

# A POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS NA GESTÃO FHC

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Secretaria de Gestão

# A POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS NA GESTÃO FHC

Coleção Gestão Pública  
Brasília  
2002

**Presidente da República**  
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

**Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão**  
GUILHERME GOMES DIAS

**Secretário-Executivo**  
SIMÃO CIRINEU DIAS

**Secretário-Executivo Adjunto**  
PEDRO CÉSAR LIMA DE FARIAS

**Secretária de Gestão**  
EVELYN LEVY

**Secretário de Recursos Humanos**  
LUIZ CARLOS DE ALMEIDA CAPELLA

**Presidente da ENAP**  
ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
REGINA PACHECO

**Equipe Editorial:**  
MARIANNE NASSUNO  
CRISTÓVÃO DE MELO  
CARLOS H. KNAPP

**Equipe do Programa Valorização do Servidor**

JOSÉ ANTÔNIO DOS SANTOS - DIRETOR;  
ALEKSANDRA PEREIRA DOS SANTOS;  
ALEXANDRE LAMEIRAS CARVALHO;  
DULCE APARECIDA DE CARVALHO;  
GENÁRIO VIANA FILHO; ROGÉRIO CARDOSO MACHADO;  
MÁRIA DA PENHA BARBOSA DA CRUZ CARMO;  
MÁRIA HELENA SIQUEIRA RODRIGUES;  
MÁRCIO ROBERTO DE ALMEIDA;  
SELMA TEREZA DE CASTRO ROLLER QUINTELLA;  
ROGÉRIO CARDOSO MACHADO

**Secretaria de Recursos Humanos**

Secretaria-Adjunta  
Assessoria  
Núcleo de Planejamento  
Coordenação Geral de Estudos e Elaboração e Aplicação da Legislação  
Coordenação Geral de Procedimentos Judiciais  
Coordenação Geral de Operações e Produção  
Coordenação Geral de Estudos e Informações Gerenciais  
Auditoria de Recursos Humanos  
Gerência Regional de Administração de Pessoal do DF e RJ

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO**

SECRETARIA DE GESTÃO  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K – 4º ANDAR  
CEP: 70.040-906 – Brasília – DF  
FONES: (61) 429-4905  
FAX: (61) 429-4917  
[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) - [www.gestaopublica.gov.br](http://www.gestaopublica.gov.br)  
E-MAIL: [segex-gab-sec@planejamento.gov.br](mailto:segex-gab-sec@planejamento.gov.br)

**Coleção Gestão Pública**  
VOLUME 5

**LIVRO BRANCO DE RECURSOS HUMANOS**

Equipe técnica:  
Alexandre Kalil Pires  
Evelyn Levy  
José Antônio dos Santos e equipe do Programa Valorização do Servidor  
Luiz Carlos de Almeida Capella e equipe da Secretaria de Recursos Humanos  
Marianne Nassuno (organizadora)  
Nelson Marconi  
Regina Pacheco  
Revisão: Helena Jansen

É permitida a reprodução total ou parcial desde que citada a fonte.

NORMALIZAÇÃO: DIBIB / CODIN / SPOA

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A Política de Recursos Humanos na Gestão FHC / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. – Brasília : MP, SEGES, 2002.  
108 p.

1. Recursos humanos I. Título

CDU 658.3

# SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO 7
2. ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS 9
3. DIAGNÓSTICO INICIAL E O PLANO DIRETOR 13
4. PERFIL DOS RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL 19
5. A CONSTRUÇÃO E O DESENHO DOS CARGOS E CARREIRAS: ATUALIDADE E PERSPECTIVAS 23
6. REMUNERAÇÃO, VALIA RELATIVA, AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E INCENTIVOS (PECUNIÁRIOS E NÃO PECUNIÁRIOS) 27
7. ESTRATÉGIAS DE RECRUTAMENTO, UM BALANÇO DA EXPERIÊNCIA RECENTE 39
8. COMPETÊNCIAS EM UM MUNDO DE MUDANÇAS: O PAPEL E A ORGANIZAÇÃO DA CAPACITAÇÃO 43
9. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO PARA A GESTÃO E O CONTROLE SOCIAL 47
10. DESBUROCRATIZAÇÃO, REVISÃO E SIMPLIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE RH 53
11. GESTÃO DAS DESPESAS DE RECURSOS HUMANOS 65
12. REGIME PREVIDENCIÁRIO DO SETOR PÚBLICO 73
13. ÉTICA E CONTROLE DE CONDUTA 77
14. UMA PROPOSTA DE AGENDA PARA O FUTURO 79
15. PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL 85

# APRESENTAÇÃO

**GUILHERME DIAS**

MINISTRO DO PLANEJAMENTO,  
ORÇAMENTO E GESTÃO

A gestão de Recursos Humanos no Governo Fernando Henrique Cardoso precisa ser melhor compreendida pela sociedade. Trabalhamos nos últimos oito anos para chegar a um quadro de servidores mais enxuto e mais qualificado, movido pelo compromisso com resultados, consciente de que cada atividade dentro do serviço público tem uma função social, comprometido com a ética e com a transparência.

Essa transformação implicou requalificar servidores públicos para novas funções, mais adequadas às novas demandas da sociedade. E redirecionar o quadro de pessoal, com a realização de concursos, estímulos a cursos de graduação e especialização, valorização das carreiras estratégicas e implementação de sistemas de remuneração por desempenho.

O gasto com pessoal constitui o segundo maior item de despesas não financeiras da União, abaixo apenas do pagamento de benefícios da Previdência Social. Mas passamos a gastar melhor; estimulando a produtividade; retendo e atraindo quadros mais qualificados; mudando, em síntese, o perfil do servidor público.

O trabalho na área de gestão é árduo, contínuo e nem sempre percebido na sua magnitude. Entretanto, acredito que construímos nesses oito anos as bases para uma mudança substancial no padrão de qualidade do serviço público. Ficamos mais próximos do padrão de exigência da própria sociedade, que paga impostos e quer serviços.

Nesta publicação, o leitor encontrará o registro dos esforços realizados no sentido de construir uma burocracia profissional, qualificada para os enormes desafios que o Governo Federal tem que enfrentar.

Sabemos que muito ainda precisa ser feito nessa área. E, neste sentido, acredito que a publicação poderá facilitar o trabalho da nova equipe de governo, na medida em que contém um balanço das ações já realizadas.



## 2. ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

O início do primeiro mandato do Presidente FHC coincide com um conjunto de transformações no contexto e na forma de atuação do Estado cujos contornos aparecem naquele momento:

1. as mudanças do papel do Estado, que se retrai em áreas onde a iniciativa privada pode prover serviços de maneira mais satisfatória; tem início o processo de **privatização** e a conseqüente necessidade de exercer a **atividade regulatória** de maneira ampliada;
2. a **descentralização** da responsabilidade pela provisão de serviços a estados e municípios, atribuindo à União o papel de estabelecer diretrizes gerais, financiar e controlar a implementação de políticas, especialmente nos campos social e ambiental, adequando-se ao marco constitucional;
3. a presença cada vez mais forte de organizações da sociedade civil realizando ações de interesse público;
4. a necessidade de conter o crescimento das **despesas** com pessoal;
5. a necessidade de oferecer **mais e melhores serviços** aos cidadãos;
6. a necessidade de atuar de modo essencialmente **estratégico**, articulando atores em convergência no desenvolvimento do país, estabelecendo **parcerias** e focalizando sua atuação em áreas cuja relevância foi incrementada pelo processo de globalização;
7. a exigência, por parte da sociedade, de um processo de governança **transparente e ético**.

A implementação de um programa que pudesse responder adequadamente a esse quadro não poderia se realizar sem a colaboração competente de um corpo de funcionários públicos preparado.

O desafio de constituí-lo se mostrou nada pequeno, tendo em vista que as qualificações do quadro administrativo herdado estavam bastante distantes das que haviam se tornado necessárias.

- Para dar conta dessas transformações era preciso:
- Adequar o **perfil da força de trabalho** às novas funções do Estado;
  - Aumentar a oferta de **oportunidades atrativas de trabalho no setor público** tanto para os potenciais ingressantes como para os seus atuais integrantes;
    - Investir permanentemente em **qualificação dos servidores** para o alcance do perfil adequado e para que eles efetivamente agregassem valor aos processos de trabalho;
    - Definir uma **estrutura de incentivos** que aumentasse a **motivação**, valorizando o **desempenho**;
    - Promover o **gerenciamento eficaz, ético e coerente** com os níveis de responsabilidade;
    - **Selecionar** os novos quadros através da identificação das competências necessárias.

A fim de obter tais resultados, foi imprescindível atuar sobre o **perfil da força de trabalho** da administração federal. A ênfase nas novas funções do Estado exigia um **quadro enxuto e altamente qualificado**, movido pelo **compromisso com resultados**, e não apenas pelo cumprimento de formalidades legais. Sabia-se que a agenda de reforma seria longa – tanto em função da **rigidez constitucional, que vedava a demissão de servidores e garantia a estabilidade plena**, quanto por se tratar de uma profunda **mudança cultural** (Pacheco, 2002)<sup>1</sup>.

Nesse sentido, as ações empreendidas precisam de tempo para amadurecer. Nas palavras do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão Guilherme Dias, “a gestão de Recursos Humanos, a partir da Reforma do Estado desenvolvida no atual governo, equivale a uma verdadeira revolução silenciosa (...). Alguns frutos desse trabalho já começam a aparecer, mas não se trata de uma ação imediatista. Os resultados, de fato, serão contabilizados pelos próximos governos.”<sup>2</sup>

As medidas adotadas conciliaram **as restrições fiscais com a promoção da mudança do perfil e da qualificação dos Recursos Humanos**. Assim, a Nova Política de Recursos Humanos do Governo Federal levou em consideração dois aspectos como ponto de partida. O primeiro refere-se à constatação de que o quadro de pessoal do Estado

---

<sup>1</sup> Pacheco, R. S. (2002), “O controle do aumento de efetivos na função pública brasileira”. In INA-Instituto Nacional de Administração, *A Reinvenção da Função Pública*. Lisboa, INA, pp.49-68.

<sup>2</sup> Dias, G. G. (2002). *Discurso do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão para o Seminário “Capital humano e governança: balanço e desafios para a administração pública”*. Brasília: mimeo



precisava ser fortalecido num contexto de restrições fiscais; o segundo diz respeito ao reconhecimento de que as pessoas, o capital humano é o recurso mais importante de que dispõem as organizações públicas ou privadas para fazerem face aos desafios colocados pelo contexto em permanente transformação.

A situação financeira do Estado implicava que a primeira decisão a ser tomada envolvia a definição de critérios, já que não se podia – devido à escassez de recursos – e não se considerava adequado – devido à ocorrência de distorções – garantir um tratamento igual para todos.

Um critério que tinha como norteador a comparação foi adotado: comparação com valores remuneratórios pagos pelo setor privado, ou vigentes em outros países para função ou qualificação equivalente; comparação com as regras vigentes para o trabalhador do setor privado de forma a promover, quando fosse o caso, a aproximação entre os mercados de trabalho privado e público.



### 3. DIAGNÓSTICO INICIAL E O PLANO DIRETOR

---

A Nova Política de Recursos Humanos foi elaborada com base em um diagnóstico preliminar sobre a situação vigente até 1995. Nesse diagnóstico foram identificadas algumas características ou distorções na forma como os servidores públicos vinham sendo administrados.

Verificou-se que a gestão dos servidores públicos implicava gastos cada vez maiores, sendo que, paradoxalmente não havia dados disponíveis que permitissem identificar claramente os itens e os grupos de servidores com maior participação nesse gasto<sup>1</sup>, e os dados disponíveis existiam sob forma excessivamente agregada, dizendo respeito apenas ao total das despesas.

Não havia, aparentemente, um conjunto organizado e coerente de ações que conciliassem a visão dos Recursos Humanos como um dos principais componentes da despesa pública, com a noção de que representavam um ativo importante para o fortalecimento da governança do Estado. Em consequência a Política de Recursos Humanos era norteadada por duas linhas aparentemente contraditórias, mas cuja convivência era necessária para que fossem equacionadas as pressões delas decorrentes.

Havia, de um lado, uma tentativa de tratar todos, iguais e diferentes, da mesma forma, um tratamento isonômico que resultava em medidas como a concessão de reajustes salariais uniformes para todas as categorias, independentemente da função exercida, da qualificação ou eventual escassez desse tipo de profissional no quadro de pessoal do serviço público<sup>2</sup>. De outro lado, havia um modelo de “balcão” para o atendimento caso a caso das demandas de categorias com maior poder de pressão.

Talvez como consequência dessa ausência de diretrizes gerais e, certamente, contribuindo para agravá-la, havia uma situação de confusão muito grande nas regras relativas a pessoal. Ainda que o Regime Jurídico

---

<sup>1</sup> Não se sabia, por exemplo, o número total exato de servidores públicos.

<sup>2</sup> Durante o governo Collor (1990-92), houve uma queda generalizada dos níveis reais de salário no setor público; a partir de 1993, o governo Itamar buscou recuperar os níveis salariais dos servidores, por meio de aumentos lineares, recompondo o nível salarial dos anos 80.

Único estivesse contido numa Lei (n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990), a legislação sobre remuneração e sobre a criação de cargos e carreiras específicos encontrava-se dispersa em uma infinidade de documentos que não estavam sistematicamente organizados.

Adicionalmente, com a implantação do Regime Jurídico Único para todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal - APF, a partir da Constituição de 1988, os planos de cargos e salários de autarquias e fundações, originalmente específicos e regidos pelas regras da CLT Consolidação das Leis do Trabalho, foram incorporados ao quadro de pessoal do setor público, o que gerou uma infinidade de denominações de cargos diferentes para uma mesma função.

Sendo assim, a Política de Recursos Humanos propôs um conjunto de ações para gerenciar as pessoas que trabalham no setor público, de um lado, integrado e coerente e, de outro, articulado com o processo de revisão das funções do Estado que então se iniciava.

Havia o reconhecimento de que funções diferentes implicam modelos institucionais diferentes, que têm requisitos de gestão (de recursos humanos, financeiros, materiais etc.) diversos, rompendo com a noção de que as regras que regem o setor público têm que ser necessariamente uniformes.

O Plano Diretor previa uma reorganização de estruturas e da forma de gestão em cada um dos quatro setores de atividade do Estado<sup>3</sup>.

No núcleo estratégico, deveriam ser mantidas ou mesmo fortalecidas as características básicas da administração burocrática, visando o resgate da sua capacidade de formulação, avaliação e negociação em relação às políticas públicas, além da incorporação de novos instrumentos de

<sup>3</sup> De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, as funções do setor público identificáveis nos Estados contemporâneos se dividem em:

- núcleo estratégico é o setor onde se realiza a formulação das políticas públicas de forma a garantir a coerência das diversas ações implementadas, a negociação de contratos com as entidades descentralizadas, as atividades de avaliação e controle. Do ponto de vista da organização administrativa, compreende, no Poder Executivo Federal, a segmentos dos órgãos da administração direta que integram a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios;
- setor de atividades exclusivas de Estado, que compreende as atividades em que o poder de Estado é exercido, tais como regulação, fiscalização, arrecadação, polícia etc. A este setor pertencem muitas das entidades situadas na administração indireta, em geral instituídas na forma de autarquias ou de fundações públicas;
- setor de serviços não-exclusivos ou competitivos abrange as atividades que o Estado realiza ou subsidia porque são de alta relevância para o bem-estar da sociedade. Na administração pública encontram-se organizadas sob a forma de autarquias ou fundações públicas, no âmbito da administração indireta;
- setor de produção de bens e serviços para o mercado que consiste na atividade produtiva realizada direta ou indiretamente pelo Estado, por intermédio das empresas públicas ou de economia mista, que operam em setores de serviços públicos ou outros setores econômicos considerados estratégicos.

contratualização de resultados para o aperfeiçoamento do controle sobre as entidades descentralizadas, responsáveis pela implementação das políticas.

No caso das autarquias e fundações que exercem atividades exclusivas de Estado - tais como regulação, fiscalização, arrecadação, polícia etc. - o objetivo era a revitalização por meio da introdução de um novo modelo institucional – as Agências – que teriam maior autonomia administrativa e, em contrapartida, seriam objeto de permanente avaliação de desempenho em termos da satisfação do usuário, do controle de custos e o controle por resultados<sup>4</sup>.

Além disso, a identificação do estatal com o público foi relativizada, com o crescente reconhecimento da existência de um setor não-estatal dinâmico que poderia desempenhar ações de interesse público, podendo ser integrado ao processo de provimento das funções não-exclusivas de Estado.

O setor de atividades não-exclusivas de Estado seria “publicizado” por meio da qualificação de Organizações Sociais – OS que passariam a executar as atividades de entidades públicas que desempenham atividades de importância social. Para tanto, as instituições qualificadas como OS, assumiriam a gestão do respectivo patrimônio e recursos públicos, que deveria ser orientada pelos princípios da **administração gerencial**.

A partir da redefinição das formas de gestão compatíveis com os diversos setores de atividades do Estado o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, previu novas **formas contratuais** para as diferentes categorias de trabalho realizado no setor público:

- **cargos e carreiras**, regidos pelo Regime Jurídico Único, para as atividades típicas de Estado;
- **empregos públicos** para as atividades técnicas e de prazos definidos, não típicas de Estado;
- **contratação** segundo regras do setor privado para atividades auxiliares terceirizadas ou executadas por organizações de interesse público não-estatal.

A proposição de novas formas contratuais para diversas categorias de trabalho, ou a previsão de novos regimes de trabalho tinha como base a noção de que o Estado necessitava um quadro de pessoal estruturado de forma a permitir a convivência da permanência com a mudança.

Era preciso garantir que na força de trabalho do setor público existissem de um

---

<sup>4</sup> A idéia das Agências deu origem, concretamente, a dois modelos institucionais: as Agências Executivas e as Agências Reguladoras.

lado, profissionais que representassem o elemento permanente e os valores inerentes à instituição Estado e outros, de outro lado, que respondessem aos desafios colocados pelo contexto em permanente mutação em que os Estados atuam.

De modo geral, propunha-se quatro grupos diferentes de profissionais para as organizações governamentais.

O primeiro era composto pelas **carreiras** exercendo atividades exclusivas de Estado. Esse é o corpo de servidores que deve continuar a ter uma permanência longa e protegida no serviço público. Incluem-se as carreiras voltadas à gestão de políticas públicas, o que implica na sua formulação, controle, articulação e avaliação; ao exercício de atividades jurídicas e de polícia (inclusive a fiscalização); e uma nova carreira voltada à atividade regulatória. Incluem-se também as atividades de defesa dos interesses nacionais, tradicionalmente exercidas por diplomatas e pelas Forças Armadas.

Associados a essas carreiras deveriam existir grupos de **especialistas**, cuja atividade não implicasse em poder de Estado. Deveriam colaborar na definição de políticas públicas, por exemplo, por dominarem o campo relativo a um determinado *issue*. Para esse grupo, o regime de trabalho adequado era o do emprego público.

Outro grupo dizia respeito aos que prestam os serviços públicos que podem ser **contratados no mercado**, através, por exemplo, das Organizações Sociais. Nesse campo da implementação de políticas há uma grande possibilidade de absorver grandes contingentes de colaboradores de escolaridade média ou até mesmo fundamental. Na área de saúde verificam-se, exemplos de sucesso como os *agentes comunitários de saúde*.

O último grupo é constituído pelo **peçoal auxiliar administrativo**, que igualmente poderia ser contratado no mercado, via terceirização. Com a informatização e a permanente revisão dos processos de trabalho, esse grupo tenderia a decrescer, comparado aos patamares atuais.

Na revisão das funções do Estado havia a consideração de que com a transferência de ações públicas para novos modelos institucionais, o núcleo central do Estado deveria ser fortalecido. A constituição de um quadro de pessoal de nível superior, altamente capacitado e a sua permanente renovação representava um importante elemento nesse processo de fortalecimento.

Entendia-se, de um lado, que o núcleo estratégico representava basicamente “o Estado enquanto pessoal” e no processo de formulação da política de recursos humanos, grande atenção foi dada a esse aspecto. De outro

lado, a definição sobre o quadro de pessoal das atividades não pertencentes ao núcleo estratégico dizia respeito aos recursos humanos das Agências, à regulamentação do emprego público e à disseminação do modelo das Organizações Sociais – com contratação segundo as regras do setor privado – entre as autarquias e fundações públicas voltadas para atividades não-exclusivas de Estado, além da terceirização de atividades auxiliares.

No diagnóstico do Plano Diretor foram verificados alguns problemas no quadro de pessoal do Poder Executivo Federal: o número de servidores de nível auxiliar e intermediário superava o de servidores de nível superior e, não apenas isso, a remuneração dos primeiros era superior à de funções equivalentes do setor privado, enquanto esta era inferior, de uma maneira geral, no caso dos servidores de nível superior.

Historicamente, o serviço público tem pago salários mais altos do que a iniciativa privada nas funções de nível médio e oferece salários bem mais baixos para profissionais de nível superior, também em relação ao setor privado. A comparação das remunerações médias em 1995 está ilustrada na Tabela 1. Isso resulta em perda de quadros qualificados, em desperdício dos recursos aplicados em formação, treinamento e qualificação.

**Tabela 1.**  
**Salários médios – setor privado e setor público (em R\$ de maio/1995)**

NÍVEL DOS CARGOS	SALÁRIO MÉDIO SETOR PRIVADO	SALÁRIO MÉDIO SETOR PÚBLICO	DIFERENÇA PÚBLICO/PRIVADO
Cargos executivos	7.080	6.069	- 14%
Cargos de nível superior	1.899	1.814	- 5%
Cargos de nível médio	926	899	- 3%
Cargos operacionais	437	635	+ 45%

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, MARE

Quaisquer que fossem as explicações e heranças históricas para a composição do quadro de pessoal do setor público, a constatação era bastante evidente: não era um perfil de força de trabalho adequado para enfrentar os novos desafios colocados para o governo central (Pacheco, 2002)<sup>5</sup>. Além disso, o Poder Executivo Federal não pagava salários atrativos para os servidores de nível de escolaridade de que era mais carente e que eram julgados fundamentais para implementar a Reforma então em

<sup>5</sup> Pacheco, R. S. (2002), “O controle do aumento de efetivos na função pública brasileira”. In INA-Instituto Nacional de Administração, *A Reinvenção da Função Pública*. Lisboa, INA, pp.49-68.

curso. Em vista disso, houve o reconhecimento de que a política de reajustes lineares, além de não resolver o problema daqueles que se consideravam mal remunerados, acentuava distorções.

No caso das carreiras melhor remuneradas, a diferença entre a remuneração inicial e final (amplitude remuneratória) era reduzida, o que, do ponto de vista exclusivamente salarial, comprometia a motivação dos indivíduos em avançarem na carreira, porque os incrementos de valores com a progressão ou promoção eram mínimos.

Havia a compreensão de que a adequação dos recursos humanos era prioritária no contexto de mudança implicando o estabelecimento de uma política voltada para a atração de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, a implantação de um sistema remuneratório adequado que estimulasse o desempenho através de incentivos, e a instituição e reorganização de carreiras e cargos de forma a compatibilizá-los com a necessária reconstrução do aparelho do Estado.



# 4. PERFIL DOS RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A implementação de ações da Nova Política de Recursos Humanos promoveu significativas mudanças quantitativas e, sobretudo, qualitativas, no quadro de pessoal do Poder Executivo Federal. Entre 1997 e 2002 verifica-se uma redução de cerca de 13% no contingente de servidores da Administração Pública Federal no Poder Executivo<sup>1</sup> (Tabela 2).

Tabela 2.  
Evolução do quantitativo de servidores civis ativos\*

ANO	EXECUTIVO	EXECUTIVO + ESTATAIS
1995	567.689	1.140.711
1996	554.736	1.068.063
1997	531.725	994.805
1998	513.720	919.732
1999	497.125	871.918
2000	486.912	809.585
2001	458.743	776.736
2002/agosto	459.821	785.955

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal nº 76, agosto/2002, MP.

Dados do mês de dezembro, com exceção do ano de 2002.

A partir de 1997, considerado o critério força de trabalho.

\* Inclui contrato temporário.

Esses números, entretanto, não expressam a profunda transformação que se operou nas características dessa força de trabalho. Entre 1995 e 2002, através da realização de concursos, a força de trabalho da Administração Pública Federal evoluiu no sentido de uma maior qualificação: tanto os cargos de nível superior como os servidores com escolaridade universitária têm aumentado.

A participação dos cargos de nível superior do Poder Executivo Federal no total

<sup>1</sup> Entre 1995 e 2002 o percentual de redução foi de cerca de 19%, mas parte dele pode ser atribuído à mudança na metodologia de cálculo do quantitativo de servidores.

aumentou progressivamente de 33,5% em 1997 para 39,7% em 2002 (dados de agosto), enquanto que a participação dos cargos intermediários e auxiliares, reduziu-se ou manteve-se constante, num contingente total que vem diminuindo anualmente. A partir de 2001, os servidores com nível superior passaram a constituir mais da metade da força de trabalho do Governo Federal (Tabela 3).

**Tabela 3.**

NIVEL	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2002/AGOSTO*
Cargos							
Superior	33,5	34,3	34,6	36,4	37,0	38,9	39,7
Intermediário	57,9	56,9	56,4	54,4	53,6	51,0	49,9
Auxiliar	5,7	5,6	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4
Servidor							
Superior**	nd	44,00	45,9	48,2	49,3	52,6	53,8

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, vários números, MP.

Os valores são referentes ao mês de dezembro exceto no ano 2002.

A soma não dá 100% porque existem cargos para os quais não havia informação.

\* Valores provisórios

\*\* Graduação, aperfeiçoamento, especialização, pós-graduação, mestrado e doutorado.

### **Evolução do nível de escolaridade dos cargos e dos servidores ativos civis do Poder Executivo Federal (em %)**

A redução do quantitativo de pessoal do Poder Executivo Federal também não se refletiu de maneira uniforme entre as diversas carreiras e cargos que compõem o seu quadro de pessoal (Tabela 4). Efetivamente, a maior parte da redução ocorrida verificou-se nas atividades que não constituíam o núcleo estratégico e/ou foram passíveis de terceirização. As carreiras ou cargos que exercem atividades exclusivas de Estado tais como gestão, auditoria, área jurídica, diplomacia, entre outros, foram for-

talecidos com o incremento de seu quantitativo, além da revisão das respectivas remunerações que será tratada em item específico.

**Tabela 4.**

CARREIRAS OU CARGOS DAS ÁREAS DE	AGO/2002*	JAN/1998	VARIAÇÃO %
gestão	4.424	2.777	59
auditoria	21.467	20.432	5
diplomacia	2.453	2.237	10
jurídica	5.303	3.507	51
polícia federal	7.062	6.588	7
C & T	25.052	25.380	-1
reforma agrária	663	712	-7
fiscalização	2.813	1.451	94
educação (docente)	73.558	72.155	2
PCC	316.410	367.650	-14
CVM	292	335	-13
SUSEP	272	261	4
DACTA	197	239	-18
Pol. Rod. Federal	7.397	8.406	-12
TOTAL	467.363	512.130	-9

Fonte: SRH/MP

\* Dados provisórios.

**Poder Executivo Federal. Evolução do quantitativo de pessoal:**



carreiras e cargos de áreas selecionadas

## **5. A CONSTRUÇÃO E O DESENHO DOS CARGOS E CARREIRAS: ATUALIDADE E PERSPECTIVAS**

Para administrar o sistema complexo, no qual a execução das atividades do Estado é descentralizada, de forma a garantir a qualidade e a continuidade da prestação dos serviços e a realização do interesse público, era necessário um grupo de servidores de carreira para conservar a memória institucional das organizações, coordenar e supervisionar a vasta rede de parceiros e dar vida aos valores fundamentais que definem o setor público.

Assim, o novo papel do Estado pressupunha o fortalecimento das carreiras voltadas para a formulação, controle e avaliação de políticas públicas, bem como para atividades exclusivas de Estado. Uma vez que as novas funções estavam relacionadas com decisões estratégicas de Estado, as carreiras a serem fortalecidas seriam as de nível superior associadas ao desempenho de tais competências.

Nessas áreas foram criadas carreiras de nível superior específicas ou foram reestruturadas carreiras existentes. O Quadro 1 contém os principais dispositivos legais que implementaram essas medidas.

Com respeito às carreiras, procurou-se:

- possibilitar uma gestão de RH mais flexível, criando carreiras horizontais, cujos integrantes podem ter exercício em diversos órgãos de forma a facilitar a realocação dos funcionários de acordo com as estratégias governamentais;
- e, conseqüentemente, definir as atribuições das carreiras, cargos e empregos de forma suficientemente ampla, o que possibilitaria sua atuação em um número maior de atividades.

A nova organização das carreiras e cargos foi baseada no enriquecimento do trabalho, tornando as atribuições mais amplas e genéricas de forma que não sejam específicas de uma única organização. Ou seja, seus integrantes poderão atuar em diversos órgãos ou entidades. Por outro lado, houve preocupação com mecanismos que garantam a vinculação do servidor à organização em que estiver efetivamente em

exercício, bem como com a unidade característica de uma carreira.

Pretendeu-se uma redefinição do conceito de carreira, uma vez que o conceito tradicional era passível de aplicação apenas em contextos estáveis e em organizações hierarquizadas. Na Nova Política de Recursos Humanos, uma carreira caracteriza-se por três elementos. Primeiro, refere-se a um conjunto de cargos que se submetem a regras comuns no que diz respeito ao ingresso, à promoção entre as diversas classes, à lotação e movimentação entre órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e à remuneração dos seus integrantes. Segundo, seus integrantes detêm um repertório comum de qualificações e habilidades. Terceiro, esse sistema organizado de regras aplica-se aos servidores que representam o quadro de pessoal permanente do Estado, exercendo, portanto, atividades típicas de Estado<sup>1</sup>.

## Quadro 1.

### Criação ou reestruturação de carreiras e cargos. Principais dispositivos

Medida Provisória nº 52, de 4 de julho de 2002	Dispõe sobre a criação da carreira de Supervisão do Sistema de Saúde e dá outras providências
Medida Provisória nº 51, de 4 de julho de 2002	Dispõe sobre a criação de Guarda de Polícia Federal e de Analista de Informações Policiais no Quadro de Pessoal do Departamento de Polícia Federal e dá outras providências
Medida Provisória nº 47, de 26 de junho de 2002	Dispõe sobre a estruturação da carreira de Perito Federal Agrário, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário – GDAPA e da Gratificação Especial de Perito Federal Agrário - GEPRAs e dá outras providências
Medida Provisória nº 43, de 25 de junho de 2002	Dispõe sobre a remuneração dos cargos de Procurador da Fazenda Nacional e dá outras providências
Medida Provisória nº 42, de 25 de junho de 2002	Dispõe sobre a estruturação da carreira de Inteligência, a remuneração dos integrantes do quadro de pessoal da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e dá outras providências
Medida Provisória nº 37, de 8 de maio de 2002.	Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 2.229-43, de 19 de fevereiro de 2001.	Dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 2.175-29, de 24 de agosto de 2001 e Medida Provisória nº 46, de 25 de junho de 2002.	Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional e organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho.
Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002	Dispõe sobre a estruturação da carreira da seguridade social e do trabalho, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências

<sup>1</sup> Brasil. Ministério da Administração e Reforma do Estado (1997). *A nova política de recursos humanos. Brasília: MARE (Cadernos MARE da reforma do Estado; c. 11).*

Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002	Dispõe sobre o quadro de pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências
Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002.	Cria e disciplina a carreira de Especialista em Meio Ambiente.
Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001.	Dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.
Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001.	Dispõe sobre a estruturação da Carreira Previdenciária no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social–INSS, e dá outras providências.
Lei nº 10.033, de 24 de outubro de 2000.	Cria cargos de Procurador da República na carreira do Ministério Público Federal.
Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000.	Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.
Lei nº 9.953, de 4 de janeiro de 2000.	Dispõe sobre a Carreira de Apoio Técnico-Administrativo do Ministério Público da União, fixa os valores de sua remuneração e dá outras providências.

Fonte: ENAP, 2002<sup>2</sup>

<sup>2</sup> ENAP (2002): *Reforma empreendedora da administração pública: ações do período 1995-2002*. Brasília: ENAP.





## 6. REMUNERAÇÃO, VALIA RELATIVA, AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E INCENTIVOS (PECUNIÁRIOS E NÃO PECUNIÁRIOS)

---

As ações de criação ou reestruturação de carreiras foram complementadas pela revisão dos padrões remuneratórios e com a instituição de incentivos associados ao desempenho do servidor.

A partir de 1995, o governo buscou elevar o padrão de remuneração do setor público seletivamente. O parâmetro básico para a definição das correções salariais tem sido a remuneração para cargos equivalentes no setor privado, observada a restrição estabelecida pela disponibilidade orçamentária. Importante também é a recuperação da hierarquia salarial, isto é, da consistência da estrutura de salários relativos, baseada na complexidade das atribuições, responsabilidades e competências, assim como a idéia de que uma parcela da remuneração do servidor deve ser variável e vinculada ao desempenho do indivíduo e da unidade para cujos resultados contribui.

A implantação de um complexo sistema de gratificações associadas ao desempenho tornou possível a concessão de reajustes não-lineares e específicos a grupos de servidores considerados como prioritários.

Cabe ressaltar, que a utilização da gratificação como componente da remuneração do servidor público federal não se constitui em uma novidade implantada no Governo FHC. Desde há muito é uma prática comum na Administração Pública Federal. Uma vez que os Vencimentos Básicos – VB eram praticamente isonômicos para todas as carreiras e cargos, a diferenciação de remuneração se fazia mediante diversas gratificações e chegavam a representar entre 200 a 900% do VB.

No entanto, durante o Governo FHC foram introduzidas modificações importantes no que se refere à gratificações: a) o valor da gratificação a ser pago depende do desempenho institucional e individual, introduzindo assim a necessidade da definição de metas institucionais e fatores e/ou competências individuais desejadas para o ocupante do cargo e pro-

cessos avaliativos para os dois aspectos<sup>1</sup>; b) extensão da sistemática de gratificações a praticamente todas as carreiras (antes estavam circunscritas a um número reduzido); c) rompimento da cultura do valor único de gratificação para todos os servidores de um mesmo grupamento; d) redução da participação da gratificação no valor total da remuneração a cerca de 30%, possibilitando avaliações mais realistas<sup>2</sup>; e) vinculação de ações de capacitação corretivas para situações de desempenho insatisfatório; f) foi introduzido o conceito de ajuste forçado para evitar a ocorrência do fenômeno conhecido como “complacência” tendo em vista a falta de cultura avaliativa individual<sup>3</sup> e a conseqüente repercussão financeira da avaliação efetuada. Para tanto, ou definiu-se um percentual de servidores passíveis de receberem pontuação máxima ou estabeleceu-se as figuras da média e desvio-padrão das pontuações para avaliação de um grupo de servidores.

Foi promovida a revisão da remuneração de cerca de 40 carreiras estruturadas. Entre 1995 e 2002, todos os servidores civis ativos tiveram algum tipo de revisão nas suas atividades e nas suas remunerações. Cerca de 1 milhão e 67 mil servidores foram beneficiados com a reestruturação das carreiras ou gratificações por desempenho. A Tabela 5 apresenta um resumo das revisões remuneratórias promovidas entre 1995 e 2002. Verificam-se aumentos expressivos que, em alguns casos superaram 1.000%, embora a taxa média de aumento tenha sido de cerca de 210%. Coerente com a diretriz de aumento da amplitude remuneratória, os aumentos ocorridos no salário final são, de forma geral, superiores aos do inicial.

---

<sup>1</sup> Com exceção da Retribuição Adicional Variável - RAV e da Gratificação de Fiscalização e Arrecadação - GEFA, que pressupunham uma avaliação de desempenho baseada em metas, praticamente todas as demais anteriormente existentes eram atribuídas em função da simples vinculação ao cargo.

<sup>2</sup> A redução da participação da gratificação na composição remuneratória responde à preocupação de evitar que eventual avaliação insatisfatória viesse a comprometer a capacidade de compra do salário, com a drástica redução do mesmo. Além deste aspecto, a ausência de uma cultura meritocrática e de valorização da avaliação na APF recomendava que o peso da avaliação fosse ampliado gradativamente para que os avaliadores não se sentissem constrangidos ao aplicar corretamente os critérios da avaliação.

<sup>3</sup> Historicamente aos gestores de equipes nunca foi atribuída a responsabilidade de avaliação para efeito remuneratório e que sempre se praticara a política de gratificações idênticas para todos os servidores de um mesmo segmento.

Tabela 5.

## Evolução da estrutura salarial dos Cargos/Carreiras dos Servidores Cíveis do Poder Executivo entre 1994 e 2002

CARGO / CARREIRA	DEZ/94		SET/02		% DE VARIAÇÃO	
	Inicial	Final <sup>1</sup>	Inicial	Final <sup>1</sup>	Inicial	Final <sup>1</sup>
<b>Gestão</b>						
-Analista Planej.Orçamento / Finanças e Controle / Gestor - NS	2.016	2.612	2.970	6.971	47	167
-Analista de Comércio Exterior - NS <sup>2</sup>			2.970	6.971	-	-
- Técnico de Planejamento - TP 1500 - NS	2.016	2.612	2.970	6.971	47	167
- Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA - NS	2.016	2.612	2.970	6.971	47	167
- Demais Cargos de Nível Superior do IPEA	2.016	2.612	2.970	6.971	47	167
- Demais Cargos de Nível Intermediário do IPEA	750	1.115	1.219	2.279	62	104
- Técnico Planejamento, Orçamento / Finanças e Controle - NI	750	1.115	1.219	2.279	62	104
<b>Auditoria</b>						
- Auditor-Fiscal da Receita Federal	2.604	2.833	3.894	7.377	50	160
- Técnico da Receita Federal	835	975	1.837	3.481	120	257
- Auditor-Fiscal da Previdência Social	3.389	3.618	3.894	7.377	15	104
- Auditor-Fiscal do Trabalho	3.389	3.618	3.894	7.377	15	104
<b>Diplomacia</b>						
- 3º Secretário a Ministro 1ª Classe - NS	804	1.409	4.027	6.971	401	395
- Oficial de Chancelaria - NS	521	1.394	2.234	3.724	329	167
- Assistente de Chancelaria - NI	295	660	444	1.336	50	102
<b>Jurídica</b>						
- Procurador Federal <sup>3</sup>	3.389	4.047	4.191	7.328	24	81
- Procurador da Fazenda Nacional	3.442	3.855	4.865	7.328	41	90
- Advogado/Assistente Jurídico AGU	2.109	2.404	4.191	7.328	99	205
- Procuradores da Procuradoria Especial da Marinha	3.442	3.855	3.567	7.328	4	90
- Defensor Público da União	1.494	1.904	4.191	7.328	181	285
<b>Advocacia-Geral da União-AGU <sup>4</sup></b>						
- Quadro de Pessoal da AGU - NS	521	1.117	1.484	2.606	185	133
- Quadro de Pessoal da AGU - NI	295	660	946	1.606	221	143
- Quadro de Pessoal da AGU - NA	157	391	755	906	381	132
<b>Polícia Federal</b>						
- Delegado, Perito - NS	545	1.168	7.828	9.282	1.336	694
- Censor - NS <sup>5</sup>	685	1.469	7.828	9.282	1.042	532
- Especialista em Informações Policiais - NS <sup>6</sup>			2.212	5.109	-	-
- Plano Especial de Cargos de Gestão Administrativa - NS <sup>7</sup>	521	1.117	931	1.960	79	75
- Plano Especial de Cargos de Gestão Administrativa - NI <sup>7</sup>	295	660	594	1.145	101	73
- Guarda de Polícia Federal - NI <sup>6</sup>			1.892	3.028	-	-
- Escrivão, Agente, Papiloscopista - NI	381	853	4.099	6.011	975	605
- Plano Especial de Cargos de Gestão Administrativa - NA <sup>7</sup>	157	391	546	639	248	64
<b>Pesquisa em C &amp; T</b>						
- Analista - NS	603	1.898	1.445	5.067	140	167
- Tecnologista - NS	603	1.898	1.445	5.067	140	167
- Pesquisador - NS	888	1.898	2.186	5.067	146	167
- Técnico - NI	365	660	748	1.647	105	150

- Auxiliar Técnico - NA	365	660	417	675	14	2
Tecnologia Militar <sup>8</sup>						
- Analista			1.533	3.354	-	-
- Engenheiro			1.533	3.354	-	-
Grupo Informações						
- Nível Superior	521	1.117	2.963	5.280	469	373
- Nível Intermediário	295	660	1.444	2.187	390	231
Reforma Agrária						
- Engenheiro Agrônomo da Carreira de Perito Fed. Agrário - NS	569	1.205	2.667	3.991	369	231
- Fiscal de Cadastro e Tributação Rural - NS	521	1.117	2.084	3.312	300	197
- Orientador de Assentamentos - NS	521	1.117	2.084	3.312	300	197
Fiscalização						
- Médico do Trabalho - 40 horas -Mtb <sup>9</sup>	636	1.363	5.001	5.599	686	311
- Fiscal Federal Agropecuário <sup>10</sup>	569	1.205	2.198	5.279	286	338
- Supervisor Médico Pericial <sup>11</sup>			2.316	3.621	-	-
Docente						
- Professor Superior (Auxiliar a Titular) - 40 horas	808	2.596	884	3.454	9	33
- Professor de 1º e 2º graus (A a E) - 40 horas	316	1.033	686	3.143	117	204
CVM						
- Inspetor e Analista - NS	521	1.117	2.970	6.971	470	524
- Agente Executivo - NI	296	660	1.554	2.317	425	251
SUSEP						
- Analista Técnico - NS	521	1.117	2.970	6.971	470	524
- Cargos de Nível Intermediário	296	660	1.763	2.317	496	251
Saúde - Opção art. 1º § 3º Lei 10.483 de 03.07.2002 <sup>12</sup>						
- Médico - 40 horas - NS			1.763	3.923	-	-
- Médico de Saúde Pública - 40 horas - NS			1.763	3.923	-	-
- Sanitarista - NS			1.090	2.409	-	-
Saúde <sup>13</sup>						
- Especialista em Supervisão e Avaliação do Sist. de Saúde - NS			3.612	7.035	-	-
Seguridade Social e do Trabalho <sup>14</sup>						
- Cargos de Nível Superior	521	1.117	881	1.962	69	76
- Cargos de Nível Intermediário	295	660	586	1.162	98	76
- Cargos de Nível Auxiliar	157	391	554	655	253	68
Técnicos-Administrativos e Técnicos-Marítimos das Instituições Federais Ensino <sup>15</sup>						
- Nível Superior	521	1.117	810	1.753	55	57
- Nível Médio	295	660	523	1.043	77	58
- Nível Auxiliar	157	391	492	587	214	50
PCC						
- Cargos de Nível Superior	521	1.117	931	1.960	79	75
- Cargos de Nível Intermediário	295	660	594	1.145	101	73
- Cargos de Nível Auxiliar	157	391	554	639	253	64
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento <sup>16</sup>						
- Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos	295	660	800	1.697	171	157
- Agente de Atividades Agropecuárias	295	660	800	1.697	171	157
DACTA						
- Cargos de Nível Superior	521	1.117	2.086	3.700	300	231
- Cargos de Nível Intermediário	295	660	1.338	2.135	353	223
Min. da Justiça						
- Policial Rodoviário Federal – NI	554	1.240	3.068	5.699	454	360
Banco Central <sup>17</sup>						
- Analista –NS			3.637	7.474	-	-

- Procurador –NS			3.813	7.474	-	-
- Técnico –NI			1.166	2.412	-	-
Meio-Ambiente <sup>18</sup>						
- Analista Ambiental - NS; Analista Administrativo - NS			2.548	5.100	-	-
- Gestor Administrativo - NS; Gestor Ambiental - NS			2.548	5.100	-	-
- Técnico Administrativo - Ni; Técnico Ambiental - NI			1.100	2.200	-	-
- Auxiliar Administrativo			795	1.232	-	-
Previdenciária <sup>19</sup>						
- Cargos de Nível Superior	521	1.117	1.011	2.022	94	81
- Cargos de Nível Intermediário	295	660	629	1.218	113	85
- Cargos de Nível Auxiliar	157	391	580	694	270	78

NS - Nível Superior; NI - Nível Intemediário; NA - Nível Auxiliar

**1-** Limitado ao teto do Ministro de Estado (art.42 Lei nº 8.112/90)

**2 -**Criação conforme Medida Provisória nº 1.588 de 12.09.1997

**3 -** Os cargos efetivos de Procurador Autárquico, Procurador, Advogado, Assistente Jurídico de autarquias e Fundações Públicas, Procurador e Advogado da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão Valores Mobiliários. ( observado o art. 40 da MP 2048-26/2000) são transformados em cargos de Procurador Federal ( Medida Provisória(MP) 2048-26 de 29.06.2000 , MP2048-27 de 28.07.2000, MP 2048-28 de 28.08.2000 e MP2048-29 de 27.09.2000)

**4 -** Passam a integrar o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União - AGU, os cargos do art. 1º da Lei nº 10.480 de 02.07.2002

**5 -** Extinção, conforme Lei nº 9.688, de 06/07/98.

**6 -**Ficam criados os cargos do art. 1 e art. 8 da Medida Provisória nº 51 de 04.07.2002

**7 -** Fica criado o cargo do art. 16 da Medida Provisória nº 51 de 04.07.2002

**8 -** Criação da Carreira de Tecnologia Militar Lei 9.657 de 03.06.1998

**9 -** Extinção, conforme art. 10 § 2º da Medida Provisória nº 1.915-1, de 29 de julho de 1999.

**10 -** Os cargos de Farmacêutico -NS 908, Zootecnista - NS 911, Engenheiro Agrônomo - NS 912 e Químico - NS 921 do quadro permanente do Ministério da Agricultura e do Abastecimento foram transformados em cargos de Fiscal de Defesa Agropecuária, conforme Portaria nº 1.766 de 24.11.99.Os atuais cargos efetivos da Carreira de Fiscal de Defesa Agropecuária e de Médico Veterinário - NS 910, cujos ocupantes estejam em efetivo exercício nas atividades de controle, inspeção, fiscalização e defesa agropecuária, do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, são transformados em cargos de Fiscal Federal Agropecuário, conforme art. 28.§1º e §2º da MP 2048-26/2000 e MP2048-27 de 28.07.2000,MP 2048-28 de 28.08.2000 e MP2048-29 de 27.09.2000).

**11 -** Criação conforme Medida Provisória nº 1.588 de 12.09.1997

**12 -** Os servidores ocupantes dos cargos a que se refere o art. 1 da Lei 10.483 de 03.07.2002 que não optarem na forma do art. § 2º, bem como os demais cargos que não integram a Carreira de Seguridade Social e do Trabalho corporarão Quadro Suplementar em Extinção.

**13 -** Fica criado o cargo do art. 1º da Medida Provisória nº 52 de 04.07.2002

**14 -** Opção art. 1 § 2º da Lei 10.483 de 03.07.2002

**15 -** Os cargos efetivos das instituições federais de ensino, vinculadas ao Ministério da Educação, de que trata a Lei nº 7.596/87 são reestruturados a partir de junho/2001 na forma do art. 55 da Medida Provisória nº 2150-39 de 31.05.2001. O estabelecido no art.1º da Lei 10.302 de 31.10.2001 aplica-se também aos cargos redistribuídos para as instituições federais de ensino, bem como aos empregos não enquadrados no Plano Único de Classificação e Retribuição e Empregos - PUCRCE até a data de publicação da Lei 10.302/2001. Ficam enquadrados no PUCRCE, a partir de 01.01.2002, os servidores ocupantes de cargos efetivo de que trata o art. 2º da Lei 10.302/2001. Observar o art.2º §1º, §2º, §3º e §4º da Lei 10302/2001.

**16 -** Mapa - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - art. 1 da Lei 10.484 de 03.07.2002

**17 -** 1994 não temos dados referente a remuneração

**18 -**Fica criada a Carreira de Especialista em Meio Ambiente, composta pelos cargos do art. 1º da lei 10.410 de 11.01.2002.

**19 -** A partir de 01.02.2002 fica estruturada a Carreira Previdenciária, no âmbito do Instituto Nacional de Seguro Social-INSS, composta dos cargos efetivos lei 8.112/1990, que não estejam organizados em carreira e não percebam qualquer outra espécie de vantagem que tenha como fundamento o

*desempenho individual, coletivo ou institucional ou a produção, integrantes do Quadro de Pessoal daquela entidade, em 31 de outubro de 2001, enquadrando-se os servidores de profissional, regidos pela acordo com as respectivas atribuições, requisitos de formação profissional e posição relativa na tabela, conforme o constante do Anexo I ( art. 1º da Lei 10.355/2001 )* **Inicial** - É o vencimento básico corresponde classe e padrão inicial de cada cargo público. **Final** - É o limite máximo do maior vencimento fixado na Lei 8.852, de 04/02/94 no art. 2º e 3º, da E.C 19 de 1998, CF, art.37, inciso XI.

São descritos a seguir os principais momentos do processo de revisão remuneratória promovida.

Em 1995 a Receita Federal obteve elevação substancial do valor de sua gratificação, que passou a ser recebida também pelos ocupantes de cargos da área finalística da SUSEP e da CVM. No mesmo ano, a gratificação recebida pelos integrantes das carreiras do ciclo de gestão foi estendida aos diplomatas e aos ocupantes de cargos da área finalística no Ministério da Agricultura, além dos controladores de voo. Ainda em 1995, os delegados da Polícia Federal também receberam aumento.

No período de 1997/98 houve criação ou reajuste de gratificações de desempenho para a advocacia, para os fiscais do INCRA, para os analistas de informações, as carreiras do ciclo de gestão, os fiscais agropecuários, os diplomatas, os oficiais de chancelaria, as carreiras da área de ciência e tecnologia, os professores, a Polícia Rodoviária Federal e para o pessoal da área de apoio da Procuradoria da Fazenda Nacional.

Em junho de 1998, os Auditores Fiscais da Receita Federal possuíam plano de carreira com vinte classes remuneratórias que variava de R\$ 4.439,01 a R\$ 4.781,70. Em agosto de 2001, seu plano de carreira, já modificado, variava de R\$ 3.614,49 a R\$ 7.080,24, em 18 classes remuneratórias. Já os técnicos da Receita Federal, em 1998, sujeitavam-se a um plano de vinte classes remuneratórias que variava de R\$ 2.026,09 a R\$ 2.197,41. Em agosto de 2001 seu plano de carreira também passou a ser composto de 18 classes, que variavam de R\$ 1.483,08 a R\$ 2.905,14.

Os delegados e peritos da Polícia Federal tinham plano de carreira que, em junho de 1998, variava de R\$ 6.405,68 a R\$ 8.865,91. Em agosto de 2001 o salário inicial era de R\$ 7.563,17; enquanto o de final de carreira subiu para R\$ 8.967,71.

Em 2000, houve aumento para os professores, o ciclo de gestão, a carreira jurídica (exceto para a Procuradoria da Fazenda Nacional), a área de ciência e tecnologia, os fiscais agropecuários e os analistas da SUSEP e da CVM, sendo que todos esses aumentos ocorreram através da reestruturação das respectivas carreiras.

O ciclo de gestão, por exemplo, estava sujeito, em junho de 1998, a um plano de carreira que variava de R\$ 3.128,25 a R\$ 3.855,45; em vinte classes remuneratórias. Em agosto de 2001 seu plano de carreira passou a ter vinte e quatro classes, passando o salário inicial a ser de R\$ 3.443,51 e o de final de carreira de R\$ 6.735,32.

No caso dos cerca de 233 mil servidores federais que não pertencem a carreiras estruturadas, integrando o PCC – Plano Geral de Classificação de Cargos<sup>4</sup>, foram

criadas duas gratificações, a serem atribuídas segundo critérios de complexidade dos postos de trabalho, desempenho individual e resultados institucionais alcançados.

Em 2000, foram criadas 8.703 Funções Comissionadas Técnicas – FCTs<sup>5</sup>, possibilitando que o desempenho técnico especializado fosse avaliado e recompensado, tendo por inspiração a “carreira em Y” adotada por empresas privadas. Pelo projeto original, o número de FCTs deveria chegar a 50 mil<sup>6</sup>.

No início de 2002, foi criada a GDATA<sup>7</sup>, a ser atribuída com base no desempenho individual do servidor e institucional do seu órgão de lotação. O objetivo também é valorizar e recompensar o desempenho e a qualificação dos servidores.

No período de 1999 a 2002, o processo de revisão de valores foi acompanhado de um importante trabalho de simplificação e aumento de transparência das remunerações do setor público. A estrutura remuneratória dos cargos e carreiras foi revista de forma a ter apenas duas parcelas: Vencimento Básico e Gratificação de Desempenho<sup>8</sup>.

Além disso, no âmbito das várias medidas tomadas ao longo desses anos para a valorização do servidor, o governo também decidiu recentemente, entre outras coisas:

- Estender aos servidores do Poder Executivo que não tenham tido reestruturação salarial nos últimos anos, o percentual de 3,17%, que havia sido dado aos servidores do Legislativo e do Judiciário em janeiro de 1995.

- Antecipar para este ano o pagamento do passivo integral relativo aos 28,86% para cerca de 13 mil aposentados por invalidez ou portadores de doenças graves

---

<sup>4</sup> Dados de setembro/2002: o PCC abrangia 233.272 servidores; apenas 20,3% dos cargos do PCC são de nível superior.

<sup>5</sup> FCT instituída pela Medida Provisória nº 2048-26, de 29.06.2000.

<sup>6</sup> A proposta das FCT recupera a ideia de um modelo híbrido de remuneração (carreira Y) implantada no Governo Federal, em meados dos anos 60. Esse modelo era caracterizado tanto pelo grupo ocupacional (isto é, por cargos e carreiras) quanto pelo posto de trabalho (fosse gerencial ou técnico especializado). O braço gerencial era representado pelos cargos de DAS (Direção e Assessoramento Superior) e DAI (Direção e Assessoramento Intermediário). O braço técnico era representado pela FAS (Função de Assessoramento Superior). A implantação desse modelo foi, no entanto, incompleta: o braço técnico não foi desenvolvido adequadamente, questão equacionada com a criação das FCT.

<sup>7</sup> Lei nº 10.404, de 09.01.2002 – cria a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa – GDATA.

<sup>8</sup> Até 1999 as revisões remuneratórias haviam ocorrido por meio da revisão de valores das gratificações de desempenho existentes ou pela criação de novas gratificações que passavam a constituir uma parcela adicional na estrutura do salário dos cargos e carreiras. Em alguns casos, a remuneração era composta por vencimento básico e duas outras gratificações além da de desempenho, o que tornava a sua administração complexa e pouco transparente.



com renda de até R\$ 1.800,00 e maiores de 80 anos, sem limite de renda, porém portadores de doenças graves, em reconhecimento à situação social em que se encontram esses cidadãos.

## O Quadro 2 contém as principais gratificações revistas ou criadas, seus beneficiários e a legislação correspondente

MEDIDA	BENEFICIADO	INSTRUMENTO LEGAL
Gratificação de Desempenho e Produtividade.	Carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Planejamento e Orçamento, Finanças e Controle e cargos de Técnico de Planejamento Técnico e Pesquisa do IPEA e de Planejamento P 1.501, do Grupo TP 1.500.	Lei nº 9.625, de 07 de abril de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 1.548, de 07 de fevereiro de 1995.
Gratificação de Desempenho da Atividade de Fiscalização.	Engenheiro Agrônomo, Zootecnista, Químico e Farmacêutico do MARA.	Lei nº 9.641, de 25 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 807, de 30 de dezembro de 1994.
Gratificação de Desempenho de Atividade de Fiscalização e Proteção ao Voo.	Cargos de nível superior e intermediário do Grupo-Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo.	Lei nº 9.641, de 25 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 807, de 30 de dezembro de 1994.
Gratificação de Desempenho Diplomático e de Desempenho de Atividade de Chancelaria.	Carreira de Diplomata e de Oficial de Chancelaria.	Lei nº 9.625, de 07 de abril de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 745, de 02 de dezembro de 1994.
Gratificação de Atividade de Informações Estratégicas.	Cargos de nível superior e intermediário do Grupo de Informações.	Lei nº 9.651, de 27 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 1.585, de 09 de setembro de 1997.
Gratificação de Desempenho de Atividade Fundiária.	Cargos de Fiscal de Cadastro e Tributação Rural, de Orientador de Projeto de Assentamento e de Engenheiro Agrônomo.	Lei nº 9.651, de 27 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 1.585, de 09 de setembro de 1997.
Gratificação de Desempenho de Função Essencial à Justiça.	Carreiras de Advogado da União, de Assistente Jurídico, de Defensor Público da União; Cargos de Procurador, de Advogado de Autarquias e Fundações e de Assistente Jurídico.	Lei nº 9.651, de 27 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 1.585, de 09 de setembro de 1997.
Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia (Nível Superior).	Cargos de nível superior da Carreira de Ciência e Tecnologia.	Lei nº 9.638, de 20 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 1.548-36, de 02 de outubro de 1997.
Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia (Nível Intermediário).	Cargos de nível intermediário da Carreira de Ciência e Tecnologia.	Lei nº 9.647, de 27 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 1.660, de 18 de maio 1998.
Gratificação de Desempenho e Eficiência.	Carreiras de Supervisor Médico-Pericial e de Analista de Comércio Exterior.	Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 1.588, de 12 de setembro de 1997.
Gratificação de Desempenho de Defesa Agropecuária.	Fiscal de Defesa Agropecuária.	Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 1.588, de 12 de setembro de 1997.
Gratificação de Incentivo à Docência	Cargos de Professor de 1º, 2º e 3º Graus	Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, Lei nº 10.187, de 12 de fevereiro de 2001 e Lei nº 10.405, de 9 de janeiro de 2002

Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária	Carreira de Auditoria da Receita Federal	Medida Provisória nº 2.175-29, de 24 de agosto de 2001 e Medida Provisória nº 46, de 25 de junho de 2002. Em vigência desde Medida Provisória nº 1.915, de 29 de junho de 1999.
	Carreira de Auditoria-Fiscal da Previdência Social	
	Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho	
Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão (substitui as extintas a GDP e GDE)	Carreira de Finanças e Controle	Medida Provisória nº 2229-43, de 6 de setembro de 2001. Em vigência desde a edição da Medida Provisória nº 2.048-26, de 29 de junho de 2000.
	Carreira de Planejamento e Orçamento	
	Técnico em Planejamento TP-1501 do Grupo P-1500	
	Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	
	Técnico em Planejamento e Pesquisa do IPEA	
	Cargos de Nível Superior do IPEA	
	Cargos de Nível Intermediário do IPEA	
Carreira de Analista de Comércio Exterior		
Gratificação de Desempenho de Atividade de Auditoria de Valores Mobiliários	Cargos de Inspetor e de Analista da CVM	
Gratificação de Desempenho de Atividade de Auditoria de Seguros Privados	Cargos de Inspetor e de Analista da SUSEP	
Gratificação de Desempenho de Atividade de Fiscalização Agropecuária	Carreira de Fiscal Federal Agropecuário	
Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia	Carreira de Pesquisa em Ciência e Tecnologia	
	Carreira de Gestão, Planejamento e Infra-Estrutura em Ciência e Tecnologia.	
Gratificação de Desempenho de Atividade Jurídica	Carreira de Advogado da União	Medida Provisória nº 2229-43, de 6 de setembro de 2001. Em vigência desde a edição da Medida Provisória nº 2.048-26, de 29 de junho de 2000.
	Carreira de Assistente Jurídico da Advogado Geral da União	
	Carreira de Defensor Público da União	
	Carreira de Procurador Federal	
	Procurador da Procuradoria Especial da Marinha	
	Cargos integrantes dos quadros suplementares - privativos de Bacharel em Direito	
	Juiz-Presidente do Tribunal Marítimo	
Juiz do Tribunal Marítimo		
Gratificação de Desempenho de Atividade Previdenciária	Carreira Previdenciária	Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001
Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa	PCC e assemelhados	Lei nº 10.404, de 9 de janeiro de 2002
Gratificação de Qualificação de Desempenho	Carreira de Especialista do BACEN	Medida Provisória nº 45, de 25 de junho de 2002H
	Carreira Jurídica do BACEN	
Gratificação de Desempenho de Atividade Diplomática	Diplomata	
Gratificação de Desempenho de Atividade de Oficial de Chancelaria	Oficial de Chancelaria	Lei nº 10.479, de 28 de junho de 2002

Gratificação de Desempenho de Atividade de Assistente de Chancelaria	Assistente em Chancelaria	
Gratificação de Desempenho de Atividade de Controle e Segurança de Tráfego Aéreo	Cargos efetivos de níveis superior e intermediário do Grupo de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo - DACTA	Medida Provisória nº 48, de 26 de junho de 2002
Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária	Cargos de Apoio à Fiscalização Agropecuária : Agente de Atividades Agropecuárias e Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal	Lei nº 10.484, de 3 de julho de 2002
PRÓ-LABORE	Procurador da Fazenda Nacional	Medida Provisória nº 43, de 25 de junho de 2002
Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativa na AGU	Pessoal Técnico Administrativo	Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002
GDAGI - Gratificação de Desempenho de Atividades do Grupo Informações	Cargos de Nível Superior e Intermediário que integram o Grupo de Informações	Medida Provisória nº 42, de 25 de junho de 2002
Gratificação de Desempenho de Atividade da Seguridade Social e do Trabalho	Carreira da Seguridade Social e do Trabalho no âmbito da Adm. Pública Federal	Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002
Gratificação de Desempenho de Atividade de Supervisão e Avaliação do Sistema de Saúde	Carreira de Supervisão do Sistema de Saúde	Medida Provisória nº 52, de 4 de julho de 2002
Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário	Engenheiro Agrônomo da Carreira de Perito Federal Agrário	Medida Provisória nº 47, de 26 de junho de 2002
Gratificação de Desempenho de Atividade de Informações Policiais	Ocupantes do cargo de Especialista em Informações Policiais	Medida Provisória nº 51, de 4 de julho de 2002

Fonte: Caderno MARE n. 15<sup>9</sup> e SRH/MP

<sup>9</sup> Brasil. Ministério da Administração e Reforma do Estado (1998). Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998. Brasília: MARE (Cadernos MARE da reforma do Estado; c. 15).

Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia (Nível Intermediário).	Cargos de nível intermediário da Carreira de Ciência e Tecnologia.	Lei nº 9.647, de 27 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 1.660, de 18 de maio 1998.
Gratificação de Desempenho e Eficiência.	Carreiras de Supervisor Médico-Pericial e de Analista de Comércio Exterior.	Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória nº 1.588, de 12 de setembro de 1997.
Gratificação de Desempenho de	Fiscal de Defesa Agropecuária.	Lei nº 9.620, de 2 de abril de

Na revisão dos valores remuneratórios procurou-se também aumentar a “amplitude remuneratória” de algumas carreiras - entendida como a diferença entre a remuneração inicial e final (Tabela 6). Tal amplitude vinha sendo sistematicamente reduzida, chegando a descaracterizar o significado de “carreira” (Pacheco, 2002)<sup>10</sup>.

**Tabela 6. Evolução da “amplitude” remuneratória das carreiras da Administração Federal\* - 1995 e 2002**

CARGO / CARREIRA	AMPLITUDE ANO 2002*	AMPLITUDE ANO 1995**
Orçamento / Finanças e Controle		
Analista	135%	30%
Técnico	87%	49%
Especialista em Pol. Públ. E Gestão Govern.		
Gestor	135%	30%
Auditoria		
Auditor-Fiscal do Receita Federal	89%	9%
Técnico do Receita Federal	89%	17%
Procuradoria da Fazenda Nacional		
Procurador 2ª categoria a Procurador 1ª categoria / Subprocurador de categoria especial	51%	12%
Diplomacia		
3º secretário a Ministro 1ª classe	73%	75%
Carreira de Docente (Superior - 40 hs)		
Professor Auxiliar a Titular	291%	221%
Carreira de Pesquisa em Ciência e Tecnologia		
Assistente de Pesquisa a Pesquisador Titular	132%	114%

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado, MARE; Tabela de remuneração dos servidores públicos federais, MP, Agosto 2002

\* Amplitude de uma carreira é a diferença percentual entre a menor e a maior remuneração dessa carreira.

<sup>9</sup> Brasil. Ministério da Administração e Reforma do Estado (1998). Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998. Brasília: MARE (Cadernos MARE da reforma do Estado; c. 15).

<sup>10</sup> Pacheco, R.S. (2002): “O controle do aumento de efetivos na função pública brasileira”. In INA-Instituto Nacional de Administração, *A Reinvenção da Função Pública*. Lisboa, INA, pp.49-68.

A concessão de revisões remuneratórias seletivas, com a criação de gratificações de desempenho específicas para as atividades das carreiras e cargos considerados essenciais para o desempenho das novas funções do núcleo estratégico promoveu efetivamente um aumento da diferença entre o valor da remuneração inicial e final, aumentando a atratividade da permanência no setor público.

As medidas adotadas refletem a existência de uma nova política remuneratória, condizente com as diretrizes de alteração do perfil da força de trabalho na esfera federal e compatível com as restrições impostas pelo ajuste fiscal. Por meio dos reajustes diferenciados, o Governo Federal buscou reter seus quadros mais qualificados e atrair novos servidores para as carreiras de Estado.

Na verdade, houve aumento de salários para os servidores públicos federais, assim como aumento do diferencial médio entre o salário destes e o dos trabalhadores da iniciativa privada, favoravelmente aos do setor público, considerando-se apenas grupos com características semelhantes.

O salário médio real no setor privado em 1993 era de R\$ 454,00; passando para R\$ 527,00 em 1999; portanto, um aumento de 16% no período. Já os servidores públicos federais, possuíam, em 1993, média salarial de R\$ 1.511,00; passando para R\$ 2.014,00 em 1999, o que configura um aumento real da ordem de 33% no mesmo período (isso sobre uma média salarial já bem maior em 1993). A remuneração média dos servidores do Executivo em atividade aumentou, passando de R\$ 1.462,00 em 1995 para R\$ 3.022,00 em 2002.

As gratificações de desempenho foram privilegiadas como instrumento de revisão remuneratória, pois, além de possibilitarem a concessão de reajustes diferenciados, representam um instrumento disponível aos gerentes que possibilita a gestão de seus servidores, juntamente com objetivos claros e aferição dos resultados.

Nas gratificações criadas, o foco em resultados e o reconhecimento da contribuição para o seu alcance estavam consubstanciados na exigência de definição prévia de metas que deveriam ser aferidas a cada período avaliativo: para todas as gratificações implantadas, foi estabelecida a exigência de avaliação de desempenho institucional e individual<sup>11</sup>. Esta regra fez com que a grande maioria das organizações passasse a estabelecer e publicar metas institucionais anuais aferidas semestralmente para efeito das gratificações. Já as avaliações individuais devem levar em conta o nível de contribuição do servidor para o alcance das metas institucionais. Com vistas a garantir a transparência e contínua discussão e aperfeiçoamento do processo, as normas também prevêm a implantação de Comitês de Avaliação com a participação de servidores para analisar eventuais discordâncias quanto às avaliações individuais.

Com as medidas adotadas ao longo dos últimos anos, com exceção dos cargos da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal<sup>12</sup>, dos Técnicos Administrativos das Instituições Federais de Ensino e dos cargos da carreira do Meio Ambiente (cuja remuneração é composta de parcela única - apenas o VB), todos os demais servidores da APF contam com gratificações atreladas a avaliações de desempenho institucional e individual em suas estruturas remuneratórias.

Embora ainda se possa tecer críticas quanto ao processo de formulação, à qualidade e à consistência das metas, aos critérios e à operacionalização das avaliações, é verdade que começa a se firmar uma cultura de avaliação e os servidores – em função dos reflexos sobre as suas remunerações – começam a cobrar metas, acompanhamentos e ajustes mais consentâneos com a realidade vivenciada pelos órgãos.

Outra constatação importante é a de que o tema avaliação passa definitivamente a fazer parte da agenda das entidades representativas dos servidores: a possibilidade de controle social – ainda que inicialmente apenas por parte dos servidores e suas entidades – passa a ser mais concreta em função da divulgação das metas dos órgãos públicos.

Outro ganho indireto, mas não menos importante, em termos de gestão, é o fato de que com as gratificações vinculadas a desempenho com avaliações semestrais, estabelece-se, ao menos duas vezes por ano, espaço para análise da atuação dos órgãos e reflexão interna sobre o processo de trabalho, definição e alcance de metas.

Ainda que os avanços sejam concretos, como todo processo de mudança, este também demanda tempo para romper com as práticas anteriores e se consolidar. O fundamental é que se tenha consciência da necessidade de seu aperfeiçoamento a cada ciclo avaliativo ou a cada revisão de metodologia introduzida nas revisões de carreiras ou grupos de cargos.

## OUTROS INCENTIVOS À CRIATIVIDADE E DESEMPENHO

Adicionalmente, o Governo Federal também procurou motivar e estimular a criatividade e o espírito empreendedor dos agentes públicos de outras formas. O reconhecimento de múltiplas inovações e melhorias na gestão

---

<sup>11</sup> Exceção ocorreu nas gratificações da Carreira de Seguridade Social e do Trabalho (que envolve servidores dos Ministérios do Trabalho, da Saúde e da Previdência e Assistência Social) e da Carreira Previdenciária (que envolve os servidores do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS). Nestes casos, apesar de ser mantida a avaliação de desempenho institucional, a avaliação de desempenho individual foi substituída pela avaliação de desempenho coletivo.

<sup>12</sup> Para esses cargos, nos quais a dimensão desempenho foi reforçada por meio de outros instrumentos, foi criada a Gratificação por Operações Especiais, pela Medida Provisória n. 2.184, de 24 de agosto de 2001.

pública tem se realizado através do Prêmio Helio Beltrão, concedido por sete anos consecutivos a cerca de 200 equipes situadas em todo o território nacional. De 1996 a 2002 foram inscritos 733 projetos e premiadas 217 iniciativas.

A premiação não somente tem contribuído para a elevação da **motivação** entre os servidores, como também tem levado à criação de um processo de **boas práticas**, agora disponíveis ao conjunto das organizações públicas.

A realização anual desse concurso de inovações tem como premissa que “enfocar aspectos positivos da administração pública, por meio de experiências exitosas, plenas de espírito público, é uma boa forma de estimular e contribuir para as mudanças que se fazem necessárias”. Cabe ressaltar que o Prêmio não enfatiza idéias, mas sim **ações que tenham resultado em mudanças substantivas**, em operação há pelo menos um ano - e que possam ser comprovadas por meio de indicadores - em práticas de gestão da Administração Pública Federal.

As experiências premiadas, de uma maneira geral, têm contribuído para o alcance de resultados na ‘melhoria do atendimento ao usuário’ e ‘melhoria da qualidade dos produtos e serviços’. Entretanto, as experiências também propiciam a ‘mudança cultural’, ‘aprendizagem organizacional’, ‘mudança da imagem institucional’ e ‘aumento da satisfação dos funcionários com o trabalho’, que tem repercussões positivas no interior das próprias organizações. Desta forma o Concurso constitui-se num importante incentivo à motivação e ao desempenho dos servidores públicos: as inovações premiadas promovem benefícios para a instituição e os seus servidores e para os seus usuários.

A participação no Concurso, conduz as equipes de servidores públicos à descoberta de que **é possível e necessário inovar no setor público**. Sendo assim, a sua lição mais importante refere-se ao aprendizado da equipe com a implantação do projeto inovador.

O Prêmio da Qualidade do Governo Federal, lançado em outubro de 1998, é outro poderoso instrumento de incentivo ao desempenho: reconhece o mérito de organizações do setor público cuja gestão aproxima-se de níveis de excelência. Programas de qualidade têm se disseminado entre as organizações públicas federais, mobilizando grandes redes de servidores, envolvidos com a melhoria da eficiência e eficácia de suas organizações. Até 2002, participaram do Prêmio 263 instituições, das quais 33 foram premiadas.





## 7. ESTRATÉGIAS DE RECRUTAMENTO, UM BALANÇO DA EXPERIÊNCIA RECENTE

No governo FHC foi desenvolvida com sucesso uma nova sistemática para a realização de concursos públicos. Os concursos para cargos da Administração Direta da União têm sido realizados com número de vagas determinado e prazo de validade exíguo, evitando-se as longas listas de espera por convocação. Essa nova diretriz tem por fim aproveitar o candidato classificado no momento em que sua realidade de vida e expectativas estão direcionadas para o concurso em questão.

Além disso, foi também instituída a prática de cronogramas definidos para os concursos. A realização de concursos periódicos, renovando constantemente os quadros públicos, fortalece as carreiras, evita os *gaps* entre gerações, viabiliza uma maior continuidade das políticas públicas e tem conseqüências importantes sobre a motivação dos servidores.

Por meio da política de realização de concursos públicos, incluindo as contratações já autorizadas em 2003, ingressaram no serviço público federal, desde 1995, cerca de 63,4 mil novos servidores. Isso representa uma alta taxa de renovação da força de trabalho, equivalente a mais de 13 % do total dos servidores ativos federais em 2001.

Se considerarmos o perfil dos cargos, a constatação é de que essa renovação proporcionou uma alteração do perfil da força de trabalho conforme visto anteriormente, já que a política privilegiou o ingresso não apenas para carreiras (Tabela 7), mas também para aquelas de nível superior.

Tabela 7. Ingressos por concurso público no serviço público federal

Descrição	1995	%	1996	1997	1998	1999	2000	2001a	2002b	Total
Carreira	6.417	32,61	6.539	7.066	5.923	2.810	1.457	658	9.319	33.772
Não-carreira	13.258	67,39	3.388	1.989	1.892	117	67	2	3.709	11.164
Total	19.675	100	9.927	9.055	7.815	2.927	1.524	660	13.028	44.936

Fontes: Boletim Estatístico de Pessoal nº 72, MP e PVSP/SEGES

a) Valores provisórios

b) Valores provisórios e que incluem apenas concursos autorizados até 4 de julho de 2002

Excluindo os ingressos realizados em 1995, cujos concursos podem ter sido autorizados no governo anterior, temos que 73,44% dos cargos preenchidos foram de nível superior (Tabela 8).

**Tabela 8.**  
Ingressos por concurso público no serviço público federal, por nível de escolaridade (1995 a 2002)

NÍVEL DO CARGO	1995	%	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	Total	
										n.a.	%
Superior	7.709	39,00	6.309	6.574	5.861	1.937	1.348	621	9.467	32.117	73,44
Intermediário	10.097	51,00	3.251	2.387	1.879	988	176	39	2.357	11.077	25,33
Auxiliar	1.869	9,00	367	94	75	2	0	0	0	538	1,23
Total	19.675	100,00	9.927	9.055	7.815	2.927	1.524	660	11.824	43.732	100,0

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal nº 66, MP e PV/SP/SEGES  
Concursos autorizados, com previsão de ingresso até 5/6/2002.

Outro componente da Política de Recursos Humanos, cuja implantação foi iniciada, embora não integralmente concluída, refere-se ao desenvolvimento de uma metodologia que possibilite o ajuste dos **quantitativos de pessoal de cada órgão** às suas novas necessidades, aos perfis desejados e à disponibilidade orçamentária, direcionando as contratações para as áreas em que se verifica escassez de pessoal, possibilitando o planejamento da força de trabalho.

Ao se definir o perfil desejado dos novos servidores a partir da identificação das competências necessárias, é fortalecida a cultura de profissionalização do setor público, em consonância com a realização de concursos periódicos.

Estima-se que nos próximos cinco anos um quantitativo de cerca de 28% dos servidores ativos em 2002 poderá ter reunido condições para se aposentar. Considera-se que estarão nessa situação os servidores do sexo feminino e masculino que em 2002 têm tempo de serviço igual ou superior a 25 anos ou a 30 anos, respectivamente<sup>1</sup> (Tabela 9). A necessidade de reposição, ainda que parcial, dessa força de trabalho torna ainda mais importante a criação de uma metodologia para a definição e planejamento do ingresso periódico de profissionais adequados às necessidades do setor público.

<sup>1</sup> Esta estimativa pode estar subestimada porque foi calculada considerando apenas o fator tempo de serviço.

Tabela 9.

Servidores civis do Poder Executivo, 2002

Quantitativo de ativos por tempo de serviço total e por gênero

TEMPO DE SERVIÇO	FEMININO	MASCULINO	TOTAL
0-4	1.119	1.243	2.362
5-9	7.289	8.091	15.379
10-14	17.786	20.623	38.409
15-19	31.011	31.600	62.610
20	10.492	10.111	20.603
21	12.028	10.616	22.644
22	11.870	11.262	23.132
23	12.291	12.561	24.852
24	12.162	11.712	23.874
25	10.614	12.372	22.986
26	10.083	11.328	21.411
27	8.647	10.763	19.410
28	7.478	10.691	18.169
29	5.917	9.970	15.887
30	4.345	8.974	13.319
31-35	11.326	25.395	36.720
36-40	4.039	8.875	12.915
41-45	798	2.918	3.716
46-50	75	320	396
51-55	10	36	46
56-60	4	19	23
61-65	0	13	13
66-69	0	3	3
TOTAL	179.384	219.495	398.879

Fonte: SLAPE



## 8. COMPETÊNCIAS EM UM MUNDO DE MUDANÇAS: O PAPEL E A ORGANIZAÇÃO DA CAPACITAÇÃO

---

As iniciativas voltadas para a montagem de uma estrutura de carreiras e cargos com remuneração condizente e a renovação planejada do quadro de pessoal, com a realização periódica de concursos foi complementada por um esforço desenvolvido a partir de 1995 no sentido de qualificar os ingressantes e requalificar os servidores já existentes para melhor prepará-los para o desempenho de suas atividades ou promover a mudança cultural necessária para a implantação de administração gerencial.

Foi criada a **Política Nacional de Capacitação** instituída pelo Decreto n. 2.794, de 1998. Essa política prevê:

- a substituição da antiga **licença-prêmio** por assiduidade pela **licença-capacitação** por efetivo exercício, de acordo com os critério de interesse e oportunidade da APF;
- a possibilidade de o servidor, através da capacitação, ter uma maior **flexibilidade na alocação**, o que é fator fundamental para a obtenção da agilidade que caracteriza a gestão pública empreendedora;
- que o **treinamento dos servidores deve ser contínuo e permanente**;
- que o conjunto de ações de capacitação de um servidor deve obedecer a uma **programação**;
- que o **servidor deve ser o agente de sua capacitação** e empregabilidade, pois a programação dos cursos que realizará deve ser acordada entre ele e a sua chefia;
- que as **ações internas e as formas não convencionais** de capacitação devem ser estimuladas, possibilitando o acesso de um maior número de pessoas às oportunidades de treinamento.

Adicionalmente, muitos recursos foram investidos nas escolas de governo. Esse esforço está presente tanto nas escolas especializadas, que se ocupam de um único segmento, como a Academia de Polícia, como nas escolas que atendem a toda a APF, como a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e a Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF. Ocorreram também projetos de cooperação com escolas de governo internacionais, além de parcerias

com escolas de governo subnacionais.

Ações de **educação continuada** para a Reforma Gerencial foram realizadas para diversos segmentos de funcionários. A ENAP capacitou, entre 1995 e 2002, mais de 132 mil servidores e gerentes públicos; nos 14 anos anteriores, entre 1981 e 1994, haviam sido treinados cerca de 42 mil servidores apenas.

**Cursos de formação** foram incluídos como requisito para o ingresso nas principais carreiras. Entre 1995 e 2002, foram formados 554 Especialistas em Políticas Públicas e 393 Analistas de Planejamento e Orçamento.

Com o advento do PPA 2000-2003, foram oferecidos **cursos e seminários para os gerentes de programas**, suas equipes, e quadros dirigentes, visando consolidar o novo modelo de gestão. Assim, entre 1999 e 2001, a ENAP realizou 3.944 treinamentos específicos voltados à implantação do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão, para o Governo Federal.

O **Projeto FORMAR**, elaborado em outubro de 1998, é outra iniciativa do Governo Federal voltada para a capacitação dos servidores. Tem como foco proporcionar aos que não tenham concluído sua escolarização a partir da alfabetização até o nível médio (antigo segundo grau), condições para terminar esses estudos.

O contingente de servidores públicos federais que não possuem escolaridade de nível médio é de 142.931 (dados do SIAPE) em um universo de 499.770 servidores ativos.

Atualmente, o Projeto FORMAR está sendo desenvolvido por 30 órgãos/entidades da APF em Brasília e nos estados do Amazonas, Bahia, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro e São Paulo, contando com cerca de 4.150 alunos, incluindo os que estão aguardando a instalação de suas salas de aula.

O fortalecimento das atividades de capacitação em paralelo à criação das gratificações de desempenho traduz a intenção de que as ações de treinamento tenham uma estreita ligação com as atividades desenvolvidas pelo servidor e, conseqüentemente, com as avaliações de desempenho. Se após a ação de capacitação o servidor não for incentivado e demandado a realizar suas tarefas incorporando os novos conhecimentos, a capacitação é pouco efetiva.

Para apoiar os chefes na condução desse processo está em desenvolvimento um Sistema denominado Programa de Capacitação por Competência-PVSCAP. Trata-se de um instrumento gerencial informatizado, flexível e facilmente adaptado que tem por objetivo identificar os desvios (*gaps*) entre as competências atuais do servidor e as competências requeridas pelas atividades que realiza, relacionadas à missão

institucional. O sistema permite ao gerente elaborar o programa de capacitação de seus servidores e, também, propicia várias leituras gerenciais, a partir dos indicadores definidos. Outra vantagem do PVSCAP é a possibilidade da montagem de equipes-tarefa por perfis de competências para responder às demandas pontuais e emergenciais da administração pública.





## 9. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO PARA A GESTÃO E O CONTROLE SOCIAL

---

Para gerir as informações pessoais, funcionais e financeiras dos servidores públicos federais existe o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, um sistema informatizado central da Administração Pública Federal que possibilita o controle da força de trabalho, da lotação e da movimentação dos cargos e empregos entre órgãos ou entidades e da folha de pagamento. Os gerentes de Recursos Humanos dos órgãos integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional se utilizam desta ferramenta para a inclusão, alteração e exclusão de dados.

O SIAPE foi desenvolvido com o objetivo específico de processar a folha de pagamento dos servidores públicos civis do Poder Executivo Federal, oferecendo, entretanto, reduzido tratamento de dados cadastrais e de gestão. Sua implantação foi iniciada em 1989 e regulamentada pelo Decreto nº 99.328, de 10 de junho de 1990. Esse processo foi encerrado ao final de 1995, com a inclusão das últimas 25 Instituições Federais de Ensino.

O SIAPE, atualmente, processa a folha de pagamento de 225 instituições da Administração Pública Federal, entre servidores ativos, aposentados e pensionistas da administração direta, autarquias e fundações e empregados de empresas públicas que recebem recursos à conta do Tesouro Nacional para fazer face às despesas com pessoal. Atende a 1.042 unidades pagadoras em todo o Brasil, processando aproximadamente 1,2 milhão de contracheques por mês. Possui operação descentralizada com controles centralizados.

Desde a década de 90, vem sendo promovido o aperfeiçoamento do SIAPE, visando à melhoria da gestão de pessoas e a obtenção de informações consistentes e fidedignas para instruir as decisões e oferecer um serviço com maior qualidade e presteza.

De 1995 a 2002 uma série de melhorias foram implementadas no SIAPE com o objetivo de aperfeiçoar a gestão do pessoal, reduzir custos operacionais, reduzir a despesa de pessoal, desburocratizar os procedimentos e possibilitar melhor acesso do servidor às informações sobre sua vida funcional. As principais medidas serão descritas a seguir, sendo que o

Quadro 3 contém a lista completa.

Foram agregados controles sistêmicos capazes de permitir a eliminação de pagamentos sem o devido amparo legal e implantados diversos módulos para permitir o registro e controle informatizado de dados funcionais do servidor, controle do acesso ao sistema, controle da lotação de funções e cargos efetivos.

Foram criadas rotinas que permitem o pagamento automático de várias vantagens e gratificações, inibindo ou eliminando a possibilidade de inclusão de valores informados na folha e realizada a integração com o Cadastro da Receita Federal o que permitiu o controle da acumulação de cargos.

A administração passou a ter o conhecimento da lotação efetiva dos cargos e funções com a introdução do módulo de controle da lotação de cada cargo<sup>1</sup> tornando mais fácil o acompanhamento do processo de concurso público e a inclusão de servidor no cadastro.

O cruzamento da base de dados do SIAPE com o Cadastro Nacional de Eleitores - CNE, após os resultados da eleição de 2002, automatizou o processo de controle da regularidade eleitoral. A medida<sup>2</sup> propiciará maior agilização e eliminação de, aproximadamente, um milhão e setecentas mil cópias de comprovantes de votação, na hipótese de eleições em dois turnos, diminuindo custos e trazendo benefícios para os servidores, bem assim desvencilhando a gestão dos recursos humanos de uma burocracia excessiva no que tange ao arquivamento desses comprovantes e na cobrança das obrigações eleitorais junto aos servidores.

O cruzamento mensal da base de dados do SIAPE com o Sistema de Controle de Óbitos da Previdência Social – SCO tem propiciado relevante economia com a retirada de falecidos da folha de pagamento que ali permaneciam por descontrole administrativo ou fraude.

---

<sup>1</sup> Cada servidor passou a ter um código de vaga, os cargos existentes na administração pública foram cadastradas nesse módulo; a partir daí a administração teve como obter informações de quantos cargos existia, quais as vagas, e onde estavam.

<sup>2</sup> Consubstanciada no Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2002, assinado pelo Presidente do TSE, Ministro Nelson Jobim, e pelo então Ministro do Planejamento, Sr. Martus Tavares, publicado no DO de 05 de abril de 2002 e divulgado pelo Ofício Circular nº 26 /SRH/MP, de 08 de abril de 2002.

### Quadro 3. SIAPE. Funcionalidades Implementadas:

- módulo para pagamento do passivo dos 28,86% (1998);
- automação do controle e pagamento de gratificações;
- módulo de cadastro implantado em 198 órgãos - SIAPEcad (2001/2002);
- módulo de escolaridade (2001);
- módulo de dependentes (2001);
- registro e pagamento automatizados de parcelas incorporadas de função (2001);
- batimento da base do SIAPE com o cadastro de CPF da Secretaria da Receita Federal (2001);
- novo módulo de férias (2001);
- módulo para pagamento do passivo de anuênios (2001);
- módulo para controle e pagamento de ações judiciais (2001);
- módulo para controle e pagamento de exercícios anteriores (2001);
- controle de acumulação de aposentadorias (2001);
- batimento da base do SIAPE com o cadastro de eleitores do Tribunal Superior Eleitoral (2002);
- batimento da base do SIAPE com o Sistema de Controle de Óbitos da Previdência Social (2002);
- implantação de novo regime jurídico militar com remanescente de ex-Territórios e ex-Estado da Guanabara (2002);
- módulo de pagamentos e quitação do passivo dos 28,86% para servidores em situações especiais (2002); e
- alocação de servidores públicos federais aos centros de custo para efeito do Programa de Alocação Gerencial de Gastos – PAGG/PPA (2002);

Fonte: SRH/MP

Em 1998, na busca da transparência e visando facilitar o acesso aos dados pessoais e funcionais do servidor, foi desenvolvido o SIAPEnet, ferramenta de conexão direta do servidor com a base de dados do SIAPE, via internet, funcionando como um importante canal de comunicação e integração entre os servidores e os órgãos da APF.

Inicialmente, o sistema gerava somente o contracheque dos servidores e pensionistas e mais os seus dados funcionais e pessoais. Atualmente, o SIAPEnet é composto das seguintes páginas:

- **Página do servidor**, contendo: contracheque do mês atual e onze meses anteriores; comprovante anual de rendimentos; remuneração de planos de desligamento e de pagamentos retroativos; consulta e atualização de dados pessoais; informações sobre sua unidade pagadora; e entrega de contracheque por e-mail com reconhecimento legal.

- **Página pensionista**, contendo: consulta contracheque e atualização de dados dos beneficiários de pensão.

- **Página órgão**, contendo: dados funcionais e financeiros dos servidores sob sua responsabilidade; possibilidade de efetuar “download” de arquivos com

informações financeiras e cadastrais; manuais do sistema; aplicativos de serviço; relatórios da folha de pagamento; e consulta às informações de crédito bancário e sobre consignações.

- **Página consignatárias**, contendo: recursos de transferência eletrônica (envio e recebimento) de todos os arquivos relativos a consignações.

- **Página capacitação**, contendo: informações sobre quantidade, custo e tipos de treinamentos realizados (em implantação).

Uma nova ferramenta de gestão - o novo SIAPE - está sendo desenvolvida para amparar os novos requisitos de gestão de recursos humanos colocados pela Reforma do Estado, baseado em profissionalização do servidor, especialização, responsabilização, capacitação contínua, a avaliação de desempenho, criação de novas carreiras e novos critérios de remuneração.

Novas informações tornaram-se necessárias, com a evolução da administração, da força de trabalho, e do total da despesa, e também no tocante ao perfil de cada servidor, a sua formação, a experiência profissional, conhecimentos e habilidades. A administração precisava fazer o cálculo do tempo de serviço desse servidor, uma previsão sobre a aposentadoria e outras informações gerenciais que pudessem subsidiar o estabelecimento de políticas para o setor. O SIAPE na forma concebida originalmente, em 1989, não possuía um cadastro de pessoal que possibilitasse o fornecimento dessas informações.

O novo sistema terá as seguintes características:

- possuir todos os módulos para administração de RH;
- gerar folhas de pagamento total, parcial, centralizada, distribuída, pré-programada, exclusivamente, a partir do cadastro;
- possuir interface gráfica e amigável ao usuário;
- possuir cadastro completo, eficiente, atualizado e confiável;
- conter dados históricos de toda a vida funcional do servidor;
- ser integrado e validado pela legislação vigente, com fácil manutenção;
- fornecer informações gerenciais, com facilidades de cálculos retroativos a períodos passados e projeções futuras, não só financeira como também da força de trabalho;
- permitir operação descentralizada com controle centralizado, não fechando as entradas e consultas do sistema para processamento da folha;
- permitir a distribuição das bases de dados e de alguns controles sobre estas;

- conter rubricas de cálculo totalmente parametrizáveis, sem permitir entrada de valores informados;
- possuir trilhas de auditorias *a priori* em todos os níveis e retorno à situação anterior em caso de erros ou fraudes, inibindo pagamentos indevidos antes que sejam creditados nas respectivas contas correntes dos favorecidos;
- permitir sua integração com todos os demais sistemas corporativos do serviço público federal, estadual e municipal;
- possuir módulos especiais, particulares a determinados órgãos, além de outros, incluídos na categoria de sigilosos.

O novo sistema de RH trará as seguintes vantagens:

- dispor de um efetivo sistema de apoio ao desenvolvimento de pessoal;
- permitir a **redução de pelo menos 1,5% na despesa total da folha**, significando valores da ordem de **R\$ 375 milhões por ano**, podendo até superar esses valores;
- impedir todos os pagamentos indevidos;
- facilitar a execução de serviços críticos;
- reduzir custo e tempo de manutenção;
- atender a todos os órgãos da APF, impedindo a proliferação de sistemas de RH privativos de alguns órgãos, que dificultam ou até mesmo impedem visão do todo pela alta administração.

Esse projeto visa a implantação e manutenção de um sistema de gestão de recursos humanos, com tecnologia atualizada e duradoura, capaz de atender à crescente demanda por informações de natureza estratégica de forma a oferecer ao Governo Federal meios para analisar cenários variados, para proposição de políticas modernas e de maior efetividade na área de recursos humanos, e conseqüente adoção de medidas consistentes para o setor, inclusive, com uma possível integração com outros poderes da União e com as administrações estaduais e municipais.

No que se refere a dados e informações sobre pessoal, esforços também foram empreendidos para aumentar a sua disponibilidade de forma consolidada para formulação e acompanhamento da política de recursos humanos. Passaram a ser publicados dois Cadernos: o **Boletim Estatístico de Pessoal**, publicação mensal criada em julho de 1997 e a **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais**, em 1998, também disponíveis na internet.

Deve ser ressaltado que, a despeito de avanços importantes terem sido alcançados na organização e divulgação de dados e informações necessárias para a condução da política de recursos humanos, muita coisa

ainda precisa ser feita nesse campo.

É necessário criar mecanismos que garantam que a política de recursos humanos do setor público não se constitua em objeto de conhecimento e de debate apenas dos servidores públicos. Isso significa, de um lado, criar instâncias para incluir outros setores da sociedade na discussão e reflexão sobre o tema. O debate precisa ser cada vez mais qualificado, com a incorporação dos novos desenvolvimentos das ciências (da administração, da sociologia, da psicologia) sobre recursos humanos, e a perspectiva de outros atores – do mercado de trabalho do setor privado, por exemplo – levada em consideração. De outro lado, a transparência requer que dados – sobre o quantitativo e gastos com pessoal, remuneração dos diversos cargos e carreiras – sejam tornados públicos, e que a legislação respectiva seja consolidada para livre acesso dos interessados. A publicidade desses dados e informações é um requisito essencial para que o controle social sobre as regras que regem os servidores públicos possa ser exercido.

# 10. DESBUROCRATIZAÇÃO, REVISÃO E SIMPLIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE RH

---

A legislação relativa aos recursos humanos e diversos procedimentos administrativos foi revista e simplificada com o objetivo de:

- contribuir para o ajuste fiscal, gerando economias nas despesas de pessoal;
- contribuir para aproximar as regras do mercado de trabalho do setor público com as do setor privado, corrigindo distorções e privilégios injustificáveis;
- aprimorar e flexibilizar a legislação de RH para apoiar a implantação da administração gerencial e se adequar aos dispositivos das Emendas Constitucionais números 19 e 20;
- tornar a gestão menos burocrática, permitindo a eliminação de diversas rotinas repetitivas e a enorme massa de papéis na área de recursos humanos;
- promover adequações de redação e consolidação para melhorar compreensão e aplicação da norma;
- preparar os dados e informações para a implantação e funcionamento do novo SIAPE.

Esse trabalho foi desenvolvido por meio de revisão e consolidação da legislação de recursos humanos e racionalização da tabela de cargos/empregos, revisão e racionalização de rubricas de pagamento, tanto administrativas como judiciais e depuração da base de dados do SIAPE.

## A) A REVISÃO DO REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 8.112/90

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, instituiu o Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis da União. É a lei básica que regula a relação do servidor ativo, dos aposentados e dos pensionistas com a administração federal. As principais modificações ocorridas na Lei nº 8.112/90 estão destacadas no Quadro 4.

## Quadro 4 - Revisão de Disposições da Lei n.º 8.112/90

MEDIDA	CONSEQÜÊNCIA
<p><b>Prazo para Posse e Exercício</b> O prazo para posse passou a ser de até 30 dias improrrogáveis e o prazo para o servidor nomeado dar início ao exercício das suas atribuições, de 15 dias. No caso de função, o exercício dar-se-á a partir da data da designação do servidor.</p>	<p>É eliminada a permissão para prorrogação do prazo para a posse e tornadas mais rígidas as hipóteses de prorrogação em virtude de afastamento do servidor aprovado em concurso. O prazo para exercício no cargo é reduzido de 30 para 15 dias. Estas medidas agilizam o provimento de cargos públicos.</p>
<p><b>Licença por Motivo de Doença em Família</b> Os critérios de concessão foram alterados para excluir os parentes colaterais consanguíneos e incluir os dependentes que vivam às expensas do servidor. O prazo de licença foi reduzido de 90 para 30 dias, admitida a prorrogação por idêntico período, mediante parecer de junta médica oficial. Fica permitida ainda a prorrogação, adicionalmente, por mais 90 dias, mas sem remuneração.</p>	<p>A nova regulamentação torna mais rigorosa a concessão dessa modalidade de licença e estabelece mecanismos de controle contra o seu uso abusivo.</p>
<p><b>Licença para Mandato Classista</b> O licenciamento do servidor para exercício de mandato em confederação, federação ou associação de classe de âmbito nacional, deixou de ser remunerado. Foram ainda fixados novos limites para o número de servidores em licença, conforme o porte da entidade.</p>	<p>Transfere para as entidades classistas o encargo de remunerar seus dirigentes licenciados e estabelece limites para o afastamento do servidor, considerando o número de associados de cada entidade. A medida evita despesas com servidores afastados, considerando que as entidades devem dispor de recursos próprios.</p>
<p><b>Licença para Atividade Política</b> Foi reduzido de 15 para 10 dias após o pleito, o prazo para término da licença e de 4 para 3 meses o seu período máximo de duração. Trata-se de licença remunerada, concedida ao servidor que se candidata a cargo eletivo, a partir do registro de sua candidatura. Além disso, a nova regulamentação assegura a percepção somente do valor da parcela correspondente aos vencimentos do servidor.</p>	<p>A nova regulamentação torna menos oneroso o instituto da licença nessa modalidade.</p>
<p><b>Licença-Prêmio por Assiduidade</b> Foi transformada em Licença para Capacitação, com duração de até 3 meses, a ser concedida no interesse da administração, desde que cumpridos 5 anos de efetivo exercício pelo servidor.</p>	<p>Elimina benefício cuja concessão era desvinculada do desenvolvimento profissional do servidor. A nova modalidade de licença será destinada à participação em atividades de treinamento, em consonância com a política nacional de capacitação dos servidores.</p>
<p><b>Remoção de Servidor</b> Regulamentou a remoção do servidor para outra localidade, prevista a realização de processo seletivo no caso de demandas de remoção, a pedido, em número superior ao de vagas em determinada localidade. Restringiu a remoção para acompanhar cônjuge ou companheiro aos casos em que os mesmos sejam servidores públicos. Nos casos de remoção de casal de servidores, o pagamento da ajuda de custo só poderá ser realizado uma única vez.</p>	<p>Clarifica a regulamentação e estipula regras que asseguram a impessoalidade e equanimidade de critérios para a concessão da remoção. Proíbe a remoção de servidor para atender a conveniências de organizações privadas, em situações nas quais o servidor tinha direito à remoção por motivo de transferência do local de trabalho do cônjuge, mesmo quando este não mantinha qualquer vinculação funcional com a administração pública. Em relação a casais de servidores, proíbe o duplo pagamento da ajuda de custo, quando ambos estiverem sendo removidos.</p>
<p><b>Prazo para Exercício em outra Localidade</b> No caso de remoção, redistribuição, requisição ou exercício provisório do servidor em outra localidade, o prazo que era fixado em 30 dias passou a ser de, no mínimo 10 e no máximo 30 dias, com possibilidade ainda, do servidor, a seu critério, declinar do cumprimento do prazo mínimo.</p>	<p>A regra fica flexibilizada, permitindo a fixação do prazo para o deslocamento e instalação do servidor, com base na distância ou no grau de dificuldade envolvidos na mudança para outra localidade.</p>
<p><b>Pagamento de Diárias</b> Proibiu o pagamento de diárias por motivo de deslocamento do servidor dentro de região metropolitana, de aglomeração urbana ou de micro- região constituída por municípios limítrofes. Para deslocamentos dentro de áreas limítrofes entre países, sujeitas a controle integrado, só poderão ser pagas diárias nacionais, se houver necessidade de pernoite.</p>	<p>Evita o pagamento abusivo de diárias para deslocamentos que não requerem despesas extraordinárias, dada a integração das estruturas urbanas de transportes e a proximidade física. Suprime o pagamento de diárias internacionais para simples deslocamentos entre localidades limítrofes entre países.</p>



<p><b>Redistribuição</b> Ficou prevista a possibilidade do servidor em processo de redistribuição ser mantido sob responsabilidade do órgão central de pessoal civil, ou ter exercício provisório em outro órgão. Foi permitida ainda, a redistribuição de cargos vagos de órgãos e entidades em processo de extinção ou de reorganização.</p>	<p>A nova regulamentação confere maior flexibilidade à movimentação e ao reaproveitamento dos servidores. Facilita a reorganização da estrutura de cargos por ocasião da extinção, transformação, fusão ou desmembramento de órgãos e entidades.</p>
<p><b>Faltas e Atrasos no Trabalho</b> Permitiu a compensação de horários nos casos de atrasos, ausências injustificadas ou saídas antecipadas do servidor, até o mês subsequente.</p>	<p>Faculta o acerto com a chefia imediata, flexibilizando a gestão do horário do servidor e evitando a aplicação drástica da perda de remuneração. A medida possibilita o atendimento a necessidades específicas de cada servidor, resguardando a norma de cumprimento efetivo da jornada de trabalho.</p>
<p><b>Horário Especial</b> Assegurou o direito a horário especial para o servidor portador de deficiência. Poderá ainda fazer jus ao horário especial o servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente portador de deficiência física, exigido neste caso, a compensação de horários.</p>	<p>Flexibiliza a jornada de trabalho para atender às necessidades dos servidores portadores de deficiência ou que tenham membros do núcleo familiar nessa situação.</p>
<p><b>Remuneração de Substituto</b> Modificou o sistema de remuneração dos substitutos dos titulares de cargos de chefia (cargos em comissão e funções de confiança), durante seus afastamentos. O substituto acumulará as atribuições do titular, mas fará jus às vantagens do cargo somente durante o período que exceder a 30 dias de substituição ininterrupta.</p>	<p>Evita o pagamento em cadeia de substituições para todos os cargos inferiores, desnecessárias, considerando que as funções como substituto podem ser acumuladas com aquelas ordinariamente exercidas pelo servidor. A medida evita gastos injustificáveis com pessoal.</p>
<p><b>Nomeação de Interino</b> Foi prevista a nomeação para cargo em comissão que esteja vago, em caráter de interinidade. Na hipótese do servidor já ser ocupante de cargo em comissão ou de natureza especial, poderá exercer as funções interinas sem prejuízo das atribuições do cargo que já ocupa.</p>	<p>Permite o provimento imediato de cargo vago, sem acumulação de remuneração pelo servidor.</p>
<p><b>Reposições ao Erário Público</b> Alterou o limite mensal de comprometimento da remuneração do servidor para, no mínimo, 10%, nos casos de reposição ao erário por motivo de recebimento indevido de valores. A reposição passou a ser realizada de forma integral, na hipótese do pagamento indevido tenha ocorrido no mês anterior. Quando da cassação ou revisão de liminar, de medida de caráter antecipatório ou de sentença, estes serão atualizados até a data da reposição, devendo ocorrer no prazo de até 30 dias, contados a partir da notificação. O servidor em débito com o erário, que for demitido, exonerado ou que tiver sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, terá o prazo de sessenta dias para quitar o débito.</p>	<p>Readequação de prazo, alterando para 10% o limite mínimo mensal de comprometimento da remuneração do servidor.</p>
<p><b>Investidura de Estrangeiro</b> Regulamentou a investidura de estrangeiro em cargo público, permitida em decorrência da Emenda Constitucional n.º 11.</p>	<p>Permite o provimento de cargos em universidades e instituições de pesquisa, com professores e pesquisadores estrangeiros.</p>
<p><b>Ascensão e Transferência</b> Revogou a ascensão e a transferência de servidores como forma de provimento de cargo e a ascensão e o acesso como formas de ingresso e desenvolvimento na carreira.</p>	<p>A legislação fica adequada à jurisprudência fixada pelo STF, que considera inconstitucionais formas de provimento de cargo efetivo que prescindam de concurso público. O pronunciamento do STF decorreu da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 837-4-DF e do Mandado de Segurança n.º 22.148-8.</p>
<p><b>Pagamento de Inscrição em Concurso Público</b> Regulamentou o pagamento pelos candidatos para participação em concursos públicos, permitida a isenção de taxas.</p>	<p>O pagamento e a possibilidade de isenção passam a estar expressamente previstos em lei, regularizando prática que já vinha sendo adotada.</p>

<p><b>Afastamento para Ocupação de Cargo em Comissão durante o Estágio Probatório</b></p> <p>Ficou permitida a cessão do servidor em estágio probatório, para ocupação de cargos em comissão no seu órgão de lotação ou em outro órgão, no caso de ocupação de cargo em comissão de alta direção (cargos do Grupo DAS, níveis 6, 5 e 4 e cargos de Natureza Especial). No caso de cargo de alta direção, o afastamento pode ocorrer inclusive para exercício em outros Poderes ou esferas de Governo.</p>	<p>Regulamenta a realização do estágio probatório, período durante o qual o servidor é avaliado para fins de aquisição da estabilidade, permitindo a investidura do servidor em qualquer cargo de confiança, no seu próprio órgão de lotação. O afastamento para ocupação de cargo em outro órgão só é permitido quando se tratar de nomeação para cargos de alta direção. A medida fortalece a profissionalização do servidor, evitando o seu afastamento irrestrito, para exercício de funções estranhas ao cargo para o qual foi nomeado.</p>
<p><b>Readaptação em outro Cargo</b></p> <p>A readaptação de servidor que tenha sofrido limitação física ou mental passou a se orientar para a identificação de cargo similar, observadas as suas atribuições, o nível de escolaridade exigido e os vencimentos. Na hipótese de inexistência de cargo vago, o servidor poderá ser aproveitado em outras atividades, até o surgimento de vaga.</p>	<p>A mudança flexibiliza as regras para aproveitamento do servidor, evitando a sua aposentadoria precoce a facilitando a sua reintegração à administração.</p>
<p><b>Aproveitamento de Servidor em Disponibilidade</b></p> <p>O órgão central de pessoal civil passa a poder receber temporariamente servidores colocados em disponibilidade, para fins de seu aproveitamento em outro órgão.</p>	<p>A medida facilita o remanejamento de quadros durante processos de reestruturação ou extinção de órgãos e entidades.</p>
<p><b>Requisição de Servidor</b></p> <p>Estabeleceu a obrigatoriedade da União em arcar com o ônus financeiro das requisições de servidores de outras esferas de governo ou de empresas públicas e sociedades de economia mista que não recebam recursos orçamentários para o custeio total ou parcial das suas respectivas folhas de pagamento.</p>	<p>A obrigatoriedade do ônus recaindo sobre o requisitante, desestimula a utilização pouco criteriosa da requisição de servidores.</p>
<p><b>Licença para Interesses Particulares</b></p> <p>Ampliou de 2 para 3 anos o prazo da Licença para tratar de Assuntos Particulares.</p>	<p>Faculta ao servidor o afastamento para trato de interesse particular, assegurado o seu retorno.</p>
<p><b>Terceirização da Perícia Médica</b></p> <p>A perícia, avaliação ou inspeção médica, na ausência de médico ou junta médica oficial, passa a poder ser realizada mediante convênio com o sistema público de saúde, com o INSS, com entidades sem fins lucrativos ou, excepcionalmente, com a contratação de empresa privada.</p>	<p>Agiliza a realização da perícia médica, facilitando a gestão de recursos humanos.</p>
<p><b>Processo Administrativo Disciplinar em Rito Sumário</b></p> <p>Estabeleceu procedimentos abreviados, com prazos menores, para a apuração dos casos de acumulações ilícitas, abandono de cargo e inassiduidade habitual do servidor.</p>	<p>O rito sumário dispensa procedimentos complexos de apuração que são desnecessários em relação aos casos referidos, nos quais a materialidade da infração é de fácil comprovação.</p>
<p><b>Acumulação de Proventos com Remuneração</b></p> <p>Ficou expressamente proibida a percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, ressalvadas as hipóteses de acumulações em atividade, permitidas pela Constituição.</p>	<p>Aplica as disposições constitucionais que restringem a acumulação também aos servidores inativos, desestimulando a aposentadoria precoce de servidores para o retorno à atividade, visando a percepção acumulada de proventos e remuneração. A medida foi adotada em consonância com a jurisprudência do STF.</p>
<p><b>Exercício de Cargo em Comissão com Cargo Acumulado</b></p> <p>Foi permitido o exercício de cargo em comissão simultaneamente a cargo público acumulável, desde que haja compatibilidade de horários e de local, observe do o interesse da administração.</p>	<p>Nova regra permite que o servidor ocupante de 2 cargos públicos com acumulação permitida na Constituição e nomeado para cargo em comissão, possa se afastar de apenas um destes cargos, continuando a exercer o outro. A medida evita despesas com a substituição do servidor afastado.</p>

<p><b>Vantagens concedidas na Aposentadoria</b> Foi extinta a vantagem concedida ao servidor civil na passagem para a inatividade, na forma de adicional equivalente à ascensão de um padrão na escala de vencimentos, independentemente de promoção na carreira.</p>	<p>Elimina benefício que resulta na percepção de valor de provento de aposentadoria superior ao da remuneração em atividade. Esta vantagem estimulava a retirada precoce do servidor da atividade e não concorria para a melhoria do serviço público.</p>
<p><b>Contribuição de Inativos</b> Os servidores inativos passariam a contribuir para o plano de seguridade social do servidor público federal, a partir da vigência da Medida Provisória n.º 1.415, de 29 de abril de 1996. Atualmente, esta questão está regida pela Lei n.º 9.783, de 28 de janeiro de 1999.</p>	<p>A contribuição do inativo é necessária ao custeio do regime de previdência do servidor, que apresenta sérios problemas de sustentação financeira. Além disso, a garantia de proventos em valor integral resulta num valor de proventos dos servidores aposentados superior à remuneração do servidor ativo. Este instituto está suspenso face de decisão em ADIN/STF.</p>
<p><b>Aposentadoria com Vantagens de Cargo ou Função de Direção</b> Foi extinta a aposentadoria com proventos acrescidos do valor da retribuição pelo exercício de função de confiança ou equivalentes ao valor da remuneração do cargo em comissão, concedida a servidores públicos que tivessem ocupado estes cargos por pelo menos 5 anos continuados ou 10 interpolados.</p>	<p>Suprime vantagem que estimula a aposentadoria precoce e desvirtua o exercício dos cargos de livre provimento, que deve ser condição temporária, remunerada exclusivamente durante o seu exercício.</p>
<p><b>Incorporação de Vantagens de Cargo em Comissão</b> Foi extinta a incorporação, pelo servidor, de parcelas da remuneração pelo exercício de cargo em comissão ou função de confiança. A regra, sucessivamente revista desde 1995, permitia a incorporação, a cada ano de exercício, de parcelas equivalentes a 1/5 da gratificação percebida pelo exercício do cargo em comissão. Posteriormente, foi modificada para 1/10 da retribuição ou de parcela da mesma. Em seguida, foi introduzida a exigência de cumprimento de 5 anos de exercício contínuo, previamente ao início das incorporações anuais. Ficou assegurada a conversão em vantagem pessoal de parcelas já incorporadas, bem como a concessão de incorporação ao servidor que já tenha cumprido os requisitos (Lei n.º 9.624, de 2 de abril de 1998, que altera disposições da Lei n.º 8.112/90).</p>	<p>Fica proibida a incorporação de parcelas de gratificações percebidas pelo exercício de cargos de livre provimento. Ou seja, uma vez afastado do exercício de cargos de direção e assessoramento, cessa a percepção das vantagens correspondentes. A extinção completa das incorporações teve por objetivo a economia de despesas.</p>
<p><b>Parcelamento de Férias</b> O servidor passa a poder parcelar o gozo das suas férias, em até 3 etapas, mediante requerimento, observado o interesse da administração.</p>	<p>Flexibiliza a concessão das férias, atendendo às situações em que a administração não pode permitir o afastamento prolongado ou quando o próprio servidor prefere o gozo das férias em períodos parcelados.</p>
<p><b>Conversão de Férias em Pecúnia</b> Foi extinta a permissão de conversão de 1/3 das férias em pecúnia, a pedido do servidor.</p>	<p>Medida adotada visando a redução de despesas.</p>
<p><b>Exoneração dos Não-estáveis</b> Foi regulamentada a exoneração dos servidores federais admitidos sem concurso público e que não adquiriram a estabilidade por ocasião da promulgação da Constituição de 1988. A estabilidade, naquela oportunidade, foi concedida aos não concursados que contassem com um mínimo de 5 anos de exercício continuado na administração pública. A regulamentação prevê o pagamento de indenização proporcional.</p>	<p>A regulamentação permite a redução de quadros, quando necessária, alcançando prioritariamente os servidores que, por força da Constituição em vigor, não fazem jus à estabilidade.</p>
<p><b>Cessão de Servidor e Empregado Público</b> O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de promover a composição da força de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, poderá determinar a lotação ou o exercício de empregado ou servidor, independentemente da ocupação em cargo ou função de confiança</p>	<p>A Administração Pública poderá promover a lotação de servidores em outros órgãos sem que os mesmos ocupem cargos em comissão ou função de confiança, não havendo, também, a necessidade de reembolso. Com isso, fica facilitada realocação gerencial da força de trabalho.</p>

<p><b>Reversão</b> Estendeu-se a possibilidade de reversão para todos aposentados, quando existir o interesse da Administração, desde que tenha o ex-servidor solicitado a reversão, sua aposentadoria tenha sido voluntária, fosse estável quando na atividade, a aposentadoria tenha ocorrido nos cinco anos anteriores à solicitação e haja cargo vago.</p>	Com isso, possibilitou o retorno aos quadros de servidores da Administração Pública, mão-de-obra qualificada e já adaptada às regras tão peculiares da organização estatal sem haver a necessidade de concurso público.
<p><b>Extinção de Cargos</b> Foram extintos 28.451 cargos efetivos vagos e colocados em extinção outros 72.930 cargos ocupados (Lei nº 9.632/98, em vigor desde a edição da Medida Provisória nº 1.524, de 11/10/96)</p>	Foram extintos ou colocados em extinção os cargos cujas competências e perfis estejam obsoletos ou se prestam à terceirização.
<p><b>Terceirização</b> Regulamentada a execução indireta de atividades na administração pública, em especial aquelas que correspondem a cargos que foram extintos ou colocados em extinção (Decreto nº 2271, de 7/7/97)</p>	Além de permitir a terceirização de um conjunto de atividades que anteriormente eram atribuição de cargos permanentes da administração pública, a nova regulamentação corrige distorções que descaracterizavam o instituto da execução indireta, especialmente a prática da utilização dos contratos de prestação de serviços para suprir necessidades de pessoal.
<p><b>Consignação em Folha</b> Atualizada a regulamentação sobre as consignações em folha, com a introdução de limite de consignação em relação ao total de remuneração e de cobrança por ressarcimentos de custos, previstos na Lei nº 8.112/90.</p>	Permite acabar com a possibilidade de contra-cheques negativos em função de excesso de consignações e a obtenção de recursos para utilização na melhoria do SIAPE.

Fonte: SRH/MP

## REVISÃO NA LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

Além das alterações dos dispositivos da Lei nº 8.112/90, também foram objeto de revisão diversas normas que regulamentam complementarmente o Regime Jurídico do servidor público federal. As principais medidas revistas e suas conseqüências encontram-se no Quadro 5.

### Quadro 5 - Revisão de Outras Disposições Legais na Área de Pessoal

MEDIDA	CONSEQÜÊNCIA
<p><b>Teto de Remuneração</b> O limite de vencimentos da administração federal foi alterado de 90% para 80% da remuneração do Ministro de Estado, sendo ainda excluído do cálculo, para efeito de aplicação do limite, as parcelas decorrentes de enquadramentos em tabela e de incorporação de cargos ou funções.</p>	Nova regulamentação estabelece um teto mais rigoroso e restringe remunerações excessivamente elevadas.
<p><b>Gratificações de Localidade</b> Foram extintas, mantidos como vantagem pessoal os valores que vinham sendo percebidos pelos servidores.</p>	Extingue vantagem tornada obsoleta, em vista da evolução das condições sócio-econômicas nas localidades que justificavam a sua concessão.
<p><b>Contagem em Dobro</b> Foi revogada a permissão para contagem em dobro do período de licença-prêmio por assiduidade, não gozada pelo servidor, para fins de aposentadoria.</p>	Extingue mecanismo de estímulo à aposentadoria precoce.
<p><b>Tiquete-alimentação</b> Foi eliminado o tiquete como meio de pagamento do benefício-alimentação, que passou a ser realizado em pecúnia, diretamente no contra-cheque do servidor.</p>	Elimina gastos desnecessários com comissão às empresas, facilita o acesso ao benefício em regiões distantes e reduz despesas operacionais da administração na distribuição do tiquete.

<p><b>Verba de Sucumbência</b> Foi extinto o pagamento de verba de sucumbência, em ações ganhas pela União.</p>	<p>Corrige privilégio descabido e oneroso, posto que se trata de servidores remunerados.</p>
<p><b>Jornada Reduzida</b> Foi extinta a jornada reduzida de 4 horas dos advogados, equiparando-a à dos demais servidores.</p>	<p>Corrige privilégio descabido, uma vez que os demais servidores estão sujeitos a jornada de 8 horas.</p>
<p><b>Férias Forenses</b> Foram extintas as férias de 60 dias dos servidores do Grupo Jurídico (advogados, assistentes jurídicos, procuradores e outros), equiparando-a à dos demais servidores.</p>	<p>Corrige privilégio descabido, porque os demais servidores e os trabalhadores em geral fazem jus a férias de 30 dias.</p>
<p><b>Auxílio-Transporte em Pecúnia</b> Instituiu-se o Auxílio-Transporte em pecúnia, pago pela União, de natureza jurídica indenizatória, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos militares, servidores e empregados públicos da Administração Federal direta, autárquica e fundacional da União, nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa, excetuadas aquelas realizadas nos deslocamentos em intervalos para repouso ou alimentação, durante a jornada de trabalho, e aquelas efetuadas com transportes seletivos ou especiais.</p>	<p>Eliminaram-se gastos desnecessários facilitando o acesso ao benefício em regiões distantes e reduzindo despesas operacionais da administração na sua distribuição.</p>
<p><b>Previdência de Afastados</b> Foi assegurada ao servidor licenciado ou afastado sem remuneração, inclusive para servir em organismo oficial internacional, a manutenção da vinculação ao regime do Plano de Seguridade Social do Servidor Público, mediante o recolhimento mensal da respectiva contribuição, no mesmo percentual devido pelos servidores em atividade, incidente sobre a remuneração total do cargo a que faz jus no exercício de suas atribuições.</p>	<p>Com isso, possibilitou-se a manutenção do vínculo do servidor, sem solução de continuidade, computando-se, para este efeito, inclusive as vantagens pessoais.</p>
<p><b>Disponibilidade proporcional</b> A Emenda Constitucional nº 19 alterou o referido instituto, determinando a partir de então quando um servidor for colocado em disponibilidade o mesmo receberá remuneração proporcional ao seu tempo de serviço.</p>	<p>Tal disposição é gerencial e incorre em diminuição de despesas com pessoal.</p>
<p><b>Quarentena</b> Os titulares de cargos de Ministro de Estado, de Natureza Especial e do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível 6, bem assim as autoridades equivalentes, que tenham tido acesso a informações que possam ter repercussão econômica, na forma definida em regulamento, ficam impedidos de exercer atividades ou de prestar qualquer serviço no setor de sua atuação, por um período de quatro meses, contados da exoneração.</p>	<p>Impediu-se com este instituto que fossem utilizados em benefício pessoal as informações que só foram obtidas por ter ocupado cargos público de elevada importância. Com isso, atendeu-se um antigo anseio da sociedade brasileira.</p>
<p><b>Férias de Ministro de Estado</b> Regulamentaram-se as férias dos Ministros de Estado conferindo-lhes os mesmos direitos dos servidores públicos, excetuando-se quanto ao limite de parcelamento de férias.</p>	<p>Corrige uma lacuna na legislação.</p>

Fonte: SRH/MP

Como resultado de trabalhos mais recentes, foram concluídos: um anteprojeto de lei de revisão da Lei nº 8.112, 11 de dezembro de 1990; o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis Federais, e outros anteprojeto que regulamentam assuntos referentes a servidores públicos, incluindo-se os tratados nas Emendas Constitucionais nº 19 e 20. O resultado

deste trabalho é um elenco de projetos de lei, de decretos e de orientações normativas que se encontra resumido no Quadro 6.

Ainda no que se refere à regulamentação da Emenda Constitucional n. 19, cabe mencionar o Anteprojeto de Lei que propõe a criação de 98.000 empregos públicos na Administração Pública Federal, para admissão a partir de 1º de janeiro de 2003. Esses empregos públicos deverão ser distribuídos por áreas de atividade tais como, saúde, contabilidade, engenharia, estatística etc.

Também foi elaborado Anteprojeto de Lei que propõe a alteração da Lei 8.730, para desobrigar a entrega das declarações de renda anual pelos servidores de todos os níveis hierárquicos. Atualmente, toda pessoa que exerça qualquer cargo, emprego ou função dentro da Administração é obrigada a entregar uma cópia da sua declaração de renda, gerando uma grande quantidade de papel a ser arquivada.

**Quadro 6. Novas modificações na legislação de pessoal**

TEMA	INSTRUMENTO
<p><b>Lei nº 8.112/90</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- requisitos básicos para investidura</li> <li>- nomeação</li> <li>- dilação de prazo de posse</li> <li>- prazo de entrada em exercício no caso de reversão</li> <li>- jornada de trabalho flexível</li> <li>- estágio probatório</li> <li>- estabilidade</li> <li>- insuficiência de desempenho</li> <li>- disponibilidade e aproveitamento</li> <li>- racionalização na rotina de férias</li> <li>- exoneração de ofício</li> <li>- redistribuição</li> <li>- substituição</li> <li>- responsável pelo expediente</li> <li>- conceituação de "vencimentos"</li> <li>- perda de remuneração</li> <li>- atualização de reposições ao erário</li> <li>- quitação de débitos junto ao erário</li> <li>- ajuda de custo</li> <li>- ajuda de custo a exonerado</li> <li>- gratificação natalina</li> <li>- gratificação por encargo de curso ou concurso</li> <li>- adicionais de insalubridade, periculosidade e atividades penosas</li> <li>- perícia para concessão dos adicionais</li> <li>- férias</li> <li>- licença para cargo efetivo</li> <li>- concessão de licenças</li> <li>- licença por motivo de afastamento do cônjuge</li> <li>- licença para atividade política</li> <li>- licença para capacitação</li> <li>- licença para desempenho de mandato classista</li> <li>- afastamento para servir a outra entidade</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Projeto de Lei</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- afastamento para exercício de mandato eletivo</li> <li>- ausência do país</li> <li>- afastamento para curso de pós-graduação no país</li> <li>- licença-paternidade</li> <li>- concessão de horário especial</li> <li>- afastamentos considerados como de efetivo exercício</li> <li>- contagem para efeitos de aposentadoria e disponibilidade</li> <li>- acumulação de cargos</li> <li>- ressarcimento por acumulação indevida</li> <li>- vantagem pessoal por exercício de atividades nucleares</li> </ul>	Projeto de Lei
II - Ingresso de estrangeiros em cargos, empregos e funções públicas	Projeto de Lei
III - Enquadramento de servidores redistribuídos	Projeto de Lei
IV - Declaração de bens e rendas	Projeto de Lei
V - Licença para atividade política	Projeto de Lei
VI - Afastamento para exercício de mandato eletivo	Projeto de Lei
VII - Parcelas incorporadas à remuneração dos servidores	Projeto de Lei
VIII - Contratação temporária de excepcional interesse público	Projeto de Lei
IX - Regime jurídico dos empregados públicos	Projeto de Lei
X - Seguridade Social do Servidor Público	Projeto de Lei
XI - Restituição de créditos bancários indevidos	Projeto de Lei
XII - Acumulação de cargos, empregos e funções	decreto
XIII - Adicionais de insalubridade, periculosidade e irradiação ionizante e gratificação de RX	decreto
XIV - Jornada de Trabalho	decreto
XV - Gratificação por encargo de curso ou concurso	decreto
XVI - Adicional por serviço extraordinário	decreto
XVII - Disponibilidade e aproveitamento	decreto
XVIII - Estágio probatório	decreto
XIX - Consignações em folha de pagamento	decreto
XX - Ajuda de curso e de transporte	decreto
XXI - Desenvolvimento do servidor em plano de cargos ou em carreira	decreto
XXII - Redistribuição	orientação normativa
XXIII - Adicional de insalubridade	orientação normativa
XXIV - Licença para capacitação	orientação normativa
XXV - Férias	orientação normativa
XXVI - Exoneração em licença	orientação normativa
XXVII - Vacância de cargo público decorrente de posse em outro cargo inacumulável	orientação normativa

Fonte: SRH/MP

As leis que tratam de recursos humanos foram consolidadas e resumidas a oito matrizes: Lei n.º 8112, adequada aos dispositivos Constitucionais das Emendas Constitucionais nº 19 e nº 20; Planos de Cargos; Planos de Carreiras; Vencimento e Remuneração; Agências Reguladoras; Contrato Temporário; Territórios; e Requisições<sup>1</sup>. Este projeto tem como objetivo permitir a redução da quantidade de normas relativas ao pessoal civil, de modo a facilitar a sua aplicação pelos gestores de RH e tornar seu acesso mais fácil e ágil aos servidores e ao público em geral.

Está sendo proposta a revogação de 452 dispositivos legais, sendo 318 integralmente, e 134 parcialmente, dos 1.500 dispositivos analisados.

O passo seguinte será consolidar a regulamentação infralegal, ou seja, Decretos, Portarias, Instruções Normativas, Orientações Normativas, dentre outros.

O estudo da Tabela de Cargos do SIAPE foi promovido com vistas à redução do quantitativo de cargos para aproximadamente 300 – para propiciar o melhor gerenciamento dos cargos e carreiras da administração, ampliar competências, eliminar duplicidades e conferir maior organicidade ao sistema. Da análise e depuração dos 6.000 códigos de cargos existentes, obteve-se como resultado a eliminação de inconsistências e a proposição do reagrupamento dos cargos<sup>2</sup>, extinção de cargos vagos e de colocar em extinção postos ocupados, relacionados às atividades prescindíveis a APF, sem qualquer prejuízo para a situação funcional dos servidores, consubstanciada em um Anteprojeto de Lei definindo as denominações dos cargos efetivos.

Para permitir que o novo Sistema de Gestão de RH contemple rubricas mais genéricas, preservando o respectivo histórico legal, a Tabela de rubricas do SIAPE foi revista, reduzindo-se de um total de 26.300 para apenas 1.000. Nesse processo, as rubricas foram analisadas, com o propósito de apresentar o seu histórico legal e as regras relativas a vantagens e benefícios concedidos pela Administração Pública Federal. Como resultado desse trabalho, está sendo disponibilizado um Banco de Dados para acesso, via internet, das 1.000 rubricas com o respectivo fundamento legal, restrições, incidências, forma de cálculo, regime jurídico e classificação contábil.

O trabalho serviu também para identificação de inconsistências a serem corrigidas no SIAPE, bem como a revisão dos processos de ações judiciais impetradas contra

---

<sup>1</sup> Com a orientação direta do Gabinete Civil da Presidência da República, e utilizando o SISCON, Sistema de Consolidação desenvolvido pelo PRODASEN para a Casa Civil, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26/02/98, alterada pela LC nº 107, de 26/04/2001 e no Decreto nº 29.054, de 29/01/1999 e alterações.

<sup>2</sup> O reagrupamento de cargos foi feito de forma a tornar as suas atribuições mais genéricas, para viabilizar o aproveitamento dos recursos humanos.



a União sobre assuntos de RH, por intermédio da implantação do Sistema de Cadastramento de Ações Judiciais - SICAJ.

Para a depuração da base de dados foi implantado em 2001 o SIAPEcad, junção de um módulo de cadastro mais consistente com o SIAPE. Tal módulo permite a complementação dos dados cadastrais dos servidores; o registro e controle informatizado de dados funcionais; a identificação de diversas inconsistências legais existentes nos cadastros; a automatização de processos e rotinas legais, além de garantir a migração de dados confiáveis quando da implantação do novo sistema integrado de gestão de recursos humanos. Até o presente, a atualização da base de dados foi realizada em 198 órgãos da Administração Pública Federal.



# 11. GESTÃO DAS DESPESAS DE RECURSOS HUMANOS

A preocupação com a contenção das despesas com pessoal teve destaque na condução da Política de Recursos Humanos tendo em vista a tendência de crescimento apresentada por esses gastos no setor público, em especial nos estados e municípios (Tabela 10).

Tabela 10. Evolução dos Gastos com Pessoal da União e dos Estados e Municípios (em % do PIB)

	UNIÃO	ESTADOS E MUNICÍPIOS
Média anual 70/79	3,41	3,87
Média anual 80/87	2,89	4,18
Média anual 88/94	3,17	6,53
Ano 2000	3,11	-*
Ano 2001	3,15	6,51

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, MARE; Anuário Estatístico, MDIC, 2002; Consolidação das Contas Públicas, 2000/2001, STN.

\* Disponíveis apenas os dados referentes aos municípios.

Tabela 11. União: despesa com pessoal e despesa total – R\$ bilhões

	1998	1999	2000	2001
Despesa total da União	500,2	588,5	616,4	603,4
Despesa com pessoal da União	47,9	51,6	58,2	65,7
Desp. Pessoal da União/Desp. total da União	9,59	8,76	9,45	10,85

Fonte: Consolidação das Contas Públicas, 2001/02, STN; Boletim Estatístico de Pessoal, abril/02, MP.

Os gastos com pessoal da União cresceram entre 1980 e 1994, passando de 2,89% do PIB no período de 1980 a 1987 para 3,17% do PIB entre 1988 e 1994<sup>1</sup>. Entre 1998 e 2000, no entanto, reduziu-se a partici-

<sup>1</sup> Uma das principais razões para esse aumento refere-se à extensão indiscriminada do regime estatutário para o conjunto dos servidores públicos civis adotada na Constituição de 1988.

pação da despesa com pessoal no total das despesas da União (Tabela 10) e no ano 2000 a despesa com pessoal reduziu-se como percentual do PIB para 3,11%.

Cabe ressaltar que esses resultados foram obtidos concomitantemente à concessão de revisões remuneratórias seletivas e criação/reestruturação de carreiras e cargos, apresentados anteriormente, que exerceram pressão para incremento dos gastos.

Tal fato mostra que o Governo Federal implementou paralelamente diversas iniciativas na política de pessoal que possibilitaram a melhoria da situação financeira do Governo Federal.

Dentre essas iniciativas, destacam-se:

- o cadastramento de todos os servidores públicos federais da administração direta, autárquica e fundacional no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, aperfeiçoando o controle e a geração de relatórios periódicos detalhados sobre o perfil dos servidores;
- a implantação no SIAPE de rotina que permite a identificação das rubricas de pagamento com incidência de Teto, a fim de excluir, automaticamente, os valores acima da remuneração de Ministro de Estado e Presidente da República com o objetivo de promover a redução das despesas com pessoal no Poder Executivo e controle do Teto Remuneratório;
- a verificação de acumulação ilícita de cargos e de vantagens concedidas indevidamente, conduzida, sobretudo, por meio de auditorias da base de dados do SIAPE e auditorias operacionais (Quadro 7), com a conseqüente correção das distorções.

## Quadro 7. Principais auditorias realizadas

### **Exclusão Automática de Falecidos da Folha de Pagamento SIAPE**

Por intermédio de cruzamento de dados entre os Cadastros do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE e do Sistema de Controle de Óbitos – SCO, do INSS, a SRH passa a controlar a exclusão dos óbitos da folha de pagamento do Poder Executivo.

Em abril deste ano foi celebrado Contrato com a Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social – DATAPREV, com o objetivo de executar cruzamentos de dados do Sistema SIAPE com a base de dados do Sistema SCO. Neste primeiro processamento foram confrontados dados de cerca de um milhão e duzentos mil servidores ativos, aposentados e pensionistas, com aproximadamente três milhões e meio de registros de óbitos, o que resultou, inicialmente, na localização de **5.348** indícios de informações coincidentes, onde de imediato foram excluídos do pagamento, gerando uma expectativa de economia anual na ordem de **R\$ 89,9 milhões**.

No mês de setembro deste ano foi realizado novo cruzamento de dados relativo ao período de MAIO a AGOSTO, com tecnologia desenvolvida pela Secretaria de Recursos Humanos deste Ministério, onde foram identificados **1.723** registros coincidentes. Este projeto gerou uma economia anual para a União de **R\$ 90,2 Milhões**.

### **Cruzamento do Cadastro SIAPE com a Base de Dados da Receita Federal**

Por intermédio do cruzamento de dados entre os Cadastros do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE e o Sistema de Controle de CPF, da Receita Federal, a SRH realizou a depuração e atualização do cadastro de forma

<p>eletrônica, relativo ao campo CPF.</p> <p>Em março passado, foi celebrado convênio com a Secretaria da Receita Federal, com o objetivo de estabelecer condições para que a SRH possa realizar o controle automático dos CPF's dos servidores públicos federais cadastrados no SIAPE. A partir deste trabalho, o SIAPE somente permite qualquer alteração de dados de identificação do servidor após o acerto do dado na base da Receita Federal.</p> <p>Neste cruzamento foram identificados <b>2.430</b> CPF's cancelados e <b>1.787</b> CPF's pendentes de regularização.</p>
<p><b>Controle Automático de Acumulação de Cargos entre Poder Executivo, Estados e Municípios</b></p> <p>Neste exercício foram encaminhados Ofícios com o intuito de convidar os Estados e Prefeituras a participarem do cruzamento de dados entre a base do Governo Federal e as suas respectivas bases. Neste processamento foram corrigidos <b>774</b> registros, ou seja, <b>336</b> na esfera federal e <b>438</b> na estadual ou municipal, totalizando uma economia anual de aproximadamente <b>R\$ 8,22 milhões</b>.</p>
<p><b>Reversão de Créditos de Servidores Falecidos</b></p> <p>Estabelecimento de Acordo entre a SRH, o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal, com vistas a padronizar instrumento competente e estabelecer rotinas específicas para que os órgãos da Administração Pública Federal possam solicitar àquelas Instituições, de forma ágil, a reversão de crédito dos servidores ativos, aposentados ou pensionistas que já faleceram. Este procedimento reverteu aos cofres públicos, até a presente data, a importância de <b>R\$ 1 Milhão</b>.</p>
<p><b>Auditorias Operacionais e Sistêmicas</b></p> <p>Foram realizadas <b>03</b> Auditorias Operacionais Especiais e <b>34</b> Auditorias Sistêmicas, objetivando manter a integridade do cadastro, bem como corrigir eventuais pagamentos incorretos e/ou indevidos, representando uma expectativa de economia anual de <b>R\$ 3,38 milhões</b>.</p>

Fonte: SRH/MP

A partir do ano 2001, as despesas com pessoal da União passam a apresentar um novo comportamento, representando uma parcela superior, tanto do PIB, quanto do total das despesas da União, tendência que se acentuou no ano 2002. Apenas no primeiro semestre de 2002 os gastos com pessoal e encargos sociais da União aumentaram sua participação no PIB em 0,2 ponto percentual em comparação com os primeiros seis meses de 2001<sup>2</sup>.

A preocupação com a situação financeira do Governo Federal e do setor público em geral, que se agravava, fez com que o equacionamento da questão fiscal tenha passado a assumir papel de destaque na agenda da reforma, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LRF introduziu regras para autorização das despesas públicas no ordenamento jurídico. Trata-se de uma mudança na forma de administrar as finanças públicas estabelecendo princípios, normas e regras relativas à gestão da receita e da despesa públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público que abrangem os três

<sup>2</sup> A expansão dos gastos com funcionalismo no primeiro semestre de 2002 é reflexo do pagamento, a partir de fevereiro, da revisão geral de 3,5% na remuneração, o único reajuste linear do governo Fernando Henrique. Nos primeiros seis meses de 2002 ocorreu também o pagamento de um percentual de 3,17% dos servidores públicos do Plano de Cargos e Salários e da segunda parcela do passivo do adicional por tempo de serviço (anuênio). Esses dois últimos fatores resultaram de decisões judiciais, cujo conteúdo determinou ou a quitação dessas pendências. Adicionalmente, foram editadas medidas provisórias que reestruturaram carreiras e cargos e, portanto, também geram despesa. Ainda em 2000 foram aprovados 10 projetos do Executivo que reestruturaram carreiras específicas do funcionalismo. O impacto financeiro causado por essas novas modificações só será percebido a partir de agosto (MP, 2002).

Poderes e as três esferas de Governo. A autorização das despesas de pessoal deve obedecer a determinados requisitos e, além destes, a Lei fixou limites para gastos com pessoal, que também devem ser cumpridos, tendo por base o cálculo da receita corrente líquida.

Na hipótese de não cumprimento, a Administração terá que fazer cortes de pessoal, podendo exonerar, inclusive, pessoas com estabilidade, de modo a alcançar o limite fixado, conforme preceitua a Emenda Constitucional nº 19/98. Assim, além de dotação orçamentária, necessária se faz, para realização de aumento de despesa com pessoal, a observância de seus limites, que variam por Poderes e entes da Federação (Tabela 12).

**Tabela 12. Lei de Responsabilidade Fiscal: limites para despesa com pessoal**

ESFERA DE GOVERNO/PODER	% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA*
UNIÃO	50,0
Executivo	40,9
Ministério Público da União	0,6
Legislativo	2,5
Judiciário	6,0
ESTADOS	60,0
Executivo	49,0
Ministério Público	2,0
Legislativo	3,0
Judiciário	6,0
MUNICÍPIOS	60,0
Executivo	54,0
Legislativo	6,0

Fonte: MP

\* Receita corrente líquida inclui Tributária, Transferências correntes líquidas, Serviços, Patrimonial.

Existem evidências de que a LRF foi implementada, de fato, na prática das administrações públicas no país. As despesas com pessoal dos governos estaduais representavam em 1998 cerca de 65,7% de sua receita corrente líquida, distribuídas da seguinte forma: 55,6% para o Poder Executivo, 2,7% para o Poder Legislativo, 5,7% para o Poder Judiciário e 1,7% para o Ministério Público, embora se verifique grande dispersão dos gastos em torno dessa média (Greggianin, s/d)<sup>3</sup>. No ano 2000, a média dos estados passou para 55%, estando os limites estabelecidos pela LRF sendo cumpridos por 18 estados e por 94% dos municípios, segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em 2000, primeiro ano de vigência da lei, nove estados apresentaram gastos com

pessoal acima dos limites. Em 2002 esse número caiu para apenas três.

Pode-se citar também a mobilização das prefeituras demonstrada nos programas de treinamento coordenados pelo Ministério do Planejamento, que alcançaram até julho de 2003, as equipes de 2.300 municípios. Além disso, mais de 90% dos municípios encaminharam, dentro do prazo, à Secretaria do Tesouro Nacional, os relatórios para a consolidação das contas públicas de 2001.

As GERAPs, Gerências Regionais de Administração de Pessoal, ligadas à Secretaria de Recursos Humanos, também foram criadas com a finalidade de proporcionar economia aos cofres públicos permitindo a manutenção e o controle dos dados funcionais de servidores e empregados originários de órgãos extintos, para facilitar, em especial, a defesa da União.

As GERAPs foram implantadas no Distrito Federal e no Rio de Janeiro, regiões onde está concentrado o maior número de órgãos e servidores públicos federais, conforme mostra a Tabela 13. A GERAP/DF é responsável por **461.346** dossiês, originários de órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e de empresas públicas e sociedades de economia mista extintos ou em processo de extinção. A GERAP/RJ, em fase de implantação, é responsável pelos acervos dos órgãos extintos localizados na Região Sudeste.

A importância da previsão de uma estrutura como a GERAP que permita a gestão de servidores públicos federais que se encontram nos estados é colocada em evidência tendo em vista o fato de que no Distrito Federal encontram-se alocados apenas cerca de 37% do total de servidores públicos federais, estando os demais distribuídos entre os estados da federação, em especial, da região Sudeste.

---

<sup>3</sup>Greggianin, E. (s/d). "A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Despesas Orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público", mimeo.

Tabela 13. Distribuição dos servidores públicos federais por estado (em %)

ESTADO	%
Distrito Federal	36,9%
Rio de Janeiro	17,5%
São Paulo	7,3%
Minas Gerais	4,3%
Rio Grande do Sul	3,4%
Pernambuco	3,2%
Pará	2,6%
Ceará	2,4%
Bahia	2,3%
Paraná	2,2%
Rio Grande do Norte	1,8%
Paraíba	1,7%
Santa Catarina	1,6%
Rondônia	1,4%
Maranhão	1,3%
Goiás	1,3%
Amazonas	1,3%
Roraima	1,2%
Mato Grosso do Sul	1,1%
Espírito Santo	1,0%
Mato Grosso	1,0%
Alagoas	1,0%
Piauí	0,8%
Sergipe	0,6%
Amapá	0,4%
Acre	0,3%
Tocantins	0,1%
Total	100,0%

Fonte: RAIS 2000. Informe-se, BNDES n. 42, junho 2002<sup>4</sup>

Elaboração: SEGES

Um ponto que precisa ainda ser considerado para a efetiva gestão das despesas de pessoal – pois seu debate foi postergado durante o processo de negociação da Emenda Constitucional n. 19 – refere-se ao estabelecimento de tetos de remuneração que parametrizem os valores pagos pe-

<sup>4</sup> BNDES (2002).

Informe-se: área de assuntos fiscais e de emprego – AFE. n.º 42 (junho/2002) – retirado do site: [www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br).



los três poderes. Na União, as despesas com pessoal do Legislativo e, especialmente o Judiciário, são proporcionalmente superiores ao respectivo quantitativo de servidores: se em termos quantitativos o Poder Judiciário corresponde a 5,4% do total de pessoal da União, nas despesas sua participação é de 13,4% (Tabela 14).

**Tabela 14. Despesa anual e quantitativo de pessoal da União por Poder - 2001**

	DESPESA		QUANTITATIVO	
	R\$ milhões	Part. %		Part. %
Executivo	52.027,1	82,8	1.736.829	92,9
Ativos			830.723	
Inativos e pensionistas			906.106	
Legislativo	2.426,1	3,9	30.298	1,6
Ativos			19.889	
Inativos e pensionistas			10.409	
Judiciário	8.402,9	13,4	101.773	5,4
Ativos			80.899	
Inativos e pensionistas			20.874	
Total	62.856	100,0	1.868.900	100,0

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal 73, maio 2002, MP



# 12. REGIME PREVIDENCIÁRIO DO SETOR PÚBLICO

---

Na área de previdência pública verificam-se, no Governo FHC, alguns avanços sob a forma de revisão de legislação, apesar de a Proposta de Emenda Constitucional que institui a contribuição sobre rendimentos dos inativos não ter prosperado e a possibilidade de contratação de pessoal sob o regime de emprego público, autorizada pela Lei 9.962 – que teria efeito importante para não reproduzir no futuro o atual sistema de previdência no setor público – encontrar-se pendente de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (ADIN) desde janeiro de 2000.

Entre as medidas adotadas, destacam-se:

- Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que modifica os sistemas de previdência social e do servidor público de forma a torná-los mais equânimes e mais equilibrados atuarialmente;
- Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos Militares;
- Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria;
- Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, que dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar;
- Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar.
- Lei n. 9.783, de 28 de janeiro de 1999, que dispõe sobre a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos ativos e inativos, e dos pensionistas dos três Poderes da União.
- Decreto nº 4206, de 23 de abril de 2002, que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar das entidades fechadas.

Também está sendo proposta a criação de uma Coordenação-Geral de Estudos da Previdência do Servidor Público no âmbito da Secretaria de Recursos Humanos. Essa coordenação trabalhará para promover o aprimoramento do sistema previdenciário federal, tendo como competência principal desenvolver estudos e análises referentes ao sistema de previdência dos servidores públicos, compreendendo: a) propostas de alterações na legislação; b) realizar, para fins de inclusão no Anexo de Metas Fiscais à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), avaliação atuarial do regime próprio dos servidores públicos federais; e c) realizar a projeção atuarial do Regime Próprio da União que constará do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre de cada exercício.

A atenção dedicada ao tema previdência do setor público justifica-se e deverá ter continuidade tendo em vista que o custo dos inativos e pensionistas é um fator que vem contribuindo para pressionar os gastos com pessoal do setor público. A despesa com inativos e pensionistas do setor público representa 37% do total das despesas com pessoal. Na União e em cinco estados – Alagoas, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul - esse percentual é igual ou superior a 40% (Tabelas 15 e 16).

**Tabela 15. União: Participação das despesas ativos e inativos no total das despesas de pessoal (%)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
União	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ativos	55,5	55,3	55,3	53,2	52,2	54,8	54,0	55,0
Inativos e pensionistas	44,5	44,7	44,7	46,8	47,8	45,2	46,0	45,0

*Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal 76, agosto/2002, MP*

Tabela 16. Relação entre despesa com inativos e pensionistas e a despesa total de pessoal

ESTADO	EM %
Acre	11,2
Alagoas	45,3
Amazonas	23,8
Amapá	0,1
Bahia	23,3
Ceará	31,8
Distrito Federal	30,4
Espírito Santo	38,0
Goiás	40,0
Maranhão	30,6
Minas Gerais	43,7
Mato Grosso do Sul	27,2
Mato Grosso	25,9
Pará	32,9
Paraíba	33,4
Pernambuco	35,8
Piauí	34,6
Paraná	36,2
Rio de Janeiro	44,6
Rio Grande do Norte	36,8
Rondônia	8,6
Roraima	0,8
Rio Grande do Sul	46,4
Santa Catarina	34,6
Sergipe	29,4
São Paulo	38,9
Tocantins	10,6
Total	37,2

Fonte: Demonstrativos Estados/Dados publicados pelos Estados/ STN  
 Elaboração: SPS/MPAS

O quantitativo de inativos e pensionistas representa um problema de folha de pagamentos na medida em que – pelas regras atualmente vigentes no regime previdenciário do setor público – os aumentos de salário concedidos aos ativos são repassados praticamente de forma integral aos inativos e pensionistas.

Adicionalmente, existem problemas de sustentabilidade atuarial no sistema vigente de previdência do setor público. Pelas regras do sistema previdenciário público o servidor pode se aposentar mais cedo, em idade em que ainda possui capacidade para trabalhar<sup>1</sup> e o valor da aposentadoria pago é muito acima do recebido no setor privado<sup>2</sup> e não guarda correspondência com a sua contribuição<sup>3</sup>. Não há, necessariamente, uma relação atuarial entre tempo de serviço, de contribuição e valor dos proventos.

Segundo dados preliminares do ano 2001, da Secretaria de Previdência Social/MPAS para o total do setor público, enquanto a despesa com inativos e pensionistas alcança R\$ 24,6 bilhões de reais, a receita de contribuição dos servidores encontra-se em torno de R\$ 3,6 bilhões, resultando num déficit de R\$ 21 milhões, quase sete vezes superior à receita de contribuições.

---

<sup>1</sup> No INSS os trabalhadores mais pobres se aposentam, por idade, aos 62 anos; no serviço público, aqueles que cumprem integralmente o tempo de serviços deixam de trabalhar, em média aos 56 anos.

<sup>2</sup> Enquanto no INSS o trabalhador recebe uma aposentadoria, em média de 1,7 salários mínimos; os inativos civis do Poder Executivo recebem em média 15 salários mínimos; do Legislativo 36 salários mínimos e do Judiciário, 38 salários mínimos.

<sup>3</sup> O benefício médio do aposentado pela União é 8,1 vezes maior que o benefício do aposentado do INSS, enquanto que a contribuição média do servidor público federal é 3,4 vezes maior que a dos segurados no INSS.

# 13. ÉTICA E CONTROLE DE CONDUTA

---

Nos dois mandatos da gestão FHC a questão dos recursos humanos foi uma preocupação sempre presente não apenas no que se refere à atração e manutenção de um quadro de pessoal competente e qualificado para o desempenho das novas funções do Estado em consonância com o controle das despesas com pessoal, mas também no que se refere ao seu papel como efetivos defensores da coisa pública e como elementos que mantêm vivos os valores que norteiam a ação do Estado.

Nesse sentido, nos últimos oito anos foram iniciadas diversas ações visando garantir um comportamento mais ético e promover o controle da conduta dos servidores e dirigentes públicos. Entre eles, podem ser destacados:

- A Comissão de Ética Pública (Decreto s/n, de 26 de maio de 1999), vinculada ao Presidente da República, com a competência de elaborar o Código de Conduta das Autoridades, no âmbito do Poder Executivo Federal;

- Código de Conduta da Alta Administração Federal (Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000), que refere a um compromisso moral das autoridades integrantes da Alta Administração Federal com o Chefe de Governo, visando assegurar a lisura e a transparência dos atos praticados na condução da coisa pública. A transgressão das normas do Código não implica, necessariamente, violação de lei, mas, sim, descumprimento de um compromisso moral e dos padrões qualitativos estabelecidos para a conduta da Alta Administração. Em consequência, a punição prevista é de caráter político: advertência e “censura ética”. Também é prevista a sugestão de exoneração, dependendo da gravidade da transgressão. Além de comportar-se de acordo com as normas estipuladas, o Código exige que o administrador observe o decoro inerente ao cargo;

- Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República (Decreto n. 4081, de 11 de janeiro de 2002);

- Instituição da “quarentena” (Art. 6º da Medida Provisória n. 2225-45, de 4 de setembro de 2001) segundo a qual os titulares de cargos de Ministro de Estado, de Natureza Especial e do Grupo – Direção e

Assessoramento Superiores – DAS, nível 6, bem assim as autoridades equivalentes, que tenham tido acesso a informações que possam ter repercussão econômica, ficam impedidos de exercer atividades ou de prestar qualquer serviço no setor de sua atuação, por um período de quatro meses, contados da exoneração.

- Criação da Corregedoria-Geral da União (Medida Provisória n. 2.143-3, de 2 de abril de 2001), com a competência de dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.



# 14. UMA PROPOSTA DE AGENDA PARA O FUTURO

---

A gestão de pessoas tornou-se, em plena Era do Conhecimento, um campo estratégico. As pessoas representam o elemento que permite que as organizações respondam rapidamente a ambientes em intensa transformação e, por essa razão, devem ser objeto de uma gestão cuidadosa e permanente.

Para o setor público, em especial, os desafios são enormes. Se, de alguma forma, não é sujeito às pressões do mercado, como o são as organizações privadas, está sendo cobrado por uma sociedade cada vez mais organizada e exigente.

Ao mesmo tempo, suas funções devem ser exercidas considerando, de um lado, os constrangimentos de caráter financeiro, que impõem uma ação efetiva e eficiente, na qual um mínimo de recursos deve alcançar resultados significativos. De outro lado, em larga medida, as organizações públicas devem operar permitindo a participação democrática da sociedade, de múltiplas maneiras. Ambos fatores têm um forte impacto no modo de operação das organizações públicas e nas competências que devem ter seus servidores.

O Governo Federal iniciou em 1995 um processo de adequação das regras, processos e sistemas de gestão de pessoas, bem como do perfil de sua força de trabalho em resposta a esses novos desafios. No período 1995-2002 são muitos os avanços alcançados: verifica-se um maior controle na gestão das despesas de pessoal; existe uma nova visão sobre capacitação e sobre os incentivos ao melhor desempenho; esforços foram empreendidos na direção de uma gestão provisional da força de trabalho e buscou-se incorporar no comportamento dos servidores públicos novos valores aos valores éticos tradicionais; constata-se um sentimento de comprometimento e envolvimento de vários segmentos de servidores, gerentes e dirigentes com as propostas de mudança para uma administração gerencial.

Mas existem alguns aspectos em que a agenda continua aberta. É natural que assim seja por se tratar de um processo de mudanças culturais necessariamente de longo prazo. Seja porque algumas iniciativas implementadas precisam de tempo para que os seus resultados plenos possam ser alcançados, seja porque o debate

sobre o tema na dimensão tanto política - de negociação entre os diversos atores – quanto técnica, ainda precisa amadurecer.

Ainda que se trate de uma reflexão inconclusa, que carece maior amadurecimento e debate, a seguir serão apontados alguns desafios – que não representam necessariamente um conjunto coerente e homogêneo – que se considera podem contribuir para a definição de uma agenda de trabalho futura. A ordem de apresentação não indica prioridade.

- Ter em mente que o aperfeiçoamento da gestão de pessoas passa por uma cadeia de ações que não são eficazes isoladamente. É necessário colocar a questão da gestão de pessoas como estratégica, ao lado do planejamento, da gestão de conhecimento e da sustentabilidade fiscal e financeira.

- Rever o espaço de atuação dos dirigentes da área de recursos humanos para uma posição de assessoria estratégica em direção à maior descentralização, flexibilização e responsabilização de **todos** os dirigentes pela gestão desses recursos.

- Reciclar os profissionais que atuam na área de recursos humanos de forma a que passem a atuar como representantes do governo e parceiros da implantação da política de recursos humanos.

- Em conseqüência, envolver as chefias imediatas dos vários níveis hierárquicos na gestão de suas equipes. Conferir aos gerentes responsabilidades efetivas sobre o desenvolvimento, avaliação e premiação de suas equipes.

- Conscientizar e capacitar os chefes na utilização de instrumentos específicos para o exercício dessa responsabilidade. No caso especificamente da prática de avaliação de desempenho, ter consciência de que se trata de um processo e como tal pode e deve ser aperfeiçoado a cada ciclo avaliativo ou a cada revisão de metodologia introduzida nas revisões de carreiras ou grupos de cargos.<sup>1</sup>

- Buscar maior clareza sobre o papel, os desafios e as competências desejáveis dos dirigentes públicos. Além das competências técnicas, os dirigentes precisam ter competências específicas de direção e para a condução de mudanças e estarem voltados para a obtenção de resultados.

---

<sup>1</sup> Como outras ações necessárias para o aperfeiçoamento do processo de avaliação de desempenho, podem ser citadas:

- Realização de um estudo mais estruturado para se avaliar o impacto das gratificações no desempenho dos órgãos e na motivação dos servidores;
- Vinculação efetiva dos resultados da avaliação ao Programa de Capacitação;
- Aperfeiçoamento da metodologia para definição, ajustes e aferição das metas institucionais;
- Aperfeiçoamento da metodologia para definição, acompanhamento e aferição do desempenho individual;
- Desenvolvimento e capacitação dos responsáveis por equipes em processos avaliativos.

- Planejar o ingresso de forma periódica de profissionais quantitativa e qualitativamente adequados às necessidades do setor público e otimizar a sua alocação. Essa necessidade se torna mais premente considerando-se que cerca de 28% do atual quantitativo de servidores públicos poderá ter reunido condições para se aposentar nos próximos 5 anos.

- Aumentar a atratividade do setor público, seja para aqueles que ingressam, seja para os que já estão em exercício. Se o critério de atratividade do setor público for baseado em vocação para o serviço público – o interesse em obter resultados para a sociedade, contribuir para o país e ter a oportunidade de realizar ações de alcance social – é preciso reformar o sistema de concursos, para além de provas de conhecimentos. O mesmo vale para a gestão das carreiras, quanto aos requisitos e procedimentos para progressão, mobilidade, avaliação.

- Dar continuidade à busca de soluções alternativas para a reposição de profissionais qualificados no quadro de pessoal do setor público e garantir que o seu conhecimento seja incorporado de forma permanente nas instituições públicas.

- Repensar o sistema de previdência dos servidores públicos, em direção a um maior equilíbrio atuarial e de forma que se reduza a pressão do custo dos inativos e pensionistas no total dos gastos com pessoal do setor público.

- Aumentar a transparência e o controle social sobre ações de recursos humanos, o que implica aumentar a disponibilização de informações e criar mecanismos que garantam que a gestão de pessoas no setor público não seja objeto de conhecimento e de debate de um grupo restrito.

- Ter em mente que a capacitação deve de ser continuada e representa apenas um insumo para a mudança. Se o servidor não for incentivado e demandado a agir conforme o que acaba de lhe ser ensinado e não começar a refletir sobre a própria experiência, a capacitação não irá contribuir para aumentar a capacidade de inovação das organizações.

- Dar continuidade à regulamentação da Emenda Constitucional nº 19 e encaminhamento aos diversos anteprojatos de lei elaborados para simplificar, organizar e consolidar a legislação de recursos humanos, bem como a regulamentação infralegal, ou seja, Decretos, Portarias, Instruções Normativas, Orientações Normativas, dentre outros.

- Regulamentar o direito de greve dos servidores públicos concomitantemente à definição de mecanismos de responsabilização, de forma que o exercício de um direito legítimo pelo grupo de servidores não prejudique o exercício de direitos pelo restante da sociedade, em especial, o acesso a bens e serviços públicos que traduzem direitos sociais.

- Rever o processo de demissão de servidores públicos, em prol de uma aplicação mais circunstanciada do instituto da estabilidade e da noção de segurança no emprego no setor público.

- Concluir o processo de aquisição, customização e implantação do Sistema Informatizado de Gestão de Recursos Humanos, adaptando-o às reais necessidades do Governo Federal e promover paralelamente o aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos de forma a poder aproveitar todo o potencial que esse novo Sistema representa.

- Tomar iniciativas que fomentem maior diversidade no setor público e promovam a igualdade de oportunidades para as pessoas independentemente de gênero, raça, cor e necessidades físicas especiais.

- Prever ações que gerenciem e integrem os servidores públicos federais em exercício nos estados, tendo em vista que esse grupo de servidores representa cerca de 60% do total de servidores públicos federais. Esse grupo deve ser incorporado de forma sistemática no processo de mudança.

- Promover maior diálogo sobre a gestão de recursos humanos com os Poderes Legislativo e Judiciário e órgãos de controle de forma a que as diferentes visões tenham maior clareza sobre as suas implicações, seja no que se refere aos valores de remuneração pagos, seja na interpretação e aplicação da legislação.

O maior desafio da área de recursos humanos é, entretanto – conforme expresso na mensagem presidencial de 2002 ao Congresso Nacional – sempre precisar lidar com uma herança e ir impulsionando a mudança de práticas, de hábitos e de comportamentos.

Com vistas à contribuir para a continuidade do processo de melhoria da gestão de recursos humanos, que é necessariamente permanente e incremental, será disponibilizada a seguir uma Proposta de atualização da Política de Recursos Humanos do Poder Executivo Federal, documento que, à luz dos desenvolvimentos apresentados, atualiza as principais diretrizes da política de recursos humanos em vigor. Esta proposta não tem a intenção de ser um documento fechado e concluído, mas um instrumento de trabalho a ser debatido e aperfeiçoado.

# 15. PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

---

## INTRODUÇÃO

O objetivo maior da política de recursos humanos do Poder Executivo Federal é o alcance do perfil desejado para a força de trabalho e a sua atuação de forma motivada e eficiente num Estado organizado segundo o paradigma da administração pública gerencial, a qual visa o alcance de resultados e o atendimento satisfatório ao cidadão. O seu pressuposto principal é o reconhecimento das pessoas como o fator mais valioso para o desenvolvimento das atividades efetuadas no setor público e a melhoria de sua eficiência.

Portanto, uma gestão adequada dos recursos humanos deve implicar:

- a) na oferta de oportunidades atrativas de trabalho no setor público tanto para os potenciais ingressantes como para os seus atuais integrantes;
- b) no constante surgimento de novos desafios profissionais;
- c) no investimento permanente em qualificação dos servidores para o alcance do perfil adequado e para que eles efetivamente agreguem valor ao processo de trabalho;
- d) na definição de uma estrutura justa de incentivos que aumente a sua motivação e implique na valorização do desempenho;
- e) no gerenciamento eficaz, ético e coerente com os níveis de responsabilidade.

Este modelo de Gestão de Recursos Humanos possui uma premissa básica, qual seja, a atuação baseada na maior autonomia associada à responsabilização. Quando possível, será implementado através de contratos de gestão (no caso das entidades vinculadas a outros órgãos, como as agências, fundações e autarquias, que deverão adotá-lo progressivamente) e, nas demais situações, por exemplo, enquanto tal contrato não for assinado ou no caso dos ministérios, que não são subordinados a nenhum outro órgão, este modelo será praticado através de um planejamento que estabeleça metas no âmbito do PPA ou do Programa de Qualidade do Governo Federal.

Na política de recursos humanos atuam as Secretarias de Gestão e de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, as unidades de recursos humanos dos

diversos órgãos, juntamente com os seus principais gerentes. É necessário estabelecer um processo de aliança e cooperação entre estes atores de forma a que todos participem do processo de mudança. Para tanto os coordenadores de recursos humanos devem ser imbuídos da visão macro e do seu papel de co-responsáveis pela política, além de poderem contar continuamente com um suporte técnico e político. Devem ser definidas diretrizes gerais únicas para esta política, intitulada aqui macrogestão, fato que se justifica pela necessidade de: a) manter o seu vínculo com os fundamentos macroeconômicos do governo e a necessidade de manutenção do equilíbrio fiscal; b) manter a consistência da política, representada pela uniformidade de critérios; c) gerenciar com critérios uniformes as informações através do sistema de pessoal e gestão de recursos humanos. Aos órgãos caberá gerenciar o desenvolvimento e o desempenho profissional de seus funcionários em consonância com a sua missão e seus objetivos.

A fim de melhor qualificar o perfil desejado para a força de trabalho, é importante inicialmente definir as principais funções desempenhadas pelo Estado segundo este novo paradigma e a estrutura adequada para executá-las. A atuação direta do Estado, enquanto executor, deverá concentrar-se em suas funções típicas ou exclusivas, nas quais exerce o seu poder extroverso e que se constituem em um monopólio, como a garantia dos contratos, da ordem, da liberdade, da existência de uma rede de proteção social, a regulação dos mercados concentrados ou privatizados, a promoção do desenvolvimento econômico e social, a defesa dos interesses nacionais e a articulação dos blocos econômicos. Uma parte destas atividades deverá ser executada pelo Governo Federal e outras estão sendo descentralizadas para estados e municípios desde a Constituição de 1988. Assim, no caso do Governo Federal, o controle e avaliação dos programas descentralizados também corresponde a uma de suas atividades.

As atividades que não são típicas de Estado são aquelas que podem (e vêm sendo) executadas tanto pelo setor público como o privado, o que torna a sua oferta competitiva. Dentre estas, existe um grupo cuja realização envolve grande interesse público e, portanto, não são candidatas à privatização, devendo ser efetuadas pelo chamado setor público não estatal (comumente intitulado terceiro setor). Por ocorrerem em mercados competitivos, o Estado não se revela ágil para atuar de forma direta nos mesmos, pois as regras de funcionamento do setor público são suficientemente rígidas, em virtude do poder extroverso que possui, para fazê-lo de forma eficiente neste caso. Entretanto, como é interesse do Estado influir

nestes mercados, dada a sua grande relevância para o desenvolvimento da sociedade, sua participação deverá ocorrer de forma indireta, como fomentador e financiador, tendo como contrapartida resultados previamente contratualizados.

No caso do Governo Federal, as atividades associadas à formulação, implementação (não entendida como execução, mas como a forma de viabilizar a sua aplicação) e avaliação das políticas públicas ocorrerão na administração direta (nos ministérios); os serviços exclusivos de Estado serão ofertados através da administração indireta (das agências executivas no futuro) e a regulação dos mercados será efetuada pelas agências reguladoras.

As atividades não exclusivas de Estado serão efetuadas por entidades públicas não-estatais, as quais são organismos privados sem fins lucrativos (as chamadas organizações sociais) que estabelecem contratos de gestão com o seu fomentador, o Estado, para executar as atividades delegadas às mesmas.

Logicamente, todas estas atividades também são suportadas por atividades de apoio administrativo e auxiliares.

A partir desta explanação, pode-se definir que as características do contrato de trabalho dependerão da atividade a ser desempenhada e da estrutura em que o servidor estiver atuando. Se o servidor efetuar uma atividade típica de Estado, seja na administração direta ou indireta, deverá ser estatutário, pois neste caso necessitará de maiores garantias e da possibilidade de exercer o poder extroverso de Estado. Se efetuar uma atividade administrativa (portanto não típica de Estado) ou técnica (a qual, da mesma forma, não envolva uma função específica de Estado), de forma permanente ou temporária, seja num ministério ou órgão da administração indireta, deverá ser contratado segundo um regime de trabalho mais flexível que o estatutário, com regras parecidas às observadas no setor privado (o chamado regime de emprego), dado que o desempenho destas tarefas é semelhante nos dois setores<sup>1</sup>. As atividades auxiliares deverão ser executadas por funcionários oriundos de empresas terceirizadas.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> O regime de emprego deverá ser adotado para os funcionários que desempenham atividades administrativas (conforme definidas na nota a seguir) e para os técnicos e especialistas que desenvolvem atividades não exclusivas de Estado, cabendo inclusive, quando for mais adequada, a contratação por tempo determinado, realizada atualmente através de contratos de consultoria.

<sup>2</sup> É importante caracterizar as atividades administrativas e auxiliares. As primeiras incluem o suporte, como o próprio nome diz, administrativo às atividades finalísticas dos órgãos e demandam funcionários que possuam um conhecimento maior da instituição. Como exemplos, podemos citar compras, recursos humanos, gestão orçamentária, desenvolvimento na área de informática e gerenciamento das instalações físicas. O segundo grupo inclui as atividades que possuem um caráter mais operacional ou demandam menos conhecimentos específicos, inclusive da própria instituição, fazendo com que a rotatividade não gere entraves para a administração do órgão. Exemplos desta categoria são as atividades de apoio às chefias (secretárias), limpeza, segurança, copa e operação dos sistemas informatizados.

Já os futuros funcionários contratados pelas organizações sociais não serão servidores públicos, pois estas entidades obedecem ao regime jurídico privado. Os servidores públicos dos ministérios e da administração indireta que forem cedidos para atuar nestas organizações permanecem com seu status atual.

A política de recursos humanos deverá concentrar-se no alcance do perfil desejado para os servidores estatutários, os funcionários que desempenharão atividades técnicas não exclusivas de Estado e os que executarão atividades de apoio administrativo nos ministérios e organizações vinculadas. Deverá também aprimorar a supervisão do pessoal cedido para outras esferas de governo e para as organizações sociais (neste caso, através do contato de gestão), garantir a terceirização eficiente das tarefas operacionais (o que inclui a previsão em contrato das necessidades de capacitação dos funcionários que as executarão) e viabilizar a contratação por tempo determinado, através do regime de emprego, de especialistas para executar atividades que demandem conhecimentos específicos.

Este perfil deverá possibilitar a execução das atividades sob um paradigma gerencial que privilegie o estabelecimento de metas, o controle e avaliação dos resultados, a eficiência, a flexibilidade, a descentralização e a autonomia de gestão com responsabilização e, para cada servidor, dependerá adicionalmente das características da atividade a ser desempenhada pelo mesmo.

Em relação aos servidores efetivos, isto é, aos estatutários, espera-se que possuam as competências necessárias para realizar as funções de Estado que lhes forem designadas, que exerçam o poder extroverso que lhes é atribuído de forma ética e responsável (isto é, que utilizem seu poder de polícia de forma correta, em benefício da sociedade e não próprio ou de terceiros) e que atuem segundo os paradigmas da gestão empreendedora. Em relação aos servidores da área administrativa, também espera-se que adotem os paradigmas gerenciais e estejam capacitados a atuar de forma flexível, numa larga abrangência de atividades, em processos de trabalho que considerem novas técnicas baseadas em inovações tecnológicas como a informática. Devem também possuir maior capacidade de atuação como consultores internos.

Os servidores em geral devem também atuar de forma ética e responsável; esta é uma questão fundamental para todas as relações na sociedade atual e em especial no serviço público, no qual sobressai o conflito de interesses pela apropriação dos bens públicos.

Os princípios definidos no Código de Conduta da Alta Administração Pública



devem ser seguidos por todos os servidores, quais sejam, o respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro.

Resumidamente, o Código prevê a necessidade de tornar público o patrimônio das autoridades e de esclarecer a existência de eventual conflito de interesses; a vedação à aferição de rendimentos de qualquer fonte privada em desacordo com a lei ou decorrentes do acesso a informações privilegiadas, ao recebimento de presentes, à manifestação sobre matérias relacionadas a outras áreas de governo, ao mérito de questões que ainda serão julgadas e ao desempenho de outras autoridades; além disso, o texto disciplina a quarentena para as autoridades que se afastam e veda a participação após a sua saída, com a finalidade de defender ou beneficiar terceiros interessados, em processos que tenha atuado.

Em vista do exposto, as principais diretrizes da política de recursos humanos são:

- 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.

Para que estas diretrizes sejam implementadas de forma bem-sucedida, o processo de recrutamento deve ser eficiente, rigoroso e freqüente; deve-se definir a composição necessária da força de trabalho para alcançar o perfil desejado e executar um cronograma que viabilize esta estratégia; rever de forma permanente o planejamento do quantitativo e da alocação da força de trabalho, frente às transformações das tecnologias de gestão e dos conhecimentos específicos demandados e à necessidade de superar processos e conhecimentos antigos; desenhar uma estrutura adequada para os cargos e carreiras; realizar ações de capacitação que possibilitem o desenvolvimento das competências necessárias e aumentem a empregabilidade dos servidores; aprimorar a estrutura de incenti-

vos para motivar os servidores e gerentes a atuarem sob a lógica de metas e resultados e, finalmente, tornar o arcabouço legal mais transparente para os servidores e a sociedade.

A seguir serão definidos, para cada um destes objetivos, seus princípios e as metas para os próximos anos, os quais se constituem na política de recursos humanos do Poder Executivo Federal.

É importante citar que a definição desta política não representa um marco inicial, mas sim a continuidade de uma estratégia iniciada em 1995, a qual tem se consubstanciado nas diversas medidas implementadas na área desde então. São diretrizes que seguem a mesma lógica e representam um avanço em relação ao que vem sendo praticado, principalmente no tocante à busca da responsabilização associada à maior autonomia na gestão de recursos humanos. Neste sentido, algumas das medidas citadas neste texto já vêm sendo praticadas e outras estão sendo propostas com a finalidade de serem implementadas imediatamente ou, então, se assim não o forem, seus princípios devem orientar as ações atuais, a fim de manter a consistência da política.

## 1. RECRUTAMENTO E SELEÇÃO

### Princípios

O perfil dos ingressantes deve ser definido a partir da identificação das competências necessárias.

O recrutamento deve ocorrer através de concursos públicos para cargos efetivos e empregos, inclusive por prazo determinado.

O caráter da contratação, enquanto permanente ou temporária, é definido de acordo com o prazo de duração da atividade a ser desempenhada, a intensidade e frequência com que o volume das tarefas realizadas oscila e a perspectiva de evolução das atribuições desenvolvidas pelo servidor (deve haver maior rotatividade na execução de tarefas repetitivas, que não apresentem perspectiva de acréscimo de atribuições, para evitar o desestímulo e o descaso por parte de seus realizadores).

O concurso público deve poder ser realizado em duas etapas: a primeira constituída de provas ou de provas e títulos e a segunda de curso de formação, cuja extensão deve ser suficiente para o candidato reconhecer as características e especificidades das instituições públicas e de suas atribuições. A necessidade de curso de formação se aplica, sobretudo, às carreiras, pois nos outros regimes de trabalho as contratações serão feitas

com base em competências existentes no mercado de trabalho.

Os exames para ingresso devem ser rigorosos, podendo combinar testes orais e escritos.

O número de vagas abertas em cada concurso é predeterminado, como em um vestibular; durante o período de validade do concurso; o MP poderá autorizar a nomeação de candidatos aprovados e não convocados no limite de até cinquenta por cento a mais do quantitativo original de vagas

O número de vagas oferecidas e a periodicidade dos concursos obedecerá cronograma definido de acordo com o planejamento da força de trabalho e deverão ser freqüentes, preferencialmente anuais, a fim de garantir, respeitados os limites quantitativos e a restrição orçamentária, a constante renovação dos quadros das diversas carreiras de forma a contribuir para o seu fortalecimento e a distribuição etária adequada.

## **Metas**

Retorno à sistemática de concursos periódicos, se possível anuais (observadas as necessidades de pessoal dos órgãos) para as diversas carreiras, com definição prévia do número de vagas para cada processo seletivo, baseado no planejamento da força de trabalho. O recrutamento contínuo fortalece as carreiras, pois permite um fluxo constante de ingressantes (fato que contribui para a sua consolidação) e possibilita a mudança necessária na composição da força de trabalho e a adaptação dos exames às competências específicas demandadas em cada concurso.

Aprimoramento dos mecanismos de avaliação durante o estágio probatório.

Definição clara das competências requeridas em cada edital de concurso e processos seletivos fortemente direcionados para o recrutamento de pessoas com as características desejadas, respeitadas as atribuições das carreiras.

## **2. COMPOSIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO**

### **Princípios**

Os quantitativos de pessoal de cada órgão devem ser ajustados às necessidades dos órgãos (consideradas as alterações nos processos de trabalho e inovações tecnológicas, p.e.), aos perfis desejados – definidos pelo plane-

jamento da força de trabalho – e à disponibilidade orçamentária.

Direcionamento das contratações para as áreas em que haja escassez de pessoal, definidas a partir do planejamento da força de trabalho.

Constante utilização da redistribuição como instrumento de ajuste do quantitativo da força de trabalho.

O processo de redistribuição deverá ser acompanhado, quando necessário, de capacitação para o alcance dos perfis específico e genérico desejados (conforme definido abaixo).

O perfil desejado para os servidores possui um componente específico, relativo às características técnicas das atividades a serem desenvolvidas pelo servidor e um outro genérico, associado ao modelo de gestão adotado pela administração pública gerencial.

As características deste componente genérico do perfil do servidor são as seguintes:

- capacidade de atuação baseada nos princípios da gestão empreendedora num ambiente que privilegie a autonomia associada à responsabilização. Este princípio é viabilizado através da adoção de contratos de gestão, firmados entre os órgãos vinculados ou agências e os ministérios supervisores e, na inexistência destes contratos, de programas que estabeleçam metas como o PPA e o da Qualidade;
- foco nos resultados e no cidadão como premissa de sua atuação;
- capacidade de realização de tarefas através de processos de trabalho que incorporem inovações tecnológicas, dado o impacto da informatização;
- capacidade de trabalhar em rede;
- desenvolvimento responsável e ético de suas atividades, de forma a tornar mais eficaz a ação do Estado e o atendimento aos cidadãos, respeitando os limites usuais de um ambiente democrático;
- capacidade para atuar de forma flexível, numa ampla gama de atividades.

## Metas

Elaboração de um planejamento da força de trabalho que definirá os perfis adequados e quantitativos de servidores necessários para os diversos órgãos a partir de suas atribuições, seus processos de trabalho e do desenho institucional desejado, a estratégia para alcançá-los, que incluirá recrutamento, redistribuição e capacitação e um cronograma de execução que estabelecerá prioridades.

Definição das regras que nortearão a redistribuição, as quais dependerão do planejamento da força de trabalho.

O número de consultores ligados a organismos internacionais deverá ser reduzido através da sua substituição por empregados contratados por prazo determinado.

Formulação de uma solução que viabilize o projeto de lei relativo às carreiras das agências reguladoras, visando a criação do quadro efetivo de pessoal nestes órgãos.

### 3. ESTRUTURA E REGIME DE TRABALHO DAS CARREIRAS E CARGOS

#### Princípios

As carreiras, cargos e empregos devem ser horizontais, isto é, devem ser organizados de acordo com as atribuições a serem desempenhadas e não a partir de um modelo que estabeleça uma carreira (ou agrupamento de cargos ou empregos) específica para cada órgão, denominada vertical. A carreira horizontal possibilita maior mobilidade e a atuação em diversas áreas – princípios da gestão empreendedora – e permite maior flexibilidade na alocação da força de trabalho ao longo do tempo, ajustando-se às progressivas transformações do organograma do Governo, as quais, por sua vez, são fruto de mudanças na concepção de políticas públicas e inflexões na ordem de prioridades de diferentes governos.

As atribuições das carreiras, cargos e empregos devem ser suficientemente amplas dentro do espectro possível, de forma a possibilitar seu exercício em um número maior de atividades.

Os órgãos podem definir, juntamente com o Ministério do Planejamento, as competências necessárias de acordo com as suas atribuições e, de forma mais detalhada, em cada processo de recrutamento, o que permite ao mesmo tempo manter a abrangência necessária dos cargos e considerar as especificidades dos órgãos e das atividades desempenhadas pelo servidor.

A identificação e estímulo para o desenvolvimento das competências necessárias deve ser um princípio da política para todos os regimes de trabalho, inclusive para os terceirizados.

As normas gerais para ingresso, remuneração, lotação, movimentação, avaliação e promoção devem ser semelhantes, respeitadas as especificidades, para as diversas carreiras de Estado. O mesmo critério deve ser adotado em relação aos cargos e empregos cujo perfil dos ocupantes e das atribuições sejam similares.

Os cargos atualmente existentes que não pertencem a carreiras específicas devem ser agrupados de acordo com a similaridade de atribuições, possibilitando uma

gestão de recursos humanos mais racional e a ampliação das tarefas passíveis de desempenho por seus ocupantes.

A gestão de cada carreira deverá ser assessorada, sob o ponto de vista do desenvolvimento (excluídas as questões relativas à remuneração e número de cargos e vagas para recrutamento, funções estas exclusivas do Ministério do Planejamento), atribuições e competências requeridas para os funcionários, por um comitê, de caráter consultivo, composto por integrantes do órgão gestor da carreira, integrantes da mesma e das respectivas escolas de governo.

As competências gerais e específicas necessárias, o prazo de duração da atividade e a perspectiva de evolução das atribuições definem a forma de contratação e o regime de trabalho do servidor:

- as carreiras de Estado devem seguir o regime estatutário, pois seus integrantes desempenham funções que requerem poder extroverso e, conseqüentemente, garantias e maior estabilidade para sua execução;
- as funções técnicas (que demandam especialistas com conhecimentos específicos), administrativas e de apoio, cujos ocupantes não exercem poder de Estado e desempenham atividades semelhantes às observadas no setor privado (as quais, portanto, devem obedecer à lógica prevalecente neste último), devem ser regidas pelo sistema de emprego, no qual há maior flexibilidade para contratação e demissão;
- as funções operacionais e auxiliares (definidas e exemplificadas na introdução) devem ser, prioritariamente, terceirizadas;
- o mecanismo de contratação por prazo determinado deve ser utilizado para a execução de tarefas com caráter transitório ou cujo volume varie intensamente, projetos que demandem conhecimentos especializados.

A carreira pessoal possui uma estrutura em Y, pois o funcionário pode, além de ocupar um cargo efetivo ou emprego, ser designado para uma função de chefia ou assessoramento (DAS) ou receber uma comissão adicional (função comissionada técnica - FCT) em função de sua notória especialização, refletida através de suas habilidades e conhecimentos técnicos adquiridos.

A estrutura de uma carreira deverá ser a seguinte: para cada padrão (entendido aqui como um nível de progressão) são definidas competências necessárias (as quais podem vir a ser idênticas dentro de uma mesma classe, que se constitui em um conjunto de padrões); a mudança de classe, mais significativa do ponto de vista monetário, pode envolver aumento de atribuições, como a mudança de júnior para pleno e sênior. Deve-se ressaltar, no entanto, que a estrutura de atribuições, competências relativas às diferentes classes e padrões deverá ser flexível para acomodar a

possibilidade de progressão acelerada.

A progressão depende primordialmente da avaliação de desempenho. Há uma outra condição, necessária, porém não suficiente, que corresponde ao acúmulo de competências, dado que os padrões mais altos demandarão competências específicas e mais complexas. Logo, a avaliação para progressão também considerará indiretamente as ações de capacitação do servidor.

A estrutura deverá ser piramidal (o número de vagas é determinado para cada nível e é progressivamente menor para os níveis mais elevados) para os futuros ingressantes. Os níveis mais elevados serão acessados por um número reduzido de servidores – apenas os altamente qualificados e extremamente bem avaliados – que também terão uma diferenciação salarial significativa. A adoção desta última regra, entretanto, depende de uma análise de viabilidade do ponto de vista jurídico.

Sendo assim, o servidor ingressará no nível inicial da carreira e progredirá à medida em que apresentar desempenho satisfatório, acumular competências e tornar-se capaz de assumir um maior conjunto de atribuições; deverá ser capacitado para tal e administrar, juntamente com a sua chefia, o desenvolvimento de sua carreira. Assim, seu programa de capacitação é fortemente baseado no alcance das competências necessárias para as atividades atuais e para alçar os níveis mais elevados. Nas mudanças de classe, o servidor deverá assumir necessariamente novas atribuições e nas alterações somente de padrão, deverá ser avaliado pelo acúmulo de competências e pelo desempenho, mas não necessariamente terá de absorver mudanças significativas em suas atribuições. Desta forma, um servidor que tiver uma atuação destacada chega ao topo mais rapidamente, enquanto outros poderão não alcançá-lo. Os critérios de desempate na avaliação devem obedecer, necessariamente, parâmetros de desempenho (por exemplo, o resultado das avaliações anteriores ao invés de um critério baseado exclusivamente na antiguidade).

As avaliações para fins de progressão devem ser anuais, porém cada progressão deve ocorrer num intervalo mínimo de dois anos. Deve-se estruturar um número de níveis na carreira compatível com a possibilidade de alcançar o seu final em vinte anos. Poderá existir um mecanismo de progressão acelerada (*fast-track*), aplicável apenas a uma pequena parcela dos servidores que se destacarem mais, que poderiam atingir o último nível da carreira em 15 anos.

O desenho da estrutura da carreira e das atribuições de cada nível será formulado em conjunto com o órgão no qual a carreira atuará.

O órgão central deve definir os critérios gerais para progressão; o detalhamento será efetuado pelo órgão do servidor, consultado o comi-

tê da carreira.

A definição de critérios gerais, ainda que reduza a flexibilidade, é justificável dada a necessidade de garantir a mobilidade e a coerência entre os critérios adotados. Neste sentido, deverá, no processo de gestão das carreiras, ser assegurada a equivalência de princípios de desenvolvimento a todos, além, é claro, de garantir a sua aplicação.

A uniformidade das regras gerais é necessária para garantir a mobilidade (fundamental para a gestão de pessoal), pois estruturas de carreira distintas impedem a movimentação entre órgãos; do ponto de vista legal, a ausência de uniformidade traz problemas porque pode suscitar demandas por equivalência de estrutura e remuneração que se traduziriam em pressões de ordem fiscal. A mobilidade, por sua vez, é um princípio importante da política porque possibilita que a alocação das pessoas se adapte à agenda política (e conseqüentemente às prioridades) de governo e às mudanças que decorrem das revisões do processo de trabalho, das inovações tecnológicas e do avanço do conhecimento; o servidor aumenta a sua empregabilidade, na medida em que efetua um maior conjunto de tarefas distintas ao longo de sua carreira e utiliza sua experiência em outras áreas, o que também é benéfico para quem o recebe.

## Metas

Definição em lei do conjunto de carreiras de Estado.

Definição das regras de funcionamento, estrutura e relação dos cargos no regime de emprego, que considere definições de atribuições bastante amplas e ao mesmo tempo possibilite o recrutamento para habilidades específicas (por ex., Técnico Administrativo com ênfase em Contabilidade).

As novas carreiras e empregos públicos deverão seguir estrutura semelhante à observada no setor privado, enquanto as atuais deverão ser reestruturadas na mesma direção. Os cargos deverão ser organizados, por exemplo, em Junior I, II e III, Pleno e Sênior, nos quais se amplia a gama de atribuições em virtude da promoção.

Criação de mecanismos que possibilitem a contratação por tempo determinado no regime de emprego, a qual se faz necessária para a execução de tarefas: a) cujo caráter seja transitório, dentre as quais incluem-se tanto o desenvolvimento de funções administrativas como a elaboração e implementação de projetos que demandem a participação de especialistas; b) cujo volume oscile com razoável intensidade e frequência em virtude de outros processos de trabalho complementares; c) nas quais fique fortemente caracterizada a execução de tarefas repetitivas que im-



pliquem na desmotivação ou descaso em sua realização por parte dos servidores.

Compatibilização entre o nível de atribuições e responsabilidades que a pessoa tem que assumir em um determinado posto de chefia (mensurado pelo volume de trabalho, atendimentos e recursos circulantes inerentes àquele local) e o nível de DAS designado para o mesmo.

Regulamentação da reserva de um percentual mínimo de vagas de DAS para servidores públicos efetivos.

Extensão da possibilidade de atribuição de FCTs aos integrantes de carreiras (atualmente sua atribuição é restrita aos servidores do PCC), pois o uso deste mecanismo é importante em todos os órgãos que necessitam de habilidades específicas, respeitados os limites para sua adoção estabelecidos no texto constitucional.

Adequação mais detalhada da legislação relativa às FCTs ao texto constitucional.

Estabelecimento de limites para o crescimento dos gastos com serviços terceirizados.

#### **4. DESENVOLVIMENTO DAS COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS**

##### **Princípios**

Adequação do quadro de servidores aos novos perfis necessários (definidos acima).

O conceito de competência é fundamental para determinar as ações de capacitação.

As ações de capacitação devem estar voltadas à melhoria e eficiência dos serviços públicos.

O treinamento dos servidores deve ser contínuo e permanente e o conjunto de ações de capacitação de um servidor deve obedecer a uma programação ao invés de se constituir em um agrupamento de eventos sem planejamento, resultantes de demandas pontuais.

O servidor deve ser o agente de sua capacitação e empregabilidade, pois a programação dos cursos que realizará deve ser acordada entre ele e a sua chefia.

As ações internas e as formas não convencionais de capacitação devem ser priorizadas pois possibilitam o acesso de um maior número de pessoas às oportunidades de treinamento.

Requalificação dos servidores redistribuídos.

Os órgãos devem elaborar um plano anual das ações de capacitação com base na definição de conteúdos prioritários e seus respectivos públi-

cos-alvo (cuja aplicação é generalizada) por parte dos ministérios gestores da política de capacitação e de conteúdos específicos que atendam as características das atividades desenvolvidas por seus servidores e estejam vinculados às metas e atribuições do órgão.

O plano 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.

## **Metas**

Conclusão do processo de implementação e aprimoramento da Política Nacional de Capacitação dos Servidores.

Definição dos conteúdos transversais da Política para os próximos anos com base nas ações de capacitação necessárias ao alcance do perfil desejado da força de trabalho no tocante ao seu componente genérico (já descrito acima), na ética e nos valores que balizam a atuação adequada no serviço público.

As competências necessárias aos servidores devem ser um parâmetro fundamental na definição dos Planos de Capacitação.

Os dirigentes das organizações devem se capacitar para a gestão do conhecimento que necessitam e/ou produzem.

O nível de escolaridade dos servidores com menos anos de estudo deve se elevar.

Os gerentes de recursos humanos devem ser capacitados a atuar sob a lógica da descentralização, segundo a qual deverão, além de administrar as rotinas operacionais da área, atuar no processo de desenvolvimento dos servidores do órgão e como consultores e parceiros dos gerentes de equipe nas questões correlatas à gestão de pessoal.

As competências mínimas requeridas para ingresso num determinado cargo e órgão deverão ser disseminadas aos demais ocupantes de cargos semelhantes naquela instituição, através da oferta de ações de capacitação previstas no plano anual supra citado, a fim de que todos os seus integrantes possuam um perfil mínimo comum.

Extensão das ações de capacitação visando a atuação, quando necessário, sob a lógica de projetos do PPA a todos os níveis de gerência.

Os intercâmbios técnicos junto a instituições nacionais e estrangeiras devem ser estimulados.

## 5. INCENTIVOS

### 5.1. FLEXIBILIZAÇÃO NA GESTÃO DE RH

#### Princípios

Nas últimas décadas, a administração pública abdicou da flexibilidade na gestão de recursos humanos em prol de maior proteção contra irregularidades e consequente predominância de regras burocráticas. O retorno a um grau de flexibilização possível e eficiente que implique em controle ágil, simplificado e gerencial é desejável, o qual consiste na outorga de maior autonomia para a instituição (delegação de competências) associada à responsabilização.

A lógica contratual deverá guiar a atuação dos gerentes e a definição dos diversos níveis de responsabilidade, de acordo com a escala hierárquica.

Os gerentes dos níveis hierárquicos mais elevados deverão assumir importante papel na gestão dos recursos humanos vinculados à instituição que administram, participando das decisões referentes ao desenvolvimento profissional dos funcionários e à alocação do bônus citado abaixo quando o órgão fizer jus ao mesmo.

Os gerentes de equipe dos diversos níveis deverão se responsabilizar pela gestão dos funcionários subordinados, sob o ponto de vista do seu desenvolvimento profissional (no tocante à capacitação e progressão), desempenho, avaliação e definição, de acordo com o nível de seu poder decisório, da distribuição do bônus de gestão de recursos humanos.

Os gerentes de recursos humanos deverão auxiliar as diversas áreas da instituição no tocante ao alcance do perfil necessário da força de trabalho, além de organizar e acompanhar as rotinas administrativas da área. Para tal, deverão atuar em parceria com os setores, sugerindo e viabilizando as ações necessárias e também deverão delinear estratégias de desenvolvimento dos servidores sob o ponto de vista dos objetivos estratégicos do órgão em que atuam (os quais são extensivos a todos os seus integrantes).

#### Metas

Instituição de contratos de gestão entre os órgãos centrais (ex: ministérios) e os vinculados ou de planejamento associado ao PPA ou ao Programa de Qualidade que impliquem na fixação de metas, delegação de competências, responsabilização e avaliação. Este mecanismo viabilizaria as flexibilizações desejáveis na gestão de recursos humanos.

As decisões referentes às diretrizes da política de RH, às autorizações

para realização de concursos e contratação, à definição de cargos e carreiras, aos reajustes salariais, ao número de vagas de chefia para cada órgão e o processamento e controle da folha de pagamento permanecem centralizadas. As definições relativas à realização dos concursos após a sua autorização pelo órgão central de RH e às ações de capacitação para os servidores; a realização da avaliação de desempenho e promoção (enfim, o desenvolvimento profissional); a definição de critérios e seleção das chefias intermediárias; a alimentação das informações cadastrais e das demais necessárias ao cálculo informatizado da folha de pagamento serão, quando já não o forem, descentralizadas. Adicionalmente, estuda-se a possibilidade de os órgãos contarem com um bônus (detalhado abaixo) quando atingirem certas metas, destinado à gestão de recursos humanos, cuja distribuição interna deverá ser definida pelos seus gerentes.

O plano estratégico do órgão definiria as diretrizes do contrato de gestão que seria assinado junto à instituição supervisora.

O contrato de gestão estabeleceria o quantitativo de funcionários temporários que a instituição necessita para realizar os projetos incluídos em seu planejamento estratégico (o quantitativo de servidores efetivos, por constituir quadro permanente, não deve sofrer oscilações significativas em virtude dos projetos incluídos em cada contrato).

Os gerentes de equipe que gerirem de forma mais eficiente seus servidores deverão ser reconhecidos e terão suas experiências divulgadas para o restante da administração pública. O critério para escolha deverá estar baseado nos resultados apresentados pela área sob seu comando e no envolvimento e motivação de seus servidores. O dirigente máximo do órgão deverá efetuar, quando for o caso, as indicações dos casos bem-sucedidos.

Estuda-se a possibilidade de criação de um bônus cujos recursos seriam destinados à gestão de recursos humanos (recrutamento, capacitação, remuneração variável, benefícios, contratação por tempo determinado), cuja distribuição seria anual e condicionada ao cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão, quando este existir e, caso contrário, no PPA e no Programa de Qualidade.

A produtividade deve ser, certamente, um dos fatores considerados na definição da distribuição do bônus, mas outros indicadores associados à qualidade devem ser considerados a fim de evitar economias irracionais que possibilitem o deslocamento de recursos para as despesas com pessoal.

O montante destes recursos corresponderia a um pequeno percentual da folha

de pagamento e os critérios para sua distribuição entre as diversas entidades seriam definidos pelos órgãos formuladores da política de recursos humanos e estariam associados aos resultados apurados no instrumento de avaliação da gestão utilizado. Por sua vez, uma vez definido o seu montante, a destinação interna destes recursos entre os diversos instrumentos possíveis de gestão de recursos humanos seria definida pelos dirigentes do órgão em questão, respeitados limites máximos estabelecidos para a aplicação em modalidades específicas (como a remuneração ou benefícios). Exceções a este limite teriam de ser avaliadas juntamente com o órgão solicitante e deverão estar associadas a melhorias de gestão previstas no instrumento de avaliação adotado (contrato de gestão, PPA ou Programa de Qualidade).

Deve-se estimular que todos os órgãos adotem progressivamente o contrato de gestão como o instrumento adequado para avaliar os resultados que implicariam na distribuição do bônus.

Os primeiros a receber o bônus seriam aqueles que assinassem contratos de gestão.

Deve-se vincular o bônus ao dispositivo constitucional que possibilita a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em programas de produtividade (art. 39 da Constituição); para tal, deve-se regulamentá-lo de forma que a apuração das economias faça parte do Programa de Qualidade, a fim de estimular este último e impedir que os órgãos deteriorem a sua infra-estrutura a fim de obter o bônus.

Os órgãos devem elaborar sistema de acompanhamento de custos que possibilite a apuração dos ganhos de produtividade.

O Programa de Qualidade deve ser adotado e disseminado pelos diversos órgãos da administração pública.

As diversas rubricas relativas a gastos com a política de recursos humanos (remuneração, encargos, benefícios, auxílios, capacitação, recrutamento, terceirização, bônus) devem ser agrupadas no orçamento, nas despesas com pessoal, a fim de possibilitar a efetiva visualização do montante dos mesmos e a implementação do sistema de bônus, que prevê a possibilidade de alocação de recursos em diversas modalidades de despesas na área de recursos humanos.

Criação de um departamento para gerir os processos burocráticos relativos aos inativos, o que aumentaria a disponibilidade temporal dos gerentes de RH para a execução da política.

## 5.2. REMUNERAÇÃO

### Princípios

O parâmetro básico para a definição das correções salariais é a remuneração para cargos equivalentes no setor privado, observada a restrição estabelecida pela disponibilidade orçamentária.

Recuperação da hierarquia salarial, isto é, da consistência da estrutura de salários relativos, baseada na complexidade das atribuições, responsabilidades e competências.

Desindexação dos salários em relação à inflação passada.

Política salarial que possibilite remunerar de forma diferenciada funcionários com competências distintas.

Uma parcela da remuneração do servidor deve ser variável e vinculada ao seu desempenho.

Este mecanismo de remuneração variável deve ser estendido a todas as carreiras.

A participação relativa da parcela variável na remuneração não deve ser predominante.

Existência de mecanismos que permitam remunerar de forma diferenciada os servidores mais produtivos e com maior acúmulo de competências (ou, dito de outra forma, capital humano).

Os fatores preponderantes na definição da remuneração individual (ou, dito de outra forma, do salário relativo do servidor) são as competências (experiência, formação, habilidades adquiridas), as tarefas atribuídas ao mesmo e o seu desempenho; o peso de cada uma destas variáveis na determinação dos salários pode oscilar de acordo com as características de cada carreira.

Eliminação do vínculo integral entre o salário na atividade e os proventos na aposentadoria, a fim de elevar os graus de liberdade da política salarial.

### Metas

Continuidade das correções das distorções da hierarquia salarial interna e dos salários relativos em comparação aos patamares observados no setor privado.

Aprimoramento do vínculo entre melhorias salariais e o cumprimento de metas e obtenção de resultados satisfatórios.

Redução do número de parcelas remuneratórias da estrutura salarial das diversas carreiras.

Redução da participação relativa da parcela variável, associada ao desempenho, na estrutura salarial das diversas carreiras.

Continuidade do alargamento da amplitude salarial das diversas carreiras.

Regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos.

Adoção de mecanismos de remuneração indireta, como benefícios e bônus (que também contribuem para aumentar os graus de liberdade da política salarial e eliminar o vínculo integral entre salários e proventos), associados ao cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão e desvinculados da estrutura salarial das carreiras.

Aprimoramento dos mecanismos de financiamento de planos de saúde para os servidores de todos os órgãos de forma a possibilitar o acesso a um número maior de opções de coberturas médicas.

Definição do teto salarial, subteto e subsídios.

Disseminação de mecanismos que possibilitem remunerar diferenciadamente pessoas que apresentem competências e desempenho distintos (como as FCT, DAS, gratificações de desempenho e o bônus proposto nesta Política).

Existência de instrumento (FCT) que possibilite remunerar os especialistas (aqui caracterizados como aqueles que possuem elevado conhecimento técnico sobre determinado tema) de forma diferenciada.

Progressiva correção das defasagens observadas na remuneração dos cargos de DAS em relação aos seus equivalentes no setor privado.

Compatibilização entre os níveis remuneratórios das FCT e os adotados para a estrutura gerencial dos órgãos.

### 5.3. PROGRESSÃO E AVALIAÇÃO

#### Princípios

Progressão e avaliação devem ser vinculadas ao cumprimento de metas (desempenho), às ações de capacitação realizadas e à expansão de competências.

A avaliação de desempenho implica na definição de um plano de capacitação para o servidor.

As avaliações de desempenho para efeito de progressão devem ser individuais e anuais, o que não implica que a periodicidade das progressões tenha que ser anual.

A progressão implica em melhoria salarial permanente, enquanto a avaliação de desempenho para fins remuneratórios pode resultar em

melhoria salarial transitória (pois influi na magnitude da parcela variável da remuneração).

A avaliação para efeitos de progressão poderá resultar em demissão em caso de desempenhos insuficientes consecutivos e injustificados.

O gerente de equipe deve escolher os funcionários a serem promovidos.

## Metas

Eliminação do caráter automático da progressão, definido pelo seu vínculo com o tempo de serviço.

Estabelecimento de regras que tornem a progressão fortemente associada ao desempenho e à ampliação de atribuições e competências, isto é, à formação, desenvolvimento de habilidades e experiência e ao processo de avaliação, sendo que este, por seu turno, estará associado às ações de capacitação realizadas e aos resultados alcançados.

A progressão implicará em ampliação das atribuições a serem desempenhadas pelo servidor.

O número de servidores a serem promovidos em um período deve obedecer à restrição orçamentária.

As avaliações anuais de desempenho deverão ser efetuadas pelos gerentes de equipe. É um processo que inclui o planejamento do desenvolvimento do servidor e culmina em uma entrevista que deverá avaliar o desempenho através dos resultados obtidos em relação às metas estabelecidas, consideradas as competências adquiridas, discutir a motivação e as possibilidades de evolução profissional, traçar estratégias para solução dos problemas e restrições levantados e identificar necessidades de capacitação (resultando no desenho do Plano de Capacitação) e as metas para o período seguinte.

Instituição de mecanismo de reconhecimento aos servidores melhor avaliados que poderia, dentre outros, se constituir em recompensa pecuniária (o qual seria um dos possíveis instrumentos que comporiam o bônus destinado à gestão de recursos humanos).

A estrutura de avaliações deve ser a seguinte:

a) a avaliação para fins de remuneração deve ser realizada apenas de forma individual; o seu componente institucional deve ser eliminado, dada a existência do bônus; tal avaliação deve ser baseada no estabelecimento de metas de desempenho;

b) a avaliação para progressão também é individual e deve ser distinta da utilizada para fins salariais. Será mais completa. Deverá considerar as avaliações de



desempenho realizadas para salário como um dos insumos, mas deverá considerar outros fatores além do cumprimento de metas: avaliação de competências adquiridas, avaliação por parte dos clientes internos, levantamento de necessidades de capacitação, discussão de restrições e soluções e a viabilidade de o servidor assumir um possível aumento de atribuições. É importante que seja mais completa que a primeira (ainda que o desempenho seja o fator fundamental na determinação da progressão), pois do contrário será influenciada pelo constrangimento do gerente em reduzir o salário do servidor; com isso, um instrumento importante de avaliação para o desenvolvimento do funcionário seria desperdiçado;

c) para que seja reduzido o viés para cima do resultado da avaliação para fins salariais, a sua participação relativa na remuneração deve diminuir ainda mais;

d) a avaliação para fins de demissão deverá utilizar as avaliações para fins de progressão e salariais como insumo;

e) a avaliação institucional seria utilizada exclusivamente para fins da definição da distribuição do bônus entre os diversos órgãos.

O órgão central define os requisitos básicos necessários para progressão (competências adquiridas e nível de desempenho mínimos) e os órgãos podem aprimorá-los.

Deverá ser fornecido um instrumental mínimo (ferramentas de sistema, por exemplo) para os órgãos operacionalizarem o processo de avaliação.

Elaboração de regulamentação adequada referente à avaliação institucional para todos os órgãos.

Regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho.

Regulamentação do direito de greve dos servidores.

Os servidores que estiverem sendo desligados deverão passar por um processo de capacitação a fim de reforçar as suas condições de competição por empregos em outros mercados.

## 6. SUPORTE LEGAL E DE INFORMAÇÕES

### Princípios

Transparência dos pressupostos e regras da política de RH aos seus gestores, aos servidores e à sociedade em geral através dos documentos legais que a convalidam e, com isso, facilitem a sua implementação, tornem-na exequível e possibilitem a redução do volume de interpretações díspares sobre a legislação e do número de sentenças judiciais sobre o tema.

Aprimoramento dos mecanismos informatizados de controle das informações cadastrais e de pagamento.

Disseminação de informações gerenciais sobre a área de pessoal que suportem o processo de tomada de decisões, divulgando-as inclusive à sociedade.

Adaptação plena dos sistemas às diretrizes da política de recursos humanos.

## **Metas**

Novo sistema informatizado de administração de recursos humanos com informações cadastrais sobre o perfil do servidor.

O sistema de gestão de RH deve prever um módulo que permita acompanhar a evolução das competências, as ações de capacitação e avaliações realizadas e as atribuições desempenhadas pelo servidor (enfim, o histórico de seu desenvolvimento).

Consolidação e revisão da legislação de recursos humanos.

Reestruturação da relação de rubricas de pagamento de pessoal.

Aprimoramento do Boletim Estatístico de Pessoal e dos sistemas que produzem informações gerenciais relativas à área de recursos humanos.