de Fiscal Federal Agropecuário.

Em termos de variação relativa, vale destacar também o setorial Comunicações, onde a quantidade de servidores com curso superior cresceu no período, em grande medida, por causa das admissões na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

No setorial Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior o aumento ocorreu em razão das contratações no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) e no Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO).

A expansão no setorial Cultura concentrou-se no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e na Agência Nacional do Cinema (Ancine).

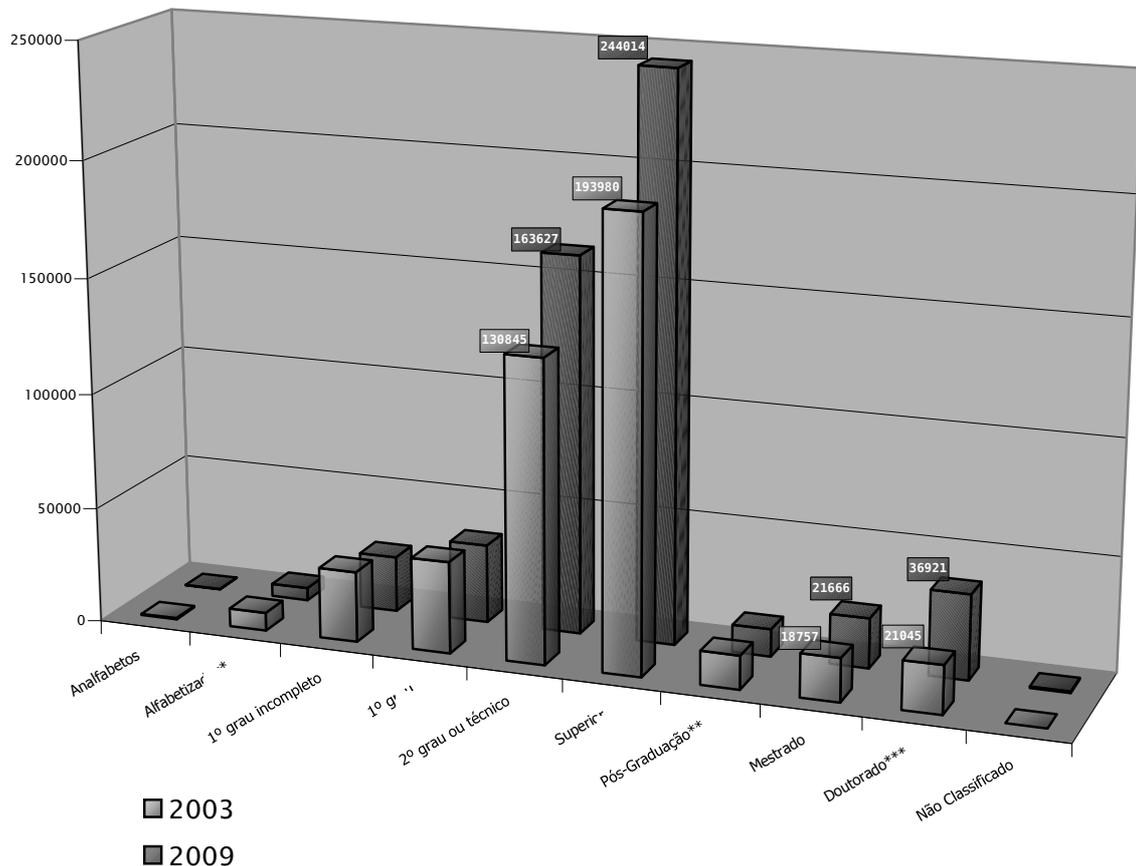
Nos setoriais de Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário, Cultura e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o aumento do número de profissionais graduados foi maior do que o aumento da quantidade total de servidores no período, o que indica mudança significativa no perfil de sua força de trabalho.

Vale a pena destacar que os campeões em termos de autorizações para preencher vagas de nível superior por concurso público foram os setoriais da Educação, com 48.304 vagas de janeiro de 2003 a maio de 2009; o da Previdência Social, com 8.145; e o da Saúde, com 7.431.

Percebe-se que houve forte reflexo dessas autorizações na quantidade de servidores com curso superior no MEC. Na Previdência e na Saúde isso não aconteceu porque as contratações realizadas destinaram-se principalmente a repor quadros perdidos por aposentadorias e outras evasões.

4.1 Servidores com doutorado, mestrado, nível médio

GRÁFICO 4 - Escolaridade dos Servidores Públicos Federais (janeiro 2003 - maio 2009)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal (SRH/MP) nº 158, jun. 2009 (posição 31 de maio), tabela 2.10.

* Alfabetizados que não frequentaram cursos regulares.

** Inclui também Aperfeiçoamento e Especialização.

*** Inclui também Livre Docência, PhD e Pós-Doutorado.

Observação: Dados fornecidos pelos servidores quando de seu ingresso no serviço público.

A comparação dos dados de janeiro de 2003 com os de maio de 2009 mostra expansão de 75,4% no número de servidores do Poder Executivo Federal com doutorado, livre-docência, PhD ou pós-doutorado, levando o número de profissionais com esse tipo de titulação a 36,9 mil no final do período. Em números absolutos, o aumento na quantidade desses servidores foi de

15,9 mil, sendo que 10 mil deles, segundo dados de janeiro deste ano 2009, são professores das universidades públicas federais.

O aumento da quantidade de doutores reflete principalmente o empenho do Governo Federal em melhorar a qualidade de ensino e a quantidade de vagas nas universidades federais, que dobrou desde 2003, saltando de 113 mil para 227 mil em 2009. A implantação de 12 novas universidades federais desde 2003 elevou para 55 o número de instituições do gênero espalhadas por todas as regiões do País. E ainda há projetos de lei de criação de universidades federais tramitando no Congresso Nacional. Assim, quando a expansão planejada estiver concluída, o Brasil contará com 59 universidades federais, além de 95 novos *campi*, chegando inclusive a locais que não contavam com instituições de ensino superior.²⁴ Os demais servidores com doutorado estão distribuídos por toda a Administração Pública Federal. No caso dos mestres, o crescimento entre janeiro de 2003 e maio de 2009 foi de 15,5%, totalizando 21,7 mil servidores.

Um dos resultados da política de recomposição dos quadros foi que a quantidade de servidores com primeiro grau completo caiu 14% de janeiro de 2003 a maio de 2009, chegando a 34,2 mil profissionais. Já o quantitativo de servidores com primeiro grau incompleto recuou 21% no período, para 24,2 mil pessoas. O número de servidores alfabetizados sem cursos regulares caiu 29%, para 5,5 mil, e o de analfabetos retrocedeu 71%, para 131.

Houve aumento de 25% na quantidade de servidores de nível médio, totalizando 163,6 mil pessoas ao final do período, principalmente por causa da substituição de trabalhadores terceirizados em situação irregular por servidores concursados, impulsionada pelo cumprimento do Termo de Conciliação Judicial assinado em novembro de 2007 pela União com o Ministério Público do Trabalho e ao Acórdão do Tribunal de Contas da União sobre o tema.

5. NOVAS CARREIRAS E PROFISSIONALIZAÇÃO

5.1 Novas carreiras

Está em curso um processo inovador de fortalecimento institucional das áreas em situação de menor profissionalização de sua força de trabalho na Administração Pública Federal.

²⁴ Os dados do MEC são de janeiro de 2009.

O objetivo é prover essas áreas de quadros técnicos qualificados, aumentando a produtividade e melhorando a qualidade do gasto público.

Já foram criados a carreira de Analista de Infra-estrutura e os cargos isolados de Especialista em Infra-estrutura²⁵, a carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais²⁶ e a carreira de Analista em Tecnologia da Informação²⁷. Está em tramitação a criação da carreira de Analista Executivo²⁸. Tal esforço reveste-se de importância ainda maior quando se leva em conta a crescente profissionalização e a forte inserção das carreiras da área de controle na máquina pública, o que vinha deixando executores com baixa qualificação em situação cada vez mais vulnerável.

No caso da Infra-estrutura, o objetivo é prover de profissionais altamente qualificados uma área prioritária para o desenvolvimento, por tratar de gargalos estruturais do crescimento. Em 2008, foi autorizada a contratação de 84 Especialistas em Infra-estrutura e 516 Analistas de Infra-estrutura. Os servidores recrutados foram alocados em órgãos que desempenham atividades do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Também é inegável a carência de quadros especializados na área social. Daí a criação da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, com foco nas atividades de assistência técnica, monitoramento e avaliação de programas e projetos na área social.

Para fortalecer as áreas-meio dos ministérios, aprimorando as atividades administrativas e logísticas de nível superior, foi enviado projeto para a criação da Carreira de Analista Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados. Os servidores da nova carreira terão atividades relacionadas aos processos e rotinas da administração, em especial nos sistemas de serviços auxiliares e demais áreas de suporte administrativo, de administração de pessoal, de desenvolvimento de recursos humanos, de compras, de alienações, de contratações de obras e serviços e de documentação e arquivo.

5.2 Cargos e funções comissionadas – evolução e profissionalização

Diferentemente do propalado, o sucesso na implementação de várias políticas públicas nos últimos anos ocorreu sem pressões significativas sobre o quantitativo de cargos e funções

²⁵ Lei nº 11.539/2007.

²⁶ Lei nº 12.094/2009.

²⁷ Lei nº 11.357/2006.

²⁸ Projeto de Lei nº 3.952/2008.

comissionadas, que teve crescimento discreto desde 2002, quando existiam 19.887 delas. Em dezembro de 2008 esse número era de 21.715, um aumento de 9% em um período de quase seis anos, equivalente ao aumento no número de servidores civis.

O estabelecimento de uma agenda que articule os grandes processos da Administração Pública, integrando planejamento, orçamento e gestão, sempre com foco em resultados, deve ser aliado à profissionalização.

A filiação política é natural nos níveis de direção e assessoramento estratégicos, responsáveis pela condução do governo em consonância com o programa referendado pela eleição. Porém os cargos de direção intermediária, de caráter tático-operacional e operacional, têm que ser profissionalizados. O grande desafio que se coloca é garantir, por um lado, o legítimo comando político do Governo eleito e, por outro, o preparo necessário para a gestão pública, com estabilidade que assegure a continuidade do funcionamento da máquina pública.

Dentro do quadro de relativa estabilidade dos cargos comissionados mostrado acima, o Governo Federal vem buscando reduzir a quantidade de cargos de livre provimento em prol daqueles ocupados por servidores de carreira, com base em critérios de mérito e competências, no intuito de aumentar a capacidade técnica do Estado. Esse processo foi iniciado com a edição do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que definiu percentuais mínimos dos cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS) a serem ocupados por servidores públicos efetivos.

Atualmente, cerca de 70% dos cargos comissionados são ocupados por servidores com vínculo. Mesmo nos cargos mais elevados, o percentual de servidores com vínculo é expressivo, aproximando-se de 60% no caso do DAS 6 e superando esta marca nos DAS 5 e 4.

Ainda no campo da profissionalização no serviço público, em 2008 o Governo enviou ao Congresso Nacional um projeto que cria as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE)²⁹, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. As FCPE destinam-se a atividades de direção, chefia e assessoramento nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e serão preenchidas mediante utilização de critérios de mérito e competências, exigindo capacitação como um dos requisitos para sua ocupação. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão trabalha na regulamentação que vai especificar esses requisitos e a forma de acesso aos novos cargos.

²⁹ Projeto de Lei nº 3.429/2008.

O Governo Federal já implementou funções similares no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com excelentes resultados. As novas funções foram inclusive um dos fatores responsáveis pela recente melhora no atendimento prestado pela autarquia. Essa experiência promissora inspirou não só a proposta de criação das FCPE, mas também a criação de funções comissionadas específicas para o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e o Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação (FNDE) – nestes últimos casos, as propostas estão atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados³⁰.

6. AÇÕES DE RACIONALIZAÇÃO E AJUSTE

6.1 Alteração da lei que regulamenta as contratações temporárias

O setor privado recorre a contratações temporárias para lidar com picos de demanda sem perder oportunidades de negócios nem superdimensionar permanentemente sua força de trabalho. Já no setor público, há restrições.

A Constituição de 1988 criou as condições legais para que a Administração Pública Federal possa lidar com situações de necessidade excepcional de incorporação de mão-obra, de modo a assegurar o funcionamento de diversos segmentos, sem prejuízo para a continuidade das atividades e dos serviços prestados nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A contratação temporária na Administração Pública é regulada pela Lei nº 8.745, de 1993. Para efetuar-la, a Administração não realiza o concurso público, mas processo seletivo simplificado. Os selecionados assinam com a Administração um contrato por tempo determinado, cuja duração máxima é estabelecida na Lei³¹, não ocupando, portanto, um cargo público. Os contratos definem as atividades a serem desempenhadas pelo contratado e estabelecem seus direitos e obrigações.

A Lei nº 8.745/93 enumerou situações bastante específicas e regras rígidas para as contratações temporárias de excepcional interesse público, no intuito de evitar seu uso indevido. Mas algumas lacunas causavam sérias dificuldades para a gestão da força de trabalho. A alteração

³⁰ Projetos de Lei nº 3.944/2008 e nº 5.915/2009, respectivamente.

³¹ Ver nota nº 13.

feita na Lei em 2008 ajuda a buscar a composição adequada da força de trabalho no setor público, no sentido de permitir o ajuste dos quantitativos às necessidades sazonais, levando em conta o perfil profissional que cada atividade demanda. Trata-se de um instrumento transparente e racional de gestão, dentro da legalidade e no interesse público.

Antes da modificação a Lei já permitia, por exemplo, a contratação de profissionais por tempo determinado para os recenseamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dispensando a incorporação permanente de funcionários que, findas as pesquisas, ficariam ociosos e pesariam inutilmente sobre a folha de pagamento.

Agora a Lei autoriza a contratação de temporários em situações análogas, quando da criação de órgãos ou entidades ou da definição de novas atribuições para aquelas já existentes, para fazer frente à necessidade de profissionais em quantidade e com qualificações característicos de processos de implantação ou de transição. Também foram liberadas as contratações temporárias quando há aumento transitório no volume de trabalho para elevar os padrões de serviço prestados à população.

Os trabalhadores terceirizados que estão sendo substituídos, como veremos abaixo, no item 6.2, eram, muitas vezes, contratados para auxiliar na implantação de novos órgãos, de novos programas, ou simplesmente para enfrentar situações inesperadas. Isso não será mais necessário, porque poderá haver contratação de temporários nesses casos.

As mudanças feitas em 2008 na legislação ajudam a evitar a manutenção permanente de um efetivo dimensionado para um volume temporariamente maior de trabalho, e permitem resolver passivos decorrentes do acúmulo de demandas não atendidas e de projetos não analisados. Além disso, afastam a necessidade de manter em definitivo uma força de trabalho superdimensionada, com o conseqüente desperdício de recursos públicos. A contratação de temporários também tende a reduzir custos de transação em relação ao uso da mão-de-obra terceirizada, devido à eliminação de intermediários.

Note-se que as contratações temporárias exigem que a Administração Pública observe, no processo de seleção, princípios nem sempre adotados em situações de terceirização, como transparência, publicidade e impessoalidade. Cumpre lembrar ainda que o objetivo das contratações temporárias não é contornar a necessidade de concurso para ingresso no serviço público, até porque elas requerem a realização de processo seletivo amplamente divulgado, com

provas escritas, mas de possibilitar que a administração lide com situações transitórias de necessidade de aumento de força de trabalho de forma adequada.

As contratações temporárias, que têm remuneração e prazo previamente fixados, também são condicionadas à prévia autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, observadas a adequação orçamentária e financeira à Lei Orçamentária Anual e a compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, como exige a Lei de Responsabilidade Fiscal. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão autorizou seleções para contratar 5.207 temporários em 2008 e 7.226 em 2009 em diversos órgãos do Poder Executivo Federal. Uma vez autorizadas as contratações, os próprios órgãos setoriais providenciam a seleção dos profissionais e sua alocação.

Assim, a Lei, na sua configuração atual, torna esse tipo de contratação um instrumento estratégico para a gestão da força de trabalho na Administração Pública.

6.2 Substituição de terceirizados irregulares

A despeito das restrições relativas ao quantitativo de servidores na década de 90 e no início dos anos 2000, com a contenção de concursos, foi preciso, de algum modo, atender à demanda por serviços. Sendo assim, cada órgão procurou suas soluções para recompor a força de trabalho. Uma delas foi o uso de mão-de-obra terceirizada em situações não previstas na legislação. Uma força de trabalho que vicejou na clandestinidade, escondida nas rubricas orçamentárias de custeio.

O pessoal terceirizado, porém, só deve trabalhar em atividades de apoio à Administração, como vigilância, conservação ou suporte de informática. Para acabar com o recurso à terceirização em situações vedadas por lei, a União celebrou com o Ministério Público do Trabalho, em novembro de 2007, um Termo de Conciliação Judicial.

O Termo prevê que a substituição dos terceirizados em situação irregular na Administração Direta por servidores concursados aconteça até o final de 2010. Em outubro de 2009, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão já havia autorizado concursos para substituir o equivalente a 70,2% do total de 13.040 terceirizados informados pelos Ministérios e Órgãos da Presidência da República como em situação irregular na Administração Direta. A meta fixada no Termo de Conciliação era de substituir 60% dos terceirizados irregulares até 31 de dezembro de 2009.

A realização dos concursos e o provimento dos cargos são de responsabilidade dos ministérios que precisam fazer as substituições.

7. DESAFIOS

Ao longo deste trabalho foram apresentadas as principais medidas tomadas para melhorar a condição da força de trabalho do Poder Executivo Federal. Isso não significa, no entanto, que tenha sido atingida uma zona de conforto, porque ainda há uma série de importantes desafios a enfrentar.

7.1 Dimensionamento da força de trabalho

Para que os órgãos alcancem os resultados esperados em função de sua missão institucional, o dimensionamento da força de trabalho deve levar em conta, entre outros fatores, o modelo de gestão, as competências, os processos, a estrutura e as ações sob sua responsabilidade. A análise da força de trabalho para a construção das capacidades que se pretende instalar na organização deve considerar, ainda, duas dimensões: a quantitativa, referente à definição da quantidade de pessoas, e a qualitativa, referente aos perfis profissionais necessários.

Estudos estão sendo desenvolvidos para a definição de parâmetros que orientem o dimensionamento da força de trabalho das instituições públicas. O dimensionamento bem feito, além de propiciar a capacidade que a instituição precisa para produzir os resultados esperados, garante a otimização do uso dos recursos públicos, evitando admissões e alocações indevidas.

O trabalho nessa área, contudo, ainda é incipiente, e permanece o desafio de buscar os instrumentos mais apropriados para a aferição das reais necessidades de força de trabalho, tanto na perspectiva mais global do setor público quanto das instituições individualmente. Adicionalmente, precisamos debater o papel dos órgãos setoriais e o do órgão central nesse processo. O órgão central deve ter participação ativa no dimensionamento de força de trabalho em todo o Poder Executivo ou limitar-se à fixação do quantitativo de cargos e do teto orçamentário e aportar instrumentos e assistência técnica, de forma que os próprios órgãos possam fazer seu dimensionamento?

As deficiências no planejamento da força de trabalho fazem com que alguns órgãos permaneçam sem concursos por muito tempo. Represadas, as vagas são liberadas em grande quantidade após longo período, gerando dificuldades de inserção dos novos ingressantes, de transferência de conhecimento entre servidores antigos e novos e de manutenção de um contingente equilibrado da força de trabalho ao longo do tempo.

É importante propiciar maior estabilidade no processo de recomposição da força de trabalho, a partir de um planejamento consistente das necessidades futuras, permanentes e temporárias, que leve em consideração o papel a ser desempenhado pela instituição, as inovações tecnológicas incorporadas e disponíveis, a modernização dos processos organizacionais, entre outros fatores.

7.2 Sistema de mérito

A implementação de um sistema meritocrático é apontada em todos os fóruns como um dos grandes desafios a serem enfrentados pela Administração Pública no curto prazo. Muitas são as propostas e as dúvidas que cercam o tema. A construção de um sistema meritocrático deve buscar recompensar os integrantes da organização com incentivos adequados e motivá-los a continuar fazendo contribuições à organização, abrindo caminho para a produção de bons resultados³².

De modo geral, a estrutura de incentivos na Administração Pública é perversa. Vale muitas vezes a máxima “quem não faz, não erra, e quem não erra, não pode ser responsabilizado”. Quem trabalha muito e empreende pode acabar duplamente penalizado. Por um lado, recebe cada vez mais trabalho. Por outro, como decorrência do cipoal normativo e do excessivo foco no controle, em boa parte das vezes é chamado a prestar esclarecimentos e responder perante os órgãos de controle, algo oneroso e desgastante. O ambiente vigente é, portanto, de desestímulo ao empreendedorismo e à inovação.

A maior parte das pessoas espera reconhecimento por aquilo que faz de produtivo e significativo para a instituição como decorrência do seu trabalho. Servidores reconhecidos, em contrapartida aos seus méritos, tendem a ter maior auto-estima, disposição para enfrentar novos

³² Sobre o assunto, ver o relatório setorial do Banco Mundial (2005) Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance, capítulos II e VI; o livro da OCDE (2008), The State of The Public Service, especialmente o capítulo 4; e a minuta do relatório da OCDE (2009) Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future.

desafios e para contribuir com novas idéias, melhorando, conseqüentemente, os resultados da organização.

O sistema de mérito deve estabelecer uma dinâmica “mérito-reconhecimento-recompensa”, de forma a constituir um ciclo virtuoso e aumentar a motivação. O conceito de recompensa caminha comumente de mãos dadas ao conceito de motivação para melhor desempenho no trabalho. O ato de motivar consiste em incentivar as pessoas e equipes a trabalhar da melhor maneira possível, mediante a construção de um ambiente favorável ao desempenho de suas competências.

É importante ressaltar que os incentivos não se limitam às recompensas de caráter financeiro ou na forma de benefícios. Eles também podem ser traduzidos em reconhecimento na forma de elogios, prêmios, autonomia, oportunidades de crescimento, entre outros de aspecto simbólico.

Devem ser definidos critérios formais, transparentes e justos num processo de reconhecimento e recompensa, e estabelecido um método para avaliar o desempenho individual, de equipes e institucional. O sistema com foco equivocado na dimensão individual pode comprometer as equipes de trabalho, introduzindo um incentivo perverso com prejuízo potencial para o desempenho das equipes e, conseqüentemente, para o resultado global.

Faz-se necessário, ainda, alinhar o sistema de mérito com os valores tradicionais que se quer reforçar e com valores novos que se quer introduzir e consolidar. Os valores que estão incrustados na cultura do serviço público e que guiam o comportamento dos servidores são uma condição importante da governança. Valores bem definidos, que se transformam em práticas governamentais consistentes, são essenciais para a sustentabilidade dos resultados e para a manutenção da confiança no governo. Eles refletem aquilo que o serviço público está tentando alcançar, ajudam a desenhar objetivos coletivos e individuais e mantêm a cultura coletiva, o *ethos* público.

O grande desafio, na verdade, é sair do discurso para a prática. A implementação de sistemática de avaliação de desempenho como ferramenta de medição dos resultados dos servidores e das instituições não é atividade trivial. Inicialmente, há uma grande barreira cultural a ser vencida. Embora quase todos concordem, em tese, que o desempenho deve ser o principal, se não o único critério de avaliação dos servidores, existe uma enorme desconfiança em relação aos sistemas de avaliação de desempenho no serviço público. Poucos confiam nos resultados

produzidos e acreditam serem justos. Há críticas com relação ao desenho, ao processo, à forma como são feitas as avaliações e aos avaliadores. Este debate fica mais difícil quando são usados instrumentos padronizados de avaliação, que embutem conceito de desempenho não alinhado à organização. Vigora uma percepção ambígua de que a antiguidade como critério de ascensão vertical é um mal necessário, na medida em que corrigiria as injustiças da avaliação de desempenho. Porém, ao mesmo tempo, a antiguidade é vista como incentivo à acomodação, uma vez que, trabalhando ou não, o servidor é promovido. Por fim, verifica-se que os chefes não gostam de avaliar por que isso sempre gera insatisfação entre os servidores. Assim, para evitar tensões, eles tendem a avaliar todos positivamente.

O sistema de mérito proporciona oportunidades de crescimento e condições de efetiva participação aos membros da organização, tendo em vista, de um lado, os objetivos organizacionais e, de outro, os objetivos individuais. Conseguir esse equilíbrio não é tarefa fácil. Além disso, as opiniões costumam divergir quanto ao método ideal de avaliação para as organizações públicas. Parece razoável definir e customizar instrumentos de avaliação de desempenho que considerem as peculiaridades de cada tipo de organização. Finalmente, a definição dos balizadores a serem considerados nos sistemas de mérito é também objeto de controvérsias. Parte significativa dos sistemas implementados dá ênfase exagerada ao mérito acadêmico em detrimento do desempenho em serviço.

Se de fato queremos caminhar para uma realidade de gestão para resultados na Administração Pública Federal, temos que construir caminhos, condições e conquistar credibilidade para implementar um sistema meritocrático transparente, com critérios claros, que seja visto como justo, que viabilize um processo de reconhecimento e recompensa com base no desempenho profissional e que traga motivação.

7.3 Recrutamento e seleção

Para propiciar as respostas demandadas pela sociedade, as organizações públicas precisam contar com profissionais que, além de conhecimentos técnicos específicos, possuam competências para atuar em um ambiente cada vez mais dinâmico e imprevisível, sejam capazes de lidar com riscos e incertezas, tenham capacidade de negociação e de articulação dos interesses de diversos segmentos sociais, e que comunguem com os valores da organização. Nesse contexto,

o processo de recrutamento e seleção de pessoas assume função estratégica nas organizações públicas.

Existe uma sensação generalizada entre os gestores de que os concursos públicos, apesar de serem uma forma justa de seleção, não estão sendo eficazes na seleção de profissionais com os perfis necessários. Apesar da complexidade do marco legal nessa área e das restrições por ele impostas, há algum espaço para aprimorar os concursos públicos sem mexer nas normas vigentes, porém ele não tem sido adequadamente aproveitado.

A primeira questão que se apresenta é que, em boa parte dos casos, não há clareza sobre o perfil desejado pela organização quando se inicia o concurso público, o que dificulta seleções melhor elaboradas. Faz-se necessário identificar e qualificar previamente as necessidades, definindo as competências requeridas. É preciso ter um “projeto” para cada novo servidor contratado e não uma definição vaga de quantitativo e cargo. Este desafio torna-se mais importante na medida em que se ampliam as atribuições dos cargos, fazendo com que a descrição do cargo deixe de ser referência suficiente do que se espera de cada servidor. Tem que haver gerenciamento do perfil da força de trabalho, de forma a possibilitar os ajustes necessários ao longo do tempo, de forma a garantir a composição e perfis adequados.

É importante fugir das avaliações estritas de conhecimento e buscar novos instrumentos para aferir o perfil dos candidatos, valorizando o raciocínio e a capacidade de interpretar, posicionar-se, resolver problemas. Temos que começar a pavimentar o caminho para avaliar competências e verificar caso a caso qual a melhor alternativa para considerar a experiência profissional pregressa dos candidatos, evitando que a experiência anterior seja desprezada.

A gestão dos processos seletivos é outro aspecto relevante que precisa de mais cuidado. Faz-se necessário investir mais na definição do formato do concurso, da composição e dos tipos das provas, do peso de cada disciplina e etapa, da forma de colocar as questões para os candidatos, e de mecanismos de orientação, acompanhamento e avaliação dos processos seletivos, entre outros aspectos. A qualidade do edital é vital para o resultado do processo.

7.4 Desenvolvimento profissional

O processo de desenvolvimento profissional visa possibilitar a construção das competências necessárias para um desempenho adequado no ambiente cada vez mais dinâmico e

complexo da gestão das políticas públicas e mantém os profissionais alinhados à missão do cargo ou da carreira.³³

O desenvolvimento profissional tem início na formação inicial para ingresso na carreira e extrapola a oferta de cursos de aperfeiçoamento. Ele se realiza no próprio exercício profissional e requer estratégias diversificadas que promovam a identificação permanente do servidor com a razão de ser de seu trabalho e que lhe dêem motivação no trabalho.

O processo de desenvolvimento profissional deve ser entendido e tratado de forma global, com a articulação e integração de curso de formação, cursos de aperfeiçoamento, cursos complementares, atividades de desenvolvimento em serviço, entre outras ações de desenvolvimento, buscando a construção das competências³⁴ necessárias ao exercício do papel esperado, considerando as diversas etapas da carreira. Se na fase de seleção e recrutamento questões legais podem dificultar a gestão de pessoas por competências, no desenvolvimento profissional este instrumento é essencial e não existem obstáculos a seu uso.

Para tanto, é preciso que a administração tenha clareza sobre o que espera de seus quadros, de cada carreira em particular, para que seja possível definir o papel esperado de seus integrantes e identificar as competências a construir no processo de desenvolvimento profissional desses servidores.

A competência é aqui entendida não apenas como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para exercer determinada atividade, mas também como o desempenho expresso pela pessoa em determinado contexto, em termos de comportamentos e realizações decorrentes da mobilização e aplicação desses conhecimentos, habilidades e atitudes no trabalho. Dessa forma, as competências podem ser vistas como combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes expressas pelo desempenho profissional dentro de determinado contexto organizacional, que agregam valor a pessoas e organizações.

Ao longo do desenvolvimento profissional é importante explorar diferentes estratégias e metodologias de ensino e conectar a teoria e a prática. O próprio processo de desenvolvimento tem que ser inovador e desafiador e colocar o servidor constantemente em contato com novas realidades. Os servidores devem ser preparados não apenas para operar os processos existentes, mas também para, com senso crítico, questioná-los quando for o caso.

³³ Ver Banco Mundial (2005), especialmente capítulo VI.

³⁴ Ver OCDE (2009).

É importante, ainda, implementar mecanismos para fornecer orientação e suporte aos novos servidores para sua melhor inserção na atividade profissional, na carreira e na Administração Pública, para proporcionar o intercâmbio de conhecimento e experiências entre os novos servidores e os servidores mais experientes e para fortalecer a rede dos membros de cada carreira. Uma das alternativas pode ser a adoção do regime de tutoria, mediante a designação de servidores experientes e com trajetórias profissionais consistentes para acompanhar e orientar os servidores em início da carreira.

7.5 Profissionalização de cargos de direção

Iniciamos nos últimos anos o processo de profissionalização de cargos diretivos, como mostramos anteriormente neste texto, mas também nessa área há muito que aprimorar. Profissionalizar cargos não significa meramente preenchê-los com servidores de carreira, mas definir os requisitos e a forma de preenchimento para cada cargo³⁵.

Os cargos de natureza essencialmente técnica e alguns cargos de natureza estratégica devem ser preenchidos, mediante processo formalmente instituído, por profissionais de reconhecida competência que atendam a um conjunto de requisitos previamente estabelecidos. Uma parcela desses cargos pode ser preenchida por servidores de carreira e outra por profissionais do mercado. A definição de quantos e quais cargos devem se enquadrar em cada categoria pressupõe o estudo desses postos de trabalho, de forma a caracterizá-los e qualificá-los, e o estabelecimento de um acordo político. Não é conveniente que todos os cargos dessa natureza sejam ocupados apenas por servidores de carreira. A presença de pessoas “de fora”, por um lado, evita a cristalização de grupos no comando de determinadas áreas e o risco de o governo ficar refém das corporações. Por outro, possibilita a absorção de novas percepções e idéias, “oxigenando” os órgãos.

Os cargos de natureza política podem e devem continuar a ser preenchidos por critérios políticos. É legítimo e necessário que os governos eleitos possam se utilizar deles para constituir suas equipes. O desafio aqui é definir quantos e quais devem ser esses cargos e, estabelecer, quando for o caso, os requisitos mínimos de ocupação. Para esses cargos, os critérios de ocupação podem ser menos rigorosos, mas não se deve abrir mão de patamares mínimos de qualificação para algumas situações.

³⁵ Ver Banco Mundial (2005), especialmente capítulo VI.

Considerando que a liderança é o “motor” da organização, no sentido de que é o elemento promotor da gestão e responsável pela orientação, estímulo e comprometimento para o alcance e melhoria dos resultados institucionais e, ainda, que ela é exercida pela Alta Administração, fica clara a importância de avançarmos na questão da profissionalização dos cargos de direção na Administração Pública brasileira.

Precisamos melhorar também a capacidade de identificação e profissionalização de servidores com potencial para se tornarem executivos, gerentes de meios e assessores de alto nível, e prepará-los para tanto. Isso pressupõe profissionais generalistas, com elevada qualificação e que tenham por características principais: capacidade de resolver problemas, de “fazer acontecer” e de aprender rapidamente, multi-funcionalidade, visão estratégica, global e integrada, capacidade de negociar e articular, de atuar em rede, e comportamento ético. A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) atende esses requisitos e vem preenchendo esse espaço no governo. O desafio é garantir o alinhamento da gestão da carreira, especialmente dos processos de recrutamento e seleção, desenvolvimento profissional e de alocação e mobilidade, para efetivamente cumprir esse papel.

7.5 Remanejamento de força de trabalho

A falta de flexibilidade e agilidade na alocação e movimentação de pessoas é percebida como um aspecto que dificulta substancialmente a melhor organização e funcionamento da Administração Pública. Muitos entendem que o sistema atual é engessado e torna muito difícil a movimentação e a demissão de pessoas. Atualmente não se consegue, com facilidade, reunir e alocar grupos de servidores qualificados para desempenhar tarefas estratégicas circunstanciais, para apoiar a execução de fases importantes de projetos estratégicos ou para tratar de questões emergenciais. A dinâmica da realidade exige rapidez no posicionamento e nas respostas e, para tanto, é necessário ter flexibilidade e agilidade na organização e estruturação de equipes, na construção de capacidade de atuar.

Nesse contexto é importante refletir, numa ótica estratégica, global e integrada, sobre a política de carreiras para a Administração Pública Federal. Como garantir condição adequada para a Administração Pública como um todo, com a melhor distribuição, inserção e utilização dos profissionais de acordo com suas competências, propiciando, ao mesmo tempo, a capacidade de

ação necessária aos órgãos? Devemos continuar na direção da fragmentação de carreiras por órgão ou devemos partir para carreiras horizontais³⁶ ou transversais³⁷?

8. CONCLUSÃO

A tradicional desconfiança brasileira nas pessoas e nas instituições está refletida no profundo desequilíbrio entre as estruturas de controle e de execução existentes em nossa Administração Pública. Esse desequilíbrio, somado à estrutura perversa de incentivos vigente, leva à cultura da aversão ao risco. Os principais processos da Administração Pública, com destaque para os de gestão orçamentário-financeira, foram moldados nesse contexto de desconfiança e de crise fiscal, de necessidade de geração de superávit primário, tendo por objetivo maior evitar que o Estado gastasse.

O Brasil é um País em construção e o cenário atual é de crescimento. O Estado precisa ter capacidade de propiciar as respostas que a sociedade demanda. Por isso mesmo, a participação social tornou-se um mecanismo fundamental de definição de prioridades, de tomada de decisão e de acompanhamento do andamento das ações governamentais. É preciso gastar bem e com qualidade e produzir os resultados pactuados. Faz-se necessário construir alternativas para conjugar essa nova governança pública, em ambiente democrático, com uma gestão orientada para resultados, fazendo uso de novas ferramentas gerenciais e com profissionalização da administração.

Vale lembrar que temos realidades distintas – das eras patrimonialista, burocrática, gerencial e pós-gerencial – convivendo na Administração Pública, inclusive na área de gestão da força de trabalho, o que dificulta o empreendimento de uma única agenda de aperfeiçoamento da gestão.

A despeito da disparidade de realidades e das dificuldades que se impõem, foram logrados, como exposto neste trabalho, vários avanços. A política de gestão da força de trabalho adotada nos últimos anos está possibilitando, em grande medida, recompor a capacidade de execução do Estado. Não houve explosão do quantitativo de servidores no Poder Executivo Federal, porém novas autorizações de ingresso devem ser feitas de forma criteriosa. O Governo

³⁶ Carreira horizontal é aquela que possibilita a atuação em diversos órgãos, porém sempre na área ou setor correspondente às competências da carreira. A carreira de Planejamento e Orçamento, por exemplo, pode atuar nos diversos órgãos nas áreas de planejamento e orçamento.

³⁷ Carreira transversal é aquela que possibilita a atuação em diversos órgãos, em princípio em qualquer área ou setor.

Federal vem buscando conferir maior racionalidade à gestão de pessoas no serviço público, atentando para as necessidades mais prementes de áreas que implementam programas estratégicos ou prioritários para o País e buscando profissionalizar cada vez mais a gestão pública.

Com pessoal mais qualificado, realização de concursos em áreas estratégicas e maior profissionalização, a capacidade do Estado está sendo recuperada no que se refere à quantidade e à qualidade da força de trabalho. Para que se possa dizer que temos as pessoas certas nos lugares certos fazendo a coisa certa e contribuindo para o alcance dos resultados desejados, será preciso enfrentar os desafios comentados, o que vai requerer grandes esforços em termos de vontade política e mudança de mentalidades.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. Nações Unidas, Nova York, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal nº 161. Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, setembro de 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pop Clock, disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/>>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal, disponível em <<http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>>.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Base de Dados Macroeconômicos, Tema Emprego, População Economicamente Ativa, disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1774717129&Tick=123513898189>

7&VAR_FUNCAO=RedirecionaFrameConteudo%28%22iframe_dados_m.htm%22%29&Mod=M.

GARCIA, Ronaldo C. *Despesas Correntes da União: visões, omissões e opções - Texto para Discussão nº 1319*. Brasília: IPEA, janeiro de 2008.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). The State of the Public Service. OECD Publishing, Paris, 2008.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future. OCDE, Comitê de Governança Pública, Paris, 3 de dezembro de 2009.

PESSOA, E.; MATTOS, F.; BRITTO, M. *O emprego público não é excessivo no Brasil*. O Globo, Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2009.

VIANA, M. *Profissionalização no Serviço Público*. Correio Braziliense, Brasília, 12 de novembro de 2009.

VIANA, M.; FALCÃO, T.; COSTA, P. *O Mito do Inchaço da Força de Trabalho do Executivo Federal*. RESPUBLICA vol. 7, nº 2 . Brasília, jul/dez 2008.