
A Nova Política de Recursos Humanos

MARE

Ministério da Administração
Federal e Reforma do Estado

Ministra
Cláudia Costin

Chefe de Gabinete
José Walter Vazquez Filho

Secretária da Reforma do Estado
Angela Santana

Secretário de Tecnologia da Informação
Rainer Weiprecht

Secretário de Recursos Humanos
Luiz Carlos de Almeida Capella

Secretário de Logística e Projetos Especiais
Carlos César Pimenta

Presidente da ENAP
Escola Nacional de Administração Pública
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Equipe Técnica do Caderno nº 11:

Evelyn Levy (Formação e Capacitação na Construção de um Novo Estado)

Frederico Brito (Edição)

Marianne Nassuno (Diretrizes da Nova Política de Recurso Humanos)

Nelson Marconi (Mercado de Trabalho no Setor Público)

A Nova Política de Recursos Humanos

Caderno 11

MARE | **Ministério da Administração
Federal e Reforma do Estado**

Brasília - DF / 1997

Conselho Editorial

Ciro Campos Christo Fernandes - presidente
José Murilo C. Carvalho Júnior
Frederico Raphael C. Durão Brito
Sheila Maria Reis Ribeiro
Selene Marinho Machado
Maria Lúcia Casasanta Brúzzi
Letícia Schwarz
Marianne Nassuno

Projeto e Editoração Gráfica

João Carlos Machado Ribeiro

Reprodução e Montagem

Adevaldo Alves da Silva
Francisco Nunes Viana



José Murilo C. Carvalho Júnior
Selene Marinho Machado
Roberta Figueiredo Abreu Cruz
João Carlos Machado Ribeiro
Antônia da Silva Farago
Thaisis Barboza Souza (estagiária)
Maria das Graças Sousa Guimarães
Daniel Leite Santos (estagiário)

Copyright © outubro, 1997. MARE.

1ª Edição, 6 de outubro de 1997
Edição Revisada, 21 de outubro de 1997
2ª Edição, 28 de agosto de 1998

MARE

**Ministério da Administração
Federal e Reforma do Estado**

Sala 740, Fones: (061) 313-1451
Esplanada dos Ministérios, bloco C
Brasília - DF
CEP 70046-900

Impresso no Brasil

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
A Nova política de recursos humanos / Ministério da
Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997.
52 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 11)

1. Administração pública - Pessoal - Brasil. 2. Servidor público -
Brasil. 3. Reforma administrativa - Brasil. I. Título. 2. Série

CDD - 351.0073

Sumário

1. Introdução: Uma Nova Política de Recursos Humanos	7
2. Diretrizes da Nova Política de Recursos Humanos	11
2.1 - A reestruturação das carreiras	11
2.2 - A política de capacitação	20
3. Ação do Estado: Diagnóstico e Proposta do Plano Diretor .	23
4. Mercado de Trabalho no Setor Público: Diagnóstico e Proposta do Plano Diretor	28
5. Formação e Capacitação na Construção de um Novo Estado	34
6. A Implementação da Nova Política de Recursos Humanos	41
6.1 - Criação e reestruturação de carreiras e cargas	41
6.2 - Correção de distorções na remuneração	44
6.3 - Política de concursos anuais	44
6.4 - Ação de capacitação	47

1

Uma Nova Política de Recursos Humanos

Diversos fatores têm contribuído para tornar a reforma do Estado uma questão presente em diferentes realidades e de âmbito internacional. Por um lado, os novos termos da competição internacional e a financeirização da economia pressionam fortemente os estados para o uso crescentemente eficiente de recursos. As transformações tecnológicas - sobretudo no campo da informação - imprimem um novo e acelerado ritmo aos processos de trabalho e de comunicação. Expostas a volumes crescentes de informação, usuárias de serviços cada vez mais especializados e personalizados, as sociedades contemporâneas parecem profundamente insatisfeitas com os serviços públicos em particular, e com o funcionamento do Estado, de modo geral. Ao mesmo tempo, o conjunto dessas transformações tem acentuado as desigualdades sociais e, principalmente, tem provocado o aumento da distância entre pobres e ricos.

A resposta para o conjunto desses desafios por parte de sociedades que desejam estar organizadas para se posicionar bem dentro do quadro da IIIa Revolução Industrial, tem sido buscar fortalecer estrategicamente o Estado, colocando-o no controle das políticas públicas, exercendo funções regulatórias onde o mercado não o faz, respondendo com agilidade às demandas sociais, buscando uma comunicação direta com sociedades cada vez mais complexas.

Como decorrência desses supostos, busca-se dotar o Estado de um núcleo estratégico¹ capaz de formular e controlar a

1 - Adota-se como referência, em grande medida, as principais concepções do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Presidência da República, 1995).

implementação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que se transfere para organizações estatais, públicas ou privadas a provisão de serviços públicos. Aumenta assim a necessidade de capacitar esse mesmo núcleo de competências de formulação, regulação e contratualização.

Ao lado de ver renovadas suas funções e estruturas, o modo de operação do Estado passa também a adotar um novo padrão denominado administração gerencial.

A administração gerencial procura, sem se afastar do estado de direito, adequar as organizações públicas às contingências específicas de lugar e momento, emprestando-lhes sobretudo maior agilidade e eficiência; prioriza, portanto, os resultados. Tenta igualmente recuperar a identificação dos cidadãos com o Estado, voltando-o a eles. Faz da transparência e do controle cidadão alavancas da eficácia dessas organizações. Introduce também mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada com vistas a aprofundar os ganhos de eficiência.

Em oposição à administração burocrática, prevê instituições menos hierarquizadas, com alto grau de envolvimento de todos servidores.

Embora apresente um perfil doutrinário muito aproximado em todos os lugares onde está sendo introduzida, a administração gerencial - ou *new public management* - possivelmente adquirirá diferentes tons de acordo com a história institucional, as tradições políticas e a coalizão de forças que apoia a reforma, em cada realidade nacional ou sub-nacional.

Inobstante, sejam quais forem as ênfases que sobressairão em cada realidade, o certo é que esse modelo pressupõe uma atenção vigorosa à gestão dos recursos humanos.

Esse novo contexto requer um sistema de administração de recursos humanos radicalmente diferente daquele vigente sob a administração burocrática. Assim, torna-se necessário um novo sistema que seja ao mesmo tempo suficientemente dinâmico para acomodar as permanentes mudanças nas demandas intro e extra-sociais, mas também que aprofunde raízes nos valores permanentes que protegem o interesse público.

No Brasil, a nova administração pública que vem surgindo progressivamente das reformas propostas pelo atual governo e das políticas implementadas pelo Ministério da Administração Federal e

Reforma do Estado, fundamenta-se necessária e essencialmente na profissionalização e na valorização do servidor público. Neste sentido, uma nova política de recursos humanos vem sendo implementada para atender aos papéis assumidos pelo Estado, de caráter regulatório e de articulação dos agentes econômicos, sociais e políticos - de crescente importância no mundo contemporâneo - além do aprimoramento na formulação de políticas públicas e na prestação dos serviços públicos.

A adequação dos recursos humanos tem-se constituído, desta forma, em tarefa prioritária no atual contexto de mudança, implicando no estabelecimento de uma política voltada para a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, a implantação de um sistema remuneratório adequado que estimule 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.

A nova organização das carreiras e cargos atende às exigências da administração e baseia-se no enriquecimento do trabalho, tornando as atribuições mais amplas e genéricas, e na criação de mecanismos que garantam a vinculação do servidor à organização, bem como, a unidade característica de uma carreira. Essas ações estão sendo complementadas pela revisão dos padrões remuneratórios de acordo com parâmetros do setor privado e com a instituição de incentivos associados ao desempenho do servidor.

Juntamente com a reestruturação das carreiras, tem-se desenvolvido uma política de concursos regulares buscando uma lotação adequada ao pleno desenvolvimento das atividades e a recomposição regular e permanente da sua força de trabalho. Os concursos para as principais carreiras vêm-se realizando anualmente. O MARE determinou a realização dos concursos, o número de vagas, e o mês de sua realização até 2000.

Além disso, o MARE vem realizando ações no sentido do desenvolvimento de recursos humanos, como forma de viabilizar a estratégia de reestruturação inovadora da gestão pública. Estas ações têm como objetivo a formação e capacitação dos servidores públicos para o desenvolvimento de uma administração pública ágil e eficiente. O principal centro de atividades no sentido do desenvolvimento de recursos humanos, no âmbito do MARE, é a ENAP - Fundação Escola Nacional de Administração Pública - onde são ministrados diversos cursos de formação e treinamento.

Neste contexto, a programação dos cursos tem enfatizado temas como novas estratégias de gestão pública, desenvolvimento

gerencial e de recursos humanos orientados para a introdução da administração gerencial, atendimento ao público, além de treinamento na utilização da tecnologia de informações, que tem sido a ferramenta básica na implementação dos programas de reforma do aparelho do Estado.

Este caderno apresenta, inicialmente, as principais diretrizes da nova política de recursos humanos que vem sendo implementada pelo MARE. Ressalta, nesta exposição, 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.

Nas três seções seguintes, aborda os fundamentos da nova política de recursos humanos: a redefinição do âmbito de ação do Estado, conforme a proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado; a reversão das distorções existentes no mercado de trabalho no Setor Público, de acordo com a proposta do Plano Diretor; e as características dinâmicas, em termos de formação e capacitação, que deverão compor o perfil do servidor público no novo Estado que se configura.

Finalizando, são apresentadas algumas das realizações recentes que o MARE tem alcançado na implementação da nova política de recursos humanos; tanto em termos da criação e reestruturação das carreiras “típicas de Estado”, quanto na tarefa ampla e permanente de capacitação do conjunto dos servidores públicos.

2

Diretrizes da Nova Política de Recursos Humanos

Inicialmente serão apresentadas as principais diretrizes da nova política de recursos humanos que vem sendo desenvolvida e implementada pelo MARE, com foco na reestruturação das carreiras que irão compor e fortalecer o núcleo estratégico do Estado e na política de capacitação que objetiva elevar o potencial laborativo de todos os servidores.

2.1 A reestruturação das carreiras

A política de recursos humanos da Administração Pública Federal se insere no processo mais amplo de Reforma do Estado. Com a redefinição de seu papel, ficarão concentradas no Estado atividades relacionadas com formulação, controle e avaliação de políticas públicas e que pressuponham o poder de Estado, transferindo-se as atividades que podem ser desenvolvidas pelo mercado e a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser subsidiados pelo Estado - como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica - para o setor privado e para o setor público não-estatal, respectivamente.

Essa redefinição do papel do Estado pode ser observada no quadro a seguir:

A reorganização das atividades do Estado tem um rebatimento no que diz respeito à composição do quadro de pessoal. Os profissionais atuando em setores voltados para a produção de bens e serviços para o mercado, setor que será transferido do Estado para o

setor privado por meio do processo de privatização, serão administrados com base em regras vigentes para o setor privado, não constituindo-se em funcionários públicos. O mesmo se aplica para os profissionais atuando na área de serviços sociais e científicos, que será transferida mediante o processo de publicização para entidades de direito privado sem fins lucrativos integrantes do setor público não-estatal.

Quadro 1: Delimitação da Área de Atuação do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (<i>Core</i>)	ESTADO Enquanto Pessoal	↓ publicização	↓ privatização
Atividades Auxiliares	→	↓ terceirização	→

Fonte: Bresser Pereira, 1997

Os servidores públicos, e portanto integrantes de carreiras de Estado, serão apenas aqueles cujas

atividades estão voltadas para as atividades exclusivas de Estado relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o poder de Estado. Esses servidores representarão o Estado enquanto pessoal. Para a realização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas será dada continuidade ao processo de terceirização, transferindo-as para entidades privadas.

O monitoramento dos contratos de gestão com as entidades do setor público não-estatal que absorverem as atividades publicizadas, bem como dos contratos de serviço com as empresas responsáveis pelas atividades terceirizadas, constituirá uma das principais atividades a serem desempenhadas pelos funcionários pertencentes às carreiras componentes do núcleo estratégico do Estado. A atuação como planejadores, avaliadores e controladores dessa rede de atividades descentralizadas exigirá destes profissionais uma alta qualificação e capacitação gerencial, discerníveis no perfil generalista e empreendedor dos altos administradores públicos.

O fortalecimento destes profissionais, que atuarão nas áreas exclusivas de Estado, é um requisito para garantir a qualidade e a continuidade da prestação dos serviços e a realização do interesse público, com a descentralização da execução das atividades do Estado. Para administrar esse sistema complexo, o Governo Federal necessita de um núcleo forte e poderoso de servidores de carreira para conservar a memória institucional das organizações, supervisionar a vasta rede de parceiros e dar vida aos

valores fundamentais que definem o setor público. Para garantir que as políticas governamentais sejam traduzidas em resultados, será necessária a constituição de um núcleo de servidores de carreira cuidadosamente desenvolvido para supervisionar o processo. O novo papel do Estado pressupõe, assim, 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 estão relacionadas com decisões estratégicas de Estado, as carreiras a serem fortalecidas são as de nível superior associadas ao desempenho de tais competências.

Esta 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 representam apenas 35% do total de cargos ocupados do Poder Executivo Federal. Apenas no Ministério da Educação, no Ministério das Relações Exteriores e na Advocacia Geral da União, a relação entre o número de servidores de nível superior e o total de servidores do órgão é equivalente ou superior a 50%.

Adicionalmente, existe um número reduzido de servidores nas áreas formuladoras de políticas e que pressupõem poderes de Estado: apenas 6% do total de servidores atua nas áreas de fiscalização, polícia, diplomacia, jurídica e orçamento, planejamento e gestão pública².

No que diz respeito à política remuneratória, identifica-se que os servidores de nível superior exercendo atividades nas áreas relacionadas ao novo papel do Estado ganham menos que seus pares no setor privado, ao contrário do que ocorre com os que se encontram nas atividades de apoio. Um dos objetivos da nova política de recursos humanos consiste na reversão deste quadro, danoso para uma gestão mais efetiva e eficaz da coisa pública.

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 os seguintes elementos básicos: a política de concursos, a revisão da política remuneratória das carreiras de Estado, a reorganização das carreiras e cargos, a consolidação da avaliação de desempenho como principal mecanismo para a concessão de incentivos, assim como para o diagnóstico das necessidades, e a política de capacitação. Esta última, por sua marcante especificidade, será abordada separadamente.

2 - Um diagnóstico detalhado do atual quadro de pessoal do Serviço Público pode ser encontrado na Seção 4 deste Caderno, juntamente com a proposta do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* para o reordenamento deste quadro; proposta essa que forneceu a base para as diretrizes ora apresentadas.

As realizações da nova política de recursos humanos, desdobramentos desses elementos estão, por sua vez, baseadas nas seguintes diretrizes:

- reposicionar os patamares de remuneração de forma competitiva em relação ao setor privado ou a parâmetros internacionais, de forma compatível com a priorização do recrutamento de novos servidores para estas atividades;
 - fortalecer, por meio da criação ou reorganização, as carreiras voltadas para formulação, controle e avaliação de políticas públicas, bem como, para atividades exclusivas de Estado;
 - avançar em direção à definição de atribuições mais amplas que possibilitem o exercício, pelos integrantes destas carreiras, nos diversos órgãos do Poder Executivo;
 - garantir a unidade que caracteriza uma carreira e ao mesmo tempo assegurar a vinculação e o compromisso dos seus integrantes com a organização na qual atuam;
 - promover o recrutamento com base em perfis generalistas, tanto no que tange à formação quanto à experiência profissional, exigindo-se alto nível de conhecimentos (formação superior em nível de pós-graduação) e capacidade de aprendizado e versatilidade de inserção profissional do candidato;
 - corrigir distorções e fortalecer as regras e mecanismos de desenvolvimento profissional nas carreiras, estimulando a retenção desses servidores no serviço público e valorizando a progressão nas carreiras;
 - disseminar e aperfeiçoar os sistemas de avaliação de desempenho, associados a incentivos monetários ou de ascensão nas carreiras;
 - planejar o ingresso de pessoal, com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.
 - possibilitar a permanente capacitação dos servidores a partir da elaboração de um plano anual que reflita um diagnóstico de necessidades comuns a toda administração pública e especificidades de cada órgão ou entidade identificadas em processos de avaliação de desempenho;
 - reorganizar a prestação de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas por meio da extinção de cargos - com aproveitamento de seus ocupantes em outras áreas - e do processo de terceirização, transferindo a prestação das atividades para entidades
-

privadas por meio de contratos.

Estas diretrizes resumem a essência da nova política de recursos humanos, cujas principais realizações serão comentadas a seguir.

A política de concursos

Vem sendo elaborada uma programação de concursos anuais com quantitativos definidos para as carreiras voltadas para atividades exclusivas de Estado, visando possibilitar uma constante renovação do quadro de pessoal e auxiliar o planejamento das atividades e do orçamento pelos gerentes. Com a previsão anual de concursos, o gerente passou a saber de antemão os quantitativos adicionais de pessoal com que poderá contar e pode planejar a distribuição das tarefas, bem como os gastos adicionais com pessoal.

A nova política para os concursos vem sendo implementada de forma compatível com a necessidade de rigorosa restrição ao aumento de despesas de acordo com as seguintes diretrizes:

- o planejamento anual da abertura de vagas na administração federal;
- o dimensionamento de vagas considerando a lotação necessária em cada órgão e entidade, a vacância prevista de cargos e a correção emergencial de eventuais carências verificadas;
- o aproveitamento total dos candidatos classificados, sem listas de espera e com o encerramento do concurso subsequentemente ao empossamento dos classificados;
- a renovação gradual, mas constante, dos quadros, com ênfase na assimilação cuidadosa dos novos servidores, pelos órgãos ou entidades receptores;
- a priorização para o preenchimento dos cargos de nível superior e das carreiras do Núcleo Estratégico.

Para a definição dos quantitativos para os concursos têm sido considerados diversos fatores: o tempo em que o órgão deixou de realizar concursos, uma previsão de aposentadoria dos servidores em exercício, as necessidades do órgão e as vagas disponíveis no momento de sua realização. Os órgãos que deixaram de realizar concursos por mais tempo terão uma previsão maior para concursos no início, que ao longo do tempo será reduzida para a quantidade de reposição dos aposentados.

A nova sistemática para a autorização de concursos na administração federal está revertendo uma situação na qual as restrições financeiras à renovação de quadros eram agravadas pela

ausência de uma política de recrutamento de recursos humanos. Os concursos eram realizados esporadicamente, sem um prévio planejamento de alocação e aproveitamento de pessoal e sem uma diretriz consistente em relação ao perfil desejado para o servidor. Era comum a realização de concursos com validade estendida até os limites constitucionais, de 4 anos, levando a que se procurasse o aproveitamento de todos os candidatos aprovados, durante este período, inclusive por órgãos diferentes daquele para o qual o servidor havia se candidatado.

A definição de vagas dos concursos tendo em vista as necessidades dos órgãos e considerando as vagas existentes no momento de sua realização representa uma inovação em relação ao passado, quando os concursos eram realizados 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 os 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 como resultado não apenas a dificuldade de planejamento das atividades e do orçamento de pessoal pelos gerentes e a inadequação da qualificação profissional dos ingressantes, mencionadas anteriormente. Por falta de renovação dos quadros, os servidores aposentavam-se e levavam consigo toda a experiência acumulada, sem ter a quem transferi-la, em decorrência do longo espaço de tempo que separava um concurso e outro. Além disso, a existência de diferenças etárias muito acentuadas entre os componentes do quadro de pessoal do governo federal, teve implicações sobre questões como motivação, relacionamento e aposentadorias. Com a introdução do planejamento para a realização de concursos e estabelecimento realista do número de vagas a serem preenchidas, estes problemas estão sendo superados.

Reorganização das carreiras de Estado

A premência para dotar o Estado de um sistema de administração de recursos humanos dinâmico para acomodar as permanentes mudanças nas demandas cria a necessidade de se redefinir o conceito de carreira, uma vez que o conceito tradicional,

que associa à carreira uma estrutura de classes ordenadas segundo a natureza e a complexidade das tarefas, é passível de aplicação apenas em contextos estáveis e em organizações altamente hierarquizadas.

Na nova política de recursos humanos do Governo Federal, 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 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 está sendo 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 estão sendo definidas atribuições amplas e com elementos comuns e regras gerais e uniformes relativas à remuneração, promoção e aposentadoria. Tal medida irá permitir, futuramente, a redução do número de carreiras civis do Estado para algo em torno de cinco: os diplomatas, os fiscais, os administradores civis, os procuradores e os policiais. 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 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, estão sendo 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 a novas demandas está relacionado com uma maior qualificação e capacitação profissional³. Por essa razão, nos concursos para provimento dos cargos de carreiras estratégicas estão sendo exigidos conhecimentos de pós-graduação e a conclusão com aproveitamento de um curso de formação, além de diploma de nível superior.

A criação e reorganização das carreiras voltadas para as atividades típicas de Estado está sendo complementada pela reorganização dos cargos com atribuições relacionadas à atividades auxiliares. Essa área é caracterizada por excessiva especialização, o que tem como resultado uma grande quantidade de denominações de cargos diferentes.

A racionalização dessa estrutura envolve assim, de um lado, o reagrupamento dos diversos cargos de forma a tornar as suas atribuições mais genéricas, para viabilizar o aproveitamento dos recursos humanos que desempenham essas atividades, flexibilizando a movimentação desses servidores entre diversos órgãos e áreas de atuação. E, de outro lado, a extinção de cargos, seja porque as atribuições não são necessárias de forma permanente e podem ser exercidas por terceiros contratados especialmente para esse fim, seja porque as atividades inerentes aos cargos não são mais necessárias na administração pública.

A extinção de cargos está relacionada com a busca de um novo perfil para a força de trabalho público do setor público. O cargo de *Pintor* é um exemplo típico: esse serviço não é prestado diariamente, não se justificando portanto, manter permanentemente, profissionais nos quadros de pessoal para atender as necessidades ocasionais.

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

Podem ser citados outros cargos passíveis de extinção, cujas denominações dispensam maiores comentários: *Pagador* (hoje os pagamentos são realizados pela rede bancária), *Agente de Atividade de Café* (esta atividade não tem mais razão de ser com a extinção do IBC e pela regulação do mercado pela iniciativa privada), *Datilógrafo* (esta profissão se justificava no passado, principalmente, antes da massificação da informática), *Telefonista* (os modernos equipamentos de telefonia substituem com eficiência essa que foi uma importante função no passado).

Revisão da política remuneratória das carreiras de nível superior

A revisão da política remuneratória visa: a) atenuar a diferença salarial existente entre os servidores do setor público e os seus equivalentes do setor privado; b) corrigir distorções na estrutura remuneratória; c) aperfeiçoar instrumentos que associam a remuneração ao desempenho do servidor; d) evitar qualquer tipo de indexação à inflação passada; e) manter sob controle o impacto dos gastos com pessoal no orçamento.

No processo de revisão dos salários estão incluídas carreiras já existentes ou recém-criadas associadas à formulação, implementação e gestão de políticas públicas. O aumento do salário inicial dessas carreiras é fundamental para a atração de pessoas qualificadas. A distorção provocada pela reduzida amplitude salarial dessas carreiras deverá ser equacionada num momento posterior, pois pelas regras atuais, aumentos no salário final da carreira beneficiam sobretudo os inativos, aumentando o impacto de um maior reajuste sobre as contas públicas.

O índice de reajuste não é uniforme para todas as carreiras e foi 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 e não tendo como base a inflação passada.

Fortalecimento da avaliação de desempenho

A revisão da remuneração será complementada com o aperfeiçoamento dos instrumentos que associam incentivos ao desempenho do servidor, em conformidade com os princípios da administração gerencial, voltada para resultados.

A complexidade do ambiente no qual o governo exerce suas funções é tal que a realização de suas atividades depende da operação de redes nas quais responsabilidade é distribuída pelos que nele atuam. Para criar e encorajar essa relação de distribuição de responsabilidades e garantir a motivação dos servidores é necessário disponibilizar aos

gerentes um sistema de incentivos na gestão de seus servidores, tais como objetivos claros, aferição dos resultados e prêmios monetários pelo sucesso.

Nesse sentido, um sistema de incentivos visando elevar o desempenho dos servidores e corrigir as distorções salariais está sendo implementado por meio da criação de gratificação de desempenho. Os servidores recebem a gratificação calculada com base no resultado da avaliação individual, realizada por seu chefe imediato e da avaliação institucional. Para garantir que os chefes realizem avaliações efetivas, devem ajustar as notas dadas de acordo com uma curva normal, que impede que avaliem todos os funcionários com a nota máxima.

Está sendo discutida, ainda, a vinculação da promoção na carreira ao resultado da avaliação de desempenho. Mecanismos especiais que permitem a promoção acelerada para os servidores com desempenho excepcional, bem como a concessão de prêmios de mérito aos integrantes da carreira que se destacarem pelas suas realizações também estão em processo de elaboração.

Adicionalmente, julga-se relevante 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 que a administração pública dispõe atualmente para premiar os melhores funcionários, alçando-os aos mais altos postos.

2.2 A política de capacitação

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado está elaborando uma política ampla definindo as diretrizes para a capacitação dos servidores públicos federais com o objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos; valorizar o servidor público, por meio de sua capacitação permanente; assegurar a coordenação e o acompanhamento das ações de capacitação e possibilitar a constante adequação da força de trabalho às necessidades do Governo Federal. As novas demandas geradas pelo desenvolvimento tecnológico acelerado, que torna rapidamente obsoletos atividades, profissões e métodos de prestação de serviços praticados pelo Estado, exigem a capacitação permanente dos seus servidores.

Essa política tem como diretrizes básicas possibilitar o acesso dos servidores a programas de capacitação; dar prioridade às ações de capacitação desenvolvidas internamente e utilizar a avaliação de

desempenho como subsídio para as ações de capacitação e considerar os efeitos destas ações no desempenho dos servidores.

Importa ressaltar que esta política é destinada a todos os servidores públicos, visando o seu aperfeiçoamento e desenvolvimento profissionais, criando a possibilidade de acesso de todos os servidores a pelo menos uma oportunidade de participação em ações de capacitação a cada ano. Está também relacionada com a necessidade de aumentar a capacidade de adaptação dos integrantes das carreiras às novas demandas colocadas pelo Estado. A capacitação será um instrumento importante na requalificação dos servidores redistribuídos para o desempenho de suas funções em novos órgãos e na readequação profissional dos servidores ocupantes de cargos extintos, ou cujos cargos tenham tido suas atribuições ampliadas.

A política é composta de dois elementos básicos: cursos genéricos com conteúdos uniformes para diferentes públicos-alvo (gerentes, pessoal de apoio, etc.), que reflitam um diagnóstico de necessidades comuns a toda a Administração Pública, e cursos específicos, relativos à área de atuação dos órgãos e dos servidores. Adicionalmente prevê-se que atividades de capacitação sejam incluídas entre os requisitos para a promoção nas diversas carreiras.

Os órgãos e entidades deverão elaborar Plano Anual de Capacitação de acordo com diretrizes, públicos-alvo e áreas prioritárias definidas a cada biênio, por uma comissão interministerial responsável pela coordenação e avaliação das ações de capacitação.

Maior ênfase está sendo dada a cursos de curta duração, pois de acordo com os requisitos de ingresso nas carreiras, a formação prévia dos servidores já será bastante elevada, e esses cursos não terão o objetivo de completar a formação desses profissionais, mas sim assegurar a sua permanente atualização. Além disso, estão sendo priorizadas ações desenvolvidas internamente, que aproveitam as competências existentes no próprio órgão e possibilitam o atendimento às necessidades de aperfeiçoamento para a execução das atribuições inerentes ao cargo ocupado pelo servidor.

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.

Um componente importante da política é a disponibilização de informações sobre os preços praticados por instituições

especializadas em ações de desenvolvimento de recursos humanos, para sinalizar os parâmetros de custo de ações de capacitação. Embora esses valores de referência não imponham limites de gasto em ações de capacitação específicas, são importantes para o planejamento do orçamento de capacitação da organização para o ano e deverão balizar a aprovação dos planos de cada órgão, evitando distorções na aplicação dos recursos.

Finalmente, demonstrando a importância dada à capacitação, a antiga licença-prêmio a que o servidor fazia jus 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 de curso pago pelo governo federal e com recebimento de vencimentos integrais como forma de incentivo ao crescimento profissional.

A política de capacitação representa um complemento importante dos instrumentos que associam incentivos 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 incentivos remuneratórios e na carreira e à capacitação, assume um papel fundamental na política de recursos humanos atualmente proposta.

A reorganização dos recursos humanos do governo federal, com a definição de uma política de concursos anuais, com o reordenamento e a revalorização das carreiras e cargos e com a política de capacitação representa um elemento indispensável para que o Estado desempenhe suas novas atividades. Possibilitará a constituição e a manutenção de um quadro permanente de servidores capacitados e dotará o governo federal de instrumentos de gestão flexíveis para administrá-lo, sem que a unidade característica de uma carreira seja comprometida.

3

Ação do Estado: Diagnóstico e Proposta do Plano Diretor

Em termos gerais, o diagnóstico apresentado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado reflete um desfocamento da ação do Estado brasileiro, se considerada à luz das atividades executadas pela maioria dos estados contemporâneos. Dissipando atenção e energias em áreas que atualmente, em termos internacionais, não se encontram mais sob a responsabilidade estatal (como a produção de bens para o mercado), o Estado brasileiro vinha relegando ao segundo plano tarefas prioritárias, como a regulamentação de importantes setores da economia.

A proposta do Plano Diretor comporta uma refocalização da ação do Estado voltada para os setores e atividades em que sua presença se faz necessária e premente, bem como uma definição do tipo de gestão mais apropriado a cada um destes setores. Este novo foco de ação do Estado e os tipos de gestão a ele relacionados, permitindo que o Estado redirecione seus esforços, implicarão em uma nova definição do perfil do profissional necessário à realização das missões que o novo Estado terá que executar.

O novo foco da ação do Estado

O Estado é a organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. O Estado é, portanto, a única estrutura organizacional que possui o “poder extroverso”, ou seja, o poder de constituir unilateralmente

obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites.

O aparelho do Estado ou administração pública *lato sensu*, compreende (a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes, (b) um corpo de funcionários, e (c) uma força militar e policial.

No aparelho do Estado é possível distinguir quatro setores:

NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão

no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida.

Setores do Estado e tipos de gestão

Cada um destes quatro setores referidos apresenta características peculiares, tanto no que se refere às suas prioridades, quanto aos princípios administrativos adotados.

No núcleo estratégico, o fundamental é que as decisões sejam as melhores, e, em seguida, que sejam efetivamente cumpridas. A efetividade é mais importante que a eficiência. O que importa saber é, primeiro, se as decisões que estão sendo tomadas pelo governo atendem eficazmente ao interesse nacional, se correspondem aos objetivos mais gerais aos quais a sociedade brasileira está voltada ou não. Segundo, se, uma vez tomadas as decisões, estas são de fato cumpridas.

Já no campo das atividades exclusivas de Estado, dos serviços não-exclusivos e da produção de bens e serviços o critério eficiência torna-se fundamental. O que importa é atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo.

Existem ainda hoje duas formas de administração pública relevantes: a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA e a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. A primeira, embora sofrendo do excesso de formalismo e da ênfase no controle dos processos, tem como vantagens a segurança e a efetividade das decisões. Já a administração pública gerencial caracteriza-se fundamentalmente pela eficiência dos serviços prestados a milhares senão milhões de cidadãos. Nestes termos, no núcleo estratégico, em que o essencial é a correção das decisões tomadas e o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, entendido como a capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas, é mais adequado que haja um misto de administração pública burocrática e gerencial.

No setor das atividades exclusivas e de serviços competitivos ou não exclusivos, o importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. O princípio correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. Logo, a administração deve ser necessariamente gerencial. O mesmo se diga, obviamente, do setor das empresas, que, enquanto estiverem com o Estado, deverão obedecer aos princípios gerenciais de administração.

Setores do Estado e formas de propriedade

Outra distinção importante é a relacionada às formas de propriedade. Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA, existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado.

No núcleo estratégico a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Nas atividades exclusivas de Estado, onde o poder extroverso de Estado é exercido, a propriedade também só pode ser estatal - representada institucionalmente, neste caso, pelas Agências Executivas.

Já para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não-estatal - representada, institucionalmente, pelas Organizações Sociais. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição.

No setor de produção de bens e serviços para o mercado a eficiência é também o princípio administrativo básico e a administração gerencial, a mais indicada. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis - o que não é mais o caso no Brasil - ou então quando existe um monopólio natural. Mesmo neste caso, entretanto, a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação.

Neste sentido, a reforma do Estado contemplará nos seus objetivos globais não só aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; mas também limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.

Para isto, será necessário renovar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público; ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho.

Assim, fundamenta-se o argumento já destacado anteriormente, de que os servidores públicos - integrantes de carreiras de Estado - serão apenas aqueles cujas atividades estejam voltadas para as atividades exclusivas de Estado, ou seja, os que estiverem alocados no “Núcleo Estratégico” ou no setor das “Atividades Exclusivas”.

Estes servidores, que representarão o Estado enquanto pessoal, serão os atuantes nas atividades correspondentes a área tracejada no quadro abaixo:

Quadro 2: Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES	
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial		
Atividades Exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	●				●	Secretarias Formuladoras de Políticas Públicas Contrato de Gestão	
	ATIVIDADES EXCLUSIVAS Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●	Agências Executivas e Autônomas	
	SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●				●	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização →		●			●	Empresas Privadas

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. (1995).

Mas em que medida os objetivos delineados acima distanciam-se do quadro atual das carreiras e como se fundamentam as mudanças nele consideradas necessárias? São estes os tópicos abordados na seção seguinte.

4

Mercado de Trabalho no Setor Público: Diagnóstico e Proposta do Plano Diretor

Nesta seção são discutidos alguns aspectos centrais do mercado de trabalho do setor público, buscando estabelecer correlações e comparações com o mercado de trabalho do setor privado, de forma a ressaltar as graves distorções existentes entre ambos e detalhar as características observadas na

administração pública federal no tocante aos servidores do Poder Executivo. As marcantes discrepâncias que podem ser observadas fornecem o fundamento mesmo da necessidade de ações visando sua correção.

O servidor público possui, em média, um nível de escolaridade superior ao do trabalhador no setor privado. A tabela 1 mostra que, enquanto a maioria dos empregados na região metropolitana de São Paulo (onde o acesso à educação, ao que tudo indica, é mais facilitado) não concluiu o 2º grau,

Tabela 1: Nível de escolaridade Servidores federais x trab. setor privado

	Trab. setor privado (1)	Servidores federais (2)
Analfabeto	5%	1%
1º grau incompleto	43%	14%
1º grau completo	12%	9%
2o grau incompleto	7%	4%
2o grau completo	16%	25%
Superior incompleto	4%	5%
Superior completo	12%	42%
Total	100%	100%

Fonte: Boletim Estatístico do MARE (a partir de dados do SEADE e do próprio ministério). SEADE: dados de 1995; MARE: dados de fev/97.

(1) Inclui os trabalhadores da região metropolitana de São Paulo.

(2) Servidores civis do Poder Executivo (adm. direta, autarquias e fundações)

os servidores públicos federais possuem, predominantemente, curso superior completo. Se considerarmos que a informação relativa aos servidores reflete, via de regra, o seu nível de estudo quando do ingresso nos quadros de pessoal da União (haja vista que é rara a atualização destes dados cadastrais), esta disparidade pode ser ainda maior.

Não há, entretanto, correspondência estrita entre o nível de escolaridade dos servidores civis do Executivo e o perfil dos cargos ocupados pelos mesmos. Apenas 35% dos servidores ocupam cargos cujas atribuições exigem formação superior, enquanto a maior parte - 60% - ocupa cargos que exigem 2º grau para o seu desempenho e 6% exercem atribuições que demandam somente o 1º grau⁴. Se considerarmos que a maioria das atividades finalísticas e de apoio dos órgãos são atribuídas, respectivamente, aos ocupantes de cargos que requerem formação superior e de nível médio, pode-se afirmar que há um excesso de funcionários nas áreas de suporte e escassez nas áreas finalísticas dos diversos órgãos.

Como o processo de reforma do Estado levará o governo federal a centrar suas atividades em áreas consideradas finalísticas - formulação, fomento e execução de tarefas nas quais exerce o seu poder extroverso -, deduz-se que a atual composição da estrutura de cargos do Executivo é incompatível com o papel que lhe está sendo atribuído na esfera federal. É preciso, portanto, fortalecer o sistema de contratação e de carreiras nas áreas consideradas relevantes sob o ponto de vista da gestão de recursos humanos.

Do ponto de vista dos quadros técnicos, gerenciais e operacionais, observa-se que a administração de recursos humanos carece da existência de um sistema de incentivos para o profissional, sendo patente a ausência de uma política orgânica de formação, capacitação permanente e de remuneração condizente com a valorização do exercício da função pública.

O perfil da distribuição de servidores em carreiras apresenta sérias distorções. Do total de funcionários civis estatutários, cerca de 47% estão agrupados fora de carreiras específicas, sem definição de atribuições, alocados no Plano de Cargos e Carreiras - PCC. Ressalta-se, ainda, uma concentração de pessoal nos níveis operacionais, sendo o quadro técnico, representante da inteligência do Estado, bastante reduzido.

4 - Os dados cadastrais demonstram que 42% dos servidores possuem curso superior. Como esta informação pode estar subestimada, uma vez que não é atualizada periodicamente, e apenas 34% do total de cargos ocupados requerem formação de nível superior para o seu desempenho, torna-se evidente a inconsistência entre o grau de escolaridade dos servidores e o perfil dos cargos ocupados atualmente.

Consideram-se carreiras estruturadas apenas a Diplomacia, o Magistério e as dos Militares. São aquelas que possuem uma amplitude entre o piso e o teto salarial (entre a menor e a maior remuneração) que estimula o servidor a buscar a ascensão funcional e possibilita a prática de políticas de promoção baseadas em avaliações de desempenho, conforme podemos observar na Tabela 2. Outras carreiras, como as dos Procuradores, da Polícia Federal, Receita Federal, Finanças, Controle e Orçamento e dos Gestores têm alguma estruturação, mas sua amplitude de remuneração é pequena.

Desequilíbrios nas Remunerações

A característica fundamental do sistema remuneratório da União é o desequilíbrio. Um sistema burocrático de remuneração é um

sistema em que todos os vencimentos estão organizados em uma tabela única, constituída de 30 a 40 entradas. As carreiras se organizam nessa estrutura de remunerações universal. Uma carreira de nível superior terá uma maior extensão e ocupará a faixa superior da tabela, uma carreira operacional situar-se-á na parte inferior da tabela.

Tabela 2: Estrutura das carreiras da administração pública federal
Posição de dezembro - 1996

No Brasil não há nada parecido com um sistema universal e padronizado de remuneração de servidores, do tipo existente nos países desenvolvidos, onde a administração pública burocrática alcançou pleno desenvolvimento. Ou melhor, existe o Plano de Cargos e Carreiras - PCC, que

poderia preencher esse papel, mas que na verdade é apenas a situação da qual todos querem sair para integrarem carreiras específicas que, graças a seu sistema de gratificações especiais, acabam sendo razoavelmente remuneradas. No geral, o que existe é um sistema de remunerações extremamente distorcido, em que algumas carreiras são bem remuneradas, em função de gratificações que visariam premiar desempenho, enquanto que os demais cargos, especialmente os de nível superior do PCC, são mal pagos. São também muito bem remuneradas, quando comparadas com o setor privado, as funções operacionais, que exigem baixa qualificação.

Existe no país uma crença generalizada de que a remuneração dos servidores públicos é baixa. A verdade não é exatamente essa. Elas são baixas para alguns setores, altas para outros. A Tabela 3 baseia-se em uma comparação entre os salários do setor público e do setor privado, na qual foram confrontadas as remunerações de cargos com atribuições semelhantes nos dois mercados. Para o cálculo do salário dos servidores, foi utilizada a estrutura de remuneração e a distribuição dos funcionários na escala salarial de cada cargo. Os dados foram coletados no SIAPE. No caso dos trabalhadores das empresas privadas, foi utilizada a pesquisa de cargos e salários da Coopers & Lybrand. Os valores estão atualizados pela inflação até o mês de maio de 1995. Nos cargos executivos do setor público estão considerados os DASs de 4 a Natureza Especial.

Os resultados mostram que enquanto os executivos e profissionais de nível superior recebem salários mais elevados no setor privado, os menos qualificados (como os que trabalham em atividades auxiliares da administração, CPD, estoques, manutenção, instalação, vigilância, portaria, limpeza e copa, entre outros) têm remuneração substancialmente maior no setor público (os dados detalhados se encontram em anexo no final deste trabalho). A principal consequência desta situação é a dificuldade em recrutar pessoas mais qualificadas na administração pública, importantes para a renovação, criação e disseminação de métodos que contribuam para a modernização gerencial do Estado.

Pode-se argumentar que o leque salarial (a distância entre o menor e o maior salário) é muito grande no setor privado e, conseqüentemente, a estrutura salarial do setor público estaria contribuindo para melhorar o perfil da distribuição da renda no país. Isto é em parte verdade. Entretanto, a ordenação dos salários (do maior para o menor) não é semelhante nos dois setores: esta última característica contribui decisivamente para a desmotivação do servidor, gera distorções na produtividade e desestimula o ingresso no setor público.

Tabela 3: Salários Médios: Setor Público e Privado (reais de maio de 1995)

	SAL. MÉDIO S. PRIVADO	SAL. MÉDIO S. PÚBLICO	DIFERENÇA PÚBL. / PRIV.
CARGOS EXECUTIVOS	7.080	6.069	-14%
CARGOS DE NÍVEL SUPERIOR	1.899	1.814	-5%
CARGOS DE NÍVEL TÉCNICO / MÉDIO	926	899	-3%
CARGOS OPERACIONAIS	437	635	45%

Fonte: MARE / SIAPE e Coopers & Lybrand

Inicialmente, foram levantados os cargos com atribuições semelhantes no setor público e no privado. Para calcular a remuneração média de cada cargo, foi utilizada, no setor privado, o salário médio, independentemente do porte e da localidade das empresas; para o setor público, foram consideradas a estrutura de remuneração e a distribuição de frequência dos servidores na escala salarial de cada cargo. Para os executivos, foi feita uma amostra do valor da remuneração dos ocupantes de DAS de diversos níveis, considerando o diretor-presidente como DAS de Natureza Especial, diretores como DAS-6 e gerentes como DAS-5, exceto para os cargos da área jurídica, que têm uma estrutura hierárquica um pouco distinta. Não estão incluídos benefícios indiretos dos cargos.

Destarte, a inexistência tanto de uma política de remuneração adequada (dada a restrição fiscal do Estado) como de uma estrutura de cargos e salários compatível com as funções exercidas, e a rigidez excessiva do processo de contratação e demissão do servidor (agravada a partir da criação do Regime Jurídico Único), tidas como as características marcantes do mercado de trabalho do setor público, terminam por inibir o desenvolvimento de uma administração pública moderna, com ênfase nos aspectos gerenciais e na busca de resultados.

Tabela 4: Distribuição do Quantitativo de Pessoal Por Escolaridade

Posição de maio/97

	Superior		Intermediário		Auxiliar		Total***	
	Servidores	%	Servidores	%	Servidores	%	Servidores	%
Presidência**	1.418	48	1.427	48	103	3	2.948	100
EMFA	159	18	609	67	136	15	904	100
Ex-Ministérios	483	17	2.361	83	5	0	2.849	100
AGU	43	81	10	19	0	0	53	100
Adm.Ref.Estado	337	32	675	64	44	4	1.056	100
Aeronáutica	1.634	17	6.486	68	1.435	15	9.555	100
Agricultura	4.737	26	11.427	63	1.870	10	18.034	100
Ciência e Tecnologia	2.327	49	2.304	49	79	2	4.710	100
Comunicações	159	14	999	86	9	1	1.167	100
Cultura	1.386	49	1.360	48	89	3	2.835	100
Educação	87.420	51	66.522	39	18.232	11	172.174	100
Esportes	31	29	73	69	2	2	106	100
Exército	1.666	13	9.409	72	1.908	15	12.983	100
Fazenda	8.938	33	17.202	64	641	2	26.781	100
Ind. e Comércio	712	33	1.409	65	55	3	2.176	100
Justiça	1.930	8	20.432	89	504	2	22.866	100
Marinha	1.590	14	7.943	70	1.894	17	11.427	100
Meio-Ambiente	2.048	33	3.935	64	182	3	6.165	100
Minas e Energia	643	32	1.322	66	52	3	2.017	100
Planejamento	2.640	23	8.931	77	7	0	11.578	100
Previdência	11.339	24	35.860	76	199	0	47.398	100
Relações Exteriores	1.838	57	1.395	43	6	0	3.239	100
Saúde	36.785	29	88.654	70	1.299	1	126.738	100
Trabalho	4.012	49	4.123	50	43	1	8.178	100
Transporte	1.131	21	4.319	78	56	1	5.506	100
Total	175.406	35	299.187	59	28.850	6	503.443	100

Fonte: SIAPE - MARE.

obs.: não inclui Inativos e Inst. de Pensão

* Cargos Ocupados.

** Inclui a Vice-Presidência e a SAE.

*** Excluídos os cargos sem informações, que representam cerca de 3% do total.

Outros dados, na verdade, tornam a situação ainda mais inconsistente, do ponto de vista de uma administração gerencial. Conforme já apontado, os cargos de nível superior ocupados representam apenas 35% do total de cargos ocupados do Poder Executivo Federal. Apenas no Ministério da Educação, na Ministério das Relações Exteriores e na Advocacia Geral da União, a relação entre o número de servidores nível superior e o total de servidores do órgão é equivalente ou superior a 50% (Tabela 4).

Além disso, existe um número reduzido de servidores nas áreas formuladoras de políticas e que pressupõem poderes de Estado: apenas 6% do total de servidores atua nas áreas de

fiscalização, polícia, diplomacia, jurídica e orçamento, planejamento e gestão pública (Tabela 5).

Deve-se frisar, como distorção da política remuneratória, o fato já apontado dos servidores de nível superior, que exercem atividades nas áreas relacionadas ao novo papel do Estado, ganharem menos que seus pares no setor privado; ao contrário do que ocorre com os servidores que se encontram nas atividades de apoio.

Em resumo, a discussão acima demonstrou que não há uma correlação direta entre a escolaridade dos servidores, os cargos que

ocupam e suas respectivas atribuições, enquanto as carreiras específicas de uma atividade ou órgão (assim como suas gratificações) e a quantidade excessiva de cargos de apoio são incondizentes com o processo de reconstrução do Estado, o qual deverá levar os servidores a desempenharem uma gama maior de atribuições que exigirão habilidades variadas. Neste sentido, uma reformulação do sistema de carreiras, que o torne compatível com a reforma em curso, associada ao estímulo à capacitação, torna-se fundamental.

A gestão de recursos humanos deve direcionar os seus esforços para corrigir as atuais distorções salariais inibidoras do desenvolvimento profissional dos indivíduos; flexibilizar o atual sistema de cargos e carreiras; introduzir formas adequadas de estímulo à capacitação; e concentrar o recrutamento de pessoal nas áreas finalísticas que se encontram desfortalecidas. Em suma, é fundamental transformar o atual perfil do servidor público, dotando-o de características eminentemente gerenciais, a fim de que o mesmo possa se adequar e contribuir decisivamente para a reforma da administração pública brasileira em curso.

Um fator central para a transformação do perfil do servidor público é a modalidade da capacitação que vem sendo empregada para o seu desenvolvimento. Da política de capacitação implementada advém, em grande medida, a qualidade do servidor público e do aparelho estatal em que atua.

Tabela 5: Quantitativo de servidores exercendo atividades do Núcleo Estratégico.

Posição de junho/97

área jurídica	3.959
diplomacia	1.647
políticas públicas	16.212
polícia	6.212
fiscalização	7.429
total	35.459
% do total de servidores	6%

Fonte: SIAPE-MARE

5

Formação e Capacitação na Construção de um Novo Estado

Ao se tratar de buscar a reconstrução do Estado emerge de imediato o tema essencial da requalificação de seus quadros, tema esse que igualmente deve ser visto dentro de uma perspectiva profundamente renovada.

Do mesmo modo como se pode observar nas organizações privadas, os novos processos de trabalho que vêm sendo implantados nas organizações públicas implicam um corpo de profissionais com amplo domínio sobre a missão da organização, com conhecimentos mais variados e integrados sobre o processo produtivo e, acima de tudo, com atitudes de muito maior independência e poderes para a tomada de decisões. O Estado, como qualquer organização contemporânea, demanda uma permanente capacidade de inovação, em lapsos de tempo cada vez mais curtos, exigindo para tanto uma aproximação muito maior entre os diferentes níveis hierárquicos e setores. A contribuição de cada indivíduo passa assim a ser preciosa, e conseqüentemente, seu desenvolvimento - conhecimentos, habilidades e atitudes - um recurso estratégico da instituição.

Esta seção procura traçar os perfis dos agentes necessários ao funcionamento do novo Estado e as formas possíveis para sua capacitação.

Novos Perfis

É possível afirmar que no Novo Estado a administração pública deverá ser composta por dois tipos de instituições: as de formulação e controle e as de execução; a natureza das últimas pode variar, como se fez referência acima, em estatais e públicas não-estatais. Por definição, as últimas não pertencerão ao Estado; entretanto deverão estar subordinadas ao controle estatal.

As atribuições do núcleo estratégico indicam a necessidade de profissionais generalistas⁵, capazes de integrar conhecimentos diversos que permitam escolhas estratégicas e eficientes. A inclinação para a inovação deve estar presente inclusive na formulação de novas funções de produção na prestação de serviços, por exemplo. A exploração de tecnologias e políticas que efetivamente permitam o acesso universal a serviços como os da saúde e da educação, implica a escolha de caminhos pouco convencionais.

Nesse espaço a capacidade de interlocução com os diferentes *stakeholders* das diferentes políticas é fundamental. É necessário qualificar esses quadros para a negociação, dotando-os de forte propensão para escutar os diversos atores, suas propostas, e acima de tudo tornando-os capazes de construir alianças estratégicas entre esses e o poder público, de modo a facilitar a implementação de políticas. Ao perfil desses profissionais deve-se acrescentar duas dimensões mais: de um lado, a competência para avaliar as políticas; de outro, monitorar as organizações “contratadas” para a prestação de serviços.

Finalmente, é fundamental que esse grupo defenda o que a sociedade define como *interesse público* (Bresser Pereira, 1997a).

A implementação das políticas deverá se realizar em organizações possuidoras de muito maior autonomia administrativa. A gestão dessas exige que sejam conduzidas por administradores públicos dotados de capacidade de promover mudanças; que gerenciem com competência seus recursos financeiros, informacionais e principalmente humanos.

Nunca será demais repetir que a gestão de recursos humanos não se limita apenas à administração do pessoal. Esta constitui apenas um aspecto. A questão dos recursos humanos é também a gestão provisional, a avaliação dos resultados, a avaliação dos potenciais, a orientação, a formação, a responsabilização, a valorização, o diálogo social, a organização do trabalho...

5 - A despeito dos esforços realizados desde a década de 70 (Relatório Fulton) com o sentido de fortalecer os especialistas, o serviço público britânico, de fato, tem preferência, para postos em seu núcleo central, por generalistas (Richards, 1996).

A gestão de recursos humanos deve se difundir em todos níveis da administração. (Vallemont, 1996, 12)

Busca-se assim transformar as organizações públicas em instituições ágeis, menos hierarquizadas, com forte comprometimento de seu corpo de servidores. Instituições que buscam resultados que são valorizados pelos cidadãos. Organizações transparentes ao controle estatal e controle social.

O perfil da liderança dessas instituições, seja dos dirigentes como da gerência intermediária, deve compor conhecimentos e comportamentos para introduzir profundos processos de mudança e mantê-las permanentemente aberta às oscilações do ambiente externo. Assim como colocou Sue Richards (1989):

Tomar iniciativas, responsabilizar-se pessoalmente pela melhor performance da organização é uma abordagem que vai bem mais além dos modelos mecanicistas e, em realidade, das tradições burocráticas estatais, que induzem a estilos de comportamento fundados na resposta aos estímulos exteriores, mais que sobre a busca ativa de altas performances. Faz-se necessário implementar políticas de valorização de recursos humanos que permitam aos gestores públicos desenvolver não somente suas competências mas também sua auto-confiança, e comportamentos que conduzam a essa atitude ativa. (Richards, 1989)

É possível se fazer referência ainda a mais dois grandes grupos. O primeiro constituído por uma gama de especialistas de diversas naturezas, com formações mais ou menos amplas, segundo as combinações técnicas que forem sendo implantadas. Assim, poderão se fortalecer estratégias como aquelas que estão sendo adotadas na saúde, em que uma parte do primeiro atendimento é feito pelos agentes de saúde. Alternativas semelhantes podem se mostrar muito vantajosas para a administração pública brasileira que, em geral, possui um grande contingente de servidores de nível médio; esses quadros poderiam ser requalificados para exercerem novas funções técnicas.

Para o conjunto desses profissionais é preciso permitir aperfeiçoamentos técnicos especializados, mas também o aprendizado de competências administrativas.

O quarto grupo deve desenvolver atividades de apoio. Esse grupo terá tendência a diminuir tendo em vista que as tecnologias de informação disponíveis permitem a extinção de inúmeras funções.

No entanto, a atividade de comunicação, interna e externa, ganha maior relevância. Toda sorte de atendimento ao público é portanto enfatizada.

Perspectivas para a formação e requalificação dos quadros

Vejamos agora como qualificar os novos perfis.

A formação do grupo que deve compor o núcleo estratégico supõe conhecimentos sólidos em disciplinas básicas, aferidos em concursos públicos. Pressupõe igualmente um programa de formação inicial, a ser complementado por eventos de educação continuada, ao longo da carreira. A própria trajetória a ser percorrida pode ser planejada de modo a permitir a aquisição de perspectivas diferentes da mesma organização, ou períodos probatórios em unidades estratégicas das organizações (Richards, 1996).

As carreiras do núcleo estratégico possivelmente são aquelas referentes às funções tradicionais da administração pública (ou típicas de Estado) ligadas à gestão das finanças públicas -Tesouro e Orçamento - do pessoal civil, da formulação e monitoramento da implementação das políticas e da regulação dos serviços públicos.

No campo do monitoramento há competências novas a serem desenvolvidas : uma cultura contratualista em relação a outras organizações públicas, uma cultura associativa com parceiros de outras esferas de governo e/ou instituições da sociedade civil.

Da mesma forma a regulação dos serviços privatizados impõe a absorção e desenvolvimento de conhecimentos que permitam ao poder público salvaguardar os interesses de consumidores e uma pluralidade de produtores.

No campo da capacitação dos gerentes públicos, novas estratégias vem se firmando. A visão de que o gerente deve integrar funções tanto no campo dos recursos humanos, como informacionais e financeiros empresta um significado distinto a esse cargo.

A educação para a gerência está se tornando progressivamente mais aplicada. Ao lado de estudos de caso, que simulam a integração de múltiplas dimensões no processo decisório, pode-se também fazer referência ao *Action Learning* (Mc Laughlin and Thorpe, 1993) metodologia baseada em resolução de problemas reais, discutidos em grupos de pares mediados por um facilitador.

No quadro seguinte, Mc Laughlin e Thorpe (1993) mostram as principais características do *Action Learning* em oposição à visão tradicional da educação gerencial:

Quadro 3
PARADIGMAS DA EDUCAÇÃO GERENCIAL

	Educação gerencial tradicional	Action Learning
Visão de mundo	Existe uma noção de prática gerencial correta estabelecida através da pesquisa que define o currículo	O currículo é definido pelo gerente ou organização
	Gerentes devem aprender e modelos que derivam da teoria	Os gerentes devem participar de um grupo orientado por um facilitador no qual cada membro está numa posição semelhante, no qual aprendem a resolver problemas, aprendem competências gerenciais e desenvolvem a si mesmos
Objetivo prático	O auto-desenvolvimento não é importante	O auto-desenvolvimento é muito importante
	O mundo deve ser um objeto de estudo	O mundo é um lugar para agir e mudar
	Educação gerencial é "para" o gerente	Educação gerencial é "pelo" gerente
	Especialistas são vistos como a mais elevada forma de conhecimento	Especialistas são vistos com cautela
	Especialistas devem decidir sobre o que deve ser aprendido, quando e quanto	O gerente assume a responsabilidade por seu desenvolvimento decidindo o que estudar, incluindo o que aprender, inclusive como e quando parar e avaliar o que deve ser aprendido
	Educação gerencial parte de pesquisas e idéias comprovadas, que então as pessoas relacionam ao modo de empregá-las para agir de modo diferente ou fazer coisas diferentes	A educação gerencial se dá através do auto-desenvolvimento no lidar com problemas com o apoio do conjunto para gerenciar mudanças e criar competências gerenciais
	Modelos, conceitos e idéias existem para oferecer instrumentos para pensar e agir	Modelos, conceitos e idéias são desenvolvidos em resposta a problemas
	O aprendizado é um processo individual	O aprendizado é um processo social - "companheiros na adversidade"
	Pesquisa orientada teoricamente	Pesquisa orientada pela prática
Manifestação	Pressupõe que uma teoria adequadamente testada é capaz de oferecer conhecimento confiável, que permite a previsão e a produção de situações ideais. exige conhecimento prévio de modelos passados tanto para serem testados como para serem usados como fundamento de novas teorias	Baseado no pressuposto de que a pesquisa de sistemas organizacionais e, paradoxalmente, aquela relativa às melhores formas de compreender questões sobre organizações, pessoas e gerentes é uma tentativa de mudá-los

(Mc Laughlin e Thorpe, 1993, 23)

De fato a idéia de que a capacitação deve se ajustar às necessidades individuais não é somente destacada para os gerentes :

Os programas atuais de reforma estão adotando uma abordagem altamente pragmática para maximizar a efetividade de todos os níveis do corpo de servidores. Os programas de treinamento para assegurar competência são crescentemente talhados para se ajustar a necessidades individuais.

Também estão sendo introduzidas técnicas de avaliação de desempenho, que identificam forças e fraquezas de contribuições individuais e o planejamento personalizado de carreiras para que ambições e aspirações individuais elevem o desempenho geral do governo.(Kaul, 1996)

De todas maneiras, a capacitação deve estar relacionada aos resultados institucionais esperados, se possível pré-definidos por indicadores de desempenho. Deve poder responder às seguintes questões:

- quais problemas de realização existem na organização?
- o que causa esses problemas?
- a capacitação é uma resposta apropriada?
- quem deve ser capacitado, quando e por quanto tempo?
- qual conteúdo?

Dentro da perspectiva adotada, a avaliação - sobretudo a de impacto - passa a ser uma consequência da ligação entre desenvolvimento institucional e treinamento : se indivíduos, equipes ou organizações indicam melhor desempenho é por que o último atingiu os objetivos.

Onde houver uma área de treinamento, essa deve estar intimamente ligada ao plano de recursos humanos, e esse ao plano estratégico da organização. Deve poder identificar com precisão quais são as novas habilidades e conhecimentos a serem absorvidos pelos indivíduos, ou ainda oferecer alternativas desejadas pelos indivíduos para seu aperfeiçoamento profissional.

Deve também verificar as diferentes modalidades de treinamento existentes, comparando-as em termos de eficácia e custos. Há um campo largo de ação no uso de recursos internos à organização, desde que essa apoie seu sistema de capacitação. Muito também pode ser feito por ensino auto-instrucional e não faltam tecnologias para

implementá-lo. É preciso, no entanto, estar atento para o fato de que o ensino profissional de adultos requer que o aprendizado se dê a partir da própria experiência do sujeito.

Os sindicatos podem também se constituir em ator importante nesse processo, estabelecendo diversos modos de parceria, seja garantindo que planos de capacitação sejam implementados, seja abrigando a capacitação em suas atividades.

A capacitação para a mudança tem desempenhado nas organizações públicas brasileiras um papel relevante. O resultado dos treinamentos podem se fazer sentir, de imediato, no nível de motivação; e em seguida, em iniciativas de transformação de uma realidade que está a exigir uma reestruturação profunda e urgente.

6

A Implementação da Nova Política de Recursos Humanos

Esta seção apresenta algumas das principais realizações do MARE em termos da implementação da nova política de recursos humanos. Foram selecionados exemplos tanto da criação de carreiras pertencentes ao núcleo estratégico do Estado quanto da reorganização das atividades de apoio. Da mesma forma, são brevemente apresentadas as atividades voltadas para a capacitação de servidores, presentemente desenvolvidas pela ENAP e os concursos realizados entre 1995 e 1998.

6.1 Criação e reestruturação de carreiras e cargos

As recentes ações voltadas para a criação de novas carreiras visaram fortalecer a atuação do Estado em atividades essenciais e possibilitar a efetiva administração de seus recursos humanos. Para tanto foram criadas carreiras em áreas essenciais - supervisão médico-pericial, análise de comércio exterior e fiscalização de defesa agropecuária - com requisitos de maior qualificação para o ingresso, foram definidas atribuições amplas para as mesmas e criadas regras para facilitar o remanejamento de seus integrantes no interesse da administração pública concomitantemente a regras que garantam a sua unidade e a sua consolidação nos diversos órgãos. Além disso, parte da remuneração destas carreiras foi associada ao desempenho, em conformidade com os princípios da administração gerencial, voltada para resultados.

Entre as novas carreiras, foi criada a de Analista de Comércio Exterior, apresentada como exemplo, a ser lotada em diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, visando integrar, revitalizar e modernizar a capacidade de gestão e de implementação de políticas

na área de comércio exterior, de forma permanente e eficaz, atendendo à diversificação dos interesses brasileiros no novo cenário internacional e nacional. Se por um lado a rapidez do processo de globalização criou novas possibilidades de negócios para as empresas brasileiras, por outro acirrou-se a competição entre produtos brasileiros e estrangeiros no mercado doméstico e em outros mercados, aumentando o potencial de conflito por questões comerciais. Ademais, o bom desempenho comercial do país representa um fator importante para auxiliar o processo de estabilização econômica, viabilizando um ingresso constante de recursos externos. Nesse contexto, a consolidação da defesa dos exportadores brasileiros contra acusações de comércio desleal e dos produtores nacionais contra essa concorrência no mercado doméstico, a ampliação das exportações brasileiras, a negociação de acordos de comércio preferenciais com alguns países e a formação de blocos comerciais assumem relevância, necessitando de pessoal capacitado para sua concretização. A lotação dos cargos da carreira dar-se-á em diversos órgãos do Poder Executivo Federal, uma vez que a política de comércio exterior é desenvolvida no âmbito da Câmara de Comércio Exterior, integrada por diversos Ministérios.

As atribuições da nova carreira foram definidas de forma abrangente e genérica. As atividades do Analista em Comércio e Exterior englobam a formulação, a implementação, o controle e

avaliação das políticas públicas. É importante frisar que as regras referentes ao ingresso na nova carreira e a sua estrutura são semelhantes às de outras carreiras do mesmo nível e brevemente, serão definidos critérios semelhantes de promoção. A fim de garantir a unidade que caracteriza uma carreira, dado que os integrantes da maioria da carreira de Analista de Comércio Exterior poderão exercer variadas atividades, estar dispersos geograficamente e até mesmo em certos casos ter exercício em diversos órgãos e entidades, foi qualificado o Ministério da

Principais carreiras criadas.

Carreira ou cargo	Área de atuação	Instrumento Legal
Supervisor Médico-Pericial.	Gestão das atividades de perícia médica no INSS.	Lei n.º 9.620, de 2 de abril de 1998.
Analista de Comércio Exterior.	Políticas de comércio exterior na administração federal.	Lei n.º 9.620, de 2 de abril de 1998.
Fiscal de Defesa Agropecuária.	Fiscalização e controle de produtos agropecuários, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.	Lei n.º 9.620, de 2 de abril de 1998.

Indústria, do Comércio e do Turismo para atuar na administração dessa carreira como seu Órgão Supervisor. O Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo 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.

Entre as ações voltadas para a racionalização da estrutura de atividades auxiliares pode ser destacado o reagrupamento de diversos cargos - de forma a tornar as suas atribuições mais genéricas, para viabilizar o aproveitamento dos recursos humanos que desempenham essas atividades - que está em processo de conclusão, e a extinção de cargos cujas atribuições não são necessárias de forma permanente e podem ser exercidas por terceiros contratados especialmente para esse fim.

Por meio da edição de Medidas Provisórias foram extintos os seguintes cargos, dentre outros: *Açougueiro, Agente de Colocação, Agente de Limpeza e Conservação, Adrecista, Alfaiate, Agente de Portaria, Agente de Serviços Gerais, Agente de Vigilância, Ajudante Administrativo, Ajustador, Mecânico, Almoхарife, Armazenista, Artífice, Artífice de Confecção de Roupa e Uniforme, Ascensorista, Auxiliar de Almoхарifado, Auxiliar Operacional de Serviços Diversos, Barbeiro, Bombeiro, Cabeleireiro, Carpinteiro, Carteiro, Contínuo, Copeiro, Costureiro, Cozinheiro, Encadernador, Garçom, Governanta, Guarda, Jardineiro, Lavadeira, Lancheiro, Passadeira, Mensageiro, Motorista, Pintor, Padeiro, Pedreiro, Recepcionista, Servente de Obras, Telefonista, Vidreiro, Vigia, Vigilante e Zelador, Agente de Serviços Complementares, Arquivista, Auxiliar Agropecuária, Auxiliar Operacional de Agropecuária, Auxiliar Rural, Auxiliar Técnico Administrativo, Classificador de Cacau, Desenhista Técnico, Digitador, Enumerador, Especialista Nível Médio, Fiscal de Abastecimento e Preços, Fiscal de Tributo do Açúcar e do Álcool, Locutor Comentarista Esportivo, Locutor Esportivo, Oficial de Manutenção, Oficial de Previdência, Operador de Cabo, Operador de Máquina de Terraplanagem, Operador de Micro Sistemas, Operário de Campo, Perfurador Digitador, Prático Agrícola, Secretaria, Seleiro, Servente de Limpeza, Servente de Obras, Técnico Atividades Apoio Operacional, Técnico em Cadastro, Técnico em Secretariado, Técnico Pessoal, Tesoureiro Auxiliar, Tratador de Animais, Tratorista, Vendedor Artesanato e Vestiarista.*

EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE DENOMINAÇÕES DE CARGOS PÚBLICOS			
1995	1996	1997	1998 (fev)
4.925	3.800	3.800	1.135

Em decorrência das medidas adotadas, reduziu-se o quantitativo de denominações de cargos públicos conforme demonstra o quadro a acima.

6.2 Correção de distorções na remuneração

Outra iniciativa do Executivo teve por objetivo dar continuidade ao processo de fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, por meio da revisão das remunerações de algumas carreiras e cargos da área jurídica, da área de relações exteriores, dos servidores integrantes do Grupo de Informações e dos servidores que atuam no processo de reforma agrária, e na formulação, controle e avaliação de políticas públicas, mediante a criação ou elevação do valor de gratificações variáveis que serão pagas de acordo com o desempenho do servidor e com as atribuições das carreiras ou cargos, visando aumentar a motivação e a qualificação dos quadros de pessoal.

Com a criação das Gratificações de Desempenho, deu-se prosseguimento ao processo de aperfeiçoamento dos instrumentos que associam parte da remuneração ao desempenho do servidor, em conformidade com os princípios da administração gerencial, voltada para resultados. Para evitar que todos os ocupantes das carreiras e cargos beneficiários recebam o valor máximo de pontos de avaliação de desempenho individual e para que as chefias assumam efetivamente o seu papel gerencial, o que inclui a gestão de pessoal, foi criada uma regra de ajuste forçado para organizar de forma eficiente e realista a distribuição das avaliações.

Foi limitado o recebimento das gratificações associadas ao desempenho em órgãos em que não haja previsão de lotação de cargos da carreira, por não estarem associados às atribuições das mesmas. Em órgãos cujas competências não estejam intrinsecamente relacionadas com as atribuições das novas carreiras, as gratificações não serão devidas, com exceção a ocupantes de cargos em comissão de Natureza Especial, DAS-6, DAS-5 e DAS-4 e a cedidos para a Presidência ou Vice-Presidência da República, dada a relevância destes últimos.

O quadro da próxima página apresenta as principais gratificações de desempenho.

6.3 Política de concursos anuais

A programação de concursos públicos está sendo planejada considerando um horizonte de cinco anos. A programação em vigor para o recrutamento de quadros nas carreiras do Núcleo Estratégico alcança até o ano 2.000 e prevê o recrutamento de 7.225 servidores em 18 cargos e carreiras, mediante concursos públicos anuais. Com base na programação de concursos desde 1995, foram recrutados mediante concurso público, 4.963 servidores para atividades de alta qualificação, destinadas a resgatar a capacidade de formulação de

Medida	Beneficiário	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 e Pesquisa do IPEA e de Técnico de Planejamento P-1.501, do Grupo TP - 1.500.	Lei n.º 9.625, de 7 de abril de 1998 Em vigência desde a Medida Provisória n.º 1.548, de 7 de fevereiro de 1995.
Gratificação de Desempenho da Atividade de Fiscalização.	Engenheiro Agrônomo, Zootecnista, Químico e Farmacêutico do MARA.	Lei n.º 9.641, de 25 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória n.º 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 n.º 9.641, de 25 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória n.º 807, de 30 de dezembro de 1994.
Gratificação de Desempenho Diplomático e de Desempenho de Atividade de Chancelaria.	Carreiras de Diplomata e de Oficial de Chancelaria.	Lei n.º 9.625, de 7 de abril de 1998 Em vigência desde a Medida Provisória n.º 745, de 2 de dezembro de 1994.
Gratificação de Atividade de Informações Estratégicas.	Cargos de nível superior e intermediário do Grupo de Informações.	Lei n.º 9.651, de 27 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória n.º 1.585, de 9 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 n.º 9.651, de 27 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória n.º 1.585, de 9 de setembro de 1997.
Gratificação de Desempenho de Função Essencial à Justiça.	Carreiras de Advogado da União, de Assistente Jurídico e Defensor Público da União e cargos de Procurador e Advogado de autarquias e fundações e de Assistente Jurídico.	Lei n.º 9.651, de 27 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória n.º 1.585, de 9 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 n.º 9.638, de 20 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória n.º 1.548-36, de 2 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 n.º 9.647, de 27 de maio de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória n.º 1.660, de 18 de maio de 1998.
Gratificação de Desempenho e Eficiência	Carreiras de Supervisor Médico-Pericial e de Analista de Comércio Exterior.	Lei n.º 9.620, de 2 de abril de 1998. Em vigência desde a Medida Provisória n.º 1.588, de 12 de setembro de 1997.
Gratificação de Atividade de Defesa Agropecuária.	Fiscal de Defesa Agropecuária.	Lei n.º 9.620, de 2 de abril de 1998 Em vigência desde a Medida Provisória n.º 1.588, de 12 de setembro de 1997.

políticas e de operação dos serviços essenciais ao aparelho do Estado, conforme pode ser verificado na tabela.

O recrutamento de novos servidores está orientado para a priorização do provimento de cargos nas áreas de formulação de políticas

e de exercício de funções típicas de Estado. Procura-se evitar o preenchimento de vagas para atividades de menor qualificação e em áreas de apoio administrativo. São atividades onde o avanço de informatização, a revisão de rotinas e procedimentos deverão produzir profunda reestruturação de cargos e atribuições e nas quais está ocorrendo o processo de extinção de cargos. Por outro lado, trata-se de áreas nas quais se verificam excessos localizados de servidores, no âmbito da administração federal.

Servidores recrutados em cargos e carreiras de Estado

Carreiras/Cargos	Órgão	N.º de Vagas Preenchidas			
		1995	1996	1997	Total
Advogado	Vários	9	17	14	40
Advogado da União	AGU	0	30	1	31
Analista de Finanças e Controle	MF	45	83	92	220
Analista de Orçamento	MPO	0	39	28	67
Analista de Informações	PR	22	0	0	22
Assistente Jurídico	Vários	12	4	4	20
Auditor Fiscal do Tesouro Nacional	MF	271	1	161	433
Desenvolvimento Tecnológico	Vários				
Tecnologista Senior		5	7	0	12
Tecnologista Pleno		26	64	9	99
Tecnologista Junior		57	69	58	184
Diplomacia	MRE				
Terceiro Secretário		12	43	29	84
Oficial de Chancelaria	MRE	5	41	0	46
Engenheiro Agrônomo	INCRA	24	15	77	116
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	MARE	0	52	71	123
Fiscal do Trabalho	MTb	532	483	14	1029
Pesquisador em Ciência e Tecnologia	Vários				
Pesquisador Titular		2	10	1	13
Pesquisador Associado		3	6	1	10
Pesquisador Adjunto		15	19	6	40
Assistente de Pesquisa		41	25	23	89
Polícia Federal	MJ				
Perito Criminal Federal		21	76	10	107
Agente de Polícia Federal		0	264	544	808
Escrivão de Polícia Federal		64	40	382	486
Delegado de Polícia Federal		46	132	10	188
Procurador Autárquico	Vários	379	96	163	638
Técnico de Planejamento e Pesquisa	IPEA	0	33	25	58
Total		1.591	1.649	1.723	4.963

6.4 Ações de capacitação

A Política Nacional de Capacitação deverá ser regulamentada em decreto a ser editado até o final do ano. Uma minuta do decreto foi disponibilizada pela Internet para colher comentários e sugestões, enfatizando a participação dos coordenadores de recursos humanos dos diversos órgãos e entidades.

Para o biênio 1998-99, o Plano Nacional de Capacitação prevê a priorização dos seguintes segmentos do quadro de servidores federais:

- agentes de atendimento ao público;
- gerência operacional e intermediária;
- gerência estratégica;
- agentes de apoio administrativo;
- coordenadores de recursos humanos;
- servidores redistribuídos.

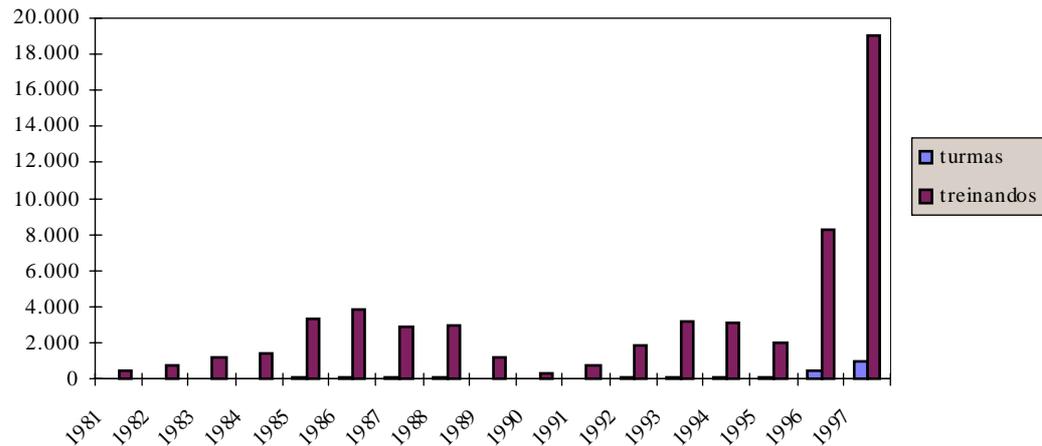
As ações de capacitação nesse período deverão abranger, prioritariamente, conteúdos voltados para o desenvolvimento da reforma do aparelho do Estado:

- princípios e instrumentos da administração pública gerencial;
- informação e informática;
- gestão de recursos humanos;
- gestão orçamentária e financeira;
- contabilidade gerencial;
- sistemas auxiliares da administração federal;
- desenvolvimento gerencial;
- atendimento ao público;
- qualidade na administração pública;
- licitações, compras e contratos.

A ENAP vem implementando parte da política de capacitação descrita anteriormente. A Escola está atuando fortemente na concepção e realização de programas de educação continuada para o servidor, alcançando resultados expressivos: em 1995, foram oferecidos 14 cursos regulares, com 141 turmas, alcançando 1.964 servidores; em 1996, foram oferecidos 29 cursos regulares, com 388 turmas, alcançando 8.279 servidores federais; em 1997, foram treinados 19.349 servidores, com a oferta de 53 cursos, com 987 turmas,

diretamente pela ENAP e por instituições fora de Brasília. Em 1998, os resultados até o mês de junho perfazem 289 turmas, com 4.442 treinados, nos cursos já concluídos, sendo que a previsão é de alcançar 22 mil treinados até o final do ano. O gráfico a seguir apresenta os resultados anuais, desde o início das atividades da Escola.

ENAP
Número de Turmas e Treinados
1981 a 1997



Fonte: ENAP

Os cursos de educação continuada têm oferecido conteúdos definidos em sintonia com as concepções, diretrizes e necessidades dos projetos da reforma do aparelho do Estado. Destinam-se não apenas a aumentar a capacitação técnica do servidor, mas também a engajá-lo como agente de mudanças. Os conteúdos abrangidos pelos cursos têm compreendido, em especial as áreas de:

- informação e informática;
- recursos humanos e gerenciamento;
- legislação e orçamento;
- gestão governamental.

A ENAP atua também na formação inicial de quadros para as carreiras, papel fortalecido pela implementação da nova política de recursos humanos, que retomou a realização de concursos públicos anuais. O quadro a seguir apresenta os resultados dos cursos de longa duração, preparatórios ao ingresso nas carreiras de Estado de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analista de Orçamento e Oficial de Chancelaria. A aprovação nesses cursos encerra a segunda etapa do concurso público de acesso às carreiras, habilitando o candidato a tomar posse no cargo respectivo.

ENAP - Formação para Carreiras de Estado

Carreira	N.º de Concursados		
	1996	1997	1998 ¹
Espec. em Pol. Públicas e Gestão Governamental	53	96	107
Analista de Orçamento	-	31	94
Oficial de Chancelaria	49	-	-
TOTAL	102	127	201

Fonte: ENAP

1 - dados até junho de 1998.

Bibliografia

- BLANK, Rebecca M. "An Analysis of workers' choice between employment in the public and private sectors", In: *Industrial and labor relations review*, v.38, n.2, 1985.
- Brasil. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília - DF: Presidência da República, 1994.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Cidadania e Res Publica: A Emergência dos Direitos Republicanos*(mimeo), 1997a.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- BRESSER PEREIRA, L. C. "Da administração pública burocrática à gerencial." *Revista do Serviço Público* (Separata), Ano 47, v.120, n.1, Jan-Abr, 1996.
- BRESSER PEREIRA, L.C., PRZEWORSKI, A., MARAVALL, J.M. *Economic reforms in new democracies; A social-democratic approach*. Canadá: Cambridge University, 1993.
- CAVALIERI, Cláudia H. e FERNANDES, Reynaldo. Diferenciais de salário por gênero e cor: uma comparação entre as regiões metropolitanas brasileiras. In: *Encontro Nacional de Economia*, 23, 1995, Salvador. Anais... Salvador:1995.
- EHRENBERG, Ronald G. e SCHWARZ, Joshua L. Public sector labor economics. In: ASHENFELTER, O., LAYARD, R. *Handbook of labor economics*, v.II. (North-Holand): Elsevier, 1986.
- EHRENBERG, Ronald G. e SMITH, Robert S. *Modern labor economics*. New York: Harper Collins College Publishers, 1994, 5.ed.
- HEWITT, Daniel, VAN RIJCKEGHEM, Caroline. *Wage expenditures of central governments*. (s.1.): (s.n.), 1995.
- IBGE. *Pesquisa nacional por amostragem de domicílio - 1993*. Rio de Janeiro: 1995.
- Kaul, Mohan. "Civil Service Reforms: learning from Commonwealth experiences", *Public Administration and Development*, Vol 16, 131-150, John Wiley and Sons, Ltd, 1996.
- LEVY, Evelyn. *Formação e Capacitação na Construção de um Novo Estado*. (mimeo), 1997.
- MACEDO, Roberto. *Os salários nas empresas estatais*. São Paulo/Brasília: Nobel/ Ministério do Trabalho, 1985.
- MARCONI, Nelson. "Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado". *Revista do Serviço Público*. Ano 48, n.1, Jan-Abr, 1997.
- MARTINS, Luciano. Estatização da economia ou privatização do Estado. *Ensaios de opinião*, v.2, n.7. 1978.
- Mc Laughlin, Hugh and Thorpe, Richard. "Action Learning - a Paradigm in Emergence: the Problems facing a challenge to traditional management education and development", in *British Journal of Management*, vol 4, 19-27, John Wiley and Sons, 1993.
- IPEA *Mercado de trabalho — Conjuntura e análise*. Rio de Janeiro: Ipea, 1996.
- PEDERSEN, P.J. et al. Wage differentials between the public and private sector. *Journal of public economics*, n.41, 1990.
- Richards, David. "Appointments to the highest grades in the civil service - drawing the curtain open" *Public Administration*, vol. 74, number 4, Basil Blackwell, Winter, 1996.
- Richards, Sue. "Former des managers pour la modernisation du service public, le rôle du Management Development", *Revue Française d'Administration Publique*, no 51,

- jui-sep 1989, Institut International d'Administration Publique, Paris, 1989.
- SALDANHA, R., MAIA, R., CAMARGO, J.M. *Emprego e salário no setor público federal*. Brasília: Ministério do Trabalho, 1988 (Texto para discussão, n. 5).
- SANTOS, Sérgio Cutolo. *Política de recursos humanos e reforma do Estado*. (s.1.): (s.n.), 1994. (mimeo).
- URANI, André, RAMALHO, Mariana. *A administração pública como empregadora: uma avaliação da década de 80*. Rio de Janeiro: Ipea, 1995. (Série seminários, n.5).
- Vallemont, Serge "A modernização do Estado : as lições de uma experiência", *Texto para discussão*, Texto 12, ENAP, Brasília DF, 1996.
- VENTI, Steven F. Wages in the federal and private sectors. In: WISE, David A. (ed.). *Public sector payrolls*. Chicago: Chicago University, 1987.
- WORLD BANK. World development report 1995. Washington: 1996.
-

Cadernos MARE da Reforma do Estado

1. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle
2. Organizações Sociais
3. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública
4. Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
5. Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão do MARE
6. A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais
7. A Reforma Administrativa na Imprensa
8. Conselho de Reforma do Estado
9. Agências Executivas
10. Questões sobre a Reforma Administrativa
11. Uma Nova Política de Recursos Humanos
12. Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios
13. A Reforma Administrativa do Sistema de Saúde
14. Regime Jurídico Único Consolidado (Lei nº 8.112, de 11/12/90)

Internet : <http://www.mare.gov.br>

Para conhecer melhor a Reforma do Estado e da Administração Pública visite a homepage do MARE

Na homepage do MARE você encontrará:

- Publicações (Cadernos MARE da Reforma do Estado, Jornal do Servidor, Artigos, etc.)
- Estatísticas
- Acompanhamento dos Projetos Prioritários do MARE
- Sistemas de Informações do Governo (compras, pessoal, organizações)
- Informações Gerais (legislação, concursos, lista de autoridades do Governo Federal, etc.)
- ENAP - Escola Nacional de Administração Pública e
- muito mais

Os Cadernos MARE da Reforma do Estado são uma linha de publicações temáticas que tem por objetivo a documentação e divulgação das políticas, projetos e ações desenvolvidos no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

MARE

Ministério da Administração
Federal e Reforma do Estado

Esplanada dos Ministérios, bloco C, sala 740

Fones: (061) 313-1009

Brasília - DF CEP 70046-900

Internet: <http://www.mare.gov.br>

Email: ii@mare.gov.br