

A NOVA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

Luiz Carlos Bresser-Pereira

In Bresser-Pereira, Luiz Carlos *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paul: Editora 34, 1998.

CAPÍTULO 15

A NOVA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

Desde o início dos anos 70, vivemos em todo o mundo um período de profunda mudança nos mercados de trabalho e nas correspondentes políticas de recursos humanos. Essas mudanças ocorreram, em um primeiro momento, no setor privado; mais recentemente, tendem a ser transferidas para o setor público. No setor privado, foram conseqüência da perda de poder dos sindicatos, do processo generalizado de redução do número de trabalhadores sindicalizados e do aumento da competição internacional, que enfraqueceram as instituições protetoras do trabalho presentes na legislação trabalhista e nas políticas das grandes empresas capitalistas burocraticamente organizadas. A partir dos anos 80, as mudanças no setor público passam a ocorrer em função da crise do Estado e da demanda, por parte da sociedade, de que as administrações públicas sejam mais eficientes, e os salários dos servidores públicos, mais compatíveis com os do setor privado.¹⁶⁸

Conforme observam os autores de um *survey* realizado em nome da *Industrial Relations Research Association* (Belman, Gunderson e Hyatt, 1996: 2-3), as pressões no sentido de mudar as relações de trabalho no setor público são hoje muito fortes, e concentram-se principalmente em: (a) ampliar e enriquecer a definição das funções, (b) aumento do trabalho temporário, (c) pagamento por desempenho, (d) aumento da participação dos empregados e diminuição da supervisão, e (e) aumento das formas de cooperação entre a gerência e os empregados. O encaminhamento dessas pressões, por outro lado, vem se realizando segundo duas estratégias: uma, aumentar a eficiência do Estado “por meio de formas inovadoras e de um movimento para sair das amarras do modelo burocrático do serviço público”; outra, que “envolve ênfase em cortes de custos — cortes que podem ir muito além do que poderia ser considerado eficiente”.

A Reforma Gerencial no Brasil inclui-se claramente na primeira categoria. Ela aprofunda e renova a Reforma Burocrática, propondo uma forma mais flexível e descentralizada de administrar os recursos humanos, e definindo

¹⁶⁸ Para escrever este capítulo, contei com a colaboração de Nelson Marconi, Marianne Nassuno e Marcelo de Matos Ramos.

um novo perfil para o servidor público, cuja ação deverá se concentrar na administração dos órgãos específicos do núcleo estratégico do Estado (particularmente as secretarias formuladoras de políticas públicas), e na gestão das agências reguladoras e executivas.

A adequação dos recursos humanos ao novo Estado que está surgindo constituiu-se em tarefa prioritária no atual contexto de mudança, implicando o estabelecimento de uma política voltada para a captação de novos servidores, o desenvolvimento ou capacitação do pessoal, a implantação de um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho por meio de incentivos e a instituição de carreiras compatíveis com a necessária reconstrução do aparelho do Estado.

Neste capítulo, apresentarei as principais diretrizes da nova política de recursos humanos implementada pelo MARE. Será ressaltado o seu duplo aspecto: de política voltada para o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado — por meio das carreiras — e de política destinada ao desenvolvimento do potencial profissional dos servidores públicos — por intermédio da capacitação. Abordarei também a necessidade de correção das distorções existentes na remuneração dos servidores públicos, a partir do pressuposto de que é conveniente aproximar, no que for possível, o mercado de trabalho do setor público com o do setor privado. Finalizando, serão apresentados alguns avanços na implementação da nova política de recursos humanos; tanto em termos da criação e reestruturação das carreiras “típicas de Estado”, quanto na correção de salários e na tarefa ampla e permanente de capacitação do conjunto dos servidores públicos.

A proposta central da nova política de recursos humanos do Governo Federal está na prioridade dada ao recrutamento, capacitação e adequação da remuneração dos servidores de nível superior que realizam atividades exclusivas de Estado, fazendo, assim, parte das “carreiras de Estado”. Com a delimitação da área de atuação do Estado às atividades que envolvem o uso do poder de Estado, ficarão concentradas no Estado atividades relacionadas com formulação, controle e avaliação de políticas públicas, com a fiscalização da execução das leis, a regulação e controle de mercados, com a polícia, a defesa, a procuradoria ou advocacia pública, a assessoria direta aos parlamentares, a direção dos órgãos do Poder Judiciário. O pressuposto é de que o Estado não necessitará de outro tipo de funcionário, ou necessitará deles em volume consideravelmente menor, uma vez que a maioria das atividades auxiliares ou de apoio deverão ser terceirizadas, e a execução de serviços sociais e científicos, publicizada, ou seja, transferida para organizações públicas não-estatais. Os profissionais atuando em serviços auxiliares ou de apoio

terceirizados serão trabalhadores do setor privado, celetistas. Ou, então, serão empregados públicos regidos principalmente pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho.¹⁶⁹ No caso dos serviços sociais e científicos, que serão publicizados em vez de terceirizados, seus funcionários serão integralmente celetistas.

Essa política é parte integrante da Reforma Gerencial em curso. O objetivo, assim, é dotar os administradores públicos de competência gerencial, em um quadro de relações de trabalho muito mais flexível e inseguro do que era no passado, e em um quadro externo de extrema complexidade e mudança rápida. Nesse ambiente, o perfil do gerente público, apesar do caráter antes político do que econômico do seu trabalho, deve ser semelhante ao do gerente privado. Principalmente, deve ser capaz de trabalhar e tomar decisões em um quadro no qual não apenas os dados da realidade externa mudam rápida e permanentemente, mas também no qual o desenvolvimento tecnológico e as novas formas de gestão estão surgindo a todo instante. A capacidade de aprender torna-se, então, estratégica. Conforme observa Fleury (1996: 189), “ocorreria assim um processo de reestruturação de toda a atividade organizacional sobre uma base comunicacional. A aprendizagem aconteceria pela troca de experiências comuns de pessoas que têm saberes, pontos de vistas diferentes, mas complementares”.

A política de recursos humanos da Administração Pública Federal, visando dotar o Estado de um quadro de pessoal capacitado para desempenhar suas novas funções, inclui quatro elementos básicos: a política de concursos, a revisão da política remuneratória das carreiras de Estado, a reorganização das carreiras e a política de capacitação.

CONCURSOS

Desde 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que tem a responsabilidade de autorizar concursos públicos, inaugurou para as carreiras de Estado a política de realizar concursos anuais, com a previsão em portaria dos quantitativos para os próximos anos, e a exigência de que os concursos sejam seletivos, de forma que só são aprovados os que, além de atingir notas mínimas, tenham se classificado dentro do núme-

¹⁶⁹ Ainda não houve a definição do que virá a ser o “emprego público”, viabilizado pela emenda constitucional da reforma administrativa. A idéia é que as normas a serem aplicadas sejam as trabalhistas, dos trabalhadores privados, mas não está claro se poderão ser considerados estritamente como empregados privados, ou se sua relação de trabalho continuará pública.

ro de vagas previsto. Só em casos excepcionais e urgentes, tem autorizado concursos para atividades não-exclusivas de Estado. O objetivo dessa política é a constante renovação do quadro de pessoal, o fortalecimento e a valorização das carreiras de Estado. Tradicionalmente, essa prática só existia para os militares e os diplomatas. A definição de vagas do concurso tendo em vista as necessidades do órgão e considerando as vagas existentes no momento de sua realização, representa uma inovação em relação ao passado, quando os concursos eram realizados esporadicamente e em quantitativos superiores ao de cargos vagos, não havendo aproveitamento integral de todos os aprovados na primeira convocação. Os aprovados que excediam o número de vagas existentes ficavam numa lista de espera até que vagassem novos cargos. Nessa antiga sistemática, existia a possibilidade de integração no quadro do serviço público de pessoal menos qualificado — os últimos colocados da lista — e como agravante, dado o período de tempo entre a realização do concurso e a convocação, quando o aprovado finalmente começava a trabalhar, as qualificações que o permitiram ser aprovado no concurso nem sempre atendiam aos interesses da administração no momento de ingresso. A sistemática de realização de concursos em quantitativos superiores ao de vagas existentes e da ocorrência de concursos esporádicos e não planejados teve também como resultado a existência de diferenças etárias muito acentuadas entre os componentes do quadro de pessoal do Governo Federal, com implicações sobre questões como motivação, relacionamento, aposentadorias e a transferência de experiências entre os integrantes das carreiras. Com a previsão anual de concursos, os candidatos podem se preparar antecipadamente, inclusive na própria universidade, para o concurso. Por outro lado, a alta administração pública passa a saber de antemão os quantitativos adicionais de pessoal com que poderá contar, e assim pode planejar melhor a distribuição das tarefas, a estrutura de recursos humanos, bem como os gastos adicionais com pessoal.

Para a definição dos quantitativos para os concursos, a regra fundamental é estimar a lotação necessária para cada carreira, e em seguida dividir esse número por trinta (que é o número médio de anos que um servidor permanece no serviço público). Entretanto, como havia faltas importantes em determinadas carreiras, ou estas acabaram de ser criadas, foram considerados diversos fatores adicionais, como o tempo em que o órgão deixou de realizar concursos, a previsão de aposentadoria dos servidores em exercício, as necessidades do órgão e as vagas disponíveis no momento da realização do concurso. Nesses casos, a portaria geral de autorização de concursos estabelece um número decrescente de vagas, convergindo para o número básico de um trinta avos da lotação necessária.

A necessidade de fortalecimento das carreiras de nível superior voltadas para as novas funções de Estado é agravada pelo diagnóstico do atual quadro de pessoal. Os cargos de nível superior ocupados representavam, em janeiro de 1998, apenas 34% do total de servidores civis do Poder Executivo Federal. Apenas no Ministério da Educação e no Ministério das Relações Exteriores, a relação entre o número de servidores de nível superior e o total de servidores do órgão era superior a 50%. Adicionalmente, existe um número reduzido de servidores nas áreas formuladoras de políticas e que prespõem poderes de Estado: em junho de 1997, apenas 6% do total de servidores atuava nas áreas de fiscalização, polícia, diplomacia, jurídica e orçamento, planejamento e gestão pública.¹⁷⁰

REMUNERAÇÃO

A idéia mais geral que orienta a política remuneratória do Governo Federal é substituir uma política de indexação por uma política de salários. Assim, as ações implementadas visam a correção de distorções específicas na grade salarial da Administração Pública Federal. A indexação de salários é inaceitável. Foi a causa básica da inercialização da inflação brasileira a partir dos anos 60. Depois que o Plano Real conseguiu neutralizar a inércia inflacionária e afinal estabilizar os preços, qualquer volta à indexação é impenável. Desde janeiro de 1995, o Governo Federal não faz um aumento linear de salários. Provavelmente, não o fará em 1998, porque enfrenta limitações fiscais e porque, conforme vimos no Capítulo 9, o nível geral de salários do funcionalismo federal mantém-se alto, seja quando comparado em termos históricos ou quando comparado com o setor privado. Em níveis históricos, os salários médios reais no Governo Federal estão aproximadamente no mesmo nível do pico alcançado em 1989 e quase o dobro do fundo do poço de 1992. Em termos comparativos com o setor privado, apenas os servidores de nível superior exercendo atividades nas áreas exclusivas de Estado ganham em média menos que seus pares no setor privado, ao contrário do que está ocorrendo com a grande maioria dos servidores localizados nos níveis médio e operacional.

A revisão da política remuneratória das carreiras de nível superior visa: diminuir a diferença salarial existente entre os servidores do setor público e os seus equivalentes do setor privado; aperfeiçoar os instrumentos que asso-

¹⁷⁰ Um diagnóstico detalhado do quadro de pessoal do serviço público já foi apresentado no Capítulo 9, tendo fornecido, em grande medida, a base para elaboração das diretrizes ora apresentadas.

ciam a remuneração ao desempenho do servidor; e manter sob controle o impacto dos gastos com pessoal no orçamento.

Na remuneração do servidor das carreiras de Estado, o valor do salário inicial dessas carreiras é fundamental para a atração de pessoas qualificadas. Isso provoca uma distorção, na medida em que reduz a amplitude salarial dessas carreiras, que, como vimos no Capítulo 9, já é muito pequena. Não há, porém, alternativa fácil para o problema¹⁷¹. Os jovens não estão dispostos a iniciar com um salário baixo e passar por uma longa carreira que os leve, em cerca de vinte anos, a aproximadamente triplicar sua remuneração, como é próprio das carreiras burocráticas clássicas. Querem começar ganhando bem, e chegar logo ao topo. De qualquer forma, espero que no futuro venha a ser possível aumentar um pouco a amplitude das carreiras, com o aumento da remuneração para os últimos níveis.

A correção das distorções salariais beneficiou com aumentos, a partir de 1995, praticamente todas as carreiras de Estado¹⁷². O índice de reajuste não foi uniforme, tendo sido definido com base em dois critérios: comparação com os salários do setor privado e definição de salários iguais para carreiras e cargos com atividades iguais ou semelhantes. A inflação passada foi ignorada. A revisão da remuneração foi complementada com o aperfeiçoamento dos instrumentos que associam a remuneração ao desempenho do servidor, em conformidade com os princípios da administração gerencial, voltada para resultados. Nesse sentido, julgou-se relevante que parte do salário do servidor seja associado a prêmios por desempenho e que um número de vagas de cargos em comissão seja ocupado exclusivamente por servidores públicos efetivos, tendo em vista que os cargos em comissão — DAS — são um instrumento de que a administração pública dispõe atualmente para premiar os melhores funcionários, alçando-os aos mais altos postos.

Estão também sendo realizadas correções, embora com menor prioridade, para as carreiras que não são de Estado. Até agora, esse foi o caso, principalmente, das carreiras da área de ciência e tecnologia.

¹⁷¹ O número elevado de aposentados nas classes finais das carreiras é um elemento complicador para o aumento da sua amplitude remuneratória, uma vez que aumentos do valor do teto têm um impacto financeiro expressivo.

¹⁷² Receberam reajustes, entre outras, a Carreira de Auditor do Tesouro Nacional, a Carreira de Policial Federal, as carreiras da Advocacia Geral da União, as “carreiras do ciclo de gestão” (os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, os Analistas de Finanças e Controle, os Analistas de Planejamento e Orçamento, os Técnicos de Planejamento, e os Técnicos de Planejamento e Pesquisa), a carreira de Nível Superior do IPEA, a Carreira de Diplomata e o pessoal de fiscalização do Ministério do Trabalho.

CARREIRAS

Em relação às carreiras de Estado, trabalhou-se com a política de privilegiar as “carreiras horizontais”, que têm atribuições mais amplas e genéricas, não sendo exclusivas de órgãos específicos, com salários e condições de acesso e promoção uniformes. No limite, o ideal seria termos, como acontece no *civil service* britânico, relativa facilidade para os admitidos no serviço público mudar de uma para outra função, permitindo o remanejamento dos servidores em resposta às necessidades do Estado, de forma que se tivesse uma efetiva administração dos recursos humanos do setor público. No Brasil, que seguiu a tradição francesa de múltiplas carreiras (tradição que os franceses estão hoje procurando mudar) e no qual, como agravante, foram criados diversos planos de cargos específicos por órgãos, de forma a se ter várias denominações diferentes para cargos com atribuições iguais, é impossível alcançar esse objetivo. É possível, entretanto, caminhar na direção de um número menor de carreiras civis, mais amplas, como a dos gestores, fiscais, policiais, diplomatas e procuradores. Para isso, serão necessários ajustamentos graduativos. Quando, por exemplo, elaborou-se a proposta de criação de novas carreiras, como a de Analista de Comércio Exterior ou a dos Especialistas em Regulação, a idéia foi de assegurar a elas exatamente a mesma remuneração e as mesmas condições que têm os gestores públicos em sentido amplo¹⁷³. Assim caminhava-se na direção da uniformização¹⁷⁴. A mesma política foi adotada em relação aos reajustes de salários.

Uma carreira pode ser caracterizada 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 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.

Na reorganização do sistema de carreiras de nível superior, enfrenta-se o desafio de conciliar o caráter permanente das carreiras com o caráter mutável

¹⁷³ No conceito de gestores em sentido amplo, ou de “ciclo de gestão”, estão englobados, como referi acima, os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ou “Gestores”), os Analistas de Finanças e Controle, os Analistas de Planejamento e Orçamento, os Técnicos de Planejamento e os Técnicos de Planejamento e Pesquisa.

¹⁷⁴ As medidas na direção de cargos mais amplos não se restringem apenas às carreiras de Estado. Nas áreas de apoio, está sendo estudado o agrupamento de cargos que tenham denominação e atribuições semelhantes em cargos mais genéricos.

das necessidades do Estado, derivado das alterações no ambiente no qual exerce suas atividades; ou seja, enfrenta-se o desafio de fazer coexistir um sistema de regras organizado e geral com a necessidade de flexibilizar a gestão de pessoal. A conciliação do caráter permanente das carreiras com as crescentes mudanças no ambiente no qual o Estado exerce suas atividades foi processada de duas formas: pela definição de regras genéricas, embora flexíveis, para as carreiras e pelo aumento da capacidade de seus integrantes para adaptar-se a novas situações.

Para flexibilizar as regras gerais relativas às carreiras, foram definidas atribuições amplas e com elementos comuns e regras gerais e uniformes relativas à remuneração, promoção e aposentadoria. Com isso, aumenta-se o campo de atuação de seus integrantes, facilitando o seu remanejamento e a administração da carreira, de acordo com as necessidades do Estado. Esse processo envolve tanto carreiras que estão sendo ainda criadas quanto carreiras já existentes. Uma vez que as atribuições amplas possibilitam aos integrantes das carreiras ter exercício em diversos órgãos do Poder Executivo Federal, foram criados instrumentos que garantem a unidade da carreira, bem como a sua consolidação em cada órgão. Foi definido um Órgão Supervisor para as carreiras, visando garantir parâmetros uniformes nos aspectos relacionados a concurso, capacitação profissional e acompanhar o desenvolvimento profissional de seus integrantes, elementos que caracterizam uma carreira como tal. O Órgão Supervisor será responsável pela organização da carreira do ponto de vista profissional, em decorrência de sua maior proximidade com as atividades específicas desempenhadas por seus integrantes. Adicionalmente, propõe-se que o órgão de lotação dos integrantes das carreiras seja o mesmo que o órgão de exercício. Essa coincidência entre órgão de lotação e de exercício atua, juntamente com a avaliação de desempenho individual, para aumentar o compromisso do servidor com o órgão em que estiver exercendo atividades, permitindo a consolidação da carreira no órgão.

O aumento da capacidade de adaptação dos integrantes das carreiras de Estado às novas demandas está relacionado com uma maior qualificação e capacitação profissional¹⁷⁵. Por essa razão, e devido ao enorme desenvolvimento ocorrido nos últimos trinta anos no sistema de pós-graduação brasileiro, estão sendo exigidos nos concursos para provimento dos cargos de carreiras estratégicas, além de diploma de nível superior, conhecimentos de

¹⁷⁵ Entende-se que a capacidade de adaptação a novas situações está relacionada com a capacidade de aprendizado, que os indivíduos com maior qualificação detêm.

nível de pós-graduação e a conclusão com aproveitamento de um curso de formação, em seguida e como segunda parte do concurso.

Atenção especial foi dada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado para a consolidação e valorização das carreiras de administradores públicos. Tradicionalmente, nunca se deu importância aos administradores. Mais importantes, no Poder Executivo, eram os procuradores, os fiscais, os policiais, e os diplomatas. No final dos anos 80, contudo, foram criadas as primeiras carreiras do ciclo de gestão — Gestores, Analistas de Finanças e Controle, e Analistas do Orçamento, que, entretanto, foram prejudicadas por uma visão burocrática do serviço público, tendo como fonte de inspiração os “enarcas” da École National d’Administration — ENA. A idéia, desde o início do governo Fernando Henrique, era retomar os concursos para essas carreiras e melhorar sua remuneração, assinalando o caráter central que devem ter em um Estado moderno.

Essas foram as três primeiras carreiras para as quais se previram concursos públicos anuais. Os concursos exigem nível de conhecimento de pós-graduação em administração pública, em economia ou em ciência política. Embora sem qualquer monopólio legal, a perspectiva é de que esses profissionais ocupem os cargos superiores de todos os setores da administração pública, nos quais são necessários administradores generalistas, administradores financeiros e de controle, e administradores do orçamento e programação econômica. Seu recrutamento se dará, principalmente, nos cursos de mestrado profissional. Buscou-se, portanto, um modelo de recrutamento e formação misto, mais próximo ao modelo norte-americano — que recruta seus altos administradores nos cursos de pós-graduação existentes no país — do que do francês — que usa principalmente a ENA para essa finalidade. Nesse modelo, a Escola Nacional de Administração Pública — ENAP — passou a ter um papel estratégico. Devido ao nível de pós-graduação exigido, o tempo do curso de formação dos administradores foi reduzido para cerca da metade do tempo que era exigido no final dos anos 80, quando a carreira de Gestor foi criada. Mas, na medida em que a ENAP se transformava no principal núcleo de pensamento e debate sobre a Reforma Gerencial no país, a formação complementar dos novos Gestores concentrou-se na apresentação e discussão dos processos de mudança que estão ocorrendo no Estado e na sociedade neste final de século e dos princípios da reforma.

O fato de se dar ênfase às carreiras de Estado, e procurar dar a elas um caráter horizontal, não significou, entretanto, abandonar as demais atividades. Atividades consideradas estratégicas foram valorizadas com a criação de gratificações de desempenho específicas para aqueles que as exercem. Na

medida em que seja viável do ponto de vista fiscal, esse processo poderá ter continuidade em outros órgãos, desde que tenham sido reestruturados. De qualquer forma, uma idéia central que deve nortear a criação e reestruturação de carreiras e cargos é evitar a experiência dos últimos trinta anos em que foram instituídos planos de cargos específicos por órgão, resultando em mais de quatro mil denominações de cargos diferentes. Essa situação inviabilizou a gestão e o controle dos recursos humanos do Estado, impossibilitando a sua melhor alocação: tem-se excesso de servidores em algumas áreas e escassez em outras. Carreiras estão associadas à questão mais ampla da definição da trajetória profissional de um indivíduo dentro de uma organização para que esta alcance os seus objetivos e não podem ser reduzidas a um mero mecanismo para a melhora da remuneração de grupos de servidores, uma prática comum na Administração Pública Federal. Permanece, no entanto, o desafio de encontrar instrumentos inovadores para se proceder à correção das distorções salariais verificadas, sobretudo, entre os cargos de nível superior. O ideal seria termos um sistema de remuneração universal, como foi pensado originalmente o PCC, situando as carreiras de caráter horizontal em faixas na grade geral de remuneração. Não existem, entretanto, condições fiscais mínimas para a implantação de um sistema dessa natureza no serviço público federal brasileiro.

CAPACITAÇÃO

A política de capacitação é outro componente relevante da política de recursos humanos. Quando teve início o governo Fernando Henrique, uma lei sem aplicabilidade prática determinava que 1% dos gastos com pessoal do Governo Federal fossem vinculados a um fundo para financiar a capacitação dos servidores públicos: o FUNDASE — Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público.¹⁷⁶ Cobia à ENAP — Escola Nacional de Administração Pública — receber os projetos relativos ao fundo e, transformada em cartório burocrático, aprová-los ou não. Na prática, menos de 1% do valor teórico do fundo estava sendo aplicado. Isso se devia, de um lado, à inexistência de recursos orçamentários para o fundo: a lei fora aprovada, mas não previra a fonte dos recursos; de outro, ao reduzido número de projetos que eram apresentados. A lei exigia que os ministérios apresentassem projetos, caso desejassem recursos do fundo

¹⁷⁶ O FUNDASE, destinado a centralizar recursos e financiar as atividades do Programa Nacional de Treinamento do Servidor Público, foi instituído pelo Art. 8º da Lei nº 8.627, de 19 de fevereiro de 1993.

para capacitação; era muito mais simples para eles financiar seus gastos com capacitação, que eram pequenos, com seus próprios recursos orçamentários.

Em substituição a esse tipo de lei cartorial e autoritária, que acaba se tornando letra morta,¹⁷⁷ o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado elaborou uma política ampla definindo as diretrizes para a capacitação dos servidores públicos federais. A idéia geral que a inspirou é que, em um mundo em que o emprego é cada vez menos seguro, uma das funções do Estado é proporcionar aos seus cidadãos, e, em particular, a seus funcionários, condições de empregabilidade. Está claro que não é função do Estado oferecer empregos, mas criar condições macro e microeconômicas para o pleno emprego.¹⁷⁸ As condições econômicas, entretanto, não bastam. Uma parte importante do desemprego hoje existente no mundo, é tecnológico, deriva da mudança tecnológica incrivelmente rápida em curso, que torna obsoletas atividades e profissões de uma hora para outra. Não se trata de um desemprego permanente — ao contrário de uma crença hoje amplamente difundida, especialmente na Europa —, mas temporário. Desde que haja crescimento econômico, haverá sempre demanda por trabalhadores, que só trabalharão menos a partir de uma escolha entre mais salário ou mais lazer.¹⁷⁹ Essa demanda, entretanto, está mudando de qualidade com extraordinária velocidade, exigindo que os trabalhadores se preocupem ativamente com sua empregabilidade, e se capacitem para as novas exigências. Nesse quadro, a reciclagem e capacitação dos trabalhadores em geral, e, em especial, dos servidores públicos, coloca-se como uma questão de Estado. A constante requalificação do pessoal que trabalha no Estado é exigida em decorrência da permanente mudança nas demandas pelos serviços prestados pelo Estado.

A nova política de capacitação tem como objetivo central o aumento da competência e da empregabilidade dos servidores, e, como diretrizes básicas,

¹⁷⁷ Os brasileiros têm uma expressão para isto: “a lei não pegou”.

¹⁷⁸ Por condições macroeconômicas entendo a estabilidade de preços, o equilíbrio fiscal, taxa de câmbio realista e taxa de juros modesta, claramente inferior à taxa de lucro esperada. Por condições microeconômicas, uma razoável flexibilidade nas leis regulamentando o trabalho, que garanta direitos básicos e uma renda mínima, mas ao mesmo tempo estimule o emprego ao promover tanto a oferta quanto a demanda de trabalho.

¹⁷⁹ Não cabe aqui discutir em profundidade a tese de que o desemprego, embora tecnológico, não é permanente, não deriva das tecnologias poupadoras de trabalho que inevitavelmente levarão ao desemprego permanente e em massa. Assinale-se, entretanto, que enquanto na Europa Ocidental o desemprego está em média em torno dos 11%, nos Estados Unidos está em torno de 4, configurando uma situação de pleno emprego. Ora, o nível de desenvolvimento tecnológico nos Estados Unidos é igual, senão superior ao existente na Europa.

possibilitar o acesso dos servidores interessados a programas de capacitação e dar autonomia e responsabilidade aos ministérios e órgãos vinculados na capacitação de seu pessoal. É destinada a todos os servidores públicos, e não apenas às carreiras de Estado. Prevê dois tipos de cursos: cursos genéricos com conteúdos uniformes para diferentes públicos-alvo (gerentes, pessoal de apoio etc.), e cursos específicos, relativos à sua área de atuação dos órgãos e dos servidores. O conteúdo dos cursos genéricos será definido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado em conjunto com os demais ministérios, visando garantir uma uniformidade na formação dos servidores e no desempenho, de acordo com os princípios da administração gerencial, de atividades relacionadas com a administração da máquina pública. Os cursos específicos serão definidos pelos órgãos de exercício dos servidores. Maior ênfase está sendo dada a cursos de curta duração — os cursos de educação continuada —, pois a formação prévia dos servidores já será razoável, devido aos requisitos prévios presentes nos concursos públicos. Os cursos não terão como principal objetivo completar a formação dos servidores, mas assegurar sua permanente atualização.

Está sendo prevista a criação de uma rubrica orçamentária específica para os gastos com capacitação, o que possibilitará maior acompanhamento e controle desses gastos e tornará desnecessária a realização de controle *a priori* das autorizações para cursos, pois estes deverão estar previstos e planejados no orçamento do órgão para o ano. Finalmente, demonstrando a importância dada à capacitação, a antiga licença-prêmio — um privilégio de que o servidor dispunha após determinado tempo de serviço — foi substituída pela licença-capacitação. Após cinco anos de exercício, o servidor terá direito a um período de três meses para a realização de curso pago parcialmente pelo Governo Federal e com recebimento de vencimentos integrais.

A política de capacitação representa um complemento importante dos instrumentos que associam a remuneração ao desempenho do servidor, no sentido de que as avaliações de desempenho serão feitas tendo como base a qualificação do servidor para o desempenho das suas tarefas e o programa de capacitação suprirá as insuficiências detectadas nas avaliações de desempenho. A avaliação de desempenho, estando associada à remuneração e à capacitação, assume um papel fundamental na política de recursos humanos atualmente proposta.

A política de recursos humanos tem, assim, uma função prioritária no atual contexto de mudança, possibilitando a adequação dos recursos humanos e das regras a eles relativas às funções assumidas pelo Estado. Apesar do fato de que as ações têm lugar em uma situação de ajuste fiscal, a po-

lítica atualmente implementada, ao tratar de questões como a captação de novos servidores, o desenvolvimento ou capacitação do pessoal, a implantação de um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho por meio de incentivos, e a instituição de carreiras compatíveis com a necessária reconstrução do aparelho do Estado, contribuirá para o fortalecimento do Estado enquanto pessoal, resultado necessário para que a reforma atualmente em curso se consolide. A situação financeira do Estado exige a definição de diretrizes claras para nortear as ações a serem tomadas, uma vez que possibilita a definição de prioridades, viabilizando o emprego dos recursos escassos na correção das situações em que se verificam distorções.