

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

THIAGO ALVIM CAMARGO

**GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO CONTEXTO DA NOVA
GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO COMPARATIVO BRASIL –
PORTUGAL**

**Belo Horizonte
Junho de 2011**



**Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração**

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado em Administração do Senhor **THIAGO ALVIM CAMARGO**, REGISTRO Nº 478/2011. No dia 03 de junho de 2011, às 10:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 07 de abril de 2011, para julgar o trabalho final intitulado "**Gestão de Recursos Humanos no Contexto da Nova Gestão Pública: Um Estudo Comparativo Brasil - Portugal**", requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, área de concentração: **Administração**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Allan Claudius Queiroz Barbosa, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO;

() APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

() REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 03 de junho de 2011.

NOMES

ASSINATURAS

Prof. Dr. Allan Claudius Queiroz Barbosa
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz
(CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Francisco Gaetani
(Escola Nacional de Administração Pública/DF)

B238e 2011	<p>Camargo, Thiago Alvim. Gestão de recursos humanos no contexto da nova gestão pública: um estudo comparativo Brasil - Portugal / Thiago Alvim Camargo. - 2011 127 f., enc. : il.</p> <p>Orientador: Allan Claudius Queiroz Barbosa</p> <p>Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.</p> <p>1.Recursos humanos - Teses 2.Administração pública – Teses 3.Administração - Teses I.Barbosa, Allan Claudius Queiroz II.Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III.Título</p> <p>CDD: 658.403</p>
---------------	---

THIAGO ALVIM CAMARGO

**GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO CONTEXTO DA NOVA
GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO COMPARATIVO BRASIL –
PORTUGAL**

Dissertação apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD) da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração

Área de Concentração: Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas.

Orientador: Prof. Allan Claudius Queiroz Barbosa

BELO HORIZONTE

Faculdade de Ciências Econômicas

2011

A Seu Gilberto e Dona Aparecida.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar o agradecimento vai para meus pais, Seu Gilberto e Dona Aparecida, que nunca mediram esforços para investir em minha educação.

Agradeço também a todos que ouviram nesses últimos quase três anos a desculpa padrão para o não comparecimento a eventos sociais: “o mestrado”. Em especial à Flávia, que acompanhou a etapa final, e com quem tenho planos de dividir muitas outras etapas da minha vida.

Quero registrar aqui também a satisfação em ter compartilhado esse processo com a turma de 2009 do CEPEAD, em especial com os membros “patota”, com quem dividi, além das angústias de um processo intenso de aprendizado, boas horas de reflexão em volta de uma mesa de buteco.

Não poderia esquecer do Professor Joaquim e da Filomena do ISEG, que me deram todo apoio durante a realização do intercâmbio em Portugal, sem os quais não seria possível a realização deste trabalho.

Por fim, ao Professor e amigo Allan, grande responsável por fazer desse período um importante processo de formação e amadurecimento. Levo deste processo seu exemplo de comprometimento com a produção científica relevante para a transformação da sociedade.

RESUMO

Este estudo tem como propósito principal analisar como se encontram organizados os sistemas de gerenciamento de recursos humanos dos governos centrais de Brasil e Portugal. Busca ainda mapear as tendências de reformas da administração pública no tocante ao gerenciamento de recursos humanos, descrever e comparar os sistemas de gerenciamento de recursos humanos do Governo Central de Portugal e do Governo Federal brasileiro. Para isso, apoiou-se em um referencial teórico que, a partir de uma introdução sobre o debate contemporâneo de recursos humanos, discute a Nova Gestão Pública e a gestão de RH no setor público. A partir da adaptação de uma metodologia desenvolvida por Francisco Longo para o Banco Interamericano de Desenvolvimento foram descritas as principais características dos sistemas de gestão de recursos humanos do Governo Federal Brasileiro e do Governo Central de Portugal. Em um segundo momento as duas realidades estudadas foram comparadas, cumprindo o roteiro estabelecido formado por 5 unidades de análise: contextualização, estratégia de recursos humanos, dimensionamento (quantitativo e qualitativo) de RH, gerenciamento de recursos humanos e organização da área de RH. O estudo aponta diversas diferenças entre os dois países, com destaque para as mudanças recentemente implementadas por uma compreensiva reforma no modelo de gestão de recursos humanos em Portugal e a ênfase na democratização das relações de trabalho no caso brasileiro.

Palavras chave: Gestão de recursos humanos. Reforma do Estado. Nova Gestão Pública.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP – Administração Pública

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BOEP – Boletim do Observatório do Emprego Público

CGU – Controladoria Geral da União

CLAD - Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

DAS – Direção e Assessoramento Superior

DEST – Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais

DGAEP - Direção Geral da Administração e do Emprego Público

DGAP – Direção Geral da Administração Pública

EPPGG – Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

GRH – Gestão de Recursos Humanos

INA - Instituto Nacional de Administração

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração e da Reforma do Estado

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NGP - Nova Gestão Pública

OBSEP – Observatório do Emprego Público

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OE – Objetivo Estratégico

ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PGPE – Plano Geral de cargos do Poder Executivo

PIB – Produto Interno Bruto

PNAGE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal

PPA – Plano Plurianual de Ação

RCL – Receita Corrente Líquida

RH – Recursos Humanos

SEGES – Secretaria de Gestão

SIADAP – Sistema de avaliação de desempenho

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira da União

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

SIGPLAN – Sistema Integrado de Gestão e Planejamento

SIPEC – Sistema de Pessoal Civil do Executivo Federal

SP – Serviço Público

SRH – Secretaria de Recursos Humanos

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo Integrado de Gestão Estratégica de Recursos Humanos.....	38
Figura 2 - Subsistemas de gestão de recursos humanos	39
Quadro 1 - Roteiro para caracterização dos sistemas de gestão de recursos humanos	43
Figura 3 Estrutura Metodológica	46
Gráfico 1 – Quantitativo de servidores ativos da União a partir de 1995	49
Tabela 1 – Evolução do quantitativo de servidores por Poder	49
Quadro 2 - Dimensionamento do Emprego Público da União.....	50
Gráfico 2 – Comprometimento da RCL com Despesas de Pessoal conforme a LRF ..	51
Figura 4 – Organograma do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ..	66
Quadro 3 – Síntese do Sistema de Gestão de Recursos Humanos do Governo Federal Brasileiro	70
Gráfico 3 - Total de empregos na Administração Central	72
Gráfico 4 - Distribuição do Emprego Público em Portugal	73
Quadro 4 – Dimensionamento do Emprego Público da Administração	
Quadro 5. Objetivos Estratégicos (OE's) da Direção Geral de Administração e do Emprego Público	81
Figura 5 – Organograma do Ministério das Finanças e da Administração Pública (recorte).....	90
Figura 6 – Organograma da Direção Geral da Administração e do Emprego Público - DGAEP.....	92
Quadro 6 – Orçamento Descentralizado de pessoal – DGAEP 2009 a 2011.....	94
Quadro 7 – Síntese do Sistema de Gestão de Recursos Humanos de Portugal	
Quadro 8 – Dimensionamento do Emprego Público em perspectiva comparada	96
Figura 7 - Modalidades de vínculo Portugal e Brasil, 2010	98
Quadro 9 – Sistemas de GRH em perspectiva comparada	110

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1 Contextualizando o debate de Recursos Humanos.....	15
2.2 Reforma do Estado e a Nova Gestão Pública.....	16
2.3 Gestão de Recursos Humanos no Setor Público.....	25
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	34
3.1 Tipo de estudo.....	34
3.2 Seleção dos casos a serem estudados.....	35
3.3 Unidades de análise.....	36
3.4 Fontes e instrumentos de coleta de dados.....	43
4. RESULTADOS ENCONTRADOS.....	47
4.1 Gestão de recursos humanos no Governo Federal Brasileiro.....	47
4.1.1 Contextualização.....	47
4.1.2 Estratégia de Recursos Humanos.....	53
4.1.3 Dimensionamento (quantitativo e qualitativo) de RH.....	55
4.1.4 Gerenciamento dos Recursos Humanos.....	57
4.1.5 Organização da área de Recursos Humanos.....	65
4.1.6 Síntese.....	69
4.2 Gestão de Recursos Humanos no Governo Central de Portugal.....	70
4.2.1 Contextualização.....	70
4.2.2 Estratégia de Recursos Humanos.....	76
4.2.3 Dimensionamento (quantitativo e qualitativo) de RH.....	82
4.2.4 Gerenciamento dos Recursos Humanos.....	83
4.2.5 Organização da área de Recursos Humanos.....	90
4.2.6 Síntese.....	94

5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS RESULTADOS.....	95
5.1 Contextualização	95
5.1.1 Descrição da organização político administrativa.....	95
5.1.2 Dimensionamento do funcionalismo público	96
5.1.3 Modalidades de vínculo existentes.....	97
5.2 Estratégia de Recursos Humanos	98
5.3 Dimensionamento (quantitativo e qualitativo) de RH.....	99
5.3.1 Informação em Recursos Humanos.....	99
5.3.2 Dimensionamento de RH em termos quantitativos e qualitativos.....	102
5.4 Gerenciamento dos Recursos Humanos.....	103
5.4.1 Ingresso	103
5.4.2 Avaliação de desempenho: modalidades, abrangência e consequências atreladas	104
5.4.3 Política salarial: composição remuneratória e remuneração variável	104
5.4.4 Desenvolvimento na carreira.....	105
5.4.5 Desligamento, com destaque para demissão por insuficiência de desempenho.....	106
5.4.6 Relações trabalhistas: acordo coletivo e direito de greve	106
5.5 Organização da área de Recursos Humanos	107
5.5.1 Organograma: subordinação e competências.....	107
5.5.2 Centralização <i>versus</i> descentralização nas decisões de contratação e reajuste salarial.	108
5.6 Síntese.....	109
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	116
ANEXO.....	124

1. APRESENTAÇÃO

O campo da Gestão de Recursos Humanos no setor público tem sido objeto constante de reformas orientadas pela Nova Gestão Pública. Após décadas de mudanças orientadas pela corrente gerencialista é grande a heterogeneidade nos diversos países influenciados por esta corrente.

Para contribuir com a produção de conhecimento nesta área, este estudo busca contribuir com o debate da reforma do estado em perspectiva comparada com o objetivo de responder como encontram-se estruturados os sistemas de gerenciamento de recursos humanos dos governos centrais de Brasil e Portugal, após três décadas de reformas de cunho gerencial. Mais do que analisar uma reforma específica ou a adequação de cada modelo a uma lista de critérios que identifiquem a gestão como burocrática weberiana pura ou gerencialista, o objetivo é tirar uma foto da situação atual, identificar como as Administrações no Brasil e em Portugal se adaptaram ou não ao longo desses anos, quais ferramentas escolheram e, quando possível, como estão funcionando.

Brasil e Portugal encontram-se em momentos distintos no que se refere a reformas nos sistemas de gerenciamento de recursos humanos de seus Governos Centrais. Enquanto em Portugal uma ampla reforma no serviço civil acaba de ser implementada, no Brasil, as principais mudanças da reforma constitucional de 1998 não se transformaram em mudanças efetivas e a última década foi marcada por mudanças graduais principalmente direcionadas para a democratização das relações de trabalho.

Em Portugal, o XVII Governo Constitucional (2005-2009) implementou um amplo projeto de reforma da administração pública¹ com grande impacto para a gestão de recursos humanos no setor público do país, que teve como objetivo estruturar um novo modelo de gestão de recursos humanos e melhorar a integração entre a gestão de RH e a gestão do orçamento. Dentre as principais iniciativas deste processo merece destaque a implantação de um novo regime de vínculos, carreiras e remunerações.

¹ Documentos oficiais sobre a reforma da administração pública portuguesa disponíveis no sítio eletrônico do Ministério das Finanças e da Administração Pública do Governo de Portugal http://www.min-financas.pt/inf_geral/default_RAP_2009.asp

A reforma implementada em Portugal segue as tendências dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) no que se refere à gestão de recursos humanos no setor público. Além do novo regime de vínculos carreiras e remunerações, processo iniciado ainda em 2005 com a realização de um diagnóstico pela Direção Geral da Administração e do Emprego Público - DGAEP intitulado Caracterização dos recursos Humanos da Administração Pública Portuguesa. Ainda em 2005, a Resolução do Conselho de Ministros nº 109, publicada em 30 de junho, traçou princípios e cronograma para reorganização do sistema de gestão de recursos humanos do Governo de Portugal, além de instituir a Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações, que publicou seu relatório no ano de 2006.

A Resolução 109 de 2005 já apresentava em seu escopo o duplo objetivo da reforma. De um lado, modernizar a gestão pública a partir das tendências europeias, de outro, a necessidade de redução e controle dos gastos públicos. A preocupação com o controle dos gastos públicos, especificamente com as despesas de pessoal, já estava na agenda do Governo Português anos antes do agravamento da situação fiscal do país observada com a crise financeira global de 2008/2009. Nesta direção, a resolução já determinava a apresentação de Proposta de Lei que tratasse da não contagem de tempo de serviço de servidores e do congelamento de todos os suplementos remuneratórios vigentes, além da efetivação da regra conhecida como “2 para 1”, que trata da contratação de um novo servidor público para cada dois aposentados.

No que se refere à modernização do sistema de gestão do serviço público, a Resolução 109 já apresentava diversos princípios que vieram a ser consagrados posteriormente com a nova legislação: reforço da vinculação entre desempenho e desenvolvimento e remuneração; diminuição do número de carreiras; avaliação de desempenho também para os serviços; evolução de um sistema fundamentalmente apoiado numa concepção de carreira para um sistema apoiado numa concepção de emprego; aproximação do regime de contratação ao regime geral, exceto para funções com exercício de poder de polícia e representação do Estado.

Outro importante movimento do Governo Português de Reforma da Administração com forte impacto na gestão de recursos humanos no setor público, mas não “enquadrado” especificamente como parte da reforma do serviço civil, foi a

revisão do modelo de prestação de serviços públicos, especificamente na área da Saúde e da Educação Superior. Na saúde, hospitais foram transformados em entidades públicas empresariais e na Educação Superior, as Universidades puderam optar pela transformação em entidades públicas de direito privado, sendo que em ambos os casos a contratação de pessoal passou a ser feita pelo regime geral.

A produção sistemática de informações sobre a força de trabalho também parece ter sido um dos pontos de preocupação do movimento reformista português. Em 2008 foi publicada a primeira versão do Boletim do Observatório do Emprego Público para divulgação de dados e indicadores estatísticos sobre emprego público.

A implementação da reforma está em andamento e os impactos reais sobre o funcionamento do Estado dificilmente poderão ser analisados nos próximos anos, sendo que cabe neste momento um olhar mais atencioso sobre as medidas desenhadas e suas motivações. Vale ressaltar que o contexto de crise fiscal enfrentado por Portugal no momento da implementação é mais um elemento que aumenta a complexidade do processo.

Já no âmbito do Governo Federal brasileiro, a revisão mais marcante do modelo de gerenciamento de recursos humanos ocorreu no âmbito da Reforma liderada pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, no período entre 1995 e 1998. Dentre as principais mudanças implementadas no âmbito da reforma podem ser destacadas a flexibilização do regime jurídico único da função pública e a possibilidade de demissão de servidores por insuficiência de desempenho.

Contudo, as alterações não superaram a esfera da alteração constitucional, sendo que a demissão por insuficiência de desempenho não foi regulamentada na forma de legislação infraconstitucional como previsto e a flexibilização do regime jurídico único veio a ser considerada inconstitucional, por vício de forma, pela Suprema Corte.

Nos últimos 8 anos, o foco da atuação do Governo em relação a gestão de recursos humanos teve como objetivo a democratização das relações de trabalho. Nesse período foram implantadas a Ouvidoria do Servidor e a mesa permanente de negociação com as entidades representantes dos trabalhadores, que estabeleceu um processo permanente de negociação coletiva. Outra iniciativa relevante que reforça o

aspecto da democratização foi a realização, no ano de 2009, da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal.

Quando analisado em perspectiva comparada com países latinoamericanos, o sistema de gerenciamento de recursos humanos brasileiro recebe destaque ao lado do Chile, classificados como exemplos de consistência em suas políticas de recursos humanos e institucionalização das áreas que têm o papel de liderar o sistema de Gestão de Recursos Humanos. É essa a conclusão de Iacoviello (2006, 565) em termos comparativos frente à debilidade geral dos sistemas de GRH dos países da região.

Estudo recente da OCDE (2010) destaca a consolidação no serviço civil brasileiro de valores como mérito, continuidade e probidade, mas ressalta a necessidade de planejar um abrangente processo de reforma estratégica de longo prazo em busca da modernização do sistema de GRH. Na pauta, de acordo com o estudo, deveriam constar diversas iniciativas, dentre as quais podem ser destacadas: foco no planejamento estratégico da força de trabalho e busca de maior eficiência na alocação desse recurso; racionalização da estrutura de remuneração dos servidores; ênfase em gestão por competências, principalmente no processo de recrutamento, destaque negativo das considerações do estudo; ampliação das capacidades para o gerenciamento de recursos humanos.

O estudo apresentado a seguir foi estruturado em sete sessões, incluindo esta **apresentação (1)** que, além de contextualizar a nova gestão pública, introduziu o debate atual em relação à gestão de recursos humanos no Brasil e Portugal. Em seguida, o **referencial teórico (2)** em que o estudo se sustenta foi apresentado, seguido da **metodologia (3)** utilizada pelo pesquisador. O capítulo quarto tratou dos **resultados alcançados (4)** pela pesquisa, tendo início com o relato do **caso brasileiro (4.1)**, seguido do **caso português (4.2)**. O capítulo quinto teve como objeto a **análise comparativa dos resultados (5)**. Por fim foram apresentadas as **considerações finais (6)** do estudo e o **referencial bibliográfico (7)** utilizado.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Contextualizando o debate de Recursos Humanos

As últimas décadas do século passado representaram mudanças relevantes no que se refere mercado de trabalho, ao entendimento do papel das pessoas nas organizações e, conseqüentemente, à função de gestão de recursos humanos.

Em relação ao mercado de trabalho Longo (2007) aponta para a diversificação e flexibilização das relações de emprego com uma sensível queda da estabilidade que caracterizava as relações de trabalho. De um contrato psicológico que valorizava o comprometimento e a lealdade à organização em troca de segurança e estabilidade para uma relação “para a vida toda”, passou-se a relações de trabalho que valorizam as possibilidades de aprendizado e desenvolvimento que possibilitarão o reposicionamento do trabalhador quando for necessário encontrar outro empregador. Inclui ainda no rol de transformações do mundo do trabalho a incorporação das mulheres ao mercado, além da complexidade para o gerenciamento da diversidade cultural, potencializada nas organizações multinacionais.

É neste contexto que a noção dos recursos humanos como insumo fundamental para as organizações se estabelece. Para Bilhim,

“Atualmente, os recursos humanos constituem o recursos estratégico das organizações, dada sua criatividade, bem como a inovação e o potencial que representam, características que assinalam a diferença em face de outros recursos organizacionais como, por exemplo, o capital.”
(Bilhim: 2009, 36)

Com essa nova percepção, a função de gestão de recursos humanos ganha nova perspectiva, passando de uma função centrada em uma perspectiva meramente administrativa e cartorial para uma perspectiva de gestão estratégica de recursos humanos. Segundo o autor

“Pode dizer-se que a gestão estratégica de recursos humanos está centrada no pressuposto de que os empregados são activos essenciais da organização e que o seu valor pode ser aumentado e até potenciado através de uma abordagem sistemática e coerente de investimento na sua formação e desenvolvimento.” (Bilhim: 2009, 32)

A perspectiva apresentada por Bilhim (2009) é corroborada por Barbosa (2005) para quem a gestão de recursos humanos ganhou centralidade para a implementação da estratégia nas organizações. Para o autor

a discussão sobre competitividade, reestruturação produtiva e mercado, dentre as diversas variações que assume a intensa reorganização do mundo do trabalho e da produção, trouxe consigo um novo impulso à gestão como um todo e à gestão de recursos humanos em particular. O fato é que o gerenciamento cotidiano e de longo prazo dos recursos humanos nas organizações passou a ser visto como um importante diferencial para alcançar ou atingir os objetivos organizacionais.” (Barbosa: 2005, 122)

De uma forma geral, a constatação que se pode chegar em relação ao debate atual na área de gestão de recursos humanos é que “o mundo do trabalho se tornou cada vez mais fluido, paradoxal, fragmentado, heterogêneo; e sua gestão, forçosamente, tende a se tornar cada vez mais flexível, individualizada e complexa.” (Longo: 2007, 33)

E a gestão de recursos humanos no setor público não se manteve alheia ao debate e às mudanças observadas no mercado. A seção seguinte apresenta o debate das reformas gerenciais orientadas pelas ideias da nova gestão pública levadas a cabo por diversos países ocidentais nas últimas décadas, contexto no qual as transformações na função de recursos humanos no setor público se desenvolveram.

2.2 Reforma do Estado e a Nova Gestão Pública

De acordo com Bresser-Pereira (2002 e 2008) a reforma gerencial, também conhecido como Nova Gestão Pública, seria a segunda grande mudança na forma de administrar o Estado, sendo a primeira a passagem do modelo patrimonial para o burocrático. Segundo Bresser-Pereira:

A administração pública gerencial foi introduzida como a representação de um estágio superior à administração pública burocrática. Historicamente tivemos, primeiro, a administração patrimonial do Estado; posteriormente, a administração pública burocrática; e finalmente, a administração pública gerencial. (Bresser-Pereira: 2002, 18)

O avanço desta segunda reforma, de acordo com autor, estaria na readequação do aparato estatal para o cumprimento de suas novas função de promoção do

desenvolvimento econômico e promoção de justiça social empreendidas após a II Guerra Mundial. Funções que para serem exercidas com eficiência demandavam uma Administração Pública mais flexível. (Bresser-Pereira, 2008, 393) A Nova Gestão Pública é definida então, ainda na visão de Bresser, como “uma série de ideias desenvolvidas a partir do final dos anos 1980 que buscavam tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas.” (BRESSER-PEREIRA: 2010, 114)

Com origem no final da década de 80 inicialmente no Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia (Bresser-Pereira, 2008, 393), mas também com repercussão nos Estados Unidos, as reformas da Administração Pública orientadas pelas ideias da Nova Gestão Pública - NGP avançaram de forma heterogênea nos principais países ocidentais. Administrações dotadas de culturas singulares e em diversos estágios de maturidade burocrática avançaram mais ou menos em determinados aspectos da NGP em tempos também não homogêneos.

Para Pollitt & Bouckaert

A New Public Management — NPM (Nova Gestão Pública) pode ter afetado muitos países, mas, sem dúvida, afetou alguns muito mais do que outros. Além disso, mesmo aqueles que estão fortemente influenciados por ela tendem a adaptar seus “ingredientes” de forma quase individual, para produzir receitas nacionais diversas. (Pollitt & Bouckaert: 2002, 8)

De um foco estritamente economicista de corte de custos e aumento de produtividade em um contexto de grave crise fiscal, ainda no início da década de 80 quando nasceu este “gerencialismo puro”, até os dias de hoje, as ideias e práticas vinculadas à nova gestão pública passaram por profundas alterações. Abrucio (1997) já indicava na segunda metade da década passada que “da inicial perspectiva conservadora, o debate referente ao modelo gerencial tem avançado por terrenos cada vez mais dominados pelas temáticas republicana e democrática.” (Abrucio: 1997, 11) Para o autor, o gerencialismo pode ser entendido como uma diversidade de respostas à crise do modelo burocrático weberiano. Não existiria assim, um modelo gerencial único, mas um conjunto de ideias em defesa da modernização do setor público.

De forma semelhante, Pollitt et alli (2007, 1) definem a Nova Gestão Pública como um rótulo utilizado por diversos acadêmicos para uma série de reformas no setor público nos países ocidentais desde a década de 80 em busca de mais eficiência

e desempenho. Os autores usam uma caixa de ferramentas como analogia para definir a nova gestão pública, de onde os governos da Europa Ocidental têm escolhido e adaptado ideias reformistas para suas próprias realidades (Pollitt et alii: 2007, 3) ou mesmo comparam a nova gestão pública a um camaleão, que muda sua aparência constantemente de acordo com o contexto local (Pollitt et alii: 2007, 4).

A lista de ferramentas desse mosaico é extensa e, embora nem sempre idênticas quando apresentadas pelos autores envolvidos neste debate, apresenta alto grau de coincidência.

Abrucio (1997, 37-39) destaca: incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs); ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros e baseados em indicadores de qualidade e produtividade; maior autonomia às agências governamentais; descentralização política, aproximando o poder de decisão com relação às políticas públicas do cidadão, tendo como resultado melhoria na qualidade da prestação do serviço e maior grau de *accountability*; planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar, também, as políticas de médio e longo prazo; flexibilização das regras que regem a burocracia pública com introdução de negociação coletiva, ganhos de produtividade e novos critérios de promoção para flexibilização da administração de pessoal no setor público; a profissionalização do servidor público; desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários.

Para Pollitt et alii (2007, 1) merecem destaque o desenvolvimento de indicadores de desempenho e benchmarking, reformas de pessoal inspiradas nas regulamentações do setor privado, agencificação, parcerias público privadas e novas técnicas e instrumentos gerenciais.

Para Pollitt & Bouckaert (2004, 96), embora não exista uma tendência linear de adesão ao desenho da nova gestão pública mais característico dos países anglo-americanos, é possível identificar, de uma forma geral, uma tendência comum nas administrações de reformas que objetivam superar as limitações do modelo burocrático tradicional.

Como resultado de um amplo estudo comparativo sobre as reformas gerenciais, os autores propõem o agrupamento em dois conjunto de países que

demonstram características semelhantes. O primeiro designado, em tradução livre, como Grupo Núcleo da Nova Gestão Pública, formado por Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos. Já Bélgica, Finlândia, França, Holanda, Itália e Suécia formam o grupo dos Europeus continentais modernizadores. (Pollitt & Bouckaert: 2004, 98; Pollitt: 2007, 19)

Enquanto as características do primeiro grupo estão bem adequadas à literatura sobre a nova gestão pública, o segundo apresenta modelo de reforma que os autores passaram a chamar de Estado Neo-Weberiano, um misto de elementos identificados com a burocracia tradicional de Weber e outros Neo-Elementos. Segundo os autores “o que estava acontecendo, ao que parece, foi a modernização da tradição weberiana, não a sua rejeição: um processo de adição, não demolição.” (Pollitt & Bouckaert: 2004, 100) (tradução livre²) Na visão dos autores a retórica dos reformistas de substituição do modelo burocrático, além de simplista ao tentar caracterizar os modelos como puros, pecava ao enfatizar apenas o lado negativo do modelo burocrático.

Já na América Latina, o posto de porta voz ou de centro de debate da nova gestão pública pode ser atribuído ao Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD, criado em 1972 com a ideia de instituir uma entidade regional voltada para a modernização das administrações públicas. No final da década de noventa, seu Conselho Diretivo assina um documento doutrinário com o título de *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*, em que defende o papel do Centro de “promover a reforma gerencial do Estado Latinoamericano” como um aspecto fundamental para melhoria da capacidade de gestão do Estado. (CLAD: 1998, 19)

O modelo gerencial proposto pelo CLAD, que defende o necessário trabalho de adaptação dos conceitos importados para a realidade latinoamericana, destaca como principais características da nova gestão pública: profissionalização da burocracia como ponto de partida do modelo aliada à flexibilização do regime único de contratação de servidores, inclusive com a terceirização das atividades auxiliares; administração pública transparente e responsabilização dos administradores frente à sociedade; descentralização da execução de serviços públicos; desconcentração organizacional no caso de atividades exclusivas de Estado, com separação funcional

² No original: “What was going on, it seems, was the modernization of the weberian tradition, not its outright rejection: a process of addition, not demolition”.

entre as estruturas formuladoras e as estruturas descentralizadas e autônomas executoras de serviços; controle de resultados por meio de contratualização de resultados entre as estruturas centrais e as unidades descentralizadas com delegação de poder e autonomia para os gerentes; controle de custos; controle por competição administrada; controle social; transferência da execução de políticas sociais e de desenvolvimento científico e tecnológico para o setor público não estatal, com a manutenção do estado no papel de formulação, regulação e financiamento; orientação do fornecimento de serviços para o cidadão-usuário; aumento do grau de responsabilização do servidor público frente à sociedade, aos políticos e aos representantes formais e informais da sociedade. (CLAD: 1998, 13-20)

“Em resumo, a reforma gerencial busca aumentar a eficiência, a efetividade e a democratização do Poder Público, e, a partir disso, fortalecer a capacidade do Estado para promover o desenvolvimento econômico e social.” (CLAD: 1998, 20) (tradução livre)³

No Brasil, um intenso projeto de reforma da administração pública orientado pelos conceitos da nova gestão pública encontrava-se em curso, entre 1995 e 1998, liderado pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira. Aqui também a retórica da reforma buscou contrapor o modelo burocrático ao “novo” modelo gerencial em que o primeiro é identificado pela rigidez, ineficiência, voltado para dentro e para o controle interno e que deveria ser substituído para a nova forma de administração “flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão”. (Pacheco: 2002, 80)

Em relação à Reforma Administrativa de Bresser no primeiro governo de FHC, duas grandes iniciativas complementares merecem destaque. De um lado a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado como documento de base para o debate público aberto pela equipe do MARE ao longo dos quatro anos entre 1995 e 1998. De outro a elaboração e envio para o Congresso da Emenda Constitucional necessária para implementação das mudanças projetadas pelo Plano Diretor. O tratamento de Reforma Constitucional dado ao tema, projetou o debate da

³ No original: “En resumen, la Reforma Gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social.”

gestão pública a uma posição de destaque na Agenda do Executivo (Gaetani: 2003, 28).

A emenda constitucional da reforma administrativa foi aprovada pelo Congresso em 2008 “com pequenas mudanças em relação à proposta original do governo”(Bresser Pereira, 1999). O que seria o grande marco normativo da reforma veio a ser aprovado poucos meses antes da extinção do MARE.

Para Gaetani (2003) “a busca do debate público aberto foi a tônica dos esforços desenvolvidos por Bresser Pereira e sua equipe no primeiro mandato”, mesmo tendo alcançado poucos consensos e resultados positivos na busca por apoio dentro da cúpula do executivo federal. (Gaetani: 2003, 36)

Abrucio (2007) descreve essa cruzada como um trabalho obstinado “na disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor público” com resultados menos palpáveis por serem de longo prazo. (Abrucio: 2007, 71) E destaca a elaboração do Plano Diretor como direcionador do debate:

“a existência do plano diretor como diretriz geral de mudanças teve um papel estratégico. Esse projeto foi essencial para dar um sentido de agenda às ações, ultrapassando a manifestação normalmente fragmentadora das boas iniciativas de gestão. Passados 10 anos, é possível reavaliar certas propostas do plano diretor; porém, o que nos falta hoje é exatamente um plano orientador das reformas na gestão pública.” (Abrucio: 2007, 71-72)

Todo esse processo menos palpável da Reforma acabou por fundar "uma *policy community* em torno de uma agenda de mudanças baseadas nas ideias da Nova Gestão Pública” com papel decisivo da ENAP frente a fragilidade e desconfiança da comunidade acadêmica de administração pública em relação ao conteúdo das propostas do governo. (Gaetani: 2003, 36)

Mesmo com a desvantagem intrínseca a todo modelo por ser uma simplificação da realidade, o plano diretor foi capaz de apresentar de forma muito clara as propostas da Reforma, talvez claro o suficiente para atrair grande oposição ao

indicar de forma direta e contundente as propostas de publicização de Universidades, hospitais e museus e a privatização das empresas estatais.

O amplo debate se estabeleceu entorno das propostas do Plano Diretor e a dimensão dada a reforma pelo seu caráter constitucional repercutiu inclusive no âmbito do ensino em administração pública.

Na verdade, apenas em 1995 o tema administração pública volta à agenda nacional em função da atuação de Bresser Pereira à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado. Só então a problemática do ensino de administração pública, então moribunda, volta a ser retomada tanto no plano governamental quanto acadêmico. A ascensão do tema à agenda nacional, a retomada de concursos públicos para carreiras estratégicas (acompanhados por programas de treinamento introdutórios) e um intenso programa de educação continuada iriam contribuir para o renascimento da problemática do ensino da administração pública nos âmbitos acadêmico e governamental. (Gaetani: 1999, 102)

Contudo, Abrucio destaca o equívoco do estabelecimento de uma visão etapista observada no discurso oficial do MARE e no Plano Diretor que contrapõe administração gerencial burocrática e gerencial.

“Um segundo erro de diagnóstico da reforma Bresser foi estabelecer, em boa parte do debate, uma oposição completa entre a chamada administração burocrática e as novas formas de gestão. Esta visão etapista é, em primeiro lugar, contraproducente, dado que gera um atrito desnecessário com setores da burocracia estratégica que poderiam ser conquistados mais facilmente para o processo de reformas. Além disso, a perspectiva dicotômica leva a crer que “uma etapa substitui a outra”. Ao contrário, trata-se mais de um movimento dialético em que há, simultaneamente, incorporações de aspectos do modelo weberiano e a criação de novos instrumentos de gestão.” (Abrucio: 2007, 74)

Secchi (2009) reforça a ideia de ser equivocada a visão etapista ao afirmar que as reformas não se caracterizariam como processos de ruptura, mas sim como mudanças incrementais. Para o autor “qualquer verificação empírica sobre reformas da administração pública deve estar atenta aos aspectos incrementais de mudança organizacional” (Secchi: 2009, 365). Neste sentido, “a descrição dos modelos organizacionais de forma fragmentada parece obscurecer os elementos básicos de continuidade e descontinuidade” (Secchi: 2009, 362).

A visão compartimentalizada de modelos de Administração Pública é contestada também por Matias-Pereira, para quem na gestão pública, o Brasil nunca chegou a ter um modelo de burocracia pública consolidada, mas a existência de um padrão híbrido de burocracia patrimonial. (Matias-Pereira: 2008, 76) Para o autor é perceptível a presença na cultura política brasileira de fortes traços do Estado patrimonialista. Visão compartilhada por Azevedo e Loureiro, para quem

O primeiro equívoco cometido pelos que defendem a substituição do modelo burocrático é não levar em conta que a realização histórico-concreta deste tipo ideal, na acepção metodológica de Weber, não tem sido, às vezes, bem-sucedida e, muitas vezes, nem sequer concretizada, especialmente em países como o Brasil, em que o patrimonialismo, o clientelismo e outras formas de dominação tradicional não foram completamente superados. (Azevedo & Loureiro: 2003, 47)

Na prática, o abuso da retórica gerencial que gerou “certo grau de saturação e estigma do termo” (Gaetani: 2003, 38) somado à visão etapista reforçada no discurso da Nova Gestão Pública no Brasil, favoreceu ainda o surgimento de movimentos antagônicos como o encampado por Paula (2005b), que ao lançar os alicerces de uma gestão pública societal, apresenta o novo modelo como “uma visão de gestão pública oposta ao gerencialismo.” (Paula: 2005b, 157)

Em debate com Bresser Pereira (Paula, 2005a e 2005c; Bresser-Pereira, 2005) a autora rechaça a ideia de pensar uma “administração pública gerencial social” proposta por Bresser (2005). Para a autora assim como “água e óleo não se misturam”, um modelo que tem seu DNA vinculado ao conservadorismo inglês “não partilha do mesmo repertório de crenças e práticas da gestão social, que rejeita as

fórmulas do management e tenta contemplar as peculiaridades culturais locais e as demandas de participação popular”. (Paula, 2005c) Para Paula (2005b) “a continuidade do modelo gerencial impossibilita mudanças na cultura política, uma vez que condiciona a forma como a gestão do aparelho de Estado é realizada” e faz com que o ensino em administração pactuado com a padronização promovida pelo gerencialismo “distancie-se da formação de administradores éticos e responsáveis”. (Paula: 2005b, 174)

A visão de Abrucio (2007) parece estar de acordo com o diagnóstico de Pollitt & Bouckaert (2004) em relação ao processo de reforma gerencial na Europa Ocidental, caracterizado como de modernização da tradição weberiana em oposição à retórica da Nova Gestão Pública que propaga a substituição do modelo burocrático pelo gerencial em um desenho simplista da realidade que contrapõe o antigo-burocrático-ruim ao novo-gerencial-bom. (Pollitt & Bouckaert: 2004, 61)

A visão etapista de substituição de um modelo burocrático incompatível com a nova gestão pública parece não ter coerência nem mesmo com os argumentos do próprio Bresser-Pereira, que em publicação mais recente, defende a possibilidade da implantação das reformas burocrática e gerencial de forma simultânea (Bresser-Pereira, 2008, 407). Ou até com o próprio Plano Diretor da Reforma do Estado, que previa para o Núcleo Estratégico a necessidade de modernização do modelo burocrático.

“modernizar 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” (MARE, 2005)

Interpretação compartilhada por Azevedo & Loureiro (2003), que apontam diversas coincidências entre princípios da administração burocrática com os propostos pelo Plano Diretor da reforma gerencial, o que se configuraria, principalmente no que

se refere à propostas de flexibilização, como aperfeiçoamento do modelo vigente, e não ruptura.

No que concerne ao modelo gerencial, tido como avanço e, até certo ponto, como rompimento com a administração burocrática, o Plano Diretor o caracteriza como modelo que não rompe com todos os princípios do modelo anterior, o burocrático. De fato, afirma-se que são conservados, “embora flexibilizando”, os princípios da “admissão segundo rígidos critérios de mérito”, da universalidade em ações ou subsistemas de gestão de pessoal, tais como nos sistemas de remuneração, carreira, avaliação de desempenho e treinamento. A administração gerencial tampouco se diferenciaria da burocrática, no que se refere ao profissionalismo (à rigorosa profissionalização) e à impessoalidade, posto que permaneceriam como princípios válidos na administração gerencial. (Azevedo & Loureiro: 2003, 52)

Contradiz, por fim, análises sobre os resultados da reforma brasileira de 1995. Embora todo o discurso tenha sido pela superação do modelo burocrático e sua substituição pelo modelo gerencial “o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo MARE; ao contrário, foi aperfeiçoado” (Abrucio: 2007, 71).

2.3 Gestão de Recursos Humanos no Setor Público

Entre os temas centrais nos debates sobre reformas e modernização das administrações públicas, a temática de recursos humanos esteve sempre presente, embora em poucos casos tenha sido apontada como pauta principal da agenda de reformas. (Pollitt & Bouckaert: 2004, 75) Na agenda, persistem temas fortemente identificados com o modelo burocrático weberiano, como a profissionalização e seleção aberta e por mérito, e outros mais ligados ao gerencialismo, como a flexibilização das relações de trabalho, avaliação de desempenho e aproximação das regras da iniciativa privada.

A relevância do debate sobre o papel da gestão de recursos humanos no setor público pode ser observada pelo destaque dado ao tema em diversas arenas multilaterais como OCDE (1998, 2001, 2005 e 2008), CLAD (2003) e ONU (2006).

A gestão de recursos humanos já era pauta no âmbito da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE no final da década de 80 quando ainda em 1988

“O Comitê de Administração Pública da OCDE considerou, portanto, prioritário o intercâmbio, entre os países-membros, de informações sobre as inovações na gestão dos recursos humanos da administração pública, bem como a análise da evolução das políticas de pessoal em vigor e das questões que estas levantam.” (OCDE: 1998, 11)

A organização aponta ainda a Gestão de Recursos Humanos como o objetivo principal das reformas da administração pública ocorridas ao longo das décadas de 80 e 90. (OCDE, 2001, 48) Opinião compartilhada por Longo (2007a, 134), até, mas não apenas, pela enorme proporção do gasto de pessoal em relação ao total do gasto público e pela necessidade de se fazer uma gestão mais eficiente desse ativo fundamental. Observação também já apresentada por Gaetani (1998, 99) ao dar destaque à despesa de pessoal no orçamento público como principal ativo e maior fonte potencial de ganhos de produtividade.

No contexto Iberoamericano, foi aprovada, em 2003, a Carta da Função Pública pela V Conferência Iberoamericana de Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado tendo como objetivo “colocar de manifesto um conjunto de bases comuns, sobre as quais devem articular-se o desenho e o funcionamento dos diferentes sistemas nacionais de função pública nos países ibero-americanos”. (CLAD, 2003:4) (tradução livre)⁴

No âmbito nacional, o tema teve bastante destaque na reforma gerencial de 1995 (MARE, 1995 e Brasil, 1998) e recentemente voltou a ser destacado na Carta de Brasília assinada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (CONSAD) em 2008. No âmbito subnacional Abrucio (2004), após realizar um diagnóstico compreensivo

⁴ No Original: “poner de manifesto un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos”

sobre a gestão nos governos estaduais brasileiros para o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), enfatiza que “é possível dizer, com total segurança, que o maior problema dos estados está na área de Recursos Humanos.” (Abrucio: 2004, 6)

E o problema parece não ser exclusividade de estados brasileiros. Além da relevância do tema, outro ponto que pode ser facilmente percebido na literatura é a imaturidade da gestão de recursos humanos, inclusive nos países desenvolvidos (OCDE: 2005, 428).

Em termos relativos, o Brasil é apontado junto ao Chile como destaques no contexto latino-americano em relação ao desenvolvimento da gestão de recursos humanos. É o que conclui Iacoviello (2006) em estudo comparativo que analisou a gestão de recursos humanos em 18 países latinoamericanos para o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O destaque feito ao Brasil é acompanhado de uma clara conclusão sobre a debilidade geral apresentada pelo grupo de países analisados.

“A partir da análise do nível de desenvolvimento de seus sistemas de gestão de recursos humanos, pode-se notar a debilidade geral que apresentam estes mecanismos nos serviços civis da América latina. No entanto, também é possível distinguir situações de diferentes graus de desenvolvimento e integração dos sistemas de gestão de recursos humanos dos estados na região. Chile e Brasil são os dois casos que se destacam por terem um maior desenvolvimento de seus serviços civis, acompanhados por Costa Rica como caso especial entre os países da América Central. Os casos de Chile e Brasil, recorrentemente mencionados como mais exitosos em termos relativos dentro da região, são exceções em termos de sua alta consistência quanto à política de recursos humanos para o Estado e ao nível de institucionalização alcançado pelas áreas de direção. Ambos aspectos permitem avaliar positivamente suas possibilidades de consolidação para o futuro.” (Iacoviello: 2006, 564-565) (tradução livre)⁵

⁵ No original: “A partir del análisis del nivel de desarrollo de sus sistemas de gestión de recursos humanos, se puede ver la debilidad general que presentan estos mecanismos en los servicios civiles en Latinoamérica. Sin embargo, también es posible distinguir situaciones de diferente grado de desarrollo e integración de los sistemas de gestión de recursos humanos de los estados en la región. Chile y Brasil son los dos casos que destacan en la región por tener un mayor desarrollo de sus servicios civiles, acompañados por Costa Rica como caso especial entre los países centroamericanos. Los casos de Chile y Brasil, recurrentemente mencionados como los más exitosos en términos relativos dentro de la

De forma geral Longo (2007a) aponta que do ponto de vista da reforma gerencial a análise da literatura especializada revela alto grau de coincidência na identificação das principais disfunções dos sistemas de gestão pública dos recursos humanos: excesso de uniformidade nos marcos reguladores do emprego público; demasiadas regulações, que conduzem a um alto e excessivo grau de padronização das práticas de pessoal; excessiva centralização da gestão, com pouca autonomia para o gestor; organização do trabalho engessada e fragmentada; baixa mobilidade; sistemas de recrutamento longos, complexos e excessivamente formalizados; e excesso de estabilidade no emprego; ascensão difícil e constantemente baseada em antiguidade; desvinculação entre remuneração e responsabilidade; separação quase absoluta entre desempenho no cargo e o funcionamento dos sistemas de promoção e retribuição; baixa capacidade de produção de competências e de perfis diretivos; estilo paternalista dos dirigentes; império do coletivismo nas relações laborais e alto grau de conflito. (Longo: 2007a, 132-133)

Longo (2006) em análise dos resultados do mesmo diagnóstico analisado por Iacoviello, além de conclusões semelhantes sobre a fragilidade geral dos sistemas de serviço civil do conjunto dos países latinoamericanos analisados e do destaque nesse meio para Brasil e Chile, aponta para processos de reforma com considerável variação na profundidade e alcance, conjugados com pontos de partida em cada realidade nacional também bastante distintos.

Como destaque da abordagem do autor, vale anotação em referência ao peso de fatores econômicos como chave para o processo de reforma (Longo: 2006, 597-598) e a diferença entre o volume das reformas legais promulgadas e as mudanças de fato implementadas (Longo: 2006, 600).

Longo (2006) destaca ainda a convivência, não sem algum grau de tensão, entre mérito e flexibilidade como orientadores dos processos de reforma nos países estudados. Embora em uma realidade onde altos graus de práticas clientelistas ainda sejam observados e expressões como profissionalização, concursos públicos e carreira administrativa ainda são convertidos em lemas para alteração do estado das coisas

región, resultan excepciones en términos de su alta consistencia en cuanto a la política de recursos humanos para el Estado y el nivel de institucionalización alcanzado por las áreas rectoras. Ambos aspectos permiten valorar positivamente sus posibilidades de consolidación a futuro.”

“as mudanças perseguem ao mesmo tempo a introdução, nos sistemas de gestão do emprego e dos recursos humanos, de elementos que potencializem a eficácia das políticas públicas, a agilidade de resposta das burocracias públicas aos programas de governo e os incentivos capazes de estimular a dedicação e a produtividade dos servidores públicos. São estas últimas orientações comuns às reformas dos sistemas públicos de emprego em todo mundo desenvolvido, para as quais a OCDE cunhou como termo de síntese a “flexibilidade”. Políticas como diversidade contratual, avaliação de desempenho, remuneração variável e inclusive a gestão por competências formam parte do repertório de práticas de gestão que os reformadores do emprego público pretendem introduzir, também na América Latina, junto ao recrutamento aberto e a seleção pelo mérito e capacidade”. (Longo: 2006, 601) (tradução livre⁶)

Ao analisar as experiências de países desenvolvidos encontramos, como no caso latino-americano, diversidade de elementos da reforma implementados nos países da OCDE.

“O ritmo e a amplitude das reformas da GRH são muito diferentes de um país para outro, devido a suas estratégias de reformas globais, a seus aprendizados culturais e históricos e a seu nível de recessão econômica.” (OCDE: 2001, 49)

Embora a agenda de reformas de cunho burocrático não pareça ser um desafio a ser superado como na América Latina e as reformas tenham clara orientação no sentido da flexibilização e aproximação das regras do setor público às regras do setor privado, “muitos governos ainda adotam os principais elementos do sistema tradicional da administração pública” (OCDE: 2005, 420), não havendo assim, um tipo padrão de emprego no setor público desses países. Direção confirmada por Pollitt & Bouckaert (2004), para quem a maior parte das mudanças na área de recursos humanos foram orientadas na linha de tornar o serviço público mais flexível e

⁶ No original: “los cambios suelen perseguir al mismo tiempo la introducción, en los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos, de elementos que potencien la eficacia de las políticas públicas, la agilidad de respuesta de las burocracias públicas a los programas de gobierno y los incentivos capaces de estimular la dedicación y productividad de los servidores públicos. Son, éstas últimas, orientaciones comunes a las reformas de los sistemas públicos de empleo en todo el mundo desarrollado, para las que la OCDE ha acuñado como término de síntesis el de “flexibilidad”. Políticas como la diversidad contractual, la evaluación del rendimiento, la remuneración variable e incluso la gestión por competencias forman parte del repertorio de prácticas de gestión que los reformadores del empleo público pretenden introducir, también en América Latina, junto al reclutamiento abierto y la selección por el mérito y la capacidad.” (Longo: 2006, 601)

responsável, mais focado em resultados, com mais habilidades e, se possível, menos numeroso. (Pollitt & Bouckaert: 2004, 75)

Um estudo recente da OCDE (2008) analisou seis tendências no que se refere à gestão de recursos humanos: i) esforços para redução no tamanho serviço civil e a contratação de serviços de agências; ii) a aproximação de regras de setor público àquelas praticadas pelo setor privado; iii) a delegação da gestão de recursos humanos para as agências descentralizadas; iv) gestão do desempenho; v) delegação e individualização dos sistemas de pagamento; e vi) a criação e gestão de carreiras da alta administração pública. Uma visão geral de vinte anos de transformações é apresentada de forma sucinta na introdução do estudo:

“Ao longo dos últimos vinte anos, a gestão do serviço público mudou muito na maioria dos países da OCDE. Primeiro, os governos têm tentado reduzir o tamanho de seu emprego público para diminuir os custos de produção de serviços, diretamente ou indiretamente por meio de terceirização da produção de serviços para o setor privado a partir da hipótese que este seria mais eficiente. Em segundo lugar, em muitos casos, os governos tentaram aplicar princípios gerenciais gerais para a gestão dos empregados públicos, e como consequência, muitas áreas do serviço público perderam sua singularidade e tornaram-se muito similares ao sistema geral de emprego nos diferentes países. Além disso, os serviços públicos estão sob pressão de mudanças econômicas e sociais que afetam sua gestão, como, por exemplo, a globalização do mercado de trabalho, o envelhecimento da população, e o advento da economia do conhecimento.” (OCDE: 2008, 9) (tradução livre)⁷

Em relação ao tamanho do serviço civil uma série de variáveis são analisadas, o que torna a conclusão nada simples. Embora o custo total do serviço público em relação ao PIB seja menor em 2005 em relação a 1995, fatores como a externalização

⁷ No original: “Over the past twenty years, the management of the public service has changed tremendously in most OECD countries. First, governments have tried to reduce the size of their public employment to decrease the costs of producing government services, either directly or indirectly by contracting out the production of services to the private sector under the assumption that it would be more efficient. Second, in many cases, governments have tried to apply general good management principles to the management of public employees and, as a consequence, many areas of public employment have lost their existing uniqueness and have become quite similar to the general employment system in the different countries. In addition, public services are under pressure from economic and societal changes that affect their management, such as, for example, the globalization of labour markets, ageing societies, and the advent of knowledge economies. (OCDE: 2008, 9)”

de atividades financiadas com recursos públicos e prestadas por particulares, além de descentralização para entes subnacionais, têm influência direta neste resultado.

O estudo defende que a aproximação das regras do setor público com o que é praticado no setor privado não se trata de uma proposta de copiar o último e sim, de permitir ao gestor público as mesmas possibilidades que o gestor privado tem para gerenciar seus recursos humanos, ser gestor das condições de trabalho de acordo com as necessidades de sua organização e ser capaz de reconhecer o mérito e o desempenho individual de sua força de trabalho. As medidas nesse sentido incluem: alteração da relação de trabalho regida por um estatuto (lei) para contrato de trabalho; descentralização das decisões sobre pagamento que deixam de ser unilaterais para serem objeto de negociação; possibilidade de alteração de sistemas de carreira para sistema de postos de trabalho; alinhamento das remunerações do setor público com a prática do mercado; revisão dos regimes especiais de aposentadoria; utilização de formas alternativas de contratação como contratos de curto prazo. (OCDE: 2008, 22-24) A realidade atual dos países da OCDE na maior parte dos países pesquisados demonstra, mesmo com as reformas graduais implementadas, uma situação em que o emprego no setor público ainda goza de maior segurança no emprego e proteção contra demissão, inclusive com a manutenção da ideia de emprego para toda vida, tendo em contrapartida menores direitos no que se refere à organização sindical.

A delegação de autoridade para gestão de recursos humanos no âmbito dos países da OCDE é uma realidade, mesmo com variações entre o que e quanto delegar. Identificado como ponto crucial para a boa gestão de recursos humanos no setor público, essa diretriz deve se atentar para três desafios principais: não perder a unidade e a ideia de um *ethos* público comum e desejável; reformular a área central de coordenação da política de recursos humanos e capacitar as agências descentralizadas para exercer a delegação com qualidade.

A gestão do desempenho no nível individual é entendida pela OCDE (2008) como um processo em que o funcionário entende o que é esperado dele, é avaliado, recebe o feedback e é apoiado em seu processo de desenvolvimento. Envolve ainda a premiação do bom desempenho e a identificação dos motivos do desempenho insatisfatório. Embora a avaliação de desempenho seja uma realidade em praticamente todos os países estudados, não existe, também nesse caso, um padrão. Vale destacar a ênfase dada em vários países para a gestão do desempenho de

servidores que compõem equipes de alto nível, inclusive com a aplicação de remuneração variável de acordo com o desempenho. Contudo, este último mecanismo, assim como a gestão de desempenho de equipes, ainda é pouco desenvolvido no conjunto dos países analisados.

Recrutar e reter funcionários com as habilidades, competências e motivação adequados ao bom desempenho do setor público é o maior desafio de um sistema de pagamentos nos governos. Tarefa que ganha maior importância quando assinalado a grande proporção da despesa pública dispendida com pessoal em relação ao gasto total dos governos. A tendência apresentada para os países da OCDE, para esta função, é de descentralização e individualização do sistema de pagamento, claramente acompanhada por maiores custos de transação quando comparados com modelos centralizados e de padrões universais de remuneração.

O conjunto de tendências para a gestão de recursos humanos no âmbito da OCDE é concluído com a gestão de um grupo específico de recursos humanos identificados como alta administração pública, funcionários preparados para ocupar o mais alto nível dos postos técnicos de um governo e fazer a relação entre a administração e os políticos. Formalmente ou informalmente constituídos, as estratégias para gestão do “Sênior Civil Service” têm sido identificadas como importantes iniciativas para garantir a coesão da ação governamental intersetorial, orientada pelas diretrizes políticas dos dirigentes, mas com a garantia da manutenção da neutralidade política e do *ethos* público da burocracia.

De forma geral, as tendências de mudanças na gestão de recursos humanos no âmbito da OCDE apontam para um formato muito mais complexo e elaborado do que o estágio anterior. Apenas a descentralização de funções já depende de uma reestruturação do *modus operandi* das estruturas centrais e, talvez, a criação da operação descentralizada, antes ocupada apenas com tarefas operacionais de departamento de pessoal. Tudo isso em contexto reconhecidamente imaturo.

Um balanço da análise das experiências dos países latinoamericanos e dos países membros da OCDE sugere que os últimos encontram-se em estágio mais avançado na gestão de recursos humanos, sendo que os padrões burocráticos não aparecem mais como uma questão a ser desenvolvida. O momento é mais de uma avaliação do que desse padrão necessita ser mantido e o que pode ser flexibilizado.

Na América Latina, o que pode ser observado é um movimento duplamente orientado, de um lado, por um longo percurso ainda a ser percorrido para consolidação de uma burocracia estável e, de outro, pela adoção de medidas de flexibilização influenciadas pelas reformas gerenciais. Em ambos os casos, embora os direcionadores sejam os mesmos, os tempos e as ferramentas selecionadas variam de acordo com o contexto local, não havendo um padrão de referência, mas sim uma realidade dominada pela diversidade.

Uma primeira observação ainda não conclusiva sugere que o Brasil, assim como o Chile, que, contudo, não é objeto deste estudo, encontra-se em uma realidade mais próxima dos países da OCDE, de maturidade burocrática e na busca de avanços influenciados pelas ideias gerencialistas. O desenvolvimento deste trabalho e o contraponto com a realidade da administração pública portuguesa contribuirão para reforçar ou rever essa suposição.

É nesse contexto que foi proposta a análise de como o Governo Federal brasileiro e o Governo de Portugal se organizam para explorar ou gerir seus recursos humanos ganha relevância. As atividades exercidas pelo Estado são intensivas em recursos humanos, que respondem por fatia considerável da despesa pública. Conforme já citado (Longo, 2007a e Gaetani, 1998), os recursos humanos devem ser, também no setor público, encarados como ativos fundamentais que precisam ser explorados como fonte potencial de ganhos de produtividade. E foi dentro desta visão que se desenvolveu o estudo comparado entre os dois países.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para entender como encontram-se organizados os sistemas de gestão de recursos humanos do governo federal brasileiro e a administração central portuguesa, optou-se pela realização de um estudo qualitativo descritivo, com importante utilização de análise de documentos primários, apoiados por fontes complementares.

Classifica-se assim como um estudo de administração pública comparada que “deve ser entendida aqui como o domínio do saber que compara padrões de administração pública entre diferentes Estados-nação.” (Matias-Pereira: 2008, 64) Ainda de acordo com o autor, o estudo proposto tem como objetivo criar “uma base de conhecimento institucionalizado que possa auxiliar a tomada de decisão”, uma vez que muitos problemas gerenciais em países distintos podem encontrar soluções semelhantes ou que sirvam como fonte de inspiração para novas soluções.

3.1 Tipo de estudo

Trata-se de um estudo que tem como objetivo principal descrever como se encontram organizados os sistemas de gerenciamento de recursos humanos dos governos centrais de Brasil e Portugal após três décadas de reformas orientadas pela nova gestão pública. Para tal finalidade optou-se pela realização de um estudo de caso duplo, descritivo e de natureza qualitativa.

A opção pela realização de uma pesquisa qualitativa sustenta-se pela caracterização do problema de pesquisa formulado que depende do uso de técnicas interpretativas para decodificação de uma realidade social complexa. A definição dos objetivos de uma pesquisa qualitativa adotada por Neves (1996, 1) parece expressar com clareza os propósitos deste estudo quando diz tratar-se da redução da distância entre teoria e dados.

Triviños (2007, 110) define estudos de casos como um tipo de estudo descritivo com o objetivo de aprofundamento na descrição de determinada realidade. Para o autor o grande valor do estudo de caso está em

“fornecer o conhecimento aprofundado de uma realidade delimitada que os resultados atingidos podem permitir e formular hipóteses para o encaminhamento de outras pesquisas.” (Triviños: 2007, 111)

Além do valor destacado pelo autor relativo aos estudos de caso para fins acadêmicos, vale destacar a utilidade do aprofundamento do conhecimento em determinada área como base para uma atuação profissional mais qualificada. Este último objetivo orienta em grande parte a elaboração deste trabalho desde o momento da definição da temática a ser estudada.

Segundo Yin (2005, 26) “o estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes.” Para o autor, o método de pesquisa deve ser o adotado para a realização de uma investigação empírica dentro do contexto da vida real quando os limites entre o objeto e o seu contexto não podem ser separados ou não estão claramente definidos, ou ainda, utilizando suas próprias palavras “quando deliberadamente quisesse lidar com condições contextuais - acreditando que elas poderiam ser altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo”. (Yin: 2005, 32)

Yin (2005) também adverte que sempre que possível o pesquisador deverá optar pela realização de estudos de casos múltiplos, estabelecendo como meta a realização de um estudo com o mínimo de dois casos.

“Quando você tiver escolha (e recursos), é melhor preferir projetos de casos múltiplos a projetos de caso único. Mesmo que você só possa fazer um estudo de caso de dois casos, suas chances de fazer um bom estudo de caso serão melhores do que usar um projeto de caso único. (...) os benefícios analíticos de ter dois (ou mais) casos podem ser substanciais.” (Yin: 2005, 75)

Enriquece ainda o trabalho, conforme apontado por Triviños (2007, 136) a possibilidade de comparação com a seleção de dois casos para o estudo, tanto em sua perspectiva global como no interior das unidades de análise que serão detalhadas ainda neste capítulo.

3.2 Seleção dos casos a serem estudados

A seleção dos dois governos centrais de Brasil e Portugal para realização do estudo de caso foi feita de forma intencional, a partir da possibilidade de acesso às informações necessárias.

A experiência portuguesa se destacava pela recente e compreensiva reforma implementada, que tinha alterado profundamente o sistema de gestão de recursos

humanos no país. O quesito acessibilidade foi preponderante devido à cooperação já estabelecida entre a Universidade Federal de Minas Gerais e o Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, o que tornou possível escolha deste país, ou mesmo a realização de um estudo de caso comparativo internacional. Outros fatores como proximidade cultural e a conveniência de se realizar um estudo internacional com análise de documentos primários em língua portuguesa contribuíram para que a escolha de Portugal se desse como objeto deste estudo.

A seleção do caso brasileiro é reforçada pelo reconhecimento deste país como destaque em relação à gestão de recursos humanos na América Latina. O fato deste destaque se dá pela predominância de um padrão de organização burocrática que enfatiza o mérito, enquanto os demais países da América Latina ainda enfrentam problemas dessa ordem, servirá de contraste com a reforma portuguesa, mais alinhada com a tendência de flexibilização observada para os países da OCDE.

3.3 Unidades de análise

O presente trabalho caracteriza-se como um estudo de caso incorporado. Diferentemente de estudos de caso em que a investigação está baseada em uma unidade única de análise, nos estudos de caso classificados como incorporados a investigação dá atenção a uma ou várias unidades de análise. No caso em questão foram definidas cinco unidades de análise que se subdividem em catorze subunidades que compõem o estudo como um todo.

O desenho das unidades de análise utilizadas para realização do estudo tem como referência central a Metodologia para Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Setor Público⁸ desenvolvida por Francisco Longo para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2002.

A escolha desta estrutura analítica como referência para o desenvolvimento deste trabalho está harmonicamente relacionada com o objetivo global da própria elaboração da metodologia requerida pelo BID, ou seja, utilizar uma “linguagem analítica comum que permita uma abordagem compartilhada” (Longo: 2007b, 13). Além da estrutura analítica propriamente dita, a aplicação em 18 países da América

⁸ Edição Brasileira traduzida por José Mariano Tavares Júnior e publicada pela Secretaria de Estado de Administração e dos Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Norte em 2007.

Latina na primeira metade desta década⁹ comissionada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento possibilita o estabelecimento de comparações entre as realidades estudadas. Vale destacar que o Brasil foi um dos 18 países avaliados e que o relatório dessa avaliação será referência para este trabalho. Contudo, considerando que a avaliação do serviço brasileiro foi realizada no ano de 2002, o presente estudo poderá atualizar diversos aspectos daquele trabalho.

Mais recentemente, nos anos de 2008 e 2009, a mesma metodologia voltou a servir de referência para um diagnóstico institucional realizado em sete países da região da América Central¹⁰, o que reforça a possibilidade de comparações entre os resultados identificados pelo presente estudo e a realidade de outros governos centrais.

A opção pela escolha de uma referência amplamente utilizada como base para a realização deste estudo é suportada por Yin (2005) ao afirmar que

“cada estudo de caso ou unidade de análise devem ser semelhantes aqueles previamente estudados por outras pessoas ou devem divergir de forma clara e operacionalmente definida. Dessa maneira a literatura também pode se tornar referência-guia para se definir o caso e a unidade de análise.” (Yin: 2005, 46)

A metodologia em questão utilizada como base para a descrição dos sistemas de gerenciamento dos governos centrais do Brasil e de Portugal é parte de um modelo integrado de gestão estratégica de recursos humanos adotado por Longo (2007a e 2007b) e representado pela Figura 1. Para o autor, um modelo, além de sua utilidade explicativa e analítica tem como finalidade

“facilitar a compreensão do propósito principal, as finalidades associadas, as áreas básicas de intervenção, os fatores situacionais

⁹ Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, comisionado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o Diálogo Regional de Política publicado em Washington, DC em 2006 e disponível em www.iadb.org.

¹⁰ Informe Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica e República Dominicana, produzido no âmbito do Plan regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana, com o apoio da Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID, Gobierno de España), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e o Sistema de Integración Centroamericana (SICA), disponível em http://www.funcionpublica.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=59:informe-barometro-la-medicion-de-la-funcion-publica&catid=1:noticias&Itemid=50.

relevantes e os critérios de avaliação aplicáveis a um sistema de gestão do emprego e dos recursos humanos.” (Longo: 2007a, 77)



Figura 1 - Modelo Integrado de Gestão Estratégica de Recursos Humanos

Fonte: Adaptado de Servalós (2000) por Longo (2007a e 2007b)

A visão geral apresentada pela figura destaca duas referências centrais presentes no modelo adotado: o nexa entre a gestão de recursos humanos (GRH) e a estratégia da organização e o foco em resultados organizacionais. Nas palavras do autor:

“A GRH apresenta-se como um sistema integrado de gestão, cuja finalidade básica ou razão de ser é a adequação das pessoas à estratégia de uma organização ou sistema multiorganizacional para a produção de resultados que estejam de acordo com as finalidades perseguidas.” (Longo: 2007a, 78)

Ainda segundo Longo (2007), para contribuir para o atingimento de resultados, a função de gestão de recursos humanos está diretamente relacionada com dois pontos cruciais para as organizações: i) o dimensionamento, tanto quantitativo como qualitativo, da força de trabalho necessária para a realização das atividades previstas e; ii) a influência em relação à conduta das pessoas frente ao trabalho. O cumprimento desse duplo papel, advoga o autor, estaria diretamente relacionado com a qualidade das políticas¹¹ e práticas¹² de recursos humanos implementadas, que devem estar coerentemente alinhadas com a estratégia da organização.

¹¹ Política (do inglês policy) de gestão de recursos humanos definida pelo autor como: “un propósito organizativo consciente e razonado de proceder de una determinada manera e hacerlo de

O modelo com seus respectivos subsistemas encontra-se representado na figura 2, abaixo.

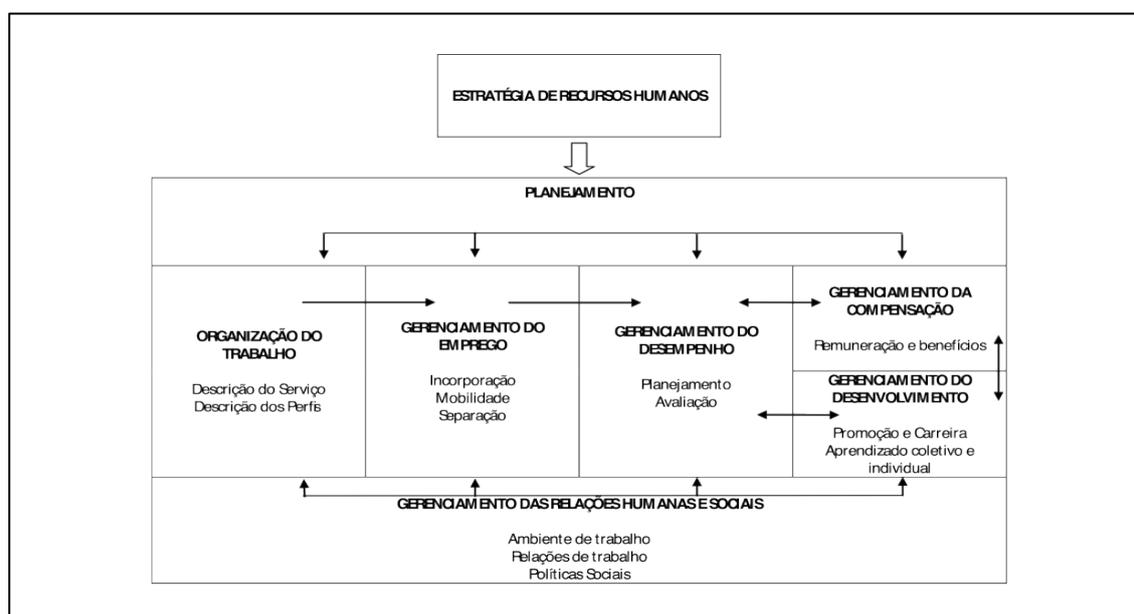


Figura 2 - Subsistemas de gestão de recursos humanos

Fonte: Longo (2007a e 2007b)

Para Longo (2007a, 99) três requisitos são imprescindíveis para o funcionamento do conjunto de políticas e práticas de recursos humanos em uma organização: i) que todos os subsistemas citados estejam de fato em operação; ii) que além de funcionar, estejam interconectados; e, iii) derivem todos de uma estratégia de recursos humanos, que, por sua vez, derive da estratégia da organização.

Considerando o modelo apresentado, as unidades de análise detalhadas a seguir orientaram a coleta de dados e conformam o estudo comparativo. O trabalho mantém coerência com os conceitos estabelecidos pelo autor, bem como a organização metodológica proposta por este, ou seja, um modelo descritivo com o objetivo de identificar e analisar as políticas e práticas de gestão de recursos humanos

forma constante, mientras no haya motivos para reconsiderarlo, en aquella área. Las políticas de GRH pueden ser entendidas, por tanto, como el conjunto de criterios generales y maneras de hacer que, en un contexto organizativo determinado, orientan las decisiones que afectan a la gestión del empleo y las personas.” (Longo: 2004, 94)

¹² Práticas de gestão de recursos humanos definidas como “*las decisiones y actividades de hecho que se adoptan y desarrollan en este campo, y que con frecuencia supondrán la aplicación de políticas de GRH previamente definidas, o al menos interiorizadas por la organización, si bien no siempre ocurre así. En ocasiones, las prácticas de personal se manifiestan en decisiones de carácter reactivo o errático, que no responden a patrones estables de conducta, esto es, no pueden identificarse con las políticas de GRH.*” (Longo: 2004, 94)

nos governos centrais de Brasil e Portugal. Contudo, trata-se de uma adaptação da estrutura original, com enfoque em determinadas políticas e práticas descritas abaixo. Difere-se também da metodologia original ao limitar-se à descrição e comparação, não sendo do escopo deste trabalho a geração de índices de avaliação.

O estudo foi dividido em cinco etapas, compreendendo em um primeiro momento uma contextualização do espaço estudado, composta pela caracterização inicial dos sistemas político-administrativos sob os quais os sistemas de gerenciamento de recursos humanos analisados estão afetados, o dimensionamento do funcionalismo e a caracterização dos regimes de vinculação de pessoas ao serviço público. Seguiu com a identificação da Estratégia de Recursos Humanos governamental e só então foram analisados os sete subsistemas que compõem o modelo de recursos humanos utilizado por Francisco Longo: planejamento de recursos humanos; organização do trabalho; gerenciamento do emprego; gerenciamento do desempenho; gerenciamento de compensação; gerenciamento de desenvolvimento; gerenciamento de relações humanas e sociais. Para fins de análise os sete subsistemas foram agrupados em duas categorias relacionadas com os dois pontos cruciais para a gestão de recursos humanos apontados por Longo (2007a): a primeira é relacionada com o dimensionamento quantitativo e qualitativo da força de trabalho e engloba os subsistemas planejamento de recursos humanos e organização do trabalho; a segunda categoria está relacionada com a influência do sistema em relação à conduta das pessoas frente ao trabalho englobando os demais subsistemas. Por fim, o estudo foi encerrado com considerações acerca da organização da área de Recursos Humanos, além de aspectos relacionados com o grau de centralização das decisões sobre recursos humanos.

Vale ressaltar que, conforme alerta de Yin (2005, 44), as unidades de análise definidas inicialmente no projeto não foram consideradas como definitivas, sendo que o resultado aqui apresentado é fruto do amadurecimento da reflexão durante sua execução. Ao longo da realização do estudo ajustes foram realizados com o objetivo de incorporar detalhes e proporcionar maior fluidez para o relatório final.

A caracterização político administrativa é necessária para realçar as diferenças de organização dos governos centrais dos dois países objetos do estudo. Trata-se de um estudo que enfrentou o desafio de comparar realidades distintas, que provavelmente influenciam a forma de organização e gerenciamento dos recursos

humanos. Esta etapa foi complementada com indicadores quantitativos que cumprem o papel de dimensionar o funcionalismo dos dois governos. O tema “regimes de vinculação ao serviço público” foi integrado à contextualização do trabalho, mesmo não existindo como tal no modelo utilizado como referência, por influenciar grande parte dos tópicos posteriores. Além disso, o regime de vínculos em Portugal passou recentemente por uma profunda reforma considerada extremamente relevante para este trabalho.

A identificação e descrição de uma estratégia de recursos humanos foi um desafio a parte para um trabalho que tem a área governamental como objeto de pesquisa. Embora a coerência estratégica seja um componente considerado como fundamental no modelo adotado, identificar de forma clara estratégia em organizações públicas nem sempre é uma tarefa fácil pelo que Longo (2007a, 84) chama de dilema da estratégia, quando a racionalidade gerencial não é compatível com a racionalidade política.

O tema do dimensionamento quantitativo e qualitativo dos recursos humanos foi abordado com a junção dos subsistemas de planejamento de recursos humanos e organização do trabalho. O tema é identificado por Longo (2007a, 80-81) como uma das duas principais funções de um sistema de gerenciamento de recursos humanos, principalmente em organizações públicas, em sua grande maioria, intensivas em recursos humanos. Para cumprir esse objetivo a opção foi de centrar a análise de como o tema das informações sobre recursos humanos é tratado nas duas realidades, no processo propriamente dito de dimensionamento e na identificação da existência de processos de descrição de postos de trabalho e perfis desejados para futuros recrutamentos.

Foram incorporados cinco subsistemas sob um agrupamento que recebeu o nome de gerenciamento dos recursos humanos. Os subsistemas agrupados estão diretamente relacionados com a forma como o sistema de gestão pode influenciar a conduta dos profissionais frente ao trabalho. Foram agrupados os subsistemas gerenciamento do emprego, gerenciamento do desempenho, gerenciamento da compensação, gerenciamento do desenvolvimento, gerenciamento de relações humanas e sociais que resultaram em seis sub-unidades: ingresso, avaliação de desempenho, política salarial, desenvolvimento, desligamento e relações trabalhistas.

Em relação ao subsistema gerenciamento do emprego, que envolve ingresso, mobilidade e desligamento de quadros, foi dada especial atenção aos processos de ingresso no serviço público e a possibilidade de desligamento por insuficiência de desempenho. A análise relativa ao processo de seleção guardou íntima relação com os regimes de contratação descritos no início do trabalho.

Em relação ao subsistema “gerenciamento do desempenho” a ênfase do estudo se deu em relação à existência de sistema de avaliação de servidores e suas respectivas implicações ou consequências.

O subsistema “gerenciamento da compensação” buscou identificar a estrutura da composição remuneratória do funcionalismo, com especial destaque para a existência e funcionamento de mecanismos de remuneração variável.

O penúltimo subsistema tratado no modelo de Francisco Longo trata do “gerenciamento do desenvolvimento” e teve como foco a lógica de desenvolvimento na carreira.

Finalizando o modelo adotado, o subsistema “gerenciamento de relações humanas e sociais” teve um recorte voltado para a relação do governo com o movimento sindical, especificamente sobre a regulamentação das negociações coletivas e o direito de greve.

A organização da área de Recursos Humanos encerra o estudo com a apresentação de como os governos se estruturam para o cumprimento da função central de gestão de recursos humanos, com especial atenção para a divisão de competência entre a área central, objeto desta etapa do estudo, e as áreas descentralizadas das demais unidades do governo.

Uma síntese dos principais pontos que formam as subunidades de análise está apresentada no Quadro abaixo.

1. Contextualização	1.1 - Descrição da organização político administrativa 1.2 - Dimensionamento do funcionalismo público 1.3 - Modalidades de vínculo existentes
2. Estratégia de Recursos Humanos	Identificação de diretrizes gerais
3. Dimensionamento (quantitativo e qualitativo) de RH	3.1 – Informação em Recursos Humanos 3.2 - Dimensionamento de RH em termos quantitativos e qualitativos
4. Gerenciamento dos Recursos Humanos	4.1 - Ingresso 4.2 – Avaliação de Desempenho: modalidades, abrangência e consequências atreladas 4.3 - Política salarial: composição remuneratória e remuneração variável 4.4 - Desenvolvimento na carreira 4.5 - Desligamento, com destaque para demissão por insuficiência de desempenho 4.6 – Relações Trabalhistas: acordo coletivo e direito de greve.
5. Organização da área de Recursos Humanos	5.1 - Organograma: subordinação e competências 5.2 - Centralização x Descentralização. Destaque para decisões de contratação e reajuste salarial.

Quadro 1 - Roteiro para caracterização dos sistemas de gestão de recursos humanos

Fonte: Elaborado pelo Autor

Preocupação permanente do estudo foi a de não perder a visão geral do projeto, conforme alerta Yin (2005) como sendo um dos principais problemas de estudos de caso incorporados.

3.4 Fontes e instrumentos de coleta de dados

Yin (2005) aponta as seis principais fontes de informação quando da realização de estudos de caso: documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Como princípio, defende a utilização de várias fontes de evidência e não apenas uma como forma de garantir maior confiabilidade em relação às descobertas feitas ao longo da investigação. De acordo com o autor:

“um ponto forte muito importante para a coleta de dados para um estudo de caso é a oportunidade de utilizar muitas fontes diferentes para obtenção de evidências. (...) Assim, qualquer descoberta ou conclusão em um estudo de caso provavelmente será muito mais convincente e acurada se baseada em várias fontes distintas de informação, obedecendo a um estilo corroborativo de pesquisa.” (Yin: 2005, 125-P126)

Neste estudo especificamente foram utilizadas análises de documentos, tanto de fontes primárias como secundárias, análise de registros e arquivos, além de entrevistas, variando conforme as diversas subunidades de análise propostas.

Em uma primeira etapa foram utilizados em grande medida a legislação de referência para recursos humanos, documentos oficiais dos respectivos governos e acesso às bases de dados e informações disponíveis nos sítios eletrônicos oficiais, ou seja, análise documental primária. Os documentos utilizados como base para os dois estudos de caso, bem como os sites consultados para a realização do trabalho estão listados no Anexo Único deste trabalho.

A grande concentração de análise documental focada em legislação que regulamenta os sistemas de Serviço Públicos dos governos estudados realça a validade para o alerta apresentado por Longo (2004) ao afirmar que embora a estrutura reguladora do sistema de Serviço Público seja uma “parte importante do trabalho”, esta não pode ser confundida com o objetivo global do trabalho de avaliação para o qual desenvolveu a estrutura analítica.

Um sistema de SP (serviço público) é algo mais do que uma estrutura regular – Um sistema de SP é governado, em maior ou menor extensão, por uma estrutura legal específica, mas não deve ser confundido com ela. Por um lado, por que em realidade repetidas infrações dos regulamentos certamente serão evidentes. E por outro lado, por que a margem de interpretação pode às vezes ser suficientemente abrangente, permitindo práticas diferentes e até mesmo opostas. (Longo, 2007b, 15-16)

Assim, o trabalho de pesquisa extrapolou a análise documental primária, adotando também análise documental secundária.

A análise documental secundária buscou a produção realizada sobre a experiência de Brasil e Portugal. Nessa etapa, o levantamento de informações sobre a experiência brasileira contou com forte apoio no recente relatório da OCDE elaborado em 2010.

Em relação ao caso português, a escassez de análises em relação às reformas implementadas, por se tratar de uma reforma recente, foi compensada pela participação do pesquisador em curso de formação sobre o novo modelo de Gestão de

Recursos Humanos ministrado pelo Instituto Nacional de Administração (INA)¹³, além da realização de entrevistas¹⁴ com especialistas que acompanharam o processo de reforma. Deve-se destacar que as entrevistas foram complementares à estratégia central de coleta, voltada à análise documental e que auxiliaram na compreensão do processo português considerando o período de permanência naquele país.

Outro alerta importante que deve ser levado em consideração é apresentado por Yin (2005) ao afirmar que a utilidade da análise de documentação no processo de coleta de dados não se baseia na sua acurácia ou na ausência de vieses. Para o autor “os documentos devem ser cuidadosamente utilizados, não se devendo tomá-los como registros literais de eventos que ocorreram.” Yin (2005, 112)

No mesmo sentido vale registrar o alerta de Triviños (2007, 112) em relação ao risco que corre o pesquisador de chegar a conclusões falsas por se basear em “informações manipuladas” por organismos oficiais, mesmo que de forma não intencional.

A coleta de dados buscou informações das mais recentes publicadas, em relação aos temas. Considerando que a pesquisa de campo foi realizada ao longo do ano de 2010 e início de 2011, foram coletados dados referentes ao período de 2008 e 2010, conferindo ao trabalho caráter atual.

O quadro abaixo apresenta a síntese da metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho.

¹³ O Instituto Nacional de Administração é entidade da Administração Indireta do Governo Central de Portugal e responsável pela formação e treinamento de servidores públicos. Curso Novas regras de gestão de recursos humanos na Administração Pública frequentado no período de 1º a 4 de março de 2010 na sede do INA, em Oeiras, Portugal, com carga horária de 30 horas.

¹⁴ Foram entrevistados: Dr. Rogério Peixoto, professor do INA para cursos de gestão de recursos humanos, trabalhador vinculado à Direção Geral de Administração e do Emprego Público, quando da realização da entrevista, em 18 de março de 2010, estava à disposição da Câmara do Município de Cascais; e Dr. Luís Fábrica, Presidente da Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações e Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, entrevistado em 22 de outubro de 2010.

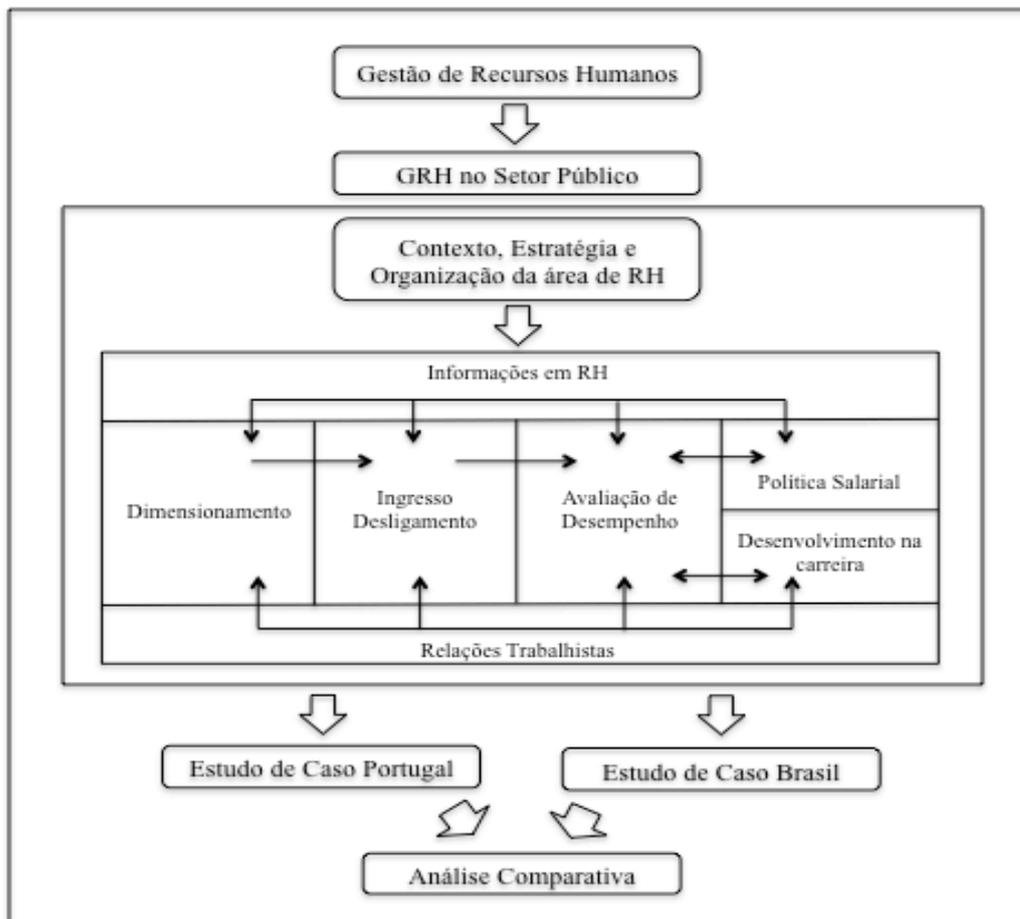


Figura 3 Estrutura Metodológica

Fonte: Elaborado pelo autor

4. RESULTADOS ENCONTRADOS

Os resultados da pesquisa apresentados ao longo deste capítulo foram divididos em duas partes, estruturadas a partir das unidades de análise explicitadas no capítulo anterior. O Capítulo tem início com a apresentação do relatório de pesquisa referente ao Governo Federal brasileiro e segue com a apresentação do sistema de gestão de recursos humanos do Governo Central de Portugal.

4.1 Gestão de recursos humanos no Governo Federal Brasileiro

A primeira seção deste capítulo apresenta os resultados do estudo de caso realizado no âmbito do Governo Federal brasileiro. Foram percorridas as cinco unidades previstas na metodologia: contextualização, estratégia de recursos humanos, dimensionamento, gestão de rh e organização da área de RH. Como destaque para o caso brasileiro, a centralização das decisões relativas à gestão de recursos humanos na unidade central do sistema e a consequente falta de autonomia dos gestores finalísticos para influenciar no comportamento dos servidores públicos sob sua coordenação, além de uma reforma constitucional pendente de regulamentação. O detalhamento de cada unidade e respectivas subunidades está apresentado em seguida.

4.1.1 Contextualização

4.1.1.1 Descrição da organização político administrativa

A organização política e administrativa da República Federativa do Brasil é formada, como nos apresenta a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, pela União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal, todos entes autônomos. Merece destaque no modelo federativo brasileiro a ampliação da autonomia dada, a partir da Constituição de 1988, aos municípios. Com uma população de 185.712.713 de habitantes, de acordo com o censo de 2010, o Brasil é formado por 26 estados e o Distrito Federal, além de 5565 municípios, sendo a maior parte deles de pequeno porte, com cerca de 70% do total com população inferior a 20 mil habitantes.

Abrucio e Franzese (s/d, 1) definem federação “como uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo.” No caso brasileiro as competências de cada ente são definidas na Constituição Federal que prevê um forte componente de competências compartilhadas que deverão ser regulamentadas

por meio de legislação complementar. (art. 23, CF88). Como competências da União Federal, merecem destaque atividades ligadas às relações internacionais, garantia da defesa nacional e à política econômica. (art. 21, CF88)

Embora para o dimensionamento da força de trabalho da União, desenvolvido no próximo item dessa unidade, tenham sido considerados os Poderes Legislativo e Judiciário, o foco do estudo está voltado para o Poder Executivo, mais precisamente para o que o Decreto-Lei 200 de 1967 define como Administração Federal. De acordo com seu art. 4º, a Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas. (Decreto-Lei 200, 1967)

4.1.1.2 Dimensionamento do funcionalismo público

De acordo com dados do Boletim Estatístico de Pessoal¹⁵, publicado mensalmente pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a tendência de evolução do quantitativo total do pessoal da União apresenta dois movimentos contrários formados por um conjunto de 8 anos ou dois mandatos presidenciais cada, conforme apresentado no gráfico 1, abaixo. No primeiro momento, entre os anos de 1995 a 2002, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, foi observada uma redução de 11,74% no total de pessoas em atividade, caindo de 1,03 milhões de trabalhadores ativos em 1995 para 912,2 mil ao final de 2002. No segundo período, durante a gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, um movimento oposto ampliou o quantitativo de servidores a um patamar 7,55% superior ao quantitativo observado em 1995 e 21,86% superior ao observado em 2002. Ao final de 2010, a União contava com 1,11 milhão de trabalhadores ativos.

¹⁵ Todos os dados utilizados para analisar a evolução do quantitativo de trabalhadores ativos da União foram extraídos do Boletim Estatístico de pessoal no 177 de janeiro de 2011.

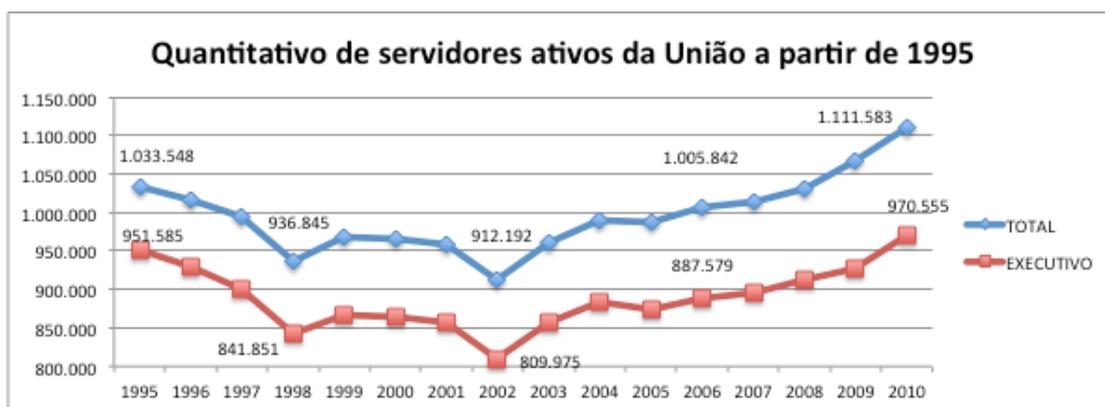


Gráfico 1 – Quantitativo de servidores ativos da União a partir de 1995

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal n° 177 de janeiro de 2011. Elaborado pelo autor.

Embora o movimento de retração e expansão apresentado no gráfico seja observado para o quantitativo total dos trabalhadores ativos, quando analisados os Poderes separadamente, esse comportamento só se repete para o Poder Executivo. De acordo com os dados expostos na tabela 1, os poderes Legislativo e Judiciário apresentam tendência de crescimento do quantitativo de trabalhadores ativos em todo o período, sendo que o total de trabalhadores ativos no Poder Legislativo foi ampliado em 45,3% no período analisado e o do Poder Judiciário em 79,27%. O comportamento discrepante do Legislativo e Judiciário não chega, contudo, a influenciar a curva total, pois somados representam apenas 12,69% do pessoal ativo em 2010, percentual que, contudo, era de apenas 7,93 em 1995.

Ano / Poder	EXECUTIVO		LEGISLATIVO		JUDICIÁRIO		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
1995	951.585	92,07%	17.402	1,68%	64.561	6,25%	1.033.548	100%
1998	841.851	89,86%	18.787	2,01%	76.207	8,13%	936.845	100%
2002	809.975	88,79%	20.501	2,25%	81.716	8,96%	912.192	100%
2006	887.579	88,24%	27.238	2,71%	91.025	9,05%	1.005.842	100%
2010	970.555	87,31%	25.289	2,28%	115.739	10,41%	1.111.583	100%
Evolução 2010/2002	19,83%		23,35%		41,64%		21,86%	
Evolução 2010/1995	1,99%		45,32%		79,27%		7,55%	

Tabela 1 – Evolução do quantitativo de servidores por Poder

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, n° 177 de janeiro de 2011. Elaborado pelo autor.

A distribuição dos servidores públicos entre as esferas de governo apresenta uma forte tendência de descentralização quando analisada a segunda metade do século passado. De acordo com dados do IPEA (2009, 11), em 1950, cerca de 50% dos trabalhadores do setor público se concentravam na esfera federal, participação que cai

para cerca de 20% no início da década de 90 até alcançar 15% do total a partir do início da década de 2000, mantendo-se constante desde então.

Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), as despesas de pessoal do setor público brasileiro alcançaram, segundo estudo da OCDE (2009, 54) o patamar de 12% do PIB, aqui excluídas as despesas das empresas públicas.

Os dados de dimensionamento do Emprego Público da União foram consolidados no quadro abaixo.

Quantidade	1.111.583
Tendência – Evolução	Ampliação: 21,86% em relação a 2002
Representatividade em relação ao Emprego Público Total	15%

Quadro 2 - Dimensionamento do Emprego Público da União

Fonte: Elaborado pelo autor.

Outra variável importante no contexto brasileiro refere-se ao comprometimento da receita corrente líquida (RCL) com as despesas de pessoal. Os limites para esse comprometimento foram definidos pela Lei Complementar no 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é vista como uma importante ferramenta para controle dos gastos públicos no país, definindo limites de despesas de pessoal para União, Estados e Municípios, sendo que para a primeira o limite estabelecido é de cinquenta por cento da RCL.

O comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal ainda no primeiro ano de vigência da LRF, em 2000, encontrava-se no patamar de 37,8%. Em 2005, alcançou 27,3%, e retornou a tendência de crescimento, atingindo 30,65% em 2010. Embora tenha crescido nos últimos seis anos, tendo chegado a 34,2%, o comprometimento da RCL com despesas de pessoal ainda encontra-se distante do limite de 50% definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a União.

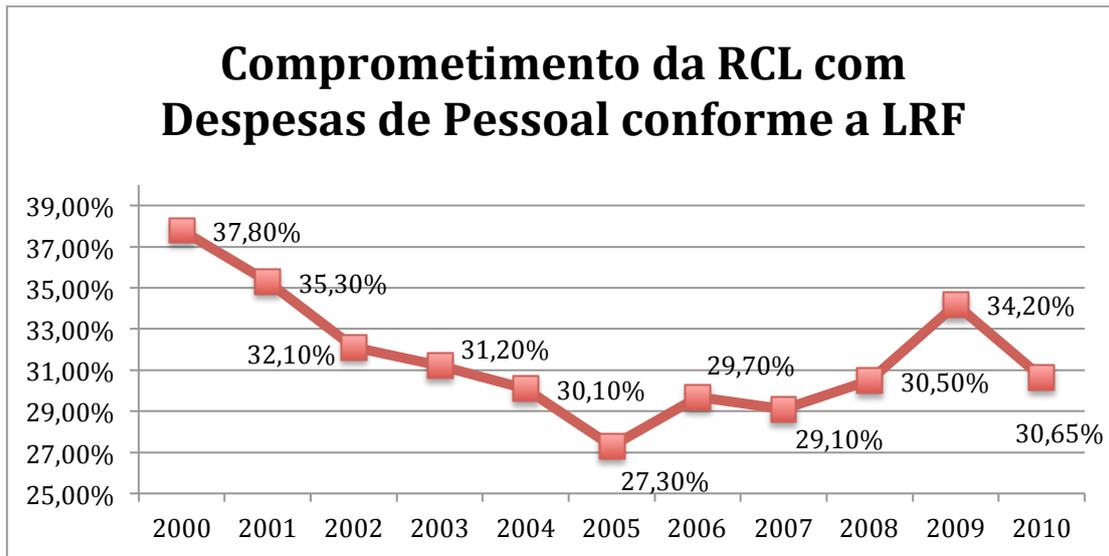


Gráfico 2 – Comprometimento da RCL com Despesas de Pessoal conforme a LRF

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal n.º 177 / Relatório de Gestão Fiscal Consolidado 2010. Elaborado pelo autor

4.1.1.3 Modalidades de vínculo existentes

A Administração Pública Federal opera atualmente com três modelos de vínculos: o regime majoritário, conhecido como estatutário, a contratação temporária¹⁶ e o regime geral dos trabalhadores aplicável também à iniciativa privada, o regime celetista.

O regime estatutário tornou-se majoritário a partir da Constituição Federal de 1998, que determinou, em seu artigo 39, a instituição pela União, Estados e Municípios de um regime jurídico único para os servidores da administração direta, autarquias e fundações públicas, não abrangendo, portanto, as empresas públicas controladas pelo Estado.

O regime jurídico único foi regulamentado na esfera federal pela Lei 8.112, de 11 de janeiro de 1990, “que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”, tendo como principais predicados a obrigatoriedade de realização de concurso público para ingresso e a estabilidade no cargo após três anos de efetivo exercício, sendo que “o servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em

¹⁶ A contratação temporária foi enquadrada neste estudo como uma modalidade à parte do regime jurídico único por não ter sido prevista na Lei 8112/90 que o estabeleceu, vindo a ser regulamentada posteriormente pela Lei 8745/93.

julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa”. (ar. 22, Lei 8.112/1990).

A contratação por tempo determinado é prevista na Constituição Federal de 1988 como solução para atender necessidades de excepcional interesse público. Foi regulamentada pela Lei 8.745, de 9 dezembro de 1993, que prevê os casos e prazos passíveis de utilização do instrumento. A remuneração tem como referência as remunerações praticadas no serviço público e o recrutamento e seleção poderá ser feito por procedimento simplificado, garantida ampla divulgação.

Para as empresas públicas, não abarcadas pelo Regime Jurídico Único, o regime geral de contrato de trabalho da CLT é aplicado, mantendo-se a obrigatoriedade de realização de concurso público para o ingresso.

De acordo com dados disponibilizados pela Secretaria de Tesouro Nacional¹⁷, em dezembro de 2009 a grande maioria dos trabalhadores da União mantinham vínculo de trabalho estatutário, representando 93,5% do total, sendo que o restante divide-se em 3,84% de trabalhadores contratados pelo regime da CLT e 2,66% de trabalhadores com contrato temporário.

Uma curiosidade em relação ao vínculo estatutário é que um grande contingente dos atuais servidores enquadrados neste modelo foram incorporados com a Constituição de 1988, que estendeu o regime “a cerca de 500 mil funcionários, que haviam sido contratados para fundações e autarquias, sem qualquer concurso público, pelo regime geral da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).” (Pacheco: 2002, 91)

Em 1998 a aprovação da Emenda à Constituição Federal de número 19, que alterava o artigo 39 da Constituição Federal e colocava fim à determinação de um único regime jurídico para toda Administração, permitiria a ampliação das áreas cobertas por contratos de trabalho no regime celetista, mais flexíveis quando comparados ao regime estatutário. Contudo, a flexibilização foi suspensa, em função de decisão cautelar da Suprema Corte brasileira, fruto de julgamento de uma ação direta de inconstitucionalidade.

¹⁷ Dados disponíveis nas planilhas 28 e 29 do arquivo despesas com Pessoal – Execução orçamentária em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_boletim_despesa_pessoal.asp.

4.1.2 Estratégia de Recursos Humanos

A análise da estratégia de recursos humanos adotada pelo Governo Federal foi baseada no Relatório Final da Conferência de Recursos Humanos da Administração Pública Federal – 2009. Antes da análise do documento, já foi possível detectar as principais diretrizes da política de recursos humanos em prática no governo federal, a partir dos Eixos de Atuação da Secretaria de Recursos Humanos / MPOG, disponível no sítio eletrônico¹⁸ do ministério. São eles:

- *Democratização das Relações de Trabalho: produzir diretrizes e estratégias de ação para a política de democratização das relações de trabalho.*
- *Carreiras: propor as diretrizes para planos de cargos, carreiras, e remuneração da Administração Pública Federal.*
- *Gestão por Competências e Avaliação de Desempenho: difundir e instituir ações para a gestão por competências; regulamentar e acompanhar a implantação gestão de desempenho na APF.*
- *Saúde, Previdência e Benefícios do Servidor: definir as diretrizes gerais da política de atenção à saúde do servidor, do sistema previdenciário e de benefícios.*
- *Sistemas e Processos em Gestão de Pessoas: apontar diretrizes e linhas de ação que contribuam para a modernização da gestão de pessoas na APF*

Uma análise inicial identifica como Eixo Central da Política de Recursos Humanos a Democratização das Relações de Trabalho, definido no sítio eletrônico como “eixo norteador e transversal” da atuação da SRH.

A Conferência Nacional de Recursos Humanos na Administração Pública Federal, que por si só já pode ser considerada como um marco de ação importante para a implementação da política centrada na democratização das relações de trabalho, foi realizada em 2009, tendo sido antecedida pela realização de debates em todas as regiões do país, possibilitando assim, maior participação do público interessado.

¹⁸ <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=24&sec=11>

Outros dois marcos da implementação do Eixo Central da Política de Democratização das Relações de Trabalho foram a criação, ainda em 2003, do Sistema Nacional de Negociação permanente “responsável por organizar o funcionamento das mesas de negociação e a forma de participação das entidades representativas dos servidores públicos” (MPOG / SRH: 2009, 33-34) e a Instalação da Ouvidoria do Servidor como

“um espaço permanente e eficiente de comunicação com o Governo Federal, em que o servidor público federal pode tirar dúvidas, fazer reclamações, sugestões e denúncias e cumpre significativo papel na intermediação de conflitos individuais que advém da relação de trabalho.” (MPOG / SRH: 2009, 37)

Além da Ouvidoria Geral, observou-se ainda a estruturação de ouvidorias setoriais em diversos órgãos e entidades do Serviço Público Federal, constituindo um Sistema de Ouvidorias.

Seguindo os Eixos prioritários de atuação da SRH, os mesmos definidos para a Conferência de Recursos Humanos, o eixo Diretrizes de carreiras apresenta que como diagnóstico

“foram identificados problemas em todas as áreas e conteúdos relacionados aos planos de carreiras e de cargos, desde a aplicação do aporte conceitual e legal, passando pelos mecanismos de recrutamento e seleção para ingresso, pelos critérios e instrumentos de desenvolvimento – aí compreendidas a progressão funcional, a promoção e a capacitação –, até as estruturas e composição das tabelas remuneratórias e os princípios e critérios de avaliação de desempenho.” (MPOG / SRH: 2009, 43).

Como medidas para o enfrentamento desta situação são citadas a substituição de pessoal terceirizado de nível médio e superior; o estabelecimento de requisitos para a composição ou recomposição dos quadros de pessoal, inclusive com a criação de quadros para órgãos que até então não dispunham, como o Ministério das Cidades e a Advocacia-Geral da União (MPOG / SRH: 2009, 45); a criação do Plano Geral de cargos do Poder Executivo (PGPE), com o resgate do valor da transversalidade; conceito que também orientou a criação de novas carreiras em áreas finalísticas como a Carreira de Analistas em Infraestrutura e a Carreira de Desenvolvimento de

Políticas Sociais (MPOG / SRH: 2009, 46). Em relação às remunerações, revisões buscaram diminuir o peso das gratificações em relação ao vencimento básico e a aplicação da modalidade de subsídio merecem destaque, além do processo de recomposição salarial dos servidores (MPOG / SRH: 2009, 47-48).

O eixo gestão por competência e avaliação de desempenho destaca a edição do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal e incorporou o conceito de gestão por competências na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. (MPOG / SRH: 2009, 53)

Outro ponto relevante abordado neste eixo trata da revisão do modelo de avaliação de desempenho, instituído pela Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, que ancora a “avaliação de desempenho com base em metas individuais, por equipes e institucionais, previamente conhecidas e acordadas entre todos os envolvidos no processo”. (MPOG / SRH: 2009, 61) Este tema será abordado no item específico que trata da avaliação de desempenho.

O Eixo saúde, previdência e benefícios do servidor enfatizou a estruturação do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor. Em relação à Previdência do Servidor, a agenda está concentrada no processo legislativo necessário para regulamentação das Emendas à Constituição 41/2003 e 47/2005. Nesta seara o objetivo é equiparar os direitos dos trabalhadores públicos e privados.

O quinto Eixo trata de Sistemas e Processos em Gestão de Pessoas e está voltado para o redesenho e simplificação de processos que culminarão no desenvolvimento de um novo sistema informatizado de gestão de pessoal.

4.1.3 Dimensionamento (quantitativo e qualitativo) de RH

4.1.3.1 Informação em Recursos Humanos

A disponibilidade de informações organizadas sobre recursos humanos passou de um problema em meados da década de 90 para ponto de avaliação positiva da organização do Governo Federal. Para Bresser-Pereira (1999, 14) quando assumiu o Ministério da Administração e Reforma do Estado “não havia informações minimamente organizadas sobre o número de servidores públicos ou sobre os salários e sua evolução. Apenas sobre os custos totais envolvidos.”

Desde então, duas publicações periódicas são disponibilizadas no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e se destacam pela quantidade e qualidade de informações: o Boletim Estatístico de Pessoal e a Tabela de Remuneração dos Servidores Federais.

O Boletim Estatístico de Pessoal está estruturado em seis seções em que aborda com riqueza de detalhes as temáticas da despesa, quantitativos, remuneração, concursos, cargos e funções de confiança e gratificações e aposentados. O boletim tem periodicidade mensal e é publicado sem interrupção desde maio de 1996, tendo como fontes de informações o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE e o Sistema Integrado de Administração Financeira da União - SIAFI.

A Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais não tem periodicidade definida, sendo publicada sempre que há qualquer alteração nos Cargos/Carreiras. Nela são apresentadas informações sobre estrutura e remuneração das carreiras do poder executivo federal, com referência à legislação que as sustentam.

As duas publicações são de responsabilidade da Coordenação-Geral de Estudos e Informações Gerenciais do Departamento de Relações do Trabalho da Secretaria de Recursos Humanos, que tem entre suas atribuições:

promover o permanente acompanhamento, por intermédio de sistema próprio de informações gerenciais, da evolução quantitativa e qualitativa da força de trabalho dos órgãos e entidades integrantes da administração federal, bem como da remuneração e das despesas de pessoal, com o objetivo de orientar a proposição de políticas e diretrizes. (Decreto 7.063/2010, art. 37, inciso III)

4.1.3.2 Dimensionamento de RH em termos quantitativos e qualitativos

O dimensionamento dos recursos humanos no Governo Federal tem como ponto de partida as carreiras. É a partir delas, e não das organizações, que são definidos os quantitativos autorizados em lei para a contratação de pessoas e detalhadas as atribuições do cargo.

Embora existam carreiras projetadas para o exercício em apenas uma organização, não existe uma vinculação direta entre o quantitativo de cargos criados e

o dimensionamento da necessidade de pessoas da administração. A necessidade é analisada no momento de solicitação de autorização de abertura de concurso para preenchimento dos cargos pré-existentes. A lógica da análise da necessidade de reposição de pessoal, em detrimento de um planejamento prévio da força de trabalho, é reforçada pelo Decreto 6.944/2009 que, entre outras disposições, define regras gerais relativas a concursos públicos. O diploma apenas define o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como responsável pela autorização de novos concursos e o procedimento que deverá ser observado pelo órgão ou entidade demandante.

O entendimento aqui apresentado está alinhado com a conclusão da OCDE em recente avaliação da gestão de recursos humanos da Administração Federal:

Um diálogo entre ministérios, agências e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está ocorrendo sobre o número de trabalhadores e as carreiras, mas concentra-se principalmente sobre as novas necessidades com base em uma definição de novas atividades e produtos de acordo com novas prioridades. (OCDE: 2010, 72)

A visão por organização se dá apenas em relação aos cargos em comissão, de chefia e assessoramento, para os quais cada organização tem seu quadro aprovado por decreto presidencial e qualquer alteração deve seguir trâmite semelhante ao da autorização de concursos.

A indicação, que parece ser uma exceção ao desenho aqui apresentado, que pode servir como referência para outras áreas, é o dispositivo introduzido pelo Decreto 6.097 / 2007, que trata da aprovação de um quadro docente aprovado para as Universidades Federais, o que pressupõe, embora não tenha sido verificado, algum trabalho de dimensionamento dos recursos humanos necessários para o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

4.1.4 Gerenciamento dos Recursos Humanos

4.1.4.1 Ingresso

As regras para ingresso no serviço público têm no art. 37 da Constituição Federal de 1988 seu embasamento inicial:

a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (CF88, Art. 37, Inc II)

O concurso público é obrigatório para a seleção tanto de servidores regidos pelo regime jurídico estatutário como pela CLT, sendo dispensado para as nomeações para cargos em confiança e flexibilizado para as contratações por tempo determinado. O direito à participação nos concursos é universal, aberto a todo cidadão brasileiro que cumpra os requisitos previstos na lei e no edital específico. Número de vagas e remuneração inicial são itens obrigatórios do edital.

O concurso que deverá ser de provas ou provas e títulos, como previsto na Constituição, poderá ser realizado em duas etapas, conforme previsto no Decreto 9.644, de 21 de agosto de 2009, que dispõe, entre outros assuntos, sobre normas gerais relativas a concursos públicos. Como provas, além da prova escrita, poderão ser adotados outros métodos de avaliação como prova oral, provas de aptidão física, prova de conhecimentos práticos específicos e avaliação psicológica. Como segunda etapa poderá ser adotada a realização de curso ou programa de formação de caráter eliminatório e classificatório.

A análise de editais¹⁹ de concurso para a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG ilustram o formato de concurso adotado pelo Governo Federal brasileiro. Nos dois casos os concursos foram realizados em duas etapas, sendo que a primeira envolveu a realização de provas objetivas e discursiva, além da pontuação de titulação e experiência, e a segunda foi realizada na forma de um curso de formação.

O edital definia previamente em ambos os casos a localidade de exercício dos futuros servidores, o valor da remuneração inicial, atribuições e requisitos para ingresso na carreira. Em relação às atribuições, os dois editais apresentaram apenas uma descrição genérica relacionada ao cargo de EPPGG, que dificulta a identificação do tipo de atividade a ser desenvolvida. De acordo com edital, são atribuições de um EPPGG:

¹⁹ Edital ESAF 46/2009 e Edital ESAF 12/2008.

Exercício de atividades relacionadas à gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia.

Enquanto o edital de 2008 dividiu as 60 vagas ofertadas em dois blocos, um voltado para políticas públicas e outro para gestão governamental, o edital de 2009 apresentou todas as 95 vagas disponíveis consolidadas, sem detalhamento de área de atuação.

Para ocupar cargos com atribuições tão amplas, os requisitos, que poderiam direcionar para um perfil específico de profissional, também são genéricos, permitindo que para estes concursos, na prática, qualquer cidadão com nível superior de escolaridade possa concorrer.

4.1.4.2 Avaliação de desempenho: modalidades, abrangência e consequências atreladas

O relatório final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, realizada em 2009, consolidou as situações em que a Constituição Federal prevê a realização de avaliação de desempenho:

a) art. 37, § 8º, inciso II: avaliação de desempenho dos dirigentes de órgãos e entidades que tiveram sua autonomia gerencial ampliada mediante contrato de gestão;

b) art. 41, § 1º, inciso II: avaliação de desempenho periódica como fator motivador para perda de cargo público em caso de resultado insatisfatório, ainda pendente de regulamentação;

c) art. 41, § 4º: avaliação de desempenho como condição para aquisição de estabilidade.

d) art. 173, inciso V: avaliação de desempenho dos administradores das empresas públicas.

O procedimento de avaliação para os servidores da administração Pública Federal foi regulamentado pela Lei 11.784, de 22 de setembro de 2008. De acordo com a nova legislação, os resultados da avaliação serão utilizados para o cálculo de gratificações que compõem a estrutura de remuneração de diversas carreiras federais.

O processo é composto por componentes de avaliação individual, de grupo e institucional, envolvendo a publicização das metas pactuadas e até a participação de usuários de serviços públicos. A dimensão individual abarca auto-avaliação, a avaliação de outros servidores do mesmo nível hierárquico e da chefia.

De acordo com o Relatório final da Conferência Nacional de Recursos Humanos a nova legislação

define a avaliação de desempenho como o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor, tendo como referência as metas globais e intermediárias dos órgãos e das entidades que compõem o conjunto de carreiras e cargos do Sistema de Pessoal Civil do Executivo Federal. Os objetivos da avaliação de desempenho são: promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos e subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, ao desenvolvimento no cargo ou na carreira, à remuneração e à movimentação de pessoal. (MPOG / SRH: 2009, 62)

Na busca de indícios de funcionamento do modelo desenhado para o processo de avaliação, ancorado pela previsão expressa no parágrafo § 3º do art. 144 da Lei 11.784 de que “as metas e os resultados institucionais apurados a cada período deverão ser amplamente divulgados (...) inclusive em sítio eletrônico”, foram pesquisadas as páginas eletrônicas de diversos ministérios²⁰, sem que fosse identificado, contudo, material específico vinculado ao tema. Parte da explicação pode ser devido ao fato da adesão ao processo de avaliação institucional regulamentado poder ser substituído pelo percentual de cumprimento das metas definidas no Sistema Integrado de Gestão e Planejamento – SIGPLAN que monitora os programas do Plano Plurianual de Ação – PPA.

Formalmente, a avaliação de desempenho tem efeitos para o desenvolvimento nas carreiras e para o pagamento de gratificações ou premiações por desempenho, embora não se aplique à totalidade das carreiras. Contudo, estudo da OCDE aponta que para além do cumprimento das formalidades definidas em lei, a aplicação do mecanismo de avaliação de desempenho ainda precisa ser melhorada.

²⁰ Páginas eletrônicas pesquisadas: <http://www.planejamento.gov.br/>, www.mc.com.br, www.cgu.gov.br, www.saude.gov.br e www.mec.gov.br.

A maioria das organizações federais não parece ter adquirido a experiência e competência necessárias para utilizar a avaliação de desempenho e as recompensas por desempenho adequadamente no nível individual ou por equipe. Também parece não haver um esforço nacional conjunto para desenvolver essa experiência e essas competências. (OCDE: 2010, 215)

4.1.4.3 Política salarial: composição remuneratória e remuneração variável

A descrição de uma estrutura de remuneração como referência para o funcionalismo público federal é um tanto quanto complexa, dado que cada carreira tem sua lógica própria de remuneração. Estudo da OCDE (2010), ao tratar da questão, apresenta a composição da remuneração no governo federal formada por salário base, representando cerca de 40% a 60% da remuneração total, e uma “miríade de benefícios diferenciados”. (OCDE: 2010, 95) O estudo aponta ainda a existência de “salário baseado em desempenho”, mas aponta que a prática acaba tornando o processo de avaliação uma etapa burocrática necessária para atribuir remuneração adicional. Como remuneração vinculada a desempenho, diversas carreiras possuem gratificação específica variável conforme resultado de avaliação individual e institucional como parte de sua estrutura de retribuição. Neste estudo não foi encontrado nenhum tipo de incentivo que não fosse vinculado à estrutura de determinada carreira, como um prêmio que tivesse suas regras definidas para a organização e que afetasse todos os trabalhadores em atividade.

De forma resumida, o estudo da OCDE aponta para dois modelos de composição remuneratória. Um que agrega vencimento básico, um componente vinculado a desempenho e, em alguns casos, um componente vinculado à escolaridade. O segundo modelo, conhecido como subsídio, consiste em remuneração em parcela única, sem componente variável por desempenho ou atrelado à formação. (OCDE: 2010, 216)

Em relação à responsabilidade pela definição das remunerações, o sistema brasileiro é centralizado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e na Presidência da República. É o que conclui o estudo que vai além:

Com um processo de definição salarial centralizado e por carreira, em que as carreiras são utilizadas por organizações individuais para atribuir vantagens aos diferentes cargos, o Brasil acumula as

desvantagens de um sistema descentralizado, ou seja, a ausência de uma perspectiva global do governo e níveis diferenciados de remuneração nem sempre legítimos entre carreiras e ministérios, sem as vantagens de um sistema descentralizado, ou seja, a delegação da responsabilidade administrativa aos gerentes e diretores de ministérios e agências. Mesmo para os ministérios, departamentos e agências, há relatos de posições semelhantes com escalas salariais diferentes. (OCDE: 2010, 94-95)

4.1.4.4 Desenvolvimento na carreira

O sistema fragmentado de carreiras intensamente criticado pelo estudo da OCDE (2010) tem impacto direto no modelo de desenvolvimento dos servidores, também fragmentado e regulamentado para cada carreira, sem uma regra geral. Tem como característica comum o tempo de serviço como principal atributo a ser observado para a mudança de nível remuneratório, sendo que na maioria das carreiras não se observa mudança de nível de responsabilidade atrelado.

A única forma de progressão disponível na maioria das carreiras é o movimento de crescimento da escala de salário. (...) a progressão está baseada no cumprimento de serviço como também nos resultados da avaliação de desempenho e em alguns casos horas de treinamento. A progressão entre classes geralmente é relacionada ao resultado da avaliação de desempenho e o tempo gasto na última remuneração da última classe, normalmente 12 ou 18 meses. (OCDE:2010, 159)

Uma importante barreira à mobilidade e também ao desenvolvimento dos servidores foi imposta a partir da Constituição de 1988 que proibiu os chamados concursos internos. Com o ingresso sempre aberto a servidores e não servidores e com vaga aberta para o nível inicial da escala de remuneração, a possibilidade de ascensão via alteração de carreira fica bastante limitada. A rigidez deste processo é criticada por Azevedo & Loureiro (2003, 57) para os quais a reforma constitucional de 1995 pecou ao não rever esse ponto.

Em outras palavras, salvo se por meio de concurso público, está vedada a mudança de um para outro cargo, até mesmo se houver relação de carreira entre eles. Segundo esse entendimento, não se pode, por exemplo, passar do cargo de escriturário para o de técnico

de administração; de técnico de contabilidade para o de contador; ou de auxiliar de jardinagem para o de jardineiro. (Azevedo & Loureiro: 2003, 56)

De acordo com os autores, a impossibilidade de mudança de cargos dentro da administração, mesmo quando eles possuem relação entre si, reduz as perspectivas de desenvolvimento profissional dos servidores, fator indispensável para a boa gestão de recursos humanos tanto no modelo burocrático como no gerencial.

4.1.4.5 Desligamento, com destaque para demissão por insuficiência de desempenho

As possibilidades de perda de cargo público são previstas no art. 41 da Constituição Federal, quais sejam: i) em virtude de sentença judicial transitadas em julgado; ii) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; e iii) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa.

Em relação às punições administrativas que implicaram na expulsão de servidor público estatutário, a Controladoria Geral da União mantém estatística atualizada em seu *site*²¹. De acordo com informações disponibilizadas, no período entre 2003 e dezembro de 2010, 2.969 servidores tiveram pena de expulsão pela via administrativa (CGU: 2010, 1). O quantitativo acumulado no período representa, de acordo com dados da própria publicação, percentual de 0,57% da força de trabalho (CGU: 2010, 3). Aplicando-se o mesmo cálculo aos servidores que tiveram punição administrativa de expulsão no ano de 2010, o total de 521 servidores estatutários expulsos representa 0,1% da força de trabalho do Poder Executivo Federal, ou um em cada mil servidores estatutários.

A possibilidade de demissão devido a desempenho insatisfatório identificado em avaliação periódica introduzida no texto constitucional, em seu art. 41, pela Emenda de nº 19, de 1998, segue ainda sem aplicação devido a falta de legislação complementar que trate do assunto.

O Art. 41 da Constituição prevê ainda a possibilidade de que o servidor estável possa ser colocado em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço quando da extinção de cargos ou declaração de sua desnecessidade. O

²¹ www.cgu.gov.br

dispositivo parece ter sido o embasamento utilizado no início do Governo Collor para a demissão de um grande contingente de servidores, que, contudo, foram anistiados no Governo Itamar Franco pela Lei 89.874/94, possibilitando a reintegração de milhares de servidores aos quadros do Governo Federal.

4.1.4.6 Relações trabalhistas: acordo coletivo e direito de greve

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, garante aos servidores públicos civis o direito à livre associação sindical e o direito de greve, sendo que o segundo ainda está pendente de regulamentação por lei específica, conforme previsto no texto constitucional. Não trata, contudo, da possibilidade de negociação coletiva entre a Administração e os sindicatos.

Independentemente da previsão de um instrumento legal específico para tratar da celebração de acordos coletivos entre a Administração e os sindicatos, foi criado o Sistema Nacional de Negociação Coletiva, coordenado no âmbito do MPOG.

De acordo com dados publicados no relatório final da Conferência Nacional, até 2008 foram 70 termos de compromisso assinados com 59 entidades representativas de servidores públicos, afetando um total de 1,15 milhão de servidores. (MPOG / SRH: 2009, 36) Vale registrar que embora sejam a formalização de um compromisso entre Governo e Entidades Representativas, os termos de compromisso firmados não têm valor normativo e só geram efeitos nas condições de trabalho do servidor público após a edição de um ato unilateral do Poder Público, que poderá ser de competência do próprio Poder Executivo ou demandar a aprovação de uma Lei, que deverá ser apreciada pelo Congresso, sem nenhuma garantia de que o normativo aprovado seja fiel ao termo de compromisso inicial assinado.

Neste sentido, o modelo adotado pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério de Planejamento e Gestão não se confunde com a negociação coletiva observada no âmbito da CLT onde o acordo bilateral representa alteração efetiva das condições de trabalho. No caso do Governo Federal

a negociação coletiva situa-se, em linha do tempo, entre o diagnóstico e a elaboração do projeto de lei. É dizer, é a negociação o insumo para a feitura de projeto de lei quando for matéria para esta forma normativa. Portanto não se prescinde de nenhuma instância de observação ou controle, pois é antes, modelo de gestão

para busca de soluções legítimas e democráticas. (MPOG / SRH: 2009, 35)

Como meta da Secretaria de Recursos Humanos, o Relatório Final da Conferência de Recursos Humanos prevê (MPOG / SRH: 2009, 35) a elaboração de um projeto de lei para tratar da “democratização e o tratamento de conflitos nas relações de trabalho entre servidores públicos e a Administração Pública”. Contudo, por falta de detalhamento do objeto a ser tratado em tal legislação, não foi possível identificar a abrangência de tal medida.

4.1.5 Organização da área de Recursos Humanos

4.1.5.1 Organograma: subordinação e competências

O órgão central responsável pela gestão de recursos humanos do governo federal é a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH / MPOG). A SRH lidera o Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) formado por 24 órgãos setoriais e 274 órgãos seccionais de gestão de recursos humanos, OCDE: 2010, 272) que de acordo com estudo da OCDE

visa uma cooperação mais estreita entre o órgão central de gestão de recursos humanos (SRH) e os órgãos seccionais e setoriais por meio de eventos para difundir informações sobre a gestão de pessoal no governo federal. O SIPEC tem a tarefa de articular as políticas de gestão de recursos humanos com as orientações políticas estratégicas do governo e gerar as estruturas organizacionais necessárias para alcançar as metas do governo. (OCDE: 2010, 272)

Na estrutura do MPOG, a SRH figura como uma das sete secretarias subordinadas ao Ministro.

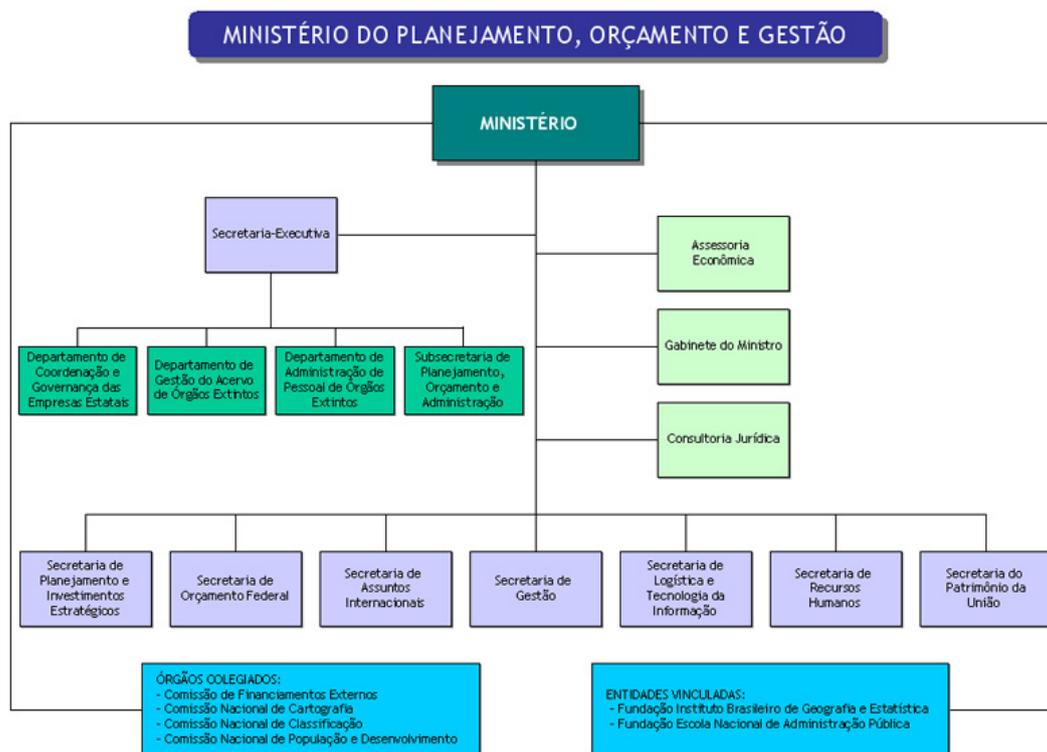


Figura 4 – Organograma do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Imagens/institucional/organograma.jpg>

Internamente, sua estrutura é subdividida em quatro departamentos: Relações de trabalho, Administração de Sistemas de Informação de Recursos humanos, Normas e Procedimentos Judiciais e Saúde, Previdência e Benefícios do Servidor.

Suas competências estão previstas no art. 35 do Anexo I do Decreto 7.063/2010 que aprovou a estrutura regimental do MPOG, a partir do qual podem ser destacadas: i) o exercício de competência normativa em matéria de pessoal civil; ii) a proposição de políticas e diretrizes para a gestão de recursos humanos na APF; iii) o desenvolvimento e implantação de sistemas informatizados de gestão de rh; e iv) o assessoramento ao Ministro de Estado em matérias de recursos humanos que envolvam as Forças Armadas, a área de Segurança Pública do Distrito Federal, além dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.

Além da SRH, duas outras unidades do MPOG atuam de forma relevante como órgãos centrais com impacto na gestão de recursos humanos na Administração Federal. A Secretaria de Gestão (SEGES) e o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST). A SEGES

é responsável pela coordenação e supervisão das políticas de gestão públicas e pelo aprimoramento da alocação de recursos na administração federal. Ela autoriza as unidades administrativas na administração direta (ministérios) e administração indireta (autarquias e fundações) a organizar concursos públicos para preencher vagas. A SEGES revê o caso para cada aplicação para garantir que ele está dentro do limite do orçamento e avalia a necessidade de pessoal da organização antes de autorizar o concurso. A SEGES também é responsável por propor políticas e diretrizes para a gestão dos gerentes seniores, em coordenação com a SRH. Finalmente, a SEGES é responsável por analisar a distribuição de cargos DAS nos departamentos e agências e apresentar as suas propostas de alterações ao Presidente. (OCDE: 2010, 269)

Já o DEST atua como coordenador da política de recursos humanos das empresas estatais tendo como competência manifestar-se sobre

- *patrocínio de planos de benefícios administrados por entidades fechadas de previdência complementar, no que diz respeito à assunção de compromissos e aos convênios de adesão a serem firmados pelas patrocinadoras, aos estatutos das entidades, à instituição e adesão a planos de benefícios, assim como aos respectivos regulamentos e planos de custeio;*
- *propostas, encaminhadas pelos respectivos Ministérios setoriais, de quantitativo de pessoal próprio, acordo ou convenção coletiva de trabalho, programa de desligamento de empregados, planos de cargos e salários, criação e remuneração de cargos comissionados, inclusive os de livre nomeação e exoneração e participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas; e*
- *remuneração dos administradores e conselheiros, bem como a participação dos dirigentes nos lucros ou resultados das empresas.*

4.1.5.2 Centralização x descentralização nas decisões de contratação e reajuste salarial.

De acordo com recente estudo da OCDE a delegação de competências para os ministérios setoriais e entidades da administração direta é bastante limitada.

O governo federal brasileiro tem um sistema centralizado no qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é responsável pela coordenação e gestão do planejamento, orçamento federal, pessoal civil, modernização administrativa e sistemas de tecnologia da informação da administração pública federal. (OCDE: 2010, 268)

Ainda segundo o estudo, devido à concentração de atividades sob responsabilidade do MPOG, pouco restaria às unidades responsáveis por alcançar resultados setoriais no que se refere à adaptação de processos de recursos humanos às necessidades específicas de sua área.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão decide os níveis de pessoal, o tipo de funcionário empregado, os níveis de remuneração, a classificação dos cargos, o recrutamento, as demissões e as condições de emprego. Ele também está estreitamente envolvido na implantação. (OCDE: 2010, 268)

A centralização na gestão dos recursos humanos pode ser ilustrada a partir da análise do Decreto 6.944/2009, que, entre outras matérias, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos. O Decreto delega ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão a competência para

“autorizar a realização de concursos públicos nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e decidir sobre o provimento de cargos e empregos públicos, bem como expedir os atos complementares necessários para este fim.” (Decreto 6.944/2009, art. 10)

O normativo aponta para um modelo de análise individual de pleito a cada nova necessidade, centralizada em uma unidade responsável por decidir a pertinência da ampliação ou reposição de quadros de todos os órgãos e entidades do Governo Federal. Além de centralizada e pontual, a autorização para abertura de concurso tem validade de seis meses e perde seu efeito caso o concurso não seja aberto no prazo.

Uma exceção à regra, introduzida pelo Decreto 6.097/2007 e reeditada no Decreto 6.944/2009 trata do provimento de cargo de docente e professor substituto de universidades federais. As universidades ficam isentas de autorização pontual a cada nova necessidade de reposição de docentes. A medida aponta ainda para a ideia de um quadro de pessoal aprovado para a organização em ato conjunto entre os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

Outro normativo que ilustra o grau de centralização das decisões relativas à realização de concursos é a recente Portaria nº 39, de 25 de março de 2011, que suspendeu por tempo indeterminado a autorização para concursos públicos no âmbito da Administração Pública Federal.

4.1.6 Síntese

O quadro abaixo sintetiza os resultados da pesquisa para o caso brasileiro:

UNIDADE	SUB-UNIDADE	GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO BRASIL
1. Contextualização	1.1 - Descrição da organização político administrativa	Federação
	1.2 - Dimensionamento do funcionalismo público	Descentralizado (15%) com tendência de crescimento do quantitativo total (1,11 milhão)
	1.3 - Modalidades de vínculo existentes	Predomínio do regime estatutário, com garantia de estabilidade no emprego
2. Estratégia de Recursos Humanos	2.1 - Identificação de diretrizes gerais	Democratização das Relações de Trabalho (desde 2003)
3. Dimensionamento (quantitativo e qualitativo) de RH	3.1 – Informação em Recursos Humanos	Processo maduro de geração e disseminação de informações por meio do Boletim Estatístico de Pessoal
	3.2 - Dimensionamento de RH em termos quantitativos e qualitativos incluindo descrição de serviços e perfis como referência para processos seletivos	Processo centrado na análise da demanda de novos ingressos. Limite de contratação definido por carreira.
4. Gerenciamento dos Recursos Humanos	4.1 - Ingresso	Seleção universal, aberta a todos que preencham os requisitos. Seleção para preenchimento de cargo em carreira. Posição remuneratória inicial definida no edital.
	4.2 – Avaliação de Desempenho: modalidades, abrangência e consequências atreladas	Tem influência em relação ao prazo para desenvolvimento na carreira e para o pagamento de gratificações para determinadas carreiras
	4.3 - Política salarial: composição remuneratória e remuneração variável	Remuneração Variável vinculada à estrutura de remuneração de cada carreira.
	4.4 - Desenvolvimento na carreira	Tempo de serviço como o principal fator para o desenvolvimento na carreira
	4.5 - Desligamento, com destaque para demissão por insuficiência de desempenho	Demissão por desempenho insuficiente não regulamentada.
	4.6 – Relações Trabalhistas: acordo coletivo e direito de greve.	Negociação coletiva e direito de greve não regulamentados. Negociação coletiva implantada na prática, mas sem efeitos normativos.
5. Organização da área de Recursos Humanos	5.1 - Organograma: subordinação e competências	Secretaria de Recursos Humanos, integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
	5.2 - Centralização <i>versus</i> Descentralização. Destaque para decisões de contratação e reajuste salarial.	Centralização da autorização para contratação e definição das alterações nas remunerações

Quadro 3 – Síntese do Sistema de Gestão de Recursos Humanos do Governo Federal Brasileiro

Fonte: Elaborado pelo Autor

4.2 Gestão de Recursos Humanos no Governo Central de Portugal

A seção que se inicia apresenta os resultados do estudo de caso realizado no âmbito da Administração Central do Governo de Portugal. Foram percorridas as cinco unidades previstas na metodologia: contextualização, estratégia de recursos humanos, dimensionamento, gestão de rh e organização da área de RH. Como destaque do caso de Portugal, ressalta-se a recente reforma implementada que aproximou as regras da gestão de recursos humanos do setor público às da iniciativa privada e descentralizou competências para os dirigentes das áreas finalísticas.

4.2.1 Contextualização

4.2.1.1 Descrição da organização político administrativa

Portugal apresentava em 2009, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatísticas²², uma população residente de 10,64 milhões de habitantes, sendo que 95,37% deste contingente habitava o continente e o restante as Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira. É um Estado Unitário Regional porque, de acordo com Pinto e Almeida (2001, 21),

“existe um só poder político soberano, um único ordenamento jurídico-constitucional para todo o povo e órgãos de soberania nacionais. Mas é também um estado cujo quadro normativo fundamental aponta para a descentralização a vários níveis. Um, mais amplo, que implica pluralismo de centros de poder traduzido na existência de Regiões Autônomas nos Açores e Madeira e outro que se reporta às autarquias locais (regiões Administrativas, Municípios e Freguesias) envolvendo órgãos próprios eleitos pelas populações e atribuições específicas.”

De acordo com a Constituição seriam três os tipos de autarquias locais: a Freguesia, o Município e a Região Administrativa. Contudo, a efetivação das regiões

22

http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000611&contexto=pi&selTab=tab0

administrativas foi reprovada em referendo nacional realizado em 1998, restando efetivamente, as outras duas modalidades de autarquias. Atualmente Portugal tem 308 municípios²³, sendo 278 no continente e 30 nas Regiões Autônomas e 4259 freguesias²⁴, distribuídas entre o continente, com 4050, e as Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira, com as 209 restantes.

Conforme apresentam Pinto e Almeida (2001, 31), as regiões Autônomas dos Açores e da Madeira são previstas na Constituição Portuguesa de 1976 dotadas de amplos poderes em praticamente todas as funções governamentais, inclusive legislativa, tendo como exceção a função jurisdicional.

Já a estrutura orgânica do Estado português, que é objeto deste estudo, é formada por Governo e a Administração Pública.

O Governo engloba o Primeiro-Ministro, os Vice-Primeiros Ministros quando os haja, os secretários e os subsecretários.

Do ponto de vista da organização administrativa central, as mais importantes instâncias são os Ministérios. Estes, por seu lado, incluem órgãos e serviços centrais e órgãos e serviços periféricos. E existem ainda órgãos e serviços com autonomia administrativa e financeira e órgãos independentes de vocação geral.

As mais relevantes estruturas dos departamentos ministeriais, nos quais assenta o essencial da atividade administrativa são as Direcções Gerais, que são os serviços executivos. (Pinto e Almeida, 2001: 86-87)

Por fim temos a Administração Indireta do Estado onde integram-se os institutos públicos e as empresas públicas.

A Administração Central, objeto deste estudo, é bem definida nas Notas Técnicas do Boletim do Observatório do Emprego número 1 de 2008. De acordo com a publicação da DGAEP, a Administração Central pode ser definida como:

subsector da Administração Pública que compreende todos os órgãos administrativos do Estado e outros organismos centrais cuja competência abrange normalmente a totalidade do território económico (...) a Administração Central inclui: a) Administração Directa do Estado: conjunto

²³ Dados obtidos na seção Administração Local / Municípios do portal: <http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico/Home.aspx>

²⁴ Dados obtidos na seção Administração Local / Freguesias do portal: <http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico/Home.aspx>

de órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa colectiva Estado que, de modo directo e imediato e sob dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma actividade tendente à satisfação das necessidades colectivas e individuais; b) Administração Indirecta do Estado: integra as entidades públicas, distintas da pessoa colectiva Estado, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira que desenvolvem actividades administrativas que prosseguem fins próprios do Estado. (DGAEP: 2008, 13)

4.2.1.2 Dimensionamento do funcionalismo público

De acordo com dados do Boletim do Observatório do Emprego Público – BOEP²⁵, apresentados no gráfico 3 abaixo, o emprego público na administração central direta e indireta do Governo de Portugal foi reduzido em 7,7% no período de 31 de dezembro de 2005 até 31 de dezembro de 2009, passando de um total de 566.329, em 2005, para 522.925 ao final de 2009. (DGAEP: 2010, 6)

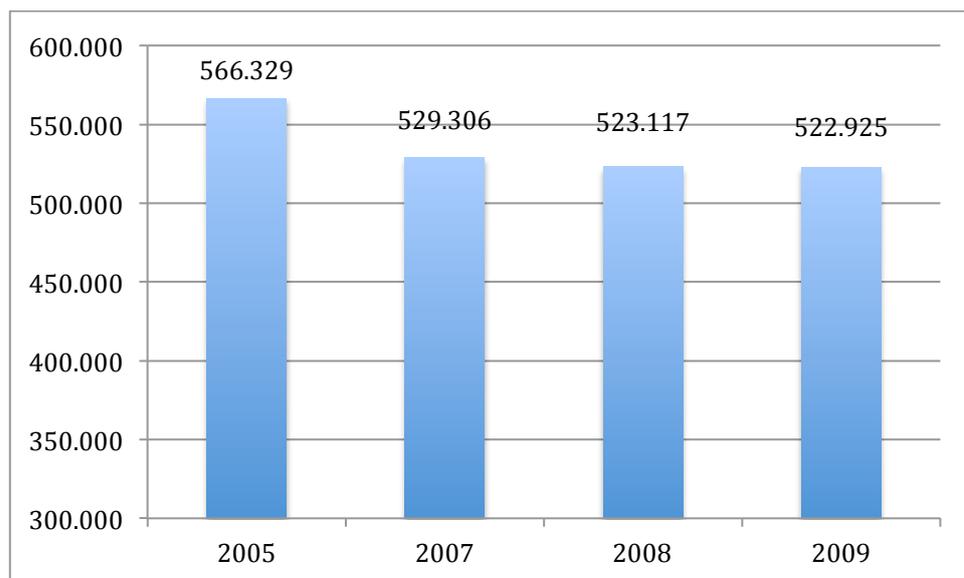


Gráfico 3 - Total de empregos na Administração Central

Fonte: BOEP número 3 – outubro de 2010. Elaborado pelo autor.

A distribuição da força de trabalho entre a Administração Central e as Autarquias locais em Portugal demonstra uma grande concentração de atividades sob

²⁵ O BOEP – Boletim do Observatório do Emprego Público é uma publicação periódica do Observatório do Emprego Público, unidade da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público, órgão central da política de recursos humanos do Governo de Portugal. O Boletim teve sua primeira edição publicada em 2008 e pode ser acessado em: <http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=c56e2903-1f51-417d-8839-240c045f72c9>

a responsabilidade Central. Enquanto ao final do ano de 2008, o emprego na Administração Central representava um montante de 523.117 funcionários, as autarquias locais, que incluem todas as municipalidades e as regiões autónomas, eram responsáveis por empregar 124.357 pessoas. Temos assim, conforme demonstra o gráfico 4, uma concentração superior a 80% da força de trabalho vinculada à Administração Central, restando apenas pouco menos de 20% distribuídos pelos 308 municípios e duas regiões autónomas. (DGAEP, 2010)

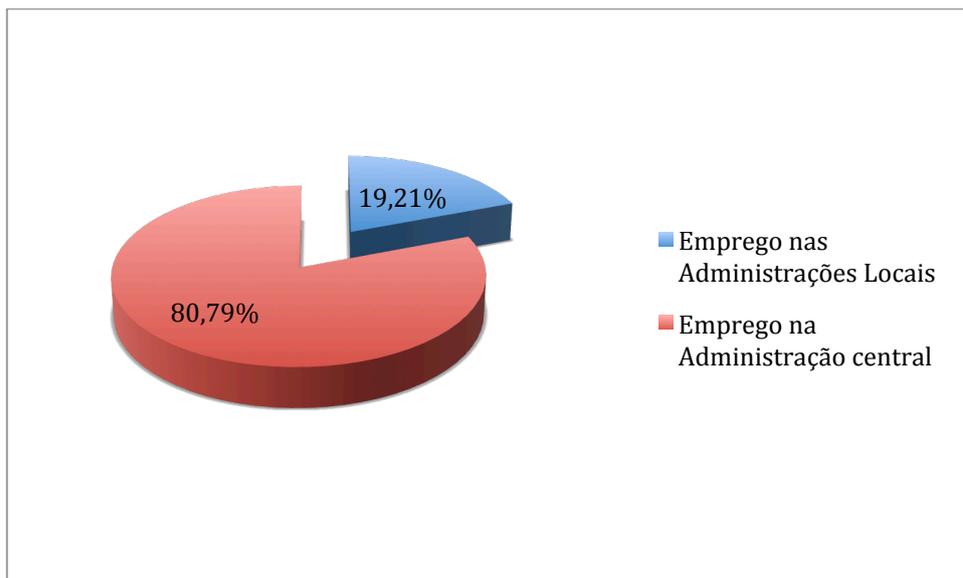


Gráfico 4 - Distribuição do Emprego Público em Portugal

Fonte: BOEP número 3 – outubro de 2010. Elaboração própria.

A comparação com dados de 2005 publicados pela DGAEP (2008, 2) aponta para uma crescente concentração do pessoal na Administração Central. Enquanto em 2005 a Administração Direta e Indireta do Estado representavam 77,3% do emprego público total, os dados de dezembro de 2008 já apresentam uma concentração de 3,5 pontos percentuais superior.

Em relação ao PIB, o peso das despesas de pessoal da administração pública de Portugal é de 12,2%, 1 ponto percentual acima da média dos 27 países da União Europeia. Embora ainda permaneça acima da média dos países que compõem o bloco económico, o peso da folha de pagamentos do setor público parece apresentar uma tendência de queda. De acordo com o Boletim do observatório do emprego público:

“o peso das remunerações da administração pública no PIB para Portugal traduz ainda assim variações negativas de 10,2% em relação ao

ano 2000 e de 11,9% em comparação com o ano 2005; enquanto que o mesmo indicador para a média dos países da UE apresenta variações positivas de 6,5% relativamente a 2000 e de 3,8% em comparação com 2005. (DGAEP: 2010, 2)

Por fim, o quadro abaixo apresenta um resumo do dimensionamento do emprego público em Portugal, característica importante para ponderar as diversas unidades de análise que se seguem neste estudo. Também será relevante para apoiar o processo de comparação entre as características do sistema de gestão do emprego público português e o do governo federal brasileiro.

Quantidade	522.925
Tendência – Evolução	Queda – redução quantitativa de 7,7% em relação a 2005
Representatividade em relação ao Emprego Público Total	80,79%

Quadro 4 – Dimensionamento do Emprego Público da Administração Central em Portugal

Fonte: BOEP número 3 – outubro de 2010. Elaborado pelo autor.

4.2.1.3 Modalidades de vínculo existentes

A partir da recente reforma aplicada pelo Governo de Portugal em relação à gestão dos recursos humanos no setor público, estabelecido pela Lei n.º 12A, de 27 de fevereiro de 2008, a Administração Central Portuguesa passou a contar com duas principais modalidades de relação jurídica de emprego público: nomeação e o contrato de trabalho em funções públicas. De acordo com a citada Lei, em seu artigo 9º, “a nomeação é o ato unilateral da entidade empregadora pública cuja eficácia depende da aceitação do nomeado.” Já o contrato é definido como o

“ato bilateral celebrado entre a entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e em representação do Estado, e um particular, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa.”

Além das duas modalidades citadas há a possibilidade de estabelecimento de relação jurídica de emprego pela via das comissões de serviço, o equivalente aos cargos comissionados para a realidade brasileira.

A modalidade de nomeação ficou restrita ao exercício de poderes soberanos ou de autoridade, mais especificamente, conforme previsto na Lei 12A/2008, para o exercício de atribuições, competências e atividades relativas a:

- a) *“Missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes;*
- b) *Representação externa do Estado;*
- c) *Informações de segurança;*
- d) *Investigação Criminal;*
- e) *Segurança Pública, quer em meio livre, quer em meio institucional;*
- f) *Inspeção.” (Lei 12A/2008, art. 10º)*

O regime de nomeação prevê ainda a possibilidade de nomeação definitiva por tempo indeterminado ou a nomeação transitória. Para a nomeação definitiva é previsto o período experimental, que salvo lei específica, tem duração de um ano, ao longo do qual o nomeado tem sua aptidão para o desempenho das atribuições do posto de trabalho avaliado por uma comissão. O resultado da avaliação será utilizado como critério para a nomeação definitiva ou dispensa do candidato ao posto.

Já o contrato de trabalho em funções públicas poderá ser por tempo indeterminado ou a termo resolutivo, certo ou incerto.

Como principais diferenças entre o regime de nomeação e o contrato de trabalho em funções públicas merecem destaque o fato de o primeiro ser um ato unilateral da Administração e o segundo um ato bilateral, e a estabilidade ou caráter de emprego para a vida toda conferido ao regime de nomeação, o que não se aplica ao regime do contrato de trabalho, cujas regras são muito mais parecidas com o regime de contratação da iniciativa privada.

Ao longo deste estudo, as diferenças entre os dois regimes serão ressaltadas quando forem analisadas as características específicas do sistema de gerenciamento de recursos humanos da Administração Central portuguesa.

De acordo com informações apresentadas durante o Curso Novas regras de gestão de recursos humanos na Administração Pública frequentado no período de 1º a 4 de março de 2010 na sede do INA, o regime de nomeação ficou restrito a cerca de 10% do total do funcionalismo, sendo que a grande maioria dos servidores migraram para a modalidade do contrato de trabalho em funções públicas, em regime de

transição. Embora não tenha sido identificada nenhuma fonte oficial para confirmação do dado, o percentual parece adequado em função da restrição das funções passíveis de aplicação do regime de nomeação de acordo com a nova legislação.

De acordo com dados publicados pela DGAEP (2008, 3) até 2007, a predominância da relação jurídica com a administração central era a que atualmente é identificada como regime de nomeação, que abarcava cerca de 90% do total dos funcionários. Já havia, contudo, a previsão de que com a entrada em vigor da Lei n.º 12A/2008, esta relação seria reduzida ao mínimo, o que parece, de fato, ter ocorrido, considerando o dado não oficial de apenas 10% do total da força de trabalho no regime de nomeação.

4.2.2 Estratégia de Recursos Humanos

4.2.2.1 Identificação de diretrizes gerais

A pesquisa para identificação de uma estratégia de recursos humanos no setor público português baseou-se em dois grupos de documentos, um no plano mais estratégico e outro mais operacional, além da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109, de 2 de junho de 2005. O primeiro bloco, com viés mais estratégico, cuidou da análise dos Programas de Governo do XVII (2005 a 2009) e do XVIII (2009 a 2013) Governos Constitucionais, que, como define a Constituição de Portugal, é onde *“constarão as principais orientações políticas e medidas a adoptar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental”* (Constituição da República, art. 188º). Em seguida, num plano mais operacional, foram analisados os Planos de Atividades da DGAEP, órgão responsável pela política de recursos humanos do Governo, do período de 2007 a 2010, exemplares disponíveis em seu sítio eletrônico, bem como a Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, que determina a elaboração de projetos de lei relacionadas a importantes temas para a gestão de recursos humanos no setor público português, como a revisão do sistema de carreiras e remunerações, o sistema de avaliação de desempenho, entre outras medidas.

O Programa de Governo do XVII Governo Constitucional de Portugal, para o período de 2005 a 2009, previa a *“modernização da Administração Pública para um país em crescimento”* como uma das estratégias de crescimento para a próxima década e três conjuntos de medidas que deveriam ser implementadas até o final da legislatura assim organizadas: i) facilitar a vida dos cidadãos e das empresas; ii)

qualificar os recursos humanos e as condições de trabalho; e iii) adequar a Administração aos objetivos de crescimento. Dentre as diretrizes específicas para a área de recursos humanos podem ser identificadas:

1. *Concentração física dos serviços do Estado como forma de obter economias de escala, ao nível dos recursos humanos, aproveitamento de espaços e comunicações, evitando a duplicação de serviços que possam ser integrados;*
2. *Criar a regra global de entrada de um elemento recrutado do exterior por cada duas saídas para aposentação ou outra forma de desvinculação. Este programa visará diminuir, em pelo menos 75 mil efectivos, o pessoal da Administração Pública, ao longo dos quatro anos da legislatura.*
3. *Actualizar o recenseamento de pessoal, com registo de qualificações e competências e desenhar os perfis de recursos humanos, por forma a orientar a política de formação na Administração Pública;*
4. *Rever, aperfeiçoar e alargar, a legislação relativa à avaliação de desempenho a toda a Administração Pública;*
5. *Restabelecer os prémios de honra e pecuniários ao mérito e à excelência no desempenho de funções públicas;*
6. *Simplificar o procedimento das promoções extraordinárias por mérito;*
7. *Favorecer a mobilidade dos funcionários e a flexibilização das condições de trabalho, nomeadamente através do regime de tempo parcial, da partilha de postos de trabalho e do tele-trabalho;*
8. *Aplicar o regime de contrato de trabalho a novas admissões na Administração Pública que impliquem o exercício de funções permanentes, desde que não se trate de funções de soberania;*
9. *Promover a convergência gradual dos regimes de início do direito à aposentação dos funcionários públicos com o de início do direito à pensão de reforma dos trabalhadores por conta de outrem;*
10. *Criar um concurso anual, a nível nacional, para selecção de recém-licenciados candidatos à Administração Pública, para os quais será preparado, com os serviços de emprego, um programa de estágios, até à sua progressiva colocação;*
11. *Promover a qualificação dos recursos humanos mediante formação, suportada por recursos comunitários e nacionais, e incentivar a obtenção de qualificações académicas.*
12. *Acordar, a nível parlamentar, na definição dos cargos dirigentes de nomeação e sua vinculação ou autonomia em relação às mudanças eleitorais; (Presidência do Conselho de Ministros: 2005, 39-41)*

Dentre as diretrizes apresentadas, que apontam em várias direções, merecem destaque alguns pontos como a necessidade de redução do quantitativo de servidores e ganhos de eficiência, quando trata da concentração física dos servidores e da criação de regra para limitar a substituição de aposentados (1 e 2); a necessidade de produção de informação quantitativa e definição de perfis desejados para uma política de formação na administração pública (3); o reforço da meritocracia, com a revisão do modelo de avaliação dos servidores, o restabelecimento de prêmios e a simplificação das promoções (4, 5 e 6); uma clara diretriz para a busca da flexibilização das regras que regulam o emprego público e uma crescente aproximação destas com as do regime privado (7, 8 e 9).

Abaixo do plano estratégico, a Resolução do Conselho de Ministros nº109/2005 definiu as principais diretrizes para a reforma na gestão de recursos humanos que viria a ser adotada na legislatura. A resolução ressalta, de um lado, a necessidade de modernização da administração portuguesa e, de outro, a gravidade da situação fiscal que o país já enfrentava. Como forma de contenção da evolução dos gastos com pessoal congelou o desenvolvimento nas carreiras e os suplementos remuneratórios e reforçou a diretriz de contratação de um funcionário para cada dois aposentados. Como medida que reforça a meritocracia na Administração Portuguesa, determinou a revisão do Sistema de avaliação de desempenho – SIADAP – e a elaboração de projeto de lei que vinculasse evolução profissional e remuneratória ao desempenho dos servidores e dos serviços. Para a reformulação do sistema de carreiras a diretriz determinou a sua redução em termos quantitativos e a evolução de um modelo de carreira para um modelo de posto de trabalho, com regime aproximado ao regime geral dos trabalhadores, sendo o regime público reservado aos poderes soberanos e de autoridade.

Já no plano operacional, a análise dos Planos de Atividades da DGAEP para os anos de 2007 e 2008 demonstra alinhamento desta unidade com as diretrizes analisadas anteriormente.

O Plano de Atividades para 2007 identifica no contexto externo a previsão da *“aprovação de vários diplomas legislativos, que vão desde o âmbito da protecção social, da reestruturação da administração central até ao regime de emprego e de carreiras e da gestão pública”*. (DGAEP: 2007, 4).

Como objetivos estratégicos diretamente relacionados à gestão de recursos humanos estão:

- *Colaborar na concepção do novo regime de vínculos, carreiras e remunerações e assegurar o seu desenvolvimento e implementação.*
- *Promover e dinamizar a implementação do novo sistema de avaliação dos serviços, dirigentes e demais funcionários.*
- *Tratar e disponibilizar informação sobre o emprego público e os recursos organizacionais da Administração Pública. (DGAEP: 2007)*

Como resultado do terceiro objetivo estratégico, foi estruturado o Observatório do Emprego Público no âmbito da DGAEP que a partir de 2008 passa a publicar anualmente o Boletim BOEP Dados Estatísticos. Outro resultado do terceiro objetivo estratégico listado foi a publicação em 2008 da Caracterização dos recursos humanos da administração pública portuguesa – 2005, fruto de um recenseamento realizado no ano de 2005 que estava desatualizado desde 1999.

Um objetivo estratégico do Plano de Atividades de 2007 não listado acima resultou em uma mudança simbólica para a gestão de recursos humanos no âmbito da Administração Pública portuguesa. Trata-se do objetivo estratégico “Efetuar a reestruturação da DGAP”. O resultado é que a partir de 2008 a antiga Direção Geral da Administração Pública - DGAP passa a ser denominada Direção Geral da Administração e do Emprego Público – DGAEP.

Já o Plano de Atividades de 2008 identifica no contexto externo para o ano a

“reforma da administração pública (AP) em matéria de mobilidade, vínculos, carreiras e remunerações e avaliação do desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores, significando uma mudança de paradigma e feita de forma global, sendo complexa e disruptora em relação ao quadro legal existente.” (DGAEP: 2008, 9)

Como objetivos estratégicos (OE’s) de 2008, o plano de atividades resumiu a três o conjunto de ações principais, de uma forma um pouco mais genérica, estando, assim, todos vinculados à gestão de recursos humanos e bem alinhados às diretrizes apresentadas anteriormente.

- *OE 1: Garantir o apoio à concretização da reforma da Administração Pública.*
- *OE 2: Melhorar a informação disponibilizada sobre a Administração Pública.*

- *OE 3: Garantir o apoio à implementação da avaliação de desempenho da Administração Pública. (DGAEP: 2008)*

Como síntese, é possível concluir que o período do XVII Governo Constitucional foi dedicado à formulação e implantação, no plano legal, de uma abrangente reforma em matéria de recursos humanos, presente desde as grandes diretrizes de governo até os planos operacionais da unidade central do governo para a matéria.

O Plano de Governo XVIII (2009-2013) se apresenta como um plano de continuidade e também prevê como uma das linhas fundamentais “*modernizar o Estado, simplificar a vida aos cidadãos e às empresas*”, contudo, o foco desta linha está na simplificação da relação do Estado com a sociedade, não citando diretamente a gestão de recursos humanos como um objetivo a ser trabalhado. No programa de Governo para esta legislatura, o tema de RH é tratado de forma indireta quando é discutida a consolidação das finanças públicas. Nessa linha o Plano defende que

O Estado deve continuar a implementar reformas que permitam aquilo que é essencial para o futuro do sector público em Portugal – o aumento da sua produtividade –, através da melhoria da capacidade dos dirigentes para gerir e retirar mais valor dos recursos públicos. O uso dos recursos deve ser racionalizado e os desperdícios eliminados através de um melhor planeamento e controlo da actividade, sempre com vista a uma despesa pública de maior qualidade e geradora de um efeito positivo sobre o desenvolvimento do País. (Presidência do Conselho de Ministros: 2009, 42)

Assim, de forma indireta, tomando a gestão de recursos humanos como meio para a racionalização da despesa pública, o Plano de Governo detalha algumas iniciativas que seriam necessárias, das quais foram selecionadas as que mantêm relação direta com a gestão de recursos humanos:

- *A consolidação da cultura de avaliação do desempenho dos serviços dos dirigentes e dos trabalhadores, assumindo a gestão por objectivos e a necessidade de mecanismos de diferenciação do desempenho nos vários universos de avaliados, num quadro de uma maior autonomia e responsabilização dos dirigentes na gestão dos seus organismos;*
- *A aposta na formação e valorização dos recursos humanos e reforço da sua empregabilidade, prosseguindo uma estratégia de racionalização dos efectivos,*

mantendo para isso como referencial a contratação de um novo funcionário por cada dois que saem;

- *A conclusão da estratégia de combate à precariedade laboral na Administração Pública (no seguimento da redução efectuada de recibos verdes em 30%);*
- *A prossecução da convergência entre sistemas de protecção social do sector público e privado. (Presidência do Conselho de Ministros: 2009, 43)*

No plano operacional, os objetivos estratégicos da DGAEP aprovados em seu Plano de Atividades para os anos de 2009 e 2010 são semelhantes. Assim como no Programa de Governo, a temática da gestão de recursos humanos perdeu centralidade, no plano operacional o tema ganhou forma de atividade corrente. Uma vez concluída a reforma legal no ano de 2008, os anos seguintes parecem voltados para concluir a transição dos modelos.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS - DGAEP	
Plano de Atividades 2009	Plano de Atividades 2010
<p>OE I – Garantir a coordenação técnica à implementação das políticas de recursos humanos na Administração Pública.</p> <p>OE II – Garantir o apoio técnico à transição para o regime de contrato de trabalho em funções públicas e criar as condições de operacionalização do regime de contratação colectiva.</p> <p>OE III – Garantir o apoio técnico ao desenvolvimento da avaliação de desempenho dos recursos humanos na Administração Pública e a dinamização da utilização de metodologias de auto-avaliação organizacional.</p> <p>OE IV – Melhorar a qualidade e quantidade da informação disponibilizada sobre a Administração Pública, na dimensão organizacional e de emprego público.</p>	<p>OE I – Garantir a coordenação técnica à implementação das políticas de recursos humanos na administração pública;</p> <p>OE II – Garantir o apoio técnico à implementação do regime de contrato de trabalho em funções públicas e do regime de contratação coletiva;</p> <p>OE III – Garantir o apoio técnica ao desenvolvimento da avaliação de desempenho dos recursos humanos da administração pública e a dinamização de metodologias de auto-avaliação organizacional;</p> <p>OE IV – melhorar a qualidade e quantidade da informação disponibilizada sobre a Administração Pública, na dimensão organização e de emprego público e respectivos regimes.</p>

Quadro 5. Objetivos Estratégicos (OE's) da Direção Geral de Administração e do Emprego Público

Fonte: DGAEP. Planos de Atividade 2009 e 2010.

Como síntese do que foi identificado como diretrizes estratégicas para a gestão de recursos humanos na Administração Central de Portugal, pode-se concluir pela clareza da prioridade da reforma do modelo de gestão implementada no XVII Governo Constitucional e por uma diretriz de continuidade do processo na legislatura seguinte. Enquanto no primeiro momento, reformar a administração pública em sua vertente pessoas era uma diretriz clara desde o Plano de Governo até as atividades da DGAEP, no segundo momento o tema perde relevância, seguindo a reboque do

discurso de eficiência do gasto no nível estratégico e ganhando características de rotina no nível operacional.

4.2.3 Dimensionamento (quantitativo e qualitativo) de RH

4.2.3.1 Informação em Recursos Humanos

A produção de informações sobre recursos humanos foi tema presente na agenda de modernização da administração pública portuguesa ao longo dos últimos anos. Foi assim no Plano de Governo do XVII Governo Constitucional, que tratou da necessidade de atualizar o recenseamento dos trabalhadores da função pública e em todos os Planos de Atividades da DGAEP no período de 2007 a 2010.

Marco para o desenvolvimento da função de geração e disseminação de informações sobre recursos humanos no setor público português foi a criação do Observatório do Emprego Público como departamento da DGAEP.

Desde sua criação, o Observatório já produziu uma série de publicações com relevantes informações sobre recursos humanos no setor público de Portugal que, disponibilizadas no sítio eletrônico da DGAEP, são um rico material de pesquisa, fundamentais, por exemplo, para o desenvolvimento deste estudo. Dentre as publicações²⁶, merece destaque o Boletim do Observatório do Emprego Público, que teve sua terceira edição publicada em outubro de 2010, mantendo periodicidade anual desde seu lançamento em 2008.

4.2.3.2 Dimensionamento de RH em termos quantitativos e qualitativos

A Lei 12-A / 2008 instituiu a gestão de recursos humanos com base na elaboração de Mapas de Pessoal como instrumento de planejamento de recursos humanos. De acordo com a legislação, os órgãos e serviços da Administração devem elaborar anualmente o Mapa com a indicação do quantitativo de postos de trabalho necessários para o desenvolvimento de suas atividades com a seguinte caracterização:

²⁶ Encontram-se disponíveis para consulta as seguintes publicações: Caracterização dos recursos humanos da administração pública portuguesa – 2005. 2008; A década. Emprego público em números. 1996 – 2005. 2009; BOEP - Boletim do Observatório do Emprego Público. Dados Estatísticos número 1. Outubro de 2008; Glossário de Termos Estatísticos. Conceitos, definições e classificações em uso nas publicações do OBSEP. Setembro de 2009. BOEP - Boletim do Observatório do Emprego Público. Dados Estatísticos número 2. Setembro de 2009; BOEP - Boletim do Observatório do Emprego Público. Dados Estatísticos número 3. Outubro de 2010.

- Atribuição, competência ou atividade que seu ocupante se destina a ocupar ou a executar;
- Cargo ou carreira e categoria que lhe correspondam;
- Dentro de cada carreira, e ou, categoria, quando imprescindível, a área de formação acadêmica ou profissional de que seu ocupante deva ser titular. (art. 5.º, 1, Lei 12-A / 2008)

Tem-se então a unidade administrativa como a base para o planejamento de recursos humanos, sendo cada órgão ou serviço responsável pela construção de seu mapa de pessoal, que deverá ser aprovado pela mesma unidade competente pela aprovação de seu orçamento, devendo ainda ser publicado na internet. A análise da adequação do quantitativo de pessoal alocado nas unidades será realizada em função do mapa de pessoal e poderá dar origem a processos de contratação ou dispensa de funcionários.

Embora seja definido na legislação que o mapa deve identificar a atribuição, competência ou atividade que o ocupante de um posto de trabalho irá ocupar, os mapas de pessoal da DGAEP dos anos de 2008 e 2009 apresentam apenas a identificação do Grupo de Pessoal, o Cargo ou Carreira e o número de efetivos, cumprindo assim, a função de dimensionamento quantitativo de pessoal, sem, contudo, avançar com o dimensionamento qualitativo dos quadros. Vale ressaltar que não é possível avaliar a qualidade do dimensionamento quantitativo, sendo esta apenas uma identificação de que ele é feito e publicado neste órgão.

Em relação à descrição dos serviços, pesquisa feita no âmbito da DGAEP identificou apenas a descrição tradicional de competências da organização previstas no Decreto regulamentar n.º 22/2007 e na Portaria n.º 350/2007.

Em relação ao perfil, a Lei 12-A/2008, em seu artigo 43º, define que o conteúdo funcional de cada carreira ou categoria deve ser descrito de forma abrangente, dispensando pormenorizações relativas às tarefas abrangidas.

4.2.4 Gerenciamento dos Recursos Humanos

4.2.4.1 Ingresso

A regra para ingresso no serviço público é a realização de procedimento concursal, conforme previsto no art. 50º da Lei 12-A/2008. O procedimento, que deve

ser amplamente divulgado, deve conter com clareza o número de postos de trabalho a serem ocupados e sua caracterização em função de atribuições, competências ou atividades a cumprir.

Como métodos de seleção previstos no art. 53 da Lei 12-A/2008 encontram-se a realização de provas de conhecimento, avaliação psicológica, avaliação curricular e entrevista de avaliação de competências, podendo ainda serem adotados outros métodos previstos na legislação.

Em relação à caracterização das funções a executar, os avisos de procedimento concursal disponíveis na página eletrônica da DGAEP identificam a área de atuação, especificamente a unidade administrativa em que serão exercidas as atividades, bem como a formação académica exigida para o posto de trabalho. Cada candidato deverá, obrigatoriamente, optar, no ato de inscrição, pelo posto de trabalho que deseja concorrer. Como exemplo, o Aviso n.º 21604, de 30 de novembro de 2009, abre procedimento concursal para sete postos de trabalho, sendo um para a Divisão de Regimes Laborais e Mobilidade, três para a Divisão de Carreiras e Desenvolvimento Profissional e Proteção Social, um para a Divisão de Relações Coletivas de Trabalho, um para a área de gestão de recursos humanos e um para a área de recrutamento de pessoal. Embora a atividade específica a ser desenvolvida pelo funcionário não esteja descrita, a indicação da unidade de atuação e a habilitação necessária para seu desempenho já possibilita ao candidato vislumbrar o tipo de atividade a ser desempenhada.

Os avisos analisados apresentaram diversidade em relação aos métodos utilizados, sendo que um dos procedimentos, realizado para celebração de um contrato por tempo determinado, definia que a seleção seria realizada apenas por meio de avaliação curricular e entrevistas de avaliação de competências. A diversidade identificada aponta para uma flexibilidade na escolha de métodos de seleção que pode ser adaptada de acordo com a necessidade específica do posto de trabalho a ser ocupado.

Característica marcante do processo de ingresso no serviço público português refere-se à obrigatoriedade de se realizar a seleção inicialmente entre funcionários públicos, sendo aberta para candidatos externos apenas quando não existem funcionários aptos a ocuparem os postos de trabalho. Dentre os funcionários, têm

preferência aqueles em situação de mobilidade especial, uma espécie de licença forçada com redução de remuneração para funcionários estáveis.

Outra característica marcante no modelo português é relativa à determinação do posicionamento remuneratório de ingresso do funcionário selecionado, conforme previsto no art. 55º da Lei 12-A. A posição remuneratória é objeto de negociação entre a administração e o candidato, que poderá ter sua formação e experiência prévias consideradas para fins de enquadramento. Caso Administração e candidato não cheguem a um acordo, o segundo melhor posicionado poderá ser convidado para negociação, tendo como única restrição o valor oferecido para o candidato anterior como teto salarial para o posto de trabalho.

4.2.4.2 Avaliação de desempenho: modalidades, abrangência e consequências atreladas

O sistema de avaliação de desempenho da administração pública portuguesa, conhecido como SIADAP, é regulado pela Lei 66-B/2007. O sistema de avaliação é abrangente, aplicando-se aos serviços, dirigentes e trabalhadores da administração pública, independentemente da modalidade de vínculo.

Embora a avaliação dos serviços não seja o foco deste estudo, merece destaque o avanço normativo que representa a obrigatoriedade de avaliação anual do desempenho das organizações públicas portuguesas.

A avaliação dos dirigentes é dividida em duas categorias, a dos dirigentes superiores e dos dirigentes intermediários. Em ambos os casos a periodicidade é anual e tem a previsão de uma curva forçada que limita a atribuição do conceito excelente para apenas 5% dos dirigentes avaliados. Os dirigentes intermediários têm também a limitação de 25% para atribuição do conceito “Desempenho Relevante”.

Para os dirigentes superiores os efeitos da avaliação estão relacionados com a atribuição de prêmios de desempenho e a possibilidade de renovação ou encerramento antecipado do exercício da função de direção. Caso a avaliação não seja realizada por motivo imputável ao dirigente, este poderá ter sua função encerrada.

Para os dirigentes intermediários, além dos efeitos vinculados à atribuição de prêmios ou à decisão sobre renovação ou encerramento do exercício da função de direção, outras consequências no intuito de reconhecer o bom desempenho são aplicadas. O dirigente que acumular 10 pontos, sendo considerados 3 pontos para

cada avaliação de desempenho excelente e 2 para cada avaliação relevante, poderá escolher entre período sabático de 3 meses para estudo e publicação sobre temática de interesse do trabalho e acordada com o dirigente máximo ou um estágio em organismo internacional, organização estrangeira de administração pública, outro organismo da administração pública portuguesa, organização não governamental ou até em empresa privada, que apresente atividade ou método de gestão relevante para a Administração Pública. A premiação poderá ainda ser antecipada caso o dirigente alcance três avaliações com conceito excelente consecutivamente, caso em que fará jus também a 5 dias extras de férias ou o valor equivalente. Caso alcance por três anos consecutivos o conceito relevante, o dirigente terá direito a 3 dias de férias ou ao valor correspondente.

A avaliação de desempenho dos trabalhadores também tem periodicidade anual. Assim como no caso dos dirigentes intermédios, a avaliação dos trabalhadores tem um limitador de 25% para desempenho considerado relevante e 5% para excelente. Como efeitos positivos, aplicam-se os mesmos benefícios previstos para os dirigentes intermédios e descritos no parágrafo anterior, com o acréscimo da possibilidade de frequência a ações de formação adequadas ao desenvolvimento de competências profissionais. Para cada avaliação com atribuição do conceito excelente (máximo) são atribuídos três pontos, dois para avaliação relevante, um para o conceito adequado e ponto negativo para avaliação com conceito inadequado. Essa pontuação será considerada para o desenvolvimento dos trabalhadores na carreira e para as atribuições dos incentivos ao desempenho já descritos.

4.2.4.3 Política salarial: composição remuneratória e remuneração variável

A remuneração dos trabalhadores da Administração pública é formada por três componentes remuneratórios: remuneração base, suplementos remuneratórios e prêmios de desempenho.

A remuneração base é definida a partir da tabela de remuneratório única. É a partir desse quadro de referência que os servidores se desenvolvem na carreira ao longo do tempo.

Suplementos remuneratórios são aplicados aos ocupantes de postos de trabalho que exerçam suas atividades sob condições mais exigentes que o normal, devendo assim ter retribuição específica vinculada à condição. As condições que

fundamentam a aplicação de um suplemento remuneratório podem ser anormais e transitórias ou permanentes. A criação de um novo suplemento poderá se dar por Lei ou por acordo coletivo.

Os prêmios de desempenho são aplicados a partir da definição de dotação orçamentária específica por órgão ou serviço. Definido o valor, este poderá ser desagregado por cargos, carreiras, atividades ou áreas de formação acadêmica e aplicado aos trabalhadores enquadrados, de acordo com o resultado da avaliação de desempenho.

Enquanto a remuneração base é definida de forma centralizada e os suplementos remuneratórios são aplicados de acordo com a condição específica de trabalho, os prêmios de desempenho são atribuídos de forma descentralizada pelos Dirigentes Máximos de cada órgão ou serviço.

4.2.4.4 Desenvolvimento na carreira

A principal forma de desenvolvimento na carreira se dá por alteração do posicionamento remuneratório. A alteração obrigatória acontece quando o indivíduo acumula dez pontos, obtidos com o resultado das avaliações de desempenho. Note que não há nenhuma vinculação a prazo mínimo ou máximo para a alteração do posicionamento, sendo exclusivamente vinculado ao processo de avaliação de desempenho realizado anualmente. Assim, o período necessário para a alteração obrigatória do posicionamento remuneratório se dará em função dos resultados do servidor, sendo possível a alteração em um período mínimo de quatro anos ao período ordinário, para aqueles avaliados na faixa de um ponto por ano, ou seja, em dez anos.

Outra possibilidade de desenvolvimento é prevista por meio das opções gestionárias. O instrumento permite que o dirigente máximo de órgão ou serviço destine recursos orçamentários previamente descentralizados para a unidade para alterações de posicionamento remuneratório. As alterações poderão incidir para todas as carreiras e/ou unidades do órgão ou serviço, ou ser restrita, de acordo com a opção do dirigente, atingindo apenas funcionários que cumpram requisitos de bons resultados nas avaliações de desempenho.

Por fim, uma forma de desenvolvimento indireto é possibilitado pela definição de preferência por pessoas já vinculadas ao Estado para participação em procedimentos concursais. Assim, por meio da participação nestes procedimentos de

seleção para postos mais elevados, um funcionário poderá progredir mais rapidamente em sua trajetória profissional.

4.2.4.5 Desligamento, com destaque para demissão por insuficiência de desempenho

A análise do desligamento no regime português teve como foco a relação de contrato de trabalho em função pública, que representa cerca de 90% do quadro do funcionalismo após a reforma realizada. Diferentemente dos funcionários que permaneceram no regime de nomeação, o vínculo com o Governo para os funcionários em relação de contrato de trabalho não têm mais a lógica de “trabalho para a vida toda”, sendo que as possibilidades de cessação do contrato são muito mais flexíveis do que no regime de nomeação. Vale ressaltar que os antigos funcionários que ingressaram no regime de nomeação e transitaram para o regime de contrato de trabalho são considerados em regime de transição, assim, o regramento aqui apresentado aplica-se diretamente apenas aos servidores contratados a partir da aprovação da reforma.

De acordo com o artigo 248º da Lei 59/2008 são quatro as modalidades de cessação de um contrato de trabalho: caducidade, revogação, resolução e denúncia. A caducidade de um contrato de trabalho se dá quando seu prazo estipulado chega ao fim e este não é prorrogado, em caso de impossibilidade da continuidade da prestação de serviço pelo trabalhador, ou no caso de sua aposentadoria. A revogação acontece por acordo entre a administração e o trabalhador, que poderá ser indenizado com base em sua remuneração mensal. Neste caso o trabalhador fica impedido de celebrar novo contrato com o serviço público durante um período de carência. A denúncia do contrato poderá ser realizada pelo trabalhador, independentemente de justa causa, bastando apenas observar os prazos regulamentados como aviso prévio. Em caso de inobservância do aviso prévio pelo trabalhador, este deverá indenizar a administração.

A cessação do contrato de trabalho por Resolução poderá se dar tanto por iniciativa do trabalhador como por iniciativa da administração. A Resolução por iniciativa do trabalhador depende da observação de justa causa. Nestes casos o trabalhador não precisará observar prazo mínimo para o desligamento e terá direito à indenização proporcional ao tempo de atividade.

A resolução por iniciativa da administração se dá por inadaptação do trabalhador em relação ao posto de trabalho verificada: i) pela redução continuada da produtividade ou qualidade do trabalho; ii) por avarias repetidas nos meios de produção; iii) por riscos para segurança e saúde no trabalho. A inadaptação também poderá ser observada quando do descumprimento dos objetivos fixados para o trabalhador, verificado por meio do processo de avaliação de desempenho. Em qualquer que seja a situação, o trabalhador tem direito a aviso prévio não inferior a 60 dias e a compensação proporcional ao tempo de atividade.

Além das possibilidades descritas, o Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, Lei 58/2008, prevê ainda uma série de situações em que os trabalhadores podem ser demitidos por “fato imputável ao trabalhador” dentre as quais destacam-se a ocorrência de 5 faltas seguidas ou 10 interpoladas ao longo do ano e a obtenção de duas avaliações de desempenho negativas consecutivas por um trabalhador.

Uma outra possibilidade de encerramento do vínculo aplicável aos trabalhadores em contrato de trabalho, que não encontram-se em regra de transição, refere-se à redução dos efetivos de determinado serviço ou mesmo a revisão da estrutura administrativa de determinado órgão. Neste caso, serão dispensados os trabalhadores de acordo com o resultado da avaliação de desempenho.

4.2.4.6 Relações trabalhistas: acordo coletivo e direito de greve

Os acordos coletivos de trabalho foram previstos na legislação portuguesa para os trabalhadores no regime de contrato de trabalho em funções públicas. De acordo com o art. 347º da Lei 59/2008, são legítimos para celebrar acordo coletivo em nome do Governo membros responsáveis pelas áreas de Administração Pública e Finanças, de forma centralizada, havendo a possibilidade de celebração de acordos aplicáveis a carreiras, de forma horizontal, ou a entidades empregadoras, de forma vertical. Em relação aos trabalhadores, os efeitos de um acordo só se aplicam aos funcionários sindicalizados, sendo possível a regulamentação de extensão para que a matéria prevista no acordo possa ser aplicada aos demais trabalhadores não sindicalizados, cabendo novamente a autoridades da área de administração e finanças a decisão pela extensão.

Embora a negociação coletiva esteja prevista e já em aplicação no âmbito das relações de trabalho na administração portuguesa, ainda prevalece a supremacia de fontes unilaterais do Estado em relação às normas estabelecidas por meio de acordos coletivos.

O direito de greve dos trabalhadores da administração pública é previsto no art. 392º da Lei 59/2008 e taxado como irrenunciável. Compete às associações sindicais ou comissão eleita especificamente para o caso a representação dos trabalhadores que deverão providenciar aviso prévio à paralisação e garantir a prestação de serviços mínimos. Os trabalhadores que aderirem ao movimento não farão jus à remuneração no período, ficando desvinculados das obrigações de subordinação e assiduidade.

4.2.5 Organização da área de Recursos Humanos

4.2.5.1 Organograma: subordinação e competências

A Direção Geral da Administração e do Emprego Público – DGAEP é o órgão central do sistema de gestão de Recursos Humanos do Governo de Portugal. Integra a estrutura do Ministério das Finanças e da Administração Pública, sendo subordinada ao Secretário de Estado da Administração Pública, conforme organograma adaptado apresentado abaixo.

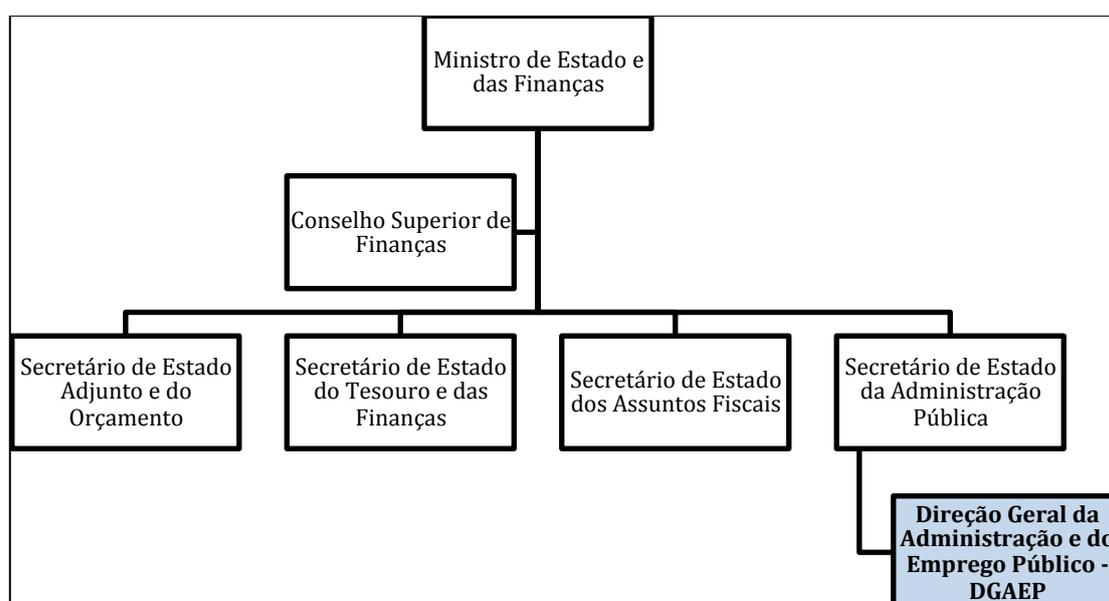


Figura 5 – Organograma do Ministério das Finanças e da Administração Pública (recorte)

Fonte: http://www.min-financas.pt/ministerio/org_mf.pdf. Adaptado pelo autor.

As competências da DGAEP estão estabelecidas no Decreto regulamentar n° 22 de 29 de março de 2007, que estabelece sua missão como sendo:

apoiar a definição de políticas para a Administração Pública nos domínios da organização e da gestão, dos regimes de emprego e da gestão de recursos humanos, assegurar a informação e dinamização das medidas adoptadas e contribuir para a avaliação da sua execução. (Decreto n° 22, 2007)

Ainda de acordo com o mesmo normativo, o órgão tem como competências:

a) Apoiar a definição das políticas referentes à organização, gestão e avaliação dos serviços públicos, dinamizando e coordenando a sua aplicação, com vista ao aumento da sua eficiência; b) Apoiar a definição das políticas de recursos humanos na Administração Pública, nomeadamente no que se refere aos regimes de emprego e de condições de trabalho, regime de protecção social dos seus trabalhadores, independentemente do seu vínculo laboral, sistemas de planeamento, gestão, qualificação e desenvolvimento profissional e avaliação, dinamizando e coordenando a sua aplicação, com vista à satisfação do interesse público e motivação dos trabalhadores; c) Assegurar a coordenação técnica do sistema de protecção social da função pública, em articulação com os serviços e organismos responsáveis pela concretização do direito à respectiva protecção; d) Disponibilizar informação estatística sobre o emprego público, condições de trabalho e protecção social e, bem assim, sobre os recursos organizacionais da Administração Pública que permita sustentar as políticas públicas a adoptar relativamente a estas matérias. (Decreto n° 22, 2007)

Embora seja subordinada ao Secretário de Estado de Administração Pública, a DGAEP goza de autonomia administrativa, sendo definida como um serviço central da administração direta do estado. Internamente a estrutura da DGAEP é formada por sete departamentos, com destaque para o Observatório do Emprego Público, responsável por cumprir a diretriz estratégica de produção de informação identificada neste estudo. Alinhado com o novo modelo de gestão de recursos humanos, foi criada em 2009 a Divisão de Relações Coletivas de Trabalho, vinculada diretamente à Direção Geral. Compõe ainda a estrutura da DGAEP o Conselho Consultivo para assuntos de Administração e Emprego Público, “*órgão de consulta para apoio à*

definição das políticas de organização e gestão da Administração Pública e do emprego público. (Decreto Regulamentar nº 22/2007)



Figura 6 – Organograma da Direção Geral da Administração e do Emprego Público - DGAEP

Fonte: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=d22563c4-66a1-4e86-9a26-f54af206735f>

4.2.5.2 Centralização x descentralização nas decisões de contratação e reajuste salarial.

O artigo 7º da Lei 12A/2008 que *estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas* inseriu um importante instrumento de descentralização da gestão de recursos humanos na Administração Central portuguesa, durante o processo de orçamentação da despesa de pessoal. De acordo com o número 3 do art. 7º, compete ao dirigente máximo do órgão ou serviço, após ponderação de fatores estabelecidos na própria Lei, decidir sobre o montante máximo a ser atribuído para a contratação de novos trabalhadores, alteração de posicionamento remuneratório de trabalhadores do quadro e a atribuição de prémios por produtividade. Ainda de acordo com o art. 7º, o montante de recursos que não for utilizado para a contratação de novos trabalhadores ou alteração de

posicionamento remuneratório, será acrescido ao montante destinado ao pagamento de prêmios por produtividade.

Em relação ao montante destinado para alteração do posicionamento remuneratório de trabalhadores em atividade, o Dirigente máximo pode ainda se valer do instituto da opção gestonária, prevista no artigo 46 da Lei 12A. De acordo com este instituto, o dirigente poderá definir quais carreiras ou categorias serão contempladas pela alteração do posicionamento remuneratório, podendo ainda ser desagregadas por função ou formação.

Embora a definição de reajustes da tabela de remuneração das carreiras seja uma decisão centralizada, o modelo de orçamentação da despesa de pessoal e a instituição das opções gestonárias, transfere ao dirigente ferramentas para a tomada de decisão sobre importantes questões relacionadas à gestão de recursos humanos. Neste novo modelo, a unidade central de RH precisará rever sua forma de atuação, passando de um controle que analisa demanda por demanda das unidades setoriais, para um controle baseado no orçamento de recursos humanos. Uma vez definido os limites de despesa para a gestão dos recursos alocados em determinada unidade, o dirigente máximo dessa unidade passa a ter maior autonomia para definição da melhor medida a ser adotada.

Como exemplo, a análise de documentos disponíveis no sítio eletrônico da DGAEP nos permite analisar como foi a aplicação da descentralização orçamentária no órgão nos anos de 2009 a 2011. Conforme demonstrado no quadro abaixo, a opção do dirigente máximo nos anos de 2009 e 2010 foi contemplar todas as categorias de trabalhadores da organização com prêmio por desempenho e alteração da posição remuneratória. No ano de 2011, uma restrição devido à situação fiscal do país vedou esse tipo de despesa. Vale ressaltar que só poderão receber prêmio ou ter a posição remuneratória alterada os trabalhadores com avaliação de desempenho satisfatória.

Verbas orçamentais		2009	2010	2011	
(em euros)					
Prêmios de desempenho	Dirigentes Intermédios		2.988	3.365	0*
	Trabalhadores	Técnico Superior	6.180	4.017	
		Especialista de Informática	3.090	3.090	
		Técnico de Informática	1.614	1.614	
		Coordenador Técnico	1.476	1.476	
		Assistente Técnico	3.673	2.959	
		Assistente operacional	979	979	
Trabalhadores Total		17.012	14.135		
Prêmio de Desempenho Total		20.000	17.500		
Alteração de Posição Remuneratória	Obrigatória		8.000	3.500	
	Por opção Gestionária	Técnico Superior	6.385	8.367	
		Especialista de Informática	1.649	1.649	
		Técnico de Informática	1.236	1.236	
		Coordenador Técnico	1.030	1.030	
		Assistente Técnico	3.296	3.296	
		Assistente operacional	1.405	1.922	
Trabalhadores Total		15.000	17.500		
Alteração de Posição Remuneratória Total		23.000	21.000		
Recrutamento de novos postos de trabalho		277.938	405.310	336.174	
ORÇAMENTO DESCENTRALIZADO TOTAL		320.938	443.810	336.174	

Quadro 6 – Orçamento Descentralizado de pessoal – DGAEP 2009 a 2011

Fonte: www.dgaep.gov.pt (instrumentos de gestão). Elaborado pelo autor.

4.2.6 Síntese

O quadro abaixo sintetiza os achados que foram detalhados na seção.

UNIDADE	SUB-UNIDADE	GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS EM PORTUGAL
1. Contextualização	1.1 - Descrição da organização político administrativa	Estado Unitário
	1.2 - Dimensionamento do funcionalismo público	Centralizado (80%) com tendência de redução do quantitativo total (511 mil)
	1.3 - Modalidades de vínculo existentes	Predomínio do regime de Contrato de Trabalho em Função Pública, semelhante ao regime geral da iniciativa privada
2. Estratégia de Recursos Humanos	2.1 - Identificação de diretrizes gerais	Revisão do Modelo de Vínculos (2005 a 2009) Ajuste Fiscal (2009 a 2013)
3. Dimensionamento (quantitativo e qualitativo) de RH	3.1 – Informação em Recursos Humanos	Criação do Observatório do Emprego Público para geração regular de informações
	3.2 - Dimensionamento de RH em termos quantitativos e qualitativos incluindo descrição de serviços e perfis como referência para processos seletivos	Elaboração anual do Mapa de Pessoal com dimensionamento de pessoal por organização. Foco mais quantitativo que qualitativo.
4. Gerenciamento dos Recursos Humanos	4.1 - Ingresso	Prioridade para trabalhadores que já possuem vínculo com a Administração. Seleção para preenchimento de posto de trabalho. Negociação do posicionamento remuneratório inicial.
	4.2 – Avaliação de Desempenho: modalidades, abrangência e consequências atreladas	Elemento central para o desenvolvimento na carreira, premiação e demissão
	4.3 - Política salarial: composição remuneratória e remuneração variável	Remuneração variável vinculada política de recursos humanos da organização.
	4.4 - Desenvolvimento na carreira	Depende do acúmulo de pontos obtidos com a avaliação de desempenho, opção gestionária ou seleção para outro posto de trabalho
	4.5 - Desligamento, com destaque para demissão por insuficiência de	Possibilidade de desligamento vinculada ao resultado da avaliação de desempenho dos trabalhadores

	desempenho	
	4.6 – Relações Trabalhistas: acordo coletivo e direito de greve.	Negociação coletiva e direito de greve regulamentados
5. Organização da área de Recursos Humanos	5.1 - Organograma: subordinação e competências	DGAEP, vinculada ao Ministério das Finanças
	5.2 - Centralização <i>versus</i> Descentralização. Destaque para decisões de contratação e reajuste salarial.	Descentralização de elementos da gestão de RH como decisões sobre remuneração variável

Quadro 7 – Síntese do Sistema de Gestão de Recursos Humanos de Portugal

Fonte: Elaborado pelo autor

5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS RESULTADOS

Este capítulo tem como propósito destacar as diferenças entre os dois casos estudados e descritos nas seções anteriores. A análise comparativa percorreu o mesmo caminho já feito para cada país e dará destaque às diferenças identificadas. O foco nas diferenças tem como propósito realçar as possibilidades de inovação para a realidade brasileira, adotando o modelo de Portugal como fonte de contribuições para repensar as políticas e práticas nacionais.

5.1 Contextualização

A contextualização das realidades estudadas realizada no capítulo anterior é fundamental para que se possa analisar as diferenças no modelo de gerenciamento de recursos humanos de Brasil e Portugal, dado que a comparação parte de realidades bastante distintas, seja em relação às dimensões dos países e de seus serviços públicos, ou mesmo em relação à forma de organização político-territorial.

5.1.1 Descrição da organização político administrativa

Tendo como ponto de partida a organização político territorial temos uma federação no caso brasileiro, em contraponto a um Estado Unitário em Portugal. Enquanto na federação existe um compartilhamento da legitimidade e das decisões entre os níveis de governo, no Estado Unitário “o Governo Central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal.” (Abrucio e Franzese: s/d, 1-2)

A relevância da apresentação deste tema como parte da análise é devido ao fato da produção de políticas públicas ser fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada país (Abrucio e Franzese: s/d, 1). Embora no Brasil a

legislação federal impacte estados e municípios, qualquer mudança em âmbito federal traz efeitos imediatos diretamente apenas em seu quadro de funcionários, enquanto em Portugal a reforma recentemente adotada teve uma dimensão muito maior, seja pela concentração do pessoal no Governo Central, seja pela menor autonomia das regiões e autarquias locais em relação aos estados e municípios brasileiros.

Em relação a dimensão dos dois países, medida pelo tamanho da população, a discrepância também é grande. Enquanto o Brasil possui uma população aproximada de 185 milhões de habitantes, Portugal tem pouco mais de 10,5 milhões.

5.1.2 Dimensionamento do funcionalismo público

O funcionalismo público dos dois países estudados tem reflexos tanto da organização política administrativa como do tamanho da população. Como Estado Unitário, Portugal concentra cerca de 80% do funcionalismo do país vinculado à Administração Central, enquanto no Brasil o emprego público federal está estimado em 15% do total. Mesmo representando apenas 15% do total, em termos absolutos o contingente de trabalhadores da esfera federal brasileira é mais do que o dobro do que os cerca de 520 mil trabalhadores português. Como tendência, foi identificado no caso português um esforço para redução do quantitativo total de trabalhadores na Administração Pública, enquanto os dados brasileiros apontam para expansão, quando analisados os últimos 8 anos. A síntese desses dados está consolidada no quadro abaixo.

Dimensionamento do Serviço Público	Governo Federal do Brasil	Governo Central de Portugal
Quantidade	1.111.583	522.925
Tendência – Evolução	Ampliação de 21,86% em relação a 2002	Redução de 7,7% em relação a 2005
Representatividade em relação ao Emprego Público Total	15%	80,79%

Quadro 8 – Dimensionamento do Emprego Público em perspectiva comparada

Fonte: Elaborado pelo autor

Tanto o modelo de organização político-administrativo como a distribuição dos trabalhadores entre as esferas de governo apontam para um desafio mais complexo no caso Brasileiro em relação à implementação de reformas na gestão de

recursos humanos. Enquanto a reforma recém implementada em Portugal, seja pelo seu efeito normativo que extrapola a Administração Central, seja pela concentração de trabalhadores, teve uma dimensão de fato nacional. No caso brasileiro seus efeitos seriam mais limitados. Contudo, o Governo Federal Brasileiro, por seu papel de referência para Estados e Municípios, poderia funcionar como um catalizador de mudanças e implementação de boas práticas de gestão para todo o país.

5.1.3 Modalidades de vínculo existentes

A recente reforma implementada em Portugal teve como principal ação a revisão do modelo de vinculação dos trabalhadores do setor público com a Administração. De um modelo centrado no instituto da nomeação, que garantia estabilidade no modelo “emprego para vida toda”, passou-se à aproximação ao regime de contratação da iniciativa privada, com menor estabilidade e com a introdução da negociação coletiva das condições de trabalho. A partir da reforma, o modelo adotado pelo país, conhecido como Contrato de Trabalho em Funções Públicas, passou a responder por cerca de 90% do contingente de trabalhadores da Administração Central de Portugal. No regime de nomeação ficaram apenas aqueles responsáveis pelo exercício de poder de polícia e atividades de representação do Estado.

No Brasil predomina o modelo estatutário, muito semelhante ao regime de nomeação português. A Constituição Federal de 1998 determinou a aplicação de um regime único para toda administração direta, autárquica e fundacional, restando a possibilidade de aplicação do regime geral de contratação aplicado à iniciativa privada apenas para as empresas públicas e uma parcela mínima do quadro de pessoal do setor público. A terceira alternativa de vínculo é a contratação por tempo determinado, que no caso português é uma possibilidade vinculada aos dois modelos de vinculação, mas que no Brasil, por não ser prevista no estatuto do servidor público, foi tratada como uma terceira modalidade, mas que também representa uma pequena parcela do funcionalismo.

A figura abaixo busca representar de forma esquemática a distribuição do funcionalismo público nas duas realidades estudadas. Para efeitos comparativos, o modelo de nomeação português está para o modelo estatutário brasileiro, assim como o regime celetista brasileiro está para o contrato de trabalho em funções públicas lusitano.

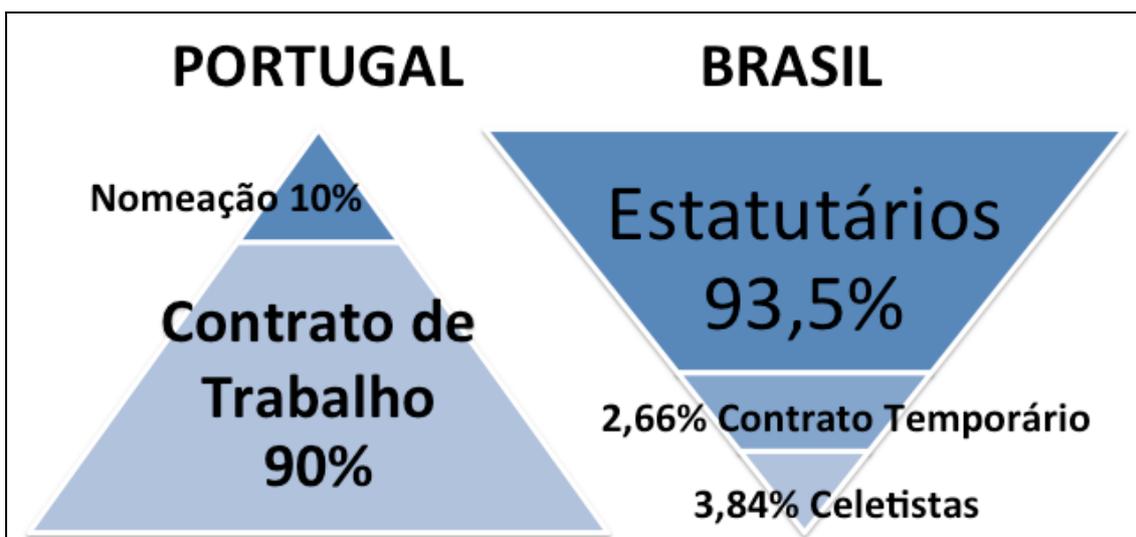


Figura 7 - Modalidades de vínculo Portugal e Brasil, 2010

Fonte: Elaborado pelo autor

Enquanto a reforma portuguesa trouxe mais flexibilidade por meio da regulamentação do regime de contrato de trabalho em funções públicas como o modelo predominante de vinculação ao serviço público, o regime jurídico único previsto para toda administração direta, autárquica e fundacional, predominante no Brasil, limita o gestor público a um modelo uniforme para realidades diversas. O estatuto do servidor público é a única solução a ser aplicada indistintamente para atividades de formulação e regulação de políticas públicas, exercício de poder de polícia ou prestação de serviços.

O modelo brasileiro oficial, contundo, pode não ser um espelho exato do que acontece na prática das organizações finalísticas que precisam recorrer à contratação de trabalhadores com vínculo precário, como no caso da Fundação Oswaldo Cruz, entidade vinculada ao Ministério da Saúde, que em dezembro de 2007 contava com menos de 50% da força de trabalho composta por servidores permanentes. (Corrêa de Mello & Amâncio Filho: 2010, 629)

5.2 Estratégia de Recursos Humanos

No caso português não foi possível identificar um documento específico como um plano diretor de recursos humanos, contudo, a análise dos documentos como os Planos de Governo, planos de atividade da DGAEP e a Resolução do Conselho de Ministros, bem como o curso realizado no Instituto Nacional de Administração Pública – INA, permitiu identificar a existência de um direcionamento muito claro

para a política de recursos humanos durante o XVII Governo Constitucional (2005-2009), primeiro governo do Primeiro Ministro José Sócrates. Nesse período, a proposta de reformulação do modelo de gestão de pessoas esteve presente desde o discurso estratégico aos planos de ação operacionais. Já quando analisamos o período do segundo governo Sócrates, XVIII Governo Constitucional (2009-2013), a temática da gestão de recursos humanos esteve mais subordinada à necessidade do ajuste fiscal português, tendo, no nível estratégico, uma visão mais restrita de redução de gastos e, no nível operacional, a preocupação em consolidar as transformações ocorridas no período anterior.

Já no Brasil, a análise da estratégia de recursos humanos baseou-se nos relatórios produzidos para a realização da Conferência de Recursos Humanos da Administração Federal. A definição de Democratização das Relações de Trabalho como eixo central da política de recursos humanos está em certa medida alinhada com as tendências apontadas pela OCDE para a área, com destaque para adoção de práticas de negociação coletiva. Por outro lado, temas centrais para o debate não parecem ter sido enfrentados ou mesmo debatidos. Agendas estruturantes como a flexibilização do regime jurídico único ou a regulamentação da possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho não constam das prioridades definidas durante a Conferência. O modelo participativo pareceu privilegiar agendas menos polêmicas, mais próximas ao interesse do servidor. Contudo, interesse do servidor e interesse público, embora possam coincidir em alguns momentos, não são necessariamente iguais e a política de recursos humanos do Governo Federal não parece enfrentar esse potencial conflito.

5.3 Dimensionamento (quantitativo e qualitativo) de RH

5.3.1 Informação em Recursos Humanos

A temática da produção de informações sobre recursos humanos como base para a tomada de decisões foi citada de forma enfática durante a revisão de literatura. De acordo com publicação da ONU (2006):

Considerando a crescente importância da remuneração para a motivação e retenção de pessoas de talento no setor público, é preocupante que a maioria dos países em desenvolvimento e economias em transição dediquem esforços relativamente

pequenos à coleta de dados de qualidade sobre emprego e salários. Por algum motivo, a disponibilidade de bons dados nessa área é muito limitada, dificultando – ou até mesmo impossibilitando – medir o custo e a contribuição dos recursos humanos ao desempenho geral do setor público. Este trabalho, portanto, recomenda que os governos dêem maior atenção ao desenvolvimento de melhores sistemas e metodologias para aperfeiçoar a coleta e análise de dados sobre salários e empregos no setor público. (ONU: 2006, 414)

No caso brasileiro, se o acesso a informações sobre recursos humanos era um problema em 1995, conforme queixas de Bresser-Pereira (1999, 14) sobre a “espantosa falta de dados”, análises posteriores apontam como exitosas as medidas empreendidas desde então. Para Gaetani (2003, 37), a produção de estatísticas sobre pessoal regularmente deve ser considerada como uma iniciativa de sucesso da reforma comandada por Bresser. Em avaliação recentemente promovida pela OCDE (2010) a constatação da disponibilidade de informações organizadas pelo Governo Federal é confirmada:

O governo federal do Brasil tem impressionantes conjuntos de dados sobre o serviço público em nível federal, que mostram uma imagem clara do número de servidores e dos custos salariais totais. (OCDE: 2010, 63)

Em Portugal, embora tenha tido tratamento mais recente, a criação do Observatório do Emprego Público e o início da divulgação de informações periódicas sobre o emprego no setor público já aponta avanços.

Quando comparadas as iniciativas brasileira e portuguesa na área, notamos um detalhamento muito maior dos dados no primeiro caso, o que permite ao pesquisador mais opções de análises. Como vantagem do caso português, o forma de disponibilização dos dados que permite a manipulação dos mesmos.

A maturidade do Governo Federal nesta área deveria servir como fonte de inspiração e boa prática de gestão para os entes subnacionais brasileiros, principalmente quando considerada a grande concentração do emprego público nessas esferas. Atualmente, ao contrário dos avanços observados na esfera federal

É possível dizer, com total segurança, que o maior problema dos estados está na área de Recursos Humanos. Primeiro, porque a precariedade da informação é brutal diante da importância do RH para o restante da administração – apenas 7,4% dos governos estaduais conseguiram levantar todas as informações solicitadas. Muitos estados não sabem quantos anos médios de trabalho têm os servidores, o que torna difícil planejar a gestão de força de trabalho, seja do ponto de vista previdenciário, seja do ponto de vista da capacitação dos servidores, a fim de melhorar a qualidade dos serviços à população. Diversos outros dados, como o conhecimento acerca do grau de escolaridade e das competências requeridas, não existem ou não estão sistematizados pelos estados, dificultando uma boa política de Recursos Humanos. (ABRUCIO: 2004, 6)

Embora não exista fonte de informação específica sobre a realidade dos municípios brasileiros, é de se esperar que os resultados do diagnóstico realizado por Abrucio (2004) para os Estados também sejam aplicáveis à esfera municipal. O que reforçaria a tese sobre a necessidade de replicação da experiência federal nos entes subnacionais.

Por fim, a conclusão desse item de análise vale-se da conclusão de estudo da ONU sobre recursos humanos no setor público que afirma que

a disponibilidade de dados precisos, confiáveis, válidos e amplos sobre emprego e salários no setor público está se tornando mais e mais importante para a gestão estratégica de recursos humanos. Portanto, recomenda-se que os governos considerem o desenvolvimento de metodologias mais apropriadas para a coleta e análise de dados sobre emprego e salários no setor público, tanto em nível nacional como mundial. (ONU: 2006, P415)

5.3.2 Dimensionamento de RH em termos quantitativos e qualitativos

O trabalho de dimensionamento de recursos humanos é apontado por Longo (2007) como uma das duas grandes áreas de atuação para a gestão de recursos humanos. No que se refere ao insumo principal para esta atividade, as informações, nos dois casos estudados as providências foram tomadas, mesmo que em níveis de maturidade ainda distintos. Contudo, em relação ao dimensionamento propriamente dito, o caminho a percorrer ainda é grande.

Portugal avançou com a perspectiva de dimensionamento vertical da força de trabalho, aqui entendido como a definição do quadro necessário para um órgão ou serviço funcionar. A partir da introdução do conceito de mapa de pessoal, os gestores são forçados à realização de exercício anual de dimensionamento da força de trabalho necessária para alcançar os resultados propostos pela organização. O mapa de pessoal passa a ser a referência para novos processos de recrutamento e até mesmo para o enxugamento dos quadros. A vinculação do dimensionamento de pessoal à unidade organizacional facilita a aproximação do planejamento de recursos humanos à estratégica da organização. Com a definição de resultados a serem alcançados, recursos financeiros e recursos humanos necessários, todos sob a mesma base, ou seja, a organização, a vinculação entre Estratégia e recursos humanos se aproxima.

No caso brasileiro o momento que mais se aproxima a um trabalho de dimensionamento é a autorização para concursos. Neste momento o olhar volta-se para a demanda, para o montante adicional de recursos humanos necessário para o funcionamento da organização e seu impacto orçamentário, o que pode prejudicar a análise do todo, do perfil da mão de obra já alocada, da perda projetada de pessoas por aposentadoria ou desligamento. O grande risco deste modelo é de que o debate seja pontual e concentrado no momento do pedido de autorização para realização de concurso, sem se integrar à rotina da organização e a sua estratégia para o alcance de resultados.

A avaliação realizada pela OCDE, ao analisar esse tema aponta que

a elaboração de relatórios sobre o planejamento de pessoal e como este se relaciona com os documentos estratégicos das organizações ainda é fraca. A Secretaria de Gestão avalia todos os pedidos feitos ao Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão. Alguns ministérios começaram a estabelecer indicadores; os setores da educação e saúde têm indicadores sobre o número de professores e profissionais de saúde, por exemplo, mas a maioria não possui. Como consequência, os gestores não estão formalmente responsabilizados pelo planejamento da força de trabalho. Algumas unidades e departamentos estão mais avançados do que outros, mas não há incentivos para as unidades melhorarem o planejamento da força de trabalho. (OCDE: 2010, 73)

5.4 Gerenciamento dos Recursos Humanos

5.4.1 Ingresso

O ingresso de trabalhadores na administração pública dos países estudados apresenta três diferenças relevantes que mereceram destaque e detalhamento nesta análise final.

A primeira refere-se ao universo prioritário para seleção. Enquanto no Brasil todo concurso público é aberto para todos os candidatos que preencham os requisitos definidos em edital, em Portugal a seleção é feita prioritariamente entre trabalhadores que já possuem vínculo com a Administração. Apenas quando a vaga não pode ser preenchida internamente é que a seleção é aberta para o público externo.

A segunda diferença marcante entre os dois sistemas relaciona-se com o fato de que em Portugal seleciona-se para ocupar um posto de trabalho, com atribuições e unidade de trabalho definidas, enquanto no Brasil a seleção é feita para o preenchimento de vagas em carreiras, com atribuições amplas e possibilidade de atuação em diversas unidades, normalmente definidas após o ingresso do selecionado.

O terceiro destaque fica por conta da posição remuneratória a que fará jus o candidato selecionado. Enquanto no Brasil a remuneração inicial deve ser apresentada no edital de seleção e corresponde ao nível inicial da carreira, em Portugal a remuneração do candidato é objeto de negociação durante o processo seletivo. Dessa forma é possível posicionar o selecionado na grade de remuneração de acordo com sua trajetória profissional e acadêmica pregressa, em formato mais flexível do que o previsto no caso brasileiro. O modelo português permite que em um mesmo processo

seletivo, os profissionais contratados sejam posicionados com níveis diferenciados de acordo com a avaliação da banca. No caso brasileiro a definição prévia da remuneração correspondente ao nível inicial da carreira desconsidera os momentos diferenciados das trajetórias profissionais dos candidatos que serão todos enquadrados na mesma posição.

5.4.2 Avaliação de desempenho: modalidades, abrangência e consequências atreladas

A regulamentação da avaliação de desempenho em Portugal faz da ferramenta elemento central na gestão de recursos humanos. Dirigentes superiores, intermediários e trabalhadores são avaliados anualmente e os resultados são utilizados para a atribuição de premiação, como critério para o desenvolvimento na carreira e ainda como critério para prorrogação ou encerramento de função de confiança. Para os novos trabalhadores contratados no regime de contrato de trabalho em funções públicas também será critério para demissão.

No Brasil a avaliação de desempenho não parece ter a mesma centralidade. Embora tenha sido feito um esforço recente para regulamentação do tema, este ainda parece incipiente. A possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho, prevista na Constituição Federal ainda carece de regulamentação e importantes carreiras passaram a ter a remuneração composta integralmente por parcela única, sem vinculação a qualquer tipo de avaliação.

5.4.3 Política salarial: composição remuneratória e remuneração variável

Merece destaque em relação à estrutura remuneratória de Brasil e Portugal, as diferentes lógicas para atribuição de parcela variável da remuneração dos servidores vinculada ao desempenho. No Brasil esta parcela não está prevista para todos os servidores, mas apenas para aqueles que a têm como parte da estrutura remuneratória da carreira. Em Portugal, a parcela remuneratória variável está vinculada à política de gestão de recursos humanos do órgão ou serviço que o trabalhador exerce suas atividades. No caso brasileiro, uma mesma organização pode conviver com diversas regras de remuneração variável, quantas forem as carreiras que integrem seus quadros, inclusive com carreiras que não têm este componente, dificultando um alinhamento de incentivos das pessoas para o alcance dos resultados organizacionais.

Vale o previsto para cada carreira, sendo que o dirigente máximo da organização não tem autonomia para revisão dos valores a serem atribuídos.

Uma alternativa de flexibilização da política de remuneração para o caso brasileiro apontada Marconi (2003, 33) seria a criação de um bônus em que a decisão sobre sua alocação coubesse ao dirigente da organização, cabendo ao órgão central a definição o montante a ser aplicado em cada órgão e limites para sua partição interna. O modelo proposto apresentaria como vantagens, de acordo com o autor, a criação de um vínculo mais estreito entre gestão de recursos humanos e estratégia da organização, “uma vez que o aprimoramento desse vínculo também é fator condicionante do sucesso da gestão de pessoas”. (Marconi: 2003, 33)

No caso português, a descentralização para o dirigente máximo do montante de recursos de seu orçamento de pessoal a ser aplicado em premiações vinculadas a desempenho, reforça a capacidade deste de gerir e incentivar seus recursos humanos a alcançarem resultados alinhados com a estratégia governamental.

5.4.4 Desenvolvimento na carreira

Em relação ao desenvolvimento na carreira a principal diferença é que no caso português o processo se dá em função da pontuação obtida nas avaliações de desempenho, enquanto no Brasil o principal fator para a promoção é o tempo de efetivo exercício em determinada posição. Em ambos os casos, o comum é que a promoção signifique a mudança de posição remuneratória, havendo pouca relação entre o desenvolvimento na carreira e a ampliação das responsabilidades a serem exercidas.

Outro fator que pode ser destacado é a maior possibilidade de mobilidade interna em Portugal, pela preferência ao recrutamento de trabalhadores que já possuem vínculo com a administração para ocuparem novos postos de trabalho, enquanto no Brasil toda seleção deve ser aberta a todo o público, indiscriminadamente.

Por fim, o modelo português apresenta um componente adicional que permite maior mobilidade e dá mais autonomia ao dirigente das organizações para a gestão de seus recursos humanos. Por meio de um mecanismo chamado de Opção Gestonária, o gestor pode acelerar o desenvolvimento de trabalhadores que alcançaram resultados superiores nos processos de avaliação de desempenho.

De forma geral, o modelo português conta com maior mobilidade para os servidores, maior vinculação ao desempenho e maior autonomia para o gestor atuar na gestão da carreira de seus trabalhadores.

5.4.5 Desligamento, com destaque para demissão por insuficiência de desempenho

A revisão dos regimes de contratação de trabalhadores para a administração pública em Portugal flexibilizou a possibilidade de desligamento. Embora a flexibilização não afete diretamente os antigos trabalhadores que encontram-se resguardados sob regras de transição, a nova legislação portuguesa põe fim, para grande parte das próximas gerações do funcionalismo público, à lógica de emprego público para a vida. As regras que possibilitam o desligamento têm forte vinculação com os mecanismos de avaliação de desempenho, buscando assim atrelar o mérito também neste momento do processo de gestão de recursos humanos.

O movimento de flexibilização observado em Portugal não encontra ação correspondente no caso brasileiro. A autorização constitucional aprovada há mais de uma década que permitiria a demissão por insuficiência de desempenho ainda carece de regulamentação e não consta entre as prioridades elencadas na Conferência Nacional que tratou de políticas de gestão de recursos humanos para a APF.

5.4.6 Relações trabalhistas: acordo coletivo e direito de greve

De acordo com Cheibub (2004, 10) “do ponto de vista político e legal, as relações de trabalho no setor podem ser classificadas ao longo de um contínuo, em cujos extremos encontram-se o princípio da autoridade e o princípio do contrato”. O princípio da autoridade é caracterizado por uma relação unilateral em que as condições de trabalho são definidas por ato exclusivo do agente público, já o princípio do contrato é observado quando condições de trabalho são definidas após negociação bilateral.

Mesmo tendo a democratização das relações como eixo central da política, o Governo Federal brasileiro não enfrentou, do ponto de vista normativo, a regulamentação da negociação coletiva. A última, embora exista como processo, não tem nenhum efeito legal e toda decisão acordada entre Governo e sindicatos precisa de um ato normativo unilateral posterior para poder ser aplicada, ato normativo que em boa parte dos casos precisará ser aprovado pelo Congresso. Nesse caso, não há

garantias que um acordo feito entre governo e sindicatos não seja alterado durante o processo legislativo, por quem tem a legitimidade para legislar, ou seja, os parlamentares. Assim, embora, no campo político, o Governo tenha avançado com institucionalização da negociação coletiva como parte do processo de definição das condições de trabalho, do ponto de vista legal prevalece o princípio da autoridade.

Em Portugal, embora o processo de reforma não tenha seguido o modelo participativo brasileiro, o resultado foi uma legislação que incorporou a negociação como parte efetiva do processo de gestão de recursos humanos, dando poder normativo aos acordos coletivos para alteração das condições de trabalho. A mudança é recente e o rol de matérias abarcados pelos acordos coletivos ainda não é significativo, mas já caracteriza-se como uma iniciativa efetiva de compartilhamento de poder para fixação de condições de trabalho. Contudo a abertura prevista na legislação permite supor a possibilidade de que a abrangência dos temas passíveis de pactuação com os sindicatos ainda possa ser ampliada, tornando a relação entre trabalhadores e Governo mais contratual, em detrimento da relação de autoridade, ainda predominante.

5.5 Organização da área de Recursos Humanos

5.5.1 Organograma: subordinação e competências

De acordo com a OCDE

Quando os países veem a gestão de recursos humanos em um contexto de gestão mais amplo, ligado aos gastos públicos, eles normalmente estabelecem um órgão central de gestão de recursos humanos dentro do Ministério das Finanças. Em contraste, caso eles enfatizem a coordenação política ou desempenho departamental, eles tendem a colocar o órgão central de gestão de recursos humanos sob a liderança do executivo ou do gabinete. (OCDE: 2010, 265)

No caso de Portugal, o posicionamento da Direção Geral de Administração e do Emprego Público como serviço vinculado ao Ministério das Finanças parece coerente com o identificado na estratégia para o setor, ou seja, para a subordinação à política fiscal identificada após a implantação da reforma dos regimes de contratação realizada no primeiro Governo Sócrates.

No Brasil o posicionamento da unidade central de recursos humanos não se integra ao modelo desenhado pela OCDE, pela não vinculação direta ao gabinete do chefe do executivo. Contudo, sua alocação no mesmo órgão responsável pela definição do planejamento e orçamento federal parece indicar um desenho mais apropriado para a alocação de recursos humanos alinhado com a estratégia governamental. Vale ressaltar que a consideração aqui apresentada não foi objeto de avaliação durante o trabalho, sendo apenas uma análise do desenho organizacional identificado.

5.5.2 Centralização versus descentralização nas decisões de contratação e reajuste salarial.

A reforma na gestão de recursos humanos de Portugal introduziu diversos elementos de descentralização da gestão de recursos humanos que impactam no dimensionamento, desenvolvimento e remuneração dos trabalhadores da administração pública.

A reforma portuguesa segue alinhada com a tendência de descentralização da gestão de recursos humanos apontada pela OCDE em vários de seus países membros. Tal política demanda o fortalecimento tanto do nível central de recursos humanos, que necessitará de ferramentas mais sofisticadas para regular a atividade descentralizada, como para as unidades descentralizadas, que precisarão de capacidade para exercer uma série de atividades até então centralizadas. (OCDE: 2010, 264)

No Brasil, as principais competências em relação à gestão de recursos humanos estão centralizadas no Ministério do Planejamento. Retrato detalhado da situação brasileira pode ser identificado no recente estudo da OCDE sobre a gestão de recursos humanos no governo federal:

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão exerce um controle burocrático e tecnocrático bastante centralizado sobre o planejamento e os processos de gestão de recursos humanos, e pouca ênfase é dada para outras funções principais que o órgão central de gestão de recursos humanos deveria executar como fornecer orientação e apoio aos ministérios; exercer a liderança do desenvolvimento de políticas estratégicas de gestão de recursos humanos, garantir uma adequada

capacidade e competência de gestão nas unidades de níveis hierárquicos mais baixos, estabelecer referências para avaliar quando e em que nível estender a delegação e a desregulamentação e fortalecer o diálogo horizontal e a coordenação para o planejamento e implantação da política de recursos humanos. (OCDE: 2010, 272)

5.6 Síntese

O quadro abaixo apresenta de forma sintética as principais características de cada sistema de gestão de recursos humanos estudado.

UNIDADE	SUB-UNIDADE	GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS EM PORTUGAL	GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO BRASIL
1. Contextualização	1.1 - Descrição da organização político administrativa	Estado Unitário	Federação
	1.2 - Dimensionamento do funcionalismo público	Centralizado (80%) com tendência de redução do quantitativo total (511 mil)	Descentralizado (15%) com tendência de crescimento do quantitativo total (1,11 milhão)
	1.3 - Modalidades de vínculo existentes	Predomínio do regime de Contrato de Trabalho em Função Pública, semelhante ao regime geral da iniciativa privada	Predomínio do regime estatutário, com garantia de estabilidade no emprego
2. Estratégia de Recursos Humanos	2.1 - Identificação de diretrizes gerais	Revisão do Modelo de Vínculos (2005 a 2009) Ajuste Fiscal (2009 a 2013)	Democratização das Relações de Trabalho (desde 2003)
3. Dimensionamento (quantitativo e qualitativo) de RH	3.1 – Informação em Recursos Humanos	Criação do Observatório do Emprego Público para geração regular de informações	Processo maduro de geração e disseminação de informações por meio do Boletim Estatístico de Pessoal
	3.2 - Dimensionamento de RH em termos quantitativos e qualitativos	Elaboração anual do Mapa de Pessoal com dimensionamento de pessoal por organização. Foco mais quantitativo que qualitativo.	Processo centrado na análise da demanda de novos ingressos. Limite de contratação definido por carreira.
4. Gerenciamento dos Recursos Humanos	4.1 - Ingresso	Prioridade para trabalhadores que já possuem vínculo com a Administração. Seleção para preenchimento de posto de trabalho. Negociação do posicionamento remuneratório inicial.	Seleção universal, aberta a todos que preenchem os requisitos. Seleção para preenchimento de cargo em carreira. Posição remuneratória inicial definida no edital.
	4.2 – Avaliação de Desempenho: modalidades, abrangência e consequências atreladas	Elemento central para o desenvolvimento na carreira, premiação e demissão	Tem influência em relação ao prazo para desenvolvimento na carreira e para o pagamento de gratificações para determinadas carreiras
	4.3 - Política salarial: composição remuneratória e remuneração variável	Remuneração variável vinculada política de recursos humanos da organização.	Remuneração Variável vinculada à estrutura de remuneração de cada carreira.
	4.4 - Desenvolvimento na carreira	Depende do acúmulo de pontos obtidos com a avaliação de desempenho, opção gestonária ou seleção para outro posto de trabalho	Tempo de serviço como o principal fator para o desenvolvimento na carreira
	4.5 - Desligamento, com destaque para demissão por insuficiência de desempenho	Possibilidade de desligamento vinculada ao resultado da avaliação de desempenho dos trabalhadores	Demissão por desempenho insuficiente não regulamentada.
	4.6 – Relações Trabalhistas: acordo coletivo e direito de greve.	Negociação coletiva e direito de greve regulamentados	Negociação coletiva e direito de greve não regulamentados. Negociação coletiva implantada na prática, mas sem efeitos

			normativos.
5. Organização da área de Recursos Humanos	5.1 - Organograma: subordinação e competências	DGAEP, vinculada ao Ministério das Finanças	Secretaria de Recursos Humanos, integrante do MPOG
	5.2 - Centralização <i>versus</i> Descentralização. Destaque para decisões de contratação e reajuste salarial.	Descentralização de elementos da gestão de RH como decisões sobre remuneração variável	Centralização da autorização para contratação e definição das alterações nas remunerações

Quadro 9 – Sistemas de GRH em perspectiva comparada

Fonte: Elaborado pelo Autor

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percorrer o roteiro definido para o trabalho para cada estudo de caso individualmente e, em seguida, a realização de um esforço de comparação entre as duas realidades permitiu identificar novas alternativas para a gestão de recursos humanos no setor público em relação ao paradigma nacional vigente.

A recente reforma implementada em Portugal construiu um modelo mais compreensivo, a partir do qual é possível visualizar o sistema completo de gestão de recursos humanos. As mudanças implementadas com a recente reforma conformaram um sistema de gerenciamento de recursos humanos com regras mais aproximadas às da iniciativa privada para contratação para funções em que os servidores públicos não têm necessidade de prerrogativas especiais, mais descentralizado, dando mais autonomia e responsabilidade para gestores da ponta e que reafirmou os processos de avaliação de desempenho como eixo central da gestão de rh.

No que tange a descentralização de funções para os gestores de ponta, o modelo português conjuga uma série de ferramentas que empoderam o dirigente responsável pela implementação das políticas, transferindo competências para a gestão dos recursos humanos alocados em sua unidade, tendo como efeito direto o aumento de suas responsabilidades. Ações como o dimensionamento permanente dos recursos humanos necessários para o desempenho de suas atividades por meio da elaboração dos mapas de pessoal, a elaboração do orçamento de pessoal com possibilidade de alocação de recursos para contratação, desenvolvimento de trabalhadores (inclusive por meio de opções gestionárias) ou premiação atrelada aos resultados organizacionais conformam um arsenal de ferramentas que ampliam as possibilidades dos gestores de exercerem seu papel de gestor, o que não é nada trivial quando comparado ao modelo brasileiro.

Outra iniciativa que se destaca, a regulamentação da contratação coletiva no serviço público representa uma importante alteração na forma como servidores públicos e o governo se relacionam, com a alteração substantiva de um modelo pautado na relação de autoridade e mudanças das condições de trabalho de forma unilateral, para um modelo que caminha na direção de uma relação contratual, que acordos coletivos celebrados entre a Administração e a representação dos trabalhadores tem valor efetivo. Impacta também a forma como os trabalhadores se

organizam, uma vez que impactos dos acordos coletivos aplicam-se de forma imediata apenas aos servidores sindicalizados, podendo ser estendidos para os demais por decisão governamental. Embora o campo de aplicação dos acordos ainda não seja amplo, é de se esperar que com a prática e o amadurecimento no processo que seja observada uma ampliação em seu escopo.

A principal mudança estrutural implementada, a revisão do modelo de vínculos, só surtirá pleno efeito com a renovação do quadro de trabalhadores, constituindo assim uma iniciativa que alcança seu ápice ao final de uma geração. Embora não surta efeito imediato, visto que só se aplica em sua plenitude para os servidores que ingressaram a partir da reforma, a medida aponta para o futuro, para o novo modelo de serviço público menos uniforme, mais descentralizado e com regras mais próximas às aplicadas ao setor privado. A dificuldade de se mensurar ou mesmo sentir os efeitos imediatos de grandes mudanças como a revisão do modelo de vínculos no serviço público de Portugal é também constatada por Pollitt & Bouckaert (2004) para quem “os benefícios completos das principais mudanças em processos e estruturas das agências públicas só podem ser colhidos após três, quatro, cinco, ou até mais anos depois que o programa da reforma é iniciado”. (Pollitt & Bouckaert: 2004, 7) (tradução livre²⁷)

Se os frutos de uma mudança ousada como a implementada, a resistência e o custo político de uma alteração estrutural que reduz a estabilidade de servidores públicos são contabilizados de forma imediata. A equação que soma resultados de longo prazo com custos políticos imediatos é uma importante barreira que precisa ser enfrentada por mandatários que precisam de votos em um horizonte não muito distante, e que no caso português não se configurou empecilho intransponível, mas que pode ter influenciado na adoção de medidas menos duras do que as previstas inicialmente, como a definição de uma regra de transição para os atuais trabalhadores em exercício, por exemplo.

Por fim, vale ressaltar que todas as mudanças foram implementadas em um contexto de grave crise fiscal do governo português, contexto, que sem dúvida, terá impacto nos desdobramentos imediatos da reforma e seus resultados futuros.

²⁷ No original: “The full benefits of major changes in the processes and structures of public agencies normally cannot be harvested until three, four, five, or even more years after a reform programme has been launched.”

O caso brasileiro já é mais complexo de ser analisado devido ao tratamento fragmentado da gestão de recursos humanos em suas diversas organizações e carreiras, o que dificulta a visualização do sistema como um todo. Seria mais fácil analisar a gestão de uma carreira ou dos recursos humanos de determinada entidade. Para tratar do todo, o destaque precisa ser dado para o que possa ser considerado seu principal problema, sua característica central, qual seja, a rigidez de uma solução para realidades diversas, o regime jurídico único para toda Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Solução única e gerida de forma centralizada!

A centralização da gestão se notabiliza por diversas características do modelo brasileiro. Na falta de uma estratégia de dimensionamento da força de trabalho que definisse o conjunto de recursos humanos necessários para o pleno funcionamento das organizações, impera o modelo centralizado de autorização de concursos públicos. De tempos em tempos, o mesmo rito deve ser cumprido pelos mais diversas unidades do governo para que a análise central conclua pela necessidade ou não de reposição de quadros, seja para ampliação de atividades ou mesmo pela simples reposição de desistentes. Rara exceção foi observada para as Universidades com a definição de quadro de professores e autorização para gerenciamento de forma descentralizada dentro dos limites estabelecidos.

A política de remuneração consolida esta característica de centralização do modelo brasileiro. Até mesmo os mecanismos de remuneração variável são vinculados a determinados planos de carreiras, que por sua vez, são definidos de forma centralizada, deixando assim, pouca margem para a participação do gestor da ponta na definição de diretrizes.

Para o enfrentamento do contexto apresentado, a estratégia do governo está centrada na democratização das relações de trabalho e dentro desta tem como principal ação a criação e manutenção de um diálogo permanente por meio da mesa de negociação com os trabalhadores. Embora alinhada com as tendências internacionais, notadamente as apresentadas pela OCDE, que apontam para a negociação coletiva com os trabalhadores, a solução brasileira peca pela fragilidade. O ponto central da política de recursos humanos, a negociação coletiva, não tem valor legal e, por isso, não produz efeitos imediatos nas relações de trabalho, funcionando como um acordo de intenções, que poderá (ou não) ser concretizado por ato unilateral do Estado. Como está, além de não ser efetivo na alteração das relações de trabalho,

ainda cria um conflito de legitimidade entre o processo de negociação entre trabalhadores e governo e o processo legislativo que por vezes será necessário para promover as alterações acordadas.

Além disso, o diálogo e a construção conjunta de soluções entre trabalhadores e a administração não aponta para gargalos do modelo brasileiro como o excesso de centralização e rigidez do RJU. Quanto ao último, é possível considerar como improvável que qualquer decisão de flexibilização do regime seja proposta ou construída em conjunto com os trabalhadores.

O trabalho, ao apostar na estratégia documental como fonte de dados do estudo, teve a mescla com entrevistas, para o caso português, e no diagnóstico realizado pela OCDE, para o caso brasileiro, seu ponto de equilíbrio. As entrevistas realizadas tiveram como objetivo ampliar o conhecimento do pesquisador sobre a realidade de Portugal, como forma de compensação em relação ao conhecimento prévio sobre o setor público daquele país. A fragilidade da análise fundamentada quase que exclusivamente em análise de documentos foi minimizada com a utilização de diversas fontes de informação, que variaram desde legislação, relatórios oficiais e estudos externos.

Outra limitação que deve ser destacada refere-se a impossibilidade de generalização das conclusões deste estudo específico para outros casos que não os analisados. Contudo, trata-se de uma limitação inerente ao método dos estudos de caso e não uma questão específica deste trabalho. De toda forma, os ensinamentos absorvidos a partir da realização destes estudos de caso, serão úteis para a proposição de novas pesquisas ou mesmo projetos de intervenção mais qualificada que não se restringem às realidades estudadas, mas a qualquer organização pública que enfrente desafios semelhantes na gestão de seus recursos humanos. Ou seja, embora as conclusões não possam ser generalizadas, as possibilidades de aplicação dos conhecimentos aprofundados com a realização deste trabalho não sofrem da mesma limitação.

Por fim, merece destaque uma limitação diretamente relacionada com a opção pela realização de um estudo que trata do sistema de gerenciamento de recursos humanos de um governo central em sentido amplo. Este tipo de estudo implica na incapacidade de detectar os detalhes da administração de cada unidade

governamental. O estudo foi então exclusivamente focado em perceber o sistema de gerenciamento de recursos humanos dos governos naquilo que têm de geral, ou seja, desenhado para toda administração e suas práticas que possam ser consideradas como predominantes. Essa opção deliberada fez com que as práticas de recursos humanos adotadas por entidades específicas não fossem capturadas, o que não deve ser considerado assim, uma falha da pesquisa, mas sim, uma opção metodológica.

A opção fundamentou-se ainda no entendimento de que a forma como os sistemas de gerenciamento de recursos humanos ainda se organizam, caracterizada por uma excessiva uniformidade dos marcos regulatórios do emprego público e pela excessiva centralização da gestão dos recursos humanos (Longo: 2007a, 132-133), favorece estudos de dimensão mais ampliada quando comparados com estudos focados na gestão de recursos humanos em organizações específicas.

Por fim, vale destacar que apenas um desenho adequado de sistema de recursos humanos não é suficiente para a sua boa gestão. É preciso ter capacidade para usar as ferramentas disponíveis para extrair maior produtividade a partir dos recursos disponíveis, ou seja, o papel mais importante estará sempre na mão do gestor, mas este estará sempre limitado pelo desenho da política de gestão de recursos humanos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz e Franzese, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. S/d. Disponível em http://www.defesasocial.rn.gov.br/content/Producao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n. 10. Brasília, 1997. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. RAP. Edição Especial Comemorativa. Rio de Janeiro, 2007.

AZEVEDO, Clovis Bueno de; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. Revista do Serviço Público. Ano 54 Número 1. ENAP: Brasília, 2003.

BARBOSA, Allan Claudius Queiroz. Relações de trabalho e recursos humanos em busca de identidade. RAE. Vol. 45. Edição especial Minas Gerais. 2005.

BID, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina. Koldo Echebarria (Editor). Washington, D.C., 2006. Disponível em www.iadb.org.

BILHIM, João Abreu de Faria. Gestão Estratégica de Recursos Humanos. Quarta Edição. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa, 2009.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Decreto N° 6.944, 21 de agosto de 2009. Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6944.htm

BRASIL. DECRETO N° 7.063, DE 13 DE JANEIRO DE 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7063.htm

BRASIL. DECRETO-LEI N° 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR N° 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá

outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm

BRASIL. LEI Nº 11.784, DE 22 DE SETEMBRO DE 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nºs 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei nº 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATAFA, a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei nº 8.445, de 20 de julho de 1992, a Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei nº 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11784.htm

BRASIL. LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm

BRASIL. LEI Nº 8.745, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional

interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8745cons.htm

BRASIL. Lei Nº 8.878, DE 11 DE MAIO DE 1994. Dispõe sobre a concessão de anistia nas condições que menciona. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8878.htm>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. DEMOCRACIA, ESTADO SOCIAL E REFORMA GERENCIAL. RAE-Revista de Administração de Empresas, v50, n1. São Paulo, jan/mar 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. RAP – Revista de Administração Pública. 42, MAR./ABR, 2008. Rio de Janeiro, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Revista do Serviço Público. Ano 50, Número, 4 Out-Dez 1999. Brasília: ENAP, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... Revista do Serviço Público. Ano 53. Número 1 Jan-Mar 2002. ENAP: Brasília, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. RÉPLICA: COMPARAÇÃO IMPOSSÍVEL. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 01, ano 0, jan./mar. São Paulo, 2005. Disponível em <http://www16.fgv.br/rae/rae/index.cfm?FuseAction=Secao&Secao=DEBATE&Volume=45&numero=1&Ano=2005>.

CGU. Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal. 2010. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf

CGU. Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal. 2009. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2009_Estatutarios.pdf

CHEIBUB, Zairo B. Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura. Cadernos ENAP; 25. Brasília: ENAP, 2004.

CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento doctrinario suscrito por el Consejo Directivo del CLAD, octubre de 1998. Disponível em <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>.

CLAD. Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 2003. Disponível em <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>

CONSAD; MPOG. Carta de Brasília sobre Gestão Pública. Carta conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração – CONSAD por ocasião do Congresso do CONSAD de Gestão Pública. 26 a 28 de maio de 2008. Brasília/DF. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/CONSADCarta.pdf>

CORRÊA DE MELLO, Márcio Luiz Braga; AMÂNCIO FILHO, Antenor. A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz. RAP Revista de Administração Pública 44(3). RIO DE JANEIRO, MAIO/JUN. 2010

DGAEP / MFAP. Caracterização dos recursos humanos da administração pública portuguesa 2005. Teresa Castel-Branco (coordenação). Lisboa, 2005. Disponível em <http://www.dgaep.gov.pt/upload/catalogo/RH2005.pdf>

DGAEP. A década. Emprego público em números. 1996 – 2005. 2009. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload//OBSEP/Decada/Decada_EP_1996-2005.pdf

DGAEP. BOEP - Boletim do Observatório do Emprego Público. Dados Estatísticos número 1. Lisboa, outubro de 2008. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=c56e2903-1f51-417d-8839-240c045f72c9>

DGAEP. BOEP - Boletim do Observatório do Emprego Público. Dados Estatísticos número 2. Lisboa, setembro de 2009. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=c56e2903-1f51-417d-8839-240c045f72c9>

DGAEP. BOEP - Boletim do Observatório do Emprego Público. Dados Estatísticos número 3. Lisboa, outubro de 2010. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=c56e2903-1f51-417d-8839-240c045f72c9>

DGAEP. Caracterização dos recursos humanos da administração pública portuguesa - 2005. Lisboa, 2008.

DGAEP. Despacho n° 2/DG/2009. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload/Instrumentos_Gestao/Despacho_2_DG_2008.pdf

DGAEP. Despacho n° 4/DG/2011. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload/Instrumentos_Gestao/Desp_4_GDG_2011.pdf

DGAEP. Despacho n° 6/DG/2010. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload//Instrumentos_Gestao/Desp_06_DG_2010planeamento.pdf

DGAEP. Glossário de Termos Estatísticos. Conceitos, definições e classificações em uso nas publicações do OBSEP. Setembro de 2009. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload//OBSEP/Glossario/OBSEP_Glossario_Set09.pdf

DGAEP. Mapa de Efectivos 2008. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload/Instrumentos_Gestao/EFFECT_FUNCOES_2008_12_31.pdf

DGAEP. Mapa de Efectivos 2009. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload//Instrumentos_Gestao/EFFECTIVOS_FUNCOES_2009.12.31.pdf

DGAEP. PA2008 – Plano de Atividades 2008. Lisboa, 2008. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=3b268a39-62eb-4ad1-b577-84e55385f5aa>

DGAEP. PA2009 – Plano de Atividades 2009. Lisboa, 2009. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=3b268a39-62eb-4ad1-b577-84e55385f5aa>

DGAEP. PA2010 – Plano de Atividades 2010. Lisboa, 2010. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=3b268a39-62eb-4ad1-b577-84e55385f5aa>

DGAP. PA2007 – Plano de Atividades 2007. Lisboa, 2007. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=3b268a39-62eb-4ad1-b577-84e55385f5aa>

ESAF. EDITAL N° 12, DE 26 DE MARÇO DE 2008. Concurso público para provimento de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Disponível em <http://www.anesp.org.br/files/Edital%20EPPGG%202008.pdf>

ESAF. EDITAL N° 46, DE 19 DE JUNHO DE 2009. Concurso público para provimento de cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Disponível em http://www.anesp.org.br/files/2009_Edital_EPPGG.pdf

GAETANI, Francisco. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. In Revista do Serviço Público. Ano 49, n.2 (Abr-Jun/1998). Brasília: ENAP, 1998. Disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=821&Itemid=129

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. Revista do Serviço Público. Ano 54, Número 4, Out-Dez 2003. Brasília: ENAP, 2003.

IACOVIELLO, Mercedes. Análisis comparativo por subsistemas. Cap 20. In Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Koldo Echebarría (Editor). BID. Washington, DC, 2006. Disponível em www.iadb.org.

Informe Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica e República Dominicana. Plan regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana / Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID, Gobierno de España) / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) / Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Disponível em http://www.funcionpublica.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=59:informe-barometro-la-medicion-de-la-funcion-publica&catid=1:noticias&Itemid=50.

IPEA. Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução. Comunidade da Presidência, número 19. IPEA, 30 de março de 2009. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/090330_comunicadoipea19.pdf

LONGO, Francisco. Mérito e Flexibilidade. A gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007a.

LONGO, Francisco. Metodologia para avaliação da gestão dos recursos humanos no setor público. Natal, RN: SEARH/RN, 2007b.

LONGO, Francisco. Una lectura transversal de los resultados. Cap 22. In Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Koldo Echebarría (Editor). BID. Washington, DC, 2006. Disponível em www.iadb.org.

MARCONI, Nelson. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. Revista do Serviço Público. Ano 54 Número 1. ENAP: Brasília, 2003

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). “A nova política de recursos humanos.” Cadernos MARE da Reforma do Estado, n. 11. Brasília: MARE, 1998. Disponível em

http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_cademo11.PDF

MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. RAP – Revista de Administração Pública. JAN./FEV. 2008. FGV: RIO DE JANEIRO, 2008.

MFAP. Uma cronologia de medidas principais, tomadas pelo Governo, no âmbito de iniciativas do Ministério das Finanças e da Administração Pública. Disponível em: http://www.min-financas.pt/inf_geral/Cronologia_medidas_Maio08.pdf

MPOG / SRH. Boletim Estatístico de Pessoal. Volume 15 N^o. 177. Janeiro de 2011. Brasília: MPOG, 2011. Disponível em http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm

MPOG / SRH. Relatório final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal – 2009: A DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO: Um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas da Administração Pública Federal – Brasília: MP, 2009. Disponível em http://www.servidor.gov.br/publicacao/conferencia/100819_Conferencia.pdf

MPOG. A democratização das relações de trabalho: um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas na Administração Pública Federal. Conferência Nacional de Recursos humanos da Administração Federal. Julho de 2009.

MPOG. PORTARIA N^o 39, DE 25 DE MARÇO DE 2011.

MPOG. Proposta de Organização da Administração Pública e das Relações com Entes de Colaboração. Elaborado pela Comissão de Juristas constituída pela Portaria n^o 426, de 6 de dezembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em https://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/folder_rngp/pasta.2009-07-15.5584002076/pasta.2009-08-14.0705502965/resultado_final_-_comissao_de_juristas.pdf

MPOG. Relatório da OCDE põe área de rh na agenda brasileira de debates. Notícia publicada no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 20/05/2010. Brasília: 2010. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=6190&cat=26&sec=11>

MPOG. Texto-base. Conferência Nacional de Recursos humanos da Administração Federal. Etapas Regionais. Recife, março de 2009.

NEVES, J.L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. Cadernos de pesquisa em Administração. São Paulo, v.1, n.3 2^o sem, 1996.

OCDE. Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE Brasil 2010. OCDE, 2010. Disponível em www.sourceoecd.org/employment/9789264086098

OCDE. Desenvolvimentos recentes na gestão dos recursos humanos nos países-membros da OCDE. In Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 52, n.2 (Abr-Jun/2001). Brasília: ENAP, 2001. Disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=833&Itemid=129

OCDE. Flexibilidade na gestão de pessoal na administração pública. (Cadernos ENAP, 16). Brasília: ENAP, 1998. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>

OCDE. Modernizando o emprego público. In Revista do Serviço Público. Vol 56, n. 4, Out-Dez 2005. Brasília: ENAP, 2005. Disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=850&Itemid=129

OCDE. The state of public service. Paris. OCDE, 2008. Disponível em www.sourceoecd.org/employment/9789264055940

ONU/DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS. A gestão de pessoas como um recurso estratégico. In Revista do Serviço Público Brasília 57 (3): 389-426 Jul/Set 2006. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=853&Itemid=129

PACHECO, Regina Silvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. In Revista do Serviço Público. Ano 53 Número 4 Out-Dez 2002. ENAP: Brasília, 2002.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE-Revista de administração de empresas. São Paulo, v. 45, n. 01, ano 0, p. 36-49, jan./mar. 2005a. Disponível em <http://www16.fgv.br/rae/rae/index.cfm?FuseAction=Secao&Secao=DEBATE&Volume=45&numero=1&Ano=2005>

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

PAULA, Ana Paula Paes de. TRÉPLICA: COMPARAÇÃO POSSÍVEL. RAE-Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 45, n. 01, ano 0, jan./mar. 2005c. Disponível em <http://www16.fgv.br/rae/rae/index.cfm?FuseAction=Secao&Secao=DEBATE&Volume=45&numero=1&Ano=2005>

PINTO, Ricardo Leite; ALMEIDA, José Mário Ferreira de. O sistema Político-Administrativo Português. Instituto Nacional de Administração – INA. Oeiras, Portugal, 2001.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public Management Reform – a comparative analysis. Second Edition. Oxford University Press. New York, 2004.

POLLITT, C. et alli. New Public Management in Europe. In Management Online Review. 2007.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. Revista do Serviço Público. Ano 53 Número 3 Jul-Set 2002. ENAP: Brasília, 2002.

Pollitt, Christopher. Convergence or divergence: what has been happening in Europe? In New public management in Europe. Adaptation and alternatives. Edited by Christopher Pollitt, Sandra van Thiel and Vincent Homburg. Palgrave Macmillan: New York, 2007.

PORTUGAL. Acordo coletivo de trabalho no 1/2009. Diário da República, 2a série – No 188 – 28 de setembro de 2009. Lisboa, Portugal, 2009.

PORTUGAL. Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações. Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública. Diagnóstico e perspectivas de evolução. Lisboa, 2006.

PORTUGAL. Constituição da República, de 25 de abril de 1976.

PORTUGAL. Decreto regulamentar no 22/2007, de 27 de março de 2007. Disponível em http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2007_dreg_22_29_03.pdf

PORTUGAL. Lei nº 12-A/2008. Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. Diário da República 1ª série - nº 41 – 27 de fevereiro de 2008. Lisboa, Portugal.

PORTUGAL. Lei nº 58/2008. Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas. Diário da República 1ª série - nº 174 – 9 de setembro de 2008. Lisboa, Portugal, 2008.

PORTUGAL. Lei nº 59/2008. Aprova o regime do contrato de trabalho em funções públicas. Diário da República 1ª série - nº 176 – 11 de setembro de 2008. Lisboa, Portugal, 2008.

PORTUGAL. Lei nº 66-B/2007. Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho da Administração Pública. Diário da República 1ª série - nº 250 – 28 de dezembro de 2007. Lisboa, Portugal, 2007.

PORTUGAL. Portaria n.º 350/2007 de 30 de Março. Disponível em http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2007_port_350_30_03.pdf

PORTUGAL. Portaria n.º 350/2007, de 30 de Março de 2007. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload/Legis/2007_port_350_30_03.pdf

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Programa do XVII Governo Constitucional, 2005-2009. Lisboa, Portugal, 2005.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Programa do XVIII Governo Constitucional, 2009-2013. Lisboa, Portugal, 2009. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005. Diário da República – I Série B, nº 124 – 30 de junho de 2005. Lisboa, 2005.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. RAP – Revista de Administração Pública. Mar./Abr 2009. Rio de Janeiro, 2009.

SELTIZ, C. et alli. Métodos de Pesquisa das Relações Sociais. São Paulo: Editora Herder, 1965.

STN. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL CONSOLIDADO 2010. Brasília, Dezembro de 2010. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RGF2010_Consolidado.pdf

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em educação. 1a Ed. / 15 reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. – 3ª Ed. – Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO

Documentos, Legislação e Sítios Eletrônicos para análise primária

Governo Federal do Brasil

A democratização das relações de trabalho: um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas na Administração Pública Federal. Conferência Nacional de Recursos humanos da Administração Federal. Brasília, Julho de 2009.

Boletim Estatístico de Pessoal. Volume 15 N^o. 177. Janeiro de 2011. Brasília: MPOG, 2011. Disponível em http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Decreto N^o 6.944, 21 de agosto de 2009. Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6944.htm

DECRETO N^o 7.063, DE 13 DE JANEIRO DE 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7063.htm

DECRETO-LEI N^o 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>

EDITAL N^o 12, DE 26 DE MARÇO DE 2008. Concurso público para provimento de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Disponível em <http://www.anesp.org.br/files/Edital%20EPPGG%202008.pdf>

EDITAL N^o 46, DE 19 DE JUNHO DE 2009. Concurso público para provimento de cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Disponível em http://www.anesp.org.br/files/2009_Edital_EPPGG.pdf

Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução. Comunidade da Presidência, número 19. IPEA, 30 de março de 2009. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/090330_comunicadoipea19.pdf

LEI COMPLEMENTAR N^o 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm

LEI N^o 11.784, DE 22 DE SETEMBRO DE 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei n^o 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei n^o 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei n^o 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei n^o 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei n^o 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei n^o 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei n^o 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei n^o 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei n^o 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis n^{os} 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei n^o 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei n^o 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei n^o 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da

Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei nº 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei nº 8.445, de 20 de julho de 1992, a Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei nº 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11784.htm

LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm

LEI Nº 8.745, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8745cons.htm

Lei Nº 8.878, DE 11 DE MAIO DE 1994. Dispõe sobre a concessão de anistia nas condições que menciona. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8878.htm>

PORTARIA MPOG Nº 39, DE 25 DE MARÇO DE 2011.

Portaria n.º 350/2007 de 30 de Março. Disponível em http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2007_port_350_30_03.pdf

Portaria n.º 350/2007, de 30 de Março de 2007. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload/Legis/2007_port_350_30_03.pdf

Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal. 2010. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf

Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal. 2009. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2009_Estatutarios.pdf

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL CONSOLIDADO 2010. Brasília, Dezembro de 2010. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RGF2010_Consolidado.pdf

Relatório final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal – 2009: A DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO: Um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas da Administração Pública Federal – Brasília: MP, 2009. Disponível em http://www.servidor.gov.br/publicacao/conferencia/100819_Conferencia.pdf

Texto-base. Conferência Nacional de Recursos humanos da Administração Federal. Etapas Regionais. Recife, março de 2009.

www.anesp.org.br

www.cgu.gov.br

www.enap.gov.br

www.ibge.gov.br

www.mc.gov.br

www.mec.gov.br

www.planalto.gov.br

www.planejamento.gov.br

www.saude.gov.br

www.servidor.gov.br

www.tesouro.fazenda.gov.br

Governo Central de Portugal

A década. Emprego público em números. 1996 – 2005. 2009. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload//OBSEP/Decada/Decada_EP_1996-2005.pdf

Acordo coletivo de trabalho no 1/2009. Diário da República, 2a série – No 188 – 28 de setembro de 2009. Lisboa, Portugal, 2009.

BOEP - Boletim do Observatório do Emprego Público. Dados Estatísticos número 1. Lisboa, outubro de 2008. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=c56e2903-1f51-417d-8839-240c045f72c9>

BOEP - Boletim do Observatório do Emprego Público. Dados Estatísticos número 2. Lisboa, setembro de 2009. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=c56e2903-1f51-417d-8839-240c045f72c9>

BOEP - Boletim do Observatório do Emprego Público. Dados Estatísticos número 3. Lisboa, outubro de 2010. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=c56e2903-1f51-417d-8839-240c045f72c9>

Caracterização dos recursos humanos da administração pública portuguesa 2005. Teresa Castel-Branco (coordenação). Lisboa, 2005. Disponível em <http://www.dgaep.gov.pt/upload/catalogo/RH2005.pdf>

Caracterização dos recursos humanos da administração pública portuguesa - 2005. Lisboa, 2008.

Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações. Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública. Diagnóstico e perspectivas de evolução. Lisboa, 2006.

Constituição da República, de 25 de abril de 1976.

Decreto regulamentar no 22/2007, de 27 de março de 2007. Disponível em http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2007_dreg_22_29_03.pdf

Despacho n.º 2/DG/2009. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload/Instrumentos_Gestao/Despacho_2_DG_2008.pdf

Despacho n.º 4/DG/2011. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload/Instrumentos_Gestao/Desp_4_GDG_2011.pdf

Despacho n.º 6/DG/2010. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload//Instrumentos_Gestao/Desp_06_DG_2010planeamento.pdf

Glossário de Termos Estatísticos. Conceitos, definições e classificações em uso nas publicações do OBSEP. Setembro de 2009. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload//OBSEP/Glossario/OBSEP_Glossario_Set09.pdf

Lei n.º 12-A/2008. Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. Diário da República 1ª série - n.º 41 – 27 de fevereiro de 2008. Lisboa, Portugal.

Lei n.º 58/2008. Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas. Diário da República 1ª série - n.º 174 – 9 de setembro de 2008. Lisboa, Portugal, 2008.

Lei n.º 59/2008. Aprova o regime do contrato de trabalho em funções públicas. Diário da República 1ª série - n.º 176 – 11 de setembro de 2008. Lisboa, Portugal, 2008.

Lei n.º 66-B/2007. Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho da Administração Pública. Diário da República 1ª série - n.º 250 – 28 de dezembro de 2007. Lisboa, Portugal, 2007.

Mapa de Efectivos 2008. Disponível em

http://www.dgaep.gov.pt/upload/Instrumentos_Gestao/EFFECT_FUNCOES_2008_12_31.pdf

Mapa de Efectivos 2009. Disponível em http://www.dgaep.gov.pt/upload/Instrumentos_Gestao/EFFECTIVOS_FUNCOES_2009.12.31.pdf

PA2007 – Plano de Atividades 2007. Lisboa, 2007. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=3b268a39-62eb-4ad1-b577-84e55385f5aa>

PA2008 – Plano de Atividades 2008. Lisboa, 2008. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=3b268a39-62eb-4ad1-b577-84e55385f5aa>

PA2009 – Plano de Atividades 2009. Lisboa, 2009. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=3b268a39-62eb-4ad1-b577-84e55385f5aa>

PA2010 – Plano de Atividades 2010. Lisboa, 2010. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=3b268a39-62eb-4ad1-b577-84e55385f5aa>

Programa do XVII Governo Constitucional, 2005-2009. Lisboa, Portugal, 2005.

Programa do XVIII Governo Constitucional, 2009-2013. Lisboa, Portugal, 2009. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005. Diário da República – I Série B, nº 124 – 30 de junho de 2005. Lisboa, 2005.

Uma cronologia de medidas principais, tomadas pelo Governo, no âmbito de iniciativas do Ministério das Finanças e da Administração Pública. Disponível em: http://www.min-financas.pt/inf_geral/Cronologia_medidas_Maio08.pdf

www.dgaep.gov.pt

www.ina.pt

www.ine.pt

www.min-financas.pt

www.portalautarquico.pt

www.portugal.gov.pt