

Dias, Ronaldo

Working Paper

As carreiras no serviço público federal brasileiro: Breve retrospecto e perspectivas

Texto para Discussão, No. 1482

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Dias, Ronaldo (2010) : As carreiras no serviço público federal brasileiro: Breve retrospecto e perspectivas, Texto para Discussão, No. 1482, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91051>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1482

AS CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO: BREVE RETROSPECTO E PERSPECTIVAS

Ronaldo Dias

Brasília, abril de 2010

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1482

AS CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO: BREVE RETROSPECTO E PERSPECTIVAS*

Ronaldo Dias**

Brasília, abril de 2010

* O autor agradece o apoio de Renato Lóes Moreira, essencial à realização deste trabalho.

** Técnico de Desenvolvimento e Administração, lotado na Presidência do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL J30

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 ANALISANDO O PROBLEMA	7
3 PROPOSTA DE PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE CARGOS E DESENHO DE CARREIRAS	26
4 ASPECTOS MOTIVACIONAIS	30
7 CONCLUSÕES	35
REFERÊNCIAS	37

SINOPSE

As formas como se definem as carreiras e cargos públicos, no Brasil e nos demais países, são derivadas das concepções acerca do Estado e de seu papel em determinado momento histórico. Este estudo procurará levantar o estado da arte das carreiras e cargos públicos no serviço público federal brasileiro, particularmente no Poder Executivo, suas determinantes históricas, as discussões que permeiam a determinação das carreiras, e as práticas extremamente diversas utilizadas nestes setores, ao longo do tempo, para definições de cargos e salários. A metodologia empregada para a determinação da “hierarquia de cargos” será examinada, e far-se-á uma primeira tentativa de se estabelecerem parâmetros mais modernos e precisos para a determinação das variáveis envolvidas. A comparação de fatores, método utilizado até aqui, além de não ser de formulação transparente para os agentes públicos e para a sociedade, é anacrônico e extremamente sujeito a visões parciais e momentâneas do poder estabelecido. Apesar de as atuais autoridades gestoras destes sistemas terem combatido historicamente a organização das carreiras a partir dos órgãos, de fato é desta forma que têm agido, sem que se descortine qual o critério utilizado para a hierarquização das funções e sem a participação efetiva de quaisquer entidades representativas dos trabalhadores ou mesmo dos próprios órgãos envolvidos.

Neste momento, é imprescindível propor os critérios para proceder-se à descrição e análise dos cargos implicados na administração, avançando-se para a descrição e estudo das diversas fases pelas quais um determinado cargo deve passar, os cursos e treinamentos internos e externos a serem realizados, e o tempo exigido em média para cada progressão. Acrescente-se a isto a determinação de um sistema de pontos isento de vícios e a geração de um sistema de avaliação sistemática e contínua dos cargos – com a implantação na administração, possivelmente no próprio Ministério do Planejamento, Organização e Gestão (MPOG), de uma central de estudos de carreiras regulamentada e com participação dos sindicatos, associações e entes públicos implicados. O modelo atual, aparentemente empírico e certamente autoritário, caminha contra os anseios da sociedade e do Estado brasileiro.

ABSTRACTⁱ

The way we define careers and positions in a country (in Brazil and all other) is derived from the conception of State and its role in a historic moment. This study will try to show the "state of the art" of careers and public positions in federal public service, particularly in the executive sector, its historical determinants, the discussions that permeate the determination of careers and the very different practices used over time for defining positions and salaries in these sectors. The methodology used for determining the hierarchy of positions will be examined, and a first attempt to establish more modern and accurate parameters for the determination of these variables will be done. The comparison of factors, method used so far, in addition to not being transparent to public agents and to Society, is obsolete and extremely susceptible to partial and momentary visions of each government administration. Despite the fact that the current managers of these systems have historically fought the organization of careers considering its departments, that's the way they're actually proceeding, without revealing which criteria was used to prioritize the

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

functions and without effective participation of either the organizations representing the workers, or yet of the departments themselves.

The criteria to proceed to the description and analysis of the careers involved in public administration, moving up to the description and study of the various stages that a career must go through, the courses and internal or external training that must be made, the average time needed for each stage, the determination of a system of scores free of defects, the generation of a method of continuous and systematic evaluation of careers, with the implement in the administration (possibly in the MPOG) of a center of studies in careers, with regulation and participation of the unions and associations, as well as the public entities involved, is essential at this point, because the current process, apparently empirical and certainly authoritative, goes against the wishes of the Society and the Brazilian State.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende, essencialmente, fazer uma proposta técnica de tratamento do assunto *cargos e carreiras* no serviço público federal, bem como explorar diversos outros aspectos vinculados à administração de pessoas neste âmbito. Há uma grande carência de estudos sobre este assunto, o que se traduz, nos diversos fóruns de discussão técnica e política, em certa diversidade de níveis de compreensão acerca dos problemas e propostas técnicas e administrativas que estão em jogo.

Em todas as faces da administração pública nacional está presente certa ambiguidade e mesclas entre legislações, métodos e visões muitas vezes antagônicas, que convivem e geram frutos *sui generis* geralmente problemáticos. Atualmente, há uma grande concentração de posições a favor da administração gerencial, participativa, moderna, sinérgica etc., porém, ainda há grande concentração de práticas mecanicistas. Esta dualidade se reflete nas próprias regras do jogo, bastante variáveis, dependentes do que e de quem se trate, beneficie ou prejudique.

A questão das carreiras passa também, como será assinalado, por este tipo de contradição, sempre permeada, ainda, por uma boa dose de política e jogos de poder. Não há como se evitem injunções políticas no que se decide nesta área; afinal, importa em orçamento, divisão de poder – toda uma série de fatores nos quais tal mediação é inevitável e não necessariamente negativa. No entanto, a falta de clareza e de processos tecnicamente defensáveis de definição torna o ambiente extremamente turvo e dificulta a participação adequada dos agentes políticos no jogo. Quando tais regras não são definíveis e a arena de negociação é movediça, os atores do processo tendem a ficar ao sabor do arbítrio. No caso brasileiro, é difícil inclusive definir a titularidade deste arbítrio. Pode ser da figura máxima do executivo ou de algum servidor de segundo escalão que detenha poder sobre informações e processos, e por isso consiga impor suas opiniões.

Discutir estas questões de forma ampla e participativa, gerando melhoria nos processos técnico-administrativos referentes à área, é essencial para que se possa avançar na qualidade do serviço público, tanto no que diz respeito aos serviços prestados à população quanto à formulação de políticas públicas e ao desenvolvimento da democracia. O que se pretende é tratar o servidor público com dignidade e justiça, e contribuir para que tal comportamento se reflita na sociedade.

Além desta introdução, o trabalho é composto das partes assim intituladas: *Analisando o problema; Proposta de processo de avaliação de cargos e desenho de carreiras; Aspectos motivacionais, organizacionais e salariais; e Conclusões*. Na primeira, procura-se fazer um breve retrospecto histórico e uma contextualização do tema, para nos capítulos posteriores poder-se desenvolver uma proposta mais organizada, participativa e tecnicamente defensável dos vários aspectos – cargos, carreiras, salários, comunicação etc. O tratamento que se dá ao servidor é também uma política pública e assim deve ser concebida em um país democrático. É o que se procurará desenvolver adiante.

2 ANALISANDO O PROBLEMA

Para se poder contextualizar o assunto em pauta, existe a necessidade de se avançar na compreensão dos processos do serviço público no Brasil, para entender-se o

comportamento do fenômeno das carreiras. Inicialmente, se tratará dos conceitos das funções do Estado, a fim de se melhorar o panorama da discussão posterior. Na obra *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, Andrade e Jaccoud (1993) identificam as funções possíveis do Estado moderno, listadas a seguir.

- i) Funções de Estado *stricto sensu*: manutenção da ordem interna, defesa do território, representação externa, provimento da justiça, tributação e administração dos serviços que presta.
- ii) Funções econômicas: criação e administração da moeda nacional, regulamentação dos mercados e promoção do desenvolvimento (planejamento, criação de incentivos, produção de bens de infraestrutura e insumos estratégicos etc.).
- iii) Funções sociais: provimento universal dos bens sociais fundamentais (saúde, educação, habitação), cobertura dos riscos sociais, proteção dos setores mais carentes etc.

Além dessas funções, poder-se-ia acrescentar outra, a qual não é do Estado mas se realiza dentro dele, que é a de integração, realizada pelo detentor do poder, quando todas estas atividades são direcionadas em concordância com um projeto político de país. Este direcionamento é tanto mais significativo, em determinada fase histórica, quanto mais relevantes são as alterações das orientações sobre os aspectos administrados. Esta função é realizada pela coordenação política do sistema, e acaba sendo responsável pelas nomeações discricionárias, no âmbito da administração pública, de servidores alinhados com as posições vencedoras na esfera política, com as mudanças na filosofia orçamentária e com as alterações de ênfase e orientação. Evidentemente, ocorre a manutenção de nomeações técnicas no âmbito da administração que favorecem os detentores de cargos públicos. O chamado presidencialismo de coalizão, realidade incontestada na democracia brasileira, acaba por forçar certos tipos de arranjo – caso dos cargos de livre nomeação, parte importante deste processo de integração.

Santos (1996), em sua dissertação de mestrado, esclarece que as funções *stricto sensu* são intransferíveis, logo, típicas, exclusivas e permanentes do Estado. O Estado agiria aí por meios próprios, em especial os da burocracia. As funções econômicas são parcialmente transferíveis. Somente não o seriam as atividades regulatórias, inclusive o papel do Banco Central. Estas também seriam, assim, típicas, exclusivas e permanentes do Estado, portanto passíveis de inclusão naquele primeiro tipo. Seriam necessárias mais algumas observações neste caso. As atividades de planejamento são também atividades com este tipo de vinculação. Dizer-se que se podem contratar consultores para desempenhar esta tarefa é falsear a questão, uma vez que seria possível contratar consultores também para tributação ou defesa do território. A definição do planejamento também competiria exclusivamente ao Estado. Ao lado disso, as atividades de avaliação das políticas públicas, orçamento, finanças, arrecadação e fiscalização não são passíveis de terceirização. Finalmente, as funções sociais são exercidas tanto pelo Estado quanto pelo setor privado: embora constituam responsabilidade última do Estado, a descentralização por colaboração é comum e recomendável.

2.1 O QUE SÃO CARREIRAS E CARGOS PÚBLICOS

Entende-se por carreira o processo necessário para se atingir a senioridade individual em um cargo, no âmbito de uma empresa ou instituição. No caso do serviço público,

as carreiras estão vinculadas geralmente a uma instituição, sem que haja regras definitivas. Elas deveriam ser elaboradas a partir de estudos aprofundados sobre os cargos, seus fatores constitutivos, o tempo suficiente para que se atinja determinado nível, os conhecimentos exigidos para que se chegue a cada fase do processo, o que se pretende com o desenho do cargo no âmbito da instituição, que tipo de procedimento de desenvolvimento de pessoal se faz necessário para tal meta etc. O processo deveria ser totalmente transparente, para que se pudesse tornar pública a filosofia dos gestores no tratamento da questão, os vínculos das carreiras com o planejamento de Estado e a conjuntura. O procedimento administrativo envolvido no assunto deveria pressupor o reestudo e a atualização do conhecimento sobre as carreiras e as exigências de dinamização dos processos e atualizações de remuneração diferenciada e absoluta de cada cargo. O estudo e a atualização das necessidades de treinamento e dos critérios para se atingir a senioridade deveriam ser constantes, de forma a não permitir a estagnação.

Inversamente, cargos isolados seriam cargos cujo preenchimento, pela instituição, se faria já muito próximo daquilo que se pretende no desenho dos mesmos. Não se exigiria elaboração de processos muito sofisticados de desenvolvimento de pessoal, existindo, no mercado, formação acadêmica ou escolar suficiente e necessária para o desempenho das atribuições, com poucos procedimentos de adequação. A descrição do cargo deveria ser atualizada em períodos predeterminados, para absorver as modificações de tecnologia, métodos e processos ocorridos no intervalo. Ao mesmo tempo, seria necessária uma avaliação constante dos diferenciais avaliativos relativamente aos demais cargos, a fim de se corrigirem os desvios que porventura viessem a ocorrer.

2.2 BREVE RETROSPECTO DAS CARREIRAS NO BRASIL

As carreiras no serviço público estão todas, pelo menos formalmente, vinculadas às áreas fins dos órgãos que as possuem. Em todos estes órgãos, um grande número de servidores vinculados às suas carreiras de área fim trabalha em área meio, operando em atividades típicas como compras, contabilidade, finanças, pessoal, além das áreas mais “nobres”, como gestão do conhecimento, qualidade etc. Grande número de instituições não estão estruturadas em carreiras, sendo suas estruturas compostas por plano de cargos gerais, o conhecido PGPE (Plano Geral de Cargos do Poder Executivo), ou por planos especiais de cargos.

As últimas medidas na área de remuneração tenderam a gerar a concentração de pagamento por subsídio a todos os cargos incluídos nas instituições pertencentes às atividades típicas e/ou exclusivas de Estado, havendo ainda a ausência de regulamentação sobre o que é exatamente isto. Alguns cargos destas entidades não foram incluídos nesta modalidade de pagamento por não serem de áreas fins, entendidas como tais aquelas diretamente ligadas aos produtos ou serviços que serão prestados pelo órgão. Cria-se, assim, a dualidade entre situações de fato e de direito; enquanto diversos servidores pertencentes às carreiras típicas trabalham em área meio de forma até explícita (os concursos são feitos especificamente para área meio como informática, RH etc.), ficando com os benefícios desta modalidade de pagamento – particularmente o recebimento de aposentadorias integrais em um momento no qual

o governo busca formas para reduzir a aposentadoria futura dos novos servidores –, os demais cargos de área meio destes e dos demais órgãos ficam sem tais benesses. Alguns casos de área meio incluídos em carreira, mas não no sistema de recebimento por subsídio – a exemplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, são interessantes, uma vez que dois cargos são da área de gestão, estão orientados como carreira, mas foram transformados por lei em área fim.

O governo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.952/2008, o qual criava um cargo típico de área meio estruturado em carreira. Tratava-se do cargo *analista executivo*, que tinha um desenho estritamente administrativo, sem ater-se às áreas mais sofisticadas de gestão, mas reconhecia a necessidade de se orientar tal cargo como carreira, conforme especificado nos parágrafos 3 e 4 do referido projeto de lei, transcritos a seguir:

Parágrafo 3 – Com efeito, a falta de uma estrutura de carreira que propicie a constituição de um quadro permanente e qualificado nessa área tem gerado entraves para a gestão pública. Nesse sentido, a Carreira de Analista Executivo irá se constituir em eixo a partir do qual as unidades executoras dos sistemas auxiliares e as demais unidades administrativas passarão a dar suporte à execução dos programas e ações de governo.

Parágrafo 4 – A Carreira de Analista Executivo será composta de 2.190 cargos de mesma denominação e estruturada em quatro classes subdivididas em vinte padrões de vencimento. Inicialmente, os cargos integrarão a lotação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e serão redistribuídos essencialmente para órgãos da administração direta e para aquelas entidades da administração indireta que não tiverem instituídas carreiras de atribuições similares, em função das necessidades e prioridades do governo.

Aparentemente o governo mudou de opinião no processo de negociação posterior, uma vez que na Lei nº 1.907/2009 fez modificação no PGPE, incluindo cargos similares, mas isolados e não em carreira. Sobre isto comentar-se-á mais à frente.

Alguns teóricos, entre os quais Abrúcio (1996), identificam na formação das carreiras mais um fruto de poder e força corporativa que resultado de estudos sobre a necessidade de criação de um processo de senioridade. Na maior parte, tais cargos não têm nem mesmo definições de momentos de transição, como os encontrados, por exemplo, no SÍDEC (Sistema de Desenvolvimento da Carreira) do atual sistema de avaliação. Não há uma antevisão do que se pretende com o desenho da carreira, aonde se quer que o servidor chegue, na sua linha de senioridade, para ocupar altos cargos.

2.3 COMO SE ENQUADRA O ASSUNTO NA DISCUSSÃO SOBRE O ESTADO BRASILEIRO

A forma como se organiza o serviço público tem grande vinculação com a história do Estado. Há alguns teóricos que chegam a ilações bastante válidas sobre o tipo de contexto histórico e o tipo de burocracia existente. Assim, explicam por que há uma burocracia mais tipicamente weberiana em alguns países e outro tipo, chamado de gerencial, em outros, como nos casos de Inglaterra e Estados Unidos. Silberman (1993), por exemplo, defende que o tipo de burocracia formada depende, em cada momento histórico, do nível de incerteza política gerado pela vida da sociedade. Haveria maior propensão para a formação de uma burocracia weberiana onde

houvesse pouca incerteza política, certa previsibilidade sobre a ocorrência dos eventos, e mais para o gerencial quanto maior a incerteza. Desta forma, o dirigente tenderia, em casos de grande incerteza, a formar equipes com um sentido de administração mais imediatista, com uma visão mais de ações emergenciais ou de projetos e programas diferenciados. No caso brasileiro, não haveria tanta previsibilidade; no entanto, a existência de partidos mais regionais daria à elite dominante a visão de uma falta de projeto global alternativo para o país, sendo este, por isso, mais administrável a partir do centro; desta forma, exigiria a constituição de um aparelho público capaz de prover o atendimento das demandas básicas da população de forma homogênea, tarefa considerada inevitável ao processo de industrialização e desenvolvimento gerados pela política de substituição de importação em curso no momento da formação da burocracia, no caso, a época de Getúlio Vargas.

Um rápido olhar pela história da administração pública, no entanto, demonstra que, de fato, nunca houve uma verdadeira intenção dos detentores do poder de que se gerasse um sistema meritocrático puro, com ocupação de cargos públicos a partir de concursos, carreiras estruturadas de forma adequada, desenho científico dos cargos e carreiras etc. Já a partir de Getúlio Vargas, o qual se inspirou na doutrina de Max Weber, houve a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cuja modelação era nitidamente do tipo burocrática. Por que Vargas não adotou para toda a administração o mesmo modelo? Ele contava com forte apoio político e popular, mas sentiu a necessidade de haver algo a mais para permitir a operacionalização do poder. A sociedade brasileira já era muito diversa, com realidades regionais bastante peculiares e determinantes de políticas específicas, as quais influenciariam o poder central, correndo-se o risco de uma administração central tornar-se simplesmente inútil. Vargas percebeu a necessidade de um forte grupo de integração que congregasse e administrasse estes quereres regionais de forma centralizada. Certa permeabilidade tornaria a gestão do aspecto político mais viável.

A premência de racionalização era uma reivindicação dos centros mais dinâmicos da sociedade brasileira, mas sempre houve grande poder real concentrado nos núcleos tradicionais. Desta mescla de necessidade de dinamização do serviço público e sistema patrimonialista tradicional surgiu o Estado Novo. Alguns teóricos, como Nunes (2003, *apud* Azevedo e Loureiro, 2003), acreditam que “as medidas adotadas por Vargas representaram tendências contraditórias. De um lado, o universalismo de procedimentos por meio da reforma do serviço público e do estabelecimento do mérito. De outro, o insulamento burocrático das autarquias e a manutenção do clientelismo, agora concentrado na esfera federal”. Para ele, o próprio DASP combinava o universalismo de procedimentos para a contratação e promoção de servidores com o insulamento. Pelo primeiro, logrou-se modernizar a administração e, a partir do segundo, promoveu-se a centralização excessiva, o que acabou identificando o DASP com a ditadura. Assim, “a racionalização da administração pública não eliminou as práticas clientelistas, ao contrário, institucionalizou estas trocas, centralizando-as no governo federal” (*op. cit.*).

Na verdade, ao invés de uma contradição, acredita-se que esta foi a principal forma de manutenção de poder de Vargas. A leitura de que o Brasil precisaria, para ser administrado, de um mecanismo mais complexo que a mera racionalidade administrativa, foi, sob o ponto de vista tático, a certa. Sociedades mais organizadas e

com processos históricos mais homogêneos poderiam ter gestão eficaz sob a forma burocrática. Os interesses convergiriam para os serviços ofertados, a formalização tão fundamental no capitalismo seria alcançada e tudo iria bem. No Brasil, o capitalismo era e ainda é, em grande parte, múltiplo; havia a convivência de sistemas agrários semimedievais, agricultura monocultora, atividades extrativistas, industrialização de substituição de importações, e quase nenhuma indústria de base.

Bresser Pereira (2008) sustenta que o Decreto Lei nº 200, de 1967, foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Defende, ainda, que toda a ênfase foi dada à descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se enquanto princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas e em parte da administração direta foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho.

O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. A partir da flexibilização de suas administrações, buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado e na prestação de serviços à sociedade, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial. De fato, esta visão é basicamente otimista e deixava de lado as consequências destas formulações. O próprio Bresser identifica que

(...) o decreto, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como burocrática ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

À crítica de Bresser acrescenta-se que as formulações políticas dos militares foram exatamente no mesmo sentido das de Vargas, com as devidas adaptações em função das realidades históricas diferenciadas. Já havia uma burguesia desenvolvida no país, a industrialização aparecia como a saída do subdesenvolvimento e o projeto caminhava neste sentido. No entanto, as realidades regionais econômicas e políticas da época de Vargas permaneciam quase a-historicamente presentes. A necessidade de se ter uma estrutura dinâmica estatal e ao mesmo tempo um lugar onde acolher os tradicionais aliados para fins de integração política geraram esse “*mix*”, que redundaria nas dificuldades que se verificaram posteriormente com as estatais.

Quando Bresser assevera que o núcleo estratégico foi enfraquecido, pode-se defender que de fato ele foi deslocado para as estatais e entes descentralizados. Estes passaram a ter o poder regulador de fato, sem a necessidade de decretos nem de leis. Meras resoluções, instruções normativas ou às vezes ações empresariais geravam

as mudanças pretendidas. Os investimentos passaram a ser definidos sob a ótica das estatais e os favores passaram a ser feitos também, e principalmente, a partir daí e não mais do antigo centro estratégico. As primeiras peças orçamentárias razoavelmente bem estruturadas foram elaboradas a partir de órgãos descentralizados, na administração indireta, o que mostra o poder destas entidades.

Bresser Pereira (1996) defende que a Constituição de 1988 será uma volta aos ideais burocráticos dos anos 1930 e, no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 1950. O capítulo da administração pública da referida constituição é, para ele, o resultado de todas estas forças contraditórias. É uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudescem com o advento da democracia. Por isso ela irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo, centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A implantação de um regime único para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações foi uma forma de defender os servidores, dando estabilidade para faxineiros, agentes de portaria e todos os demais. A estabilidade rígida, que, para Bresser, é um instituto criado para defender o Estado, é utilizada para dar benefícios extremos a todos os cargos envolvidos. Ao mesmo tempo, retira toda a autonomia das autarquias e fundações públicas. Bresser defende ainda que este retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Como grande formador das opiniões dos gestores contemporâneos brasileiros, Bresser institucionaliza um preconceito que permanece até hoje. Tratar-se-á melhor deste assunto quando da análise sobre os “falsos servidores públicos”, mas cabe adiantar que a reação intelectual às realizações da constituição de 1988 gerou uma atitude ambígua da administração pública. De um lado se rende aos ditames legais, de outro reage contra o que foi formulado e gera reações idiossincrásicas, o que se expressa no texto de Bresser. O autor considera um absurdo que

(...) faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais (...) sejam tratados de forma igual (...) de um só golpe, mais de 400 mil funcionários celetistas das fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral.

Ora, esta foi a determinação legal, foi o que a Constituição determinou. Agir posteriormente contra estas determinações e sem mudança no texto constitucional é gerar uma ambiguidade administrativa sem fim.

Analisando o período Itamar Franco, quando a sociedade haveria começado a perceber os problemas na administração pública, Andrade e Jaccoud (1993) assim se posicionam:

A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere num plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa.

Sobre o assunto, Bresser Pereira (1996) defende que o mal maior a atacar seria o intenso e generalizado patrimonialismo no sistema político. Sob esta ótica, o documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994, *apud* Bresser Pereira, 1996), que reúne os gestores governamentais públicos, afirmava: “o verdadeiro problema a ser enfrentado é a pesada herança de um processo de recrutamento e alocação dos quadros marcado simultaneamente pela falta de critérios, clientelismo e heterogeneidade na sua constituição”. Fica aqui a questão: este é um problema a ser enfrentado, e, portanto, deve ser vencido. Em outros termos, a administração deve encontrar maneiras de fazer com que estes quadros inadequados, admitidos pela lei dentro de um sistema que deveria ser meritocrático, saiam dele e sejam discriminados, ou este é um problema que deve ser suportado? Aparentemente é um problema que deve ser suportado, a menos que se modifique a lei. De fato, as alterações são o passado, não é possível superá-las, pois há que considerar o instituto do direito adquirido e o mero bom senso. Ademais, pode-se indagar: qual o estudo aprofundado acerca da adequação ou não dos profissionais recepcionados? Afinal, estes 400 mil recepcionados foram os que levaram suas instituições ao estágio em que se encontram, e fizeram, de acordo com os conhecimentos atuais, todos os trabalhos que levaram o país adiante nos períodos da ditadura, e mesmo antes, sob Juscelino, além de fazê-lo em períodos mais recentes. Um grande número deles foi dirigente de instituições essenciais, outros ainda estão em serviço, operando em alto nível. Enfim, faltam dados mais refinados sobre esta população e sua utilidade para a administração pública. Para adensar mais esta discussão, ficam as evidências de que a geração de empregos por clientelismo e patrimonialismo não cessaram no serviço público. Funções de livre nomeação compõem, majoritariamente, a parte de integração dos governos, uma vez que há nomeações muitas vezes fora dos quadros do serviço público ou fora dos órgãos administrados. Estes fatores, clientelismo e patrimonialismo, não são gerados no serviço público, mas oriundos da instância política. O uso do termo *patrimonialismo* nas ciências sociais tem sua origem nos trabalhos de Max Weber, e caracteriza uma forma específica de dominação política tradicional, na qual a administração pública é exercida como patrimônio privado do chefe político. Mas ela remonta à diferença estabelecida por Maquiavel entre duas formas fundamentais de organização da política, uma mais descentralizada, do *príncipe e seus barões*, e outra mais centralizada, do *príncipe e seus súditos*. Por sua vez, o clientelismo, de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de favores públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de votos positivos a projetos do governo no Congresso. As necessidades de composição de cargos, orçamentos etc., para sustentação da governabilidade, determinam tais realidades. Não se lutará contra elas tentando-se resolver a questão dentro do serviço público. A função de integração, evidente já na época de Getúlio, continua sendo obrigatória na política nacional, tendo em vista a fraqueza do legislativo e dos partidos políticos, o frágil quadro das instituições e das redes sociais. É preciso discernir qual é a reforma realmente necessária.

2.4 O PROBLEMA DOS “FALSOS” SERVIDORES PÚBLICOS

A Constituição de 1988 determina que somente adquiram estabilidade os servidores admitidos sem concurso em período anterior a cinco anos antes da promulgação da Carta. Desta forma, diversos servidores de ministérios e fundações, admitidos depois de 1983 por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), passaram para o Regime Jurídico Único (RJU) por força da lei, e não em função de uma opção pessoal, e ficaram em uma espécie de “limbo” jurídico. Estes servidores têm efetividade, mas não estabilidade. Na verdade, somente após a promulgação da Lei nº 8.112/1990 é que os órgãos passaram para o referido regime. Desta forma, todos os que foram admitidos de 1983 até 1990 nos moldes tradicionais de empresas e órgãos da administração indireta, com provas, entrevistas, análise de *curriculum*, ou seja, de qualquer forma que não o concurso, ficaram numa situação peculiar. Foram admitidos na forma da lei, mantidos em seus trabalhos após as promulgações dos instrumentos legais por decisão da administração, que viu neles condições de continuidade, mas passaram a ser considerados *falsos servidores*, sendo os primeiros em caso de dispensa de pessoal por excesso de despesa e não podendo fazer parte de carreiras. Caso a categoria a que pertençam seja caracterizada como *de carreira*, passam para um quadro em extinção, não tendo direito aos reajustes dados à categoria em função de negociação com o governo.

Note-se: todas as admissões que ocorreram no período em questão o foram na forma da lei, particularmente daquela lei que tinha vigência até então. De fato, se o indivíduo quisesse trabalhar nas entidades descentralizadas, não o conseguiria por meio de concurso, e sim por outros processos. Se a Constituição e lei posterior o converteram ao Regime Jurídico Único, foi por conveniência do Estado. O que se procurava era desfazer a autonomia total de que gozavam estas instituições, retroagindo-se à situação de submissão ao poder central que havia na década de 1930 no governo Vargas. Como pode a lei prejudicar retroativamente o servidor? Neste caso, imaginando-se que a Constituição é soberana, havia a oportunidade de dispensarem-se todos os que estavam nesta situação; ao não fazê-lo, a administração julgou conveniente e oportuno mantê-los, conforme lhe permitia a lei. Assim, todos que estão nesta condição foram admitidos e mantidos na forma da lei, não havendo por que discriminá-los.

Há outra situação de “purgatório” administrativo gerado no passado. Diversos órgãos, na administração indireta e direta, faziam a redistribuição de seu pessoal em função de solicitações ou de mudanças de prioridades, tanto de concursados quanto de não concursados. Esta flexibilidade permitia um melhor aproveitamento da força de trabalho a serviço do público, racionalizando e reaproveitando forças que estavam anuladas ou diminuídas pela pouca necessidade em seus órgãos. Os servidores que foram redistribuídos e tiveram, por causa desta redistribuição, seus cargos corrigidos em função da similaridade com os cargos dos órgãos receptores, passam pelo mesmo problema. Por exemplo, se após 1988 um administrador de um determinado órgão é redistribuído para outro onde o cargo equivalente é analista administrativo, é renomeado e enquadrado na respectiva faixa salarial. Este servidor, concursado ou não, também não pode ser enquadrado em carreira, e se o cargo de lotação o for, ele

passará a compor um quadro em extinção e arcará com todas as consequências deste fato. Novamente a administração, no uso de seu poder discricionário, remove um servidor para outro lugar, dá-lhe outras tarefas adequadas ao seu conhecimento e depois o considera fora do parâmetro legal. Se houve algum erro, foi do administrador da ocasião da redistribuição e não do servidor. Este não pode ser responsabilizado por um ato discricionário com consequências danosas futuras. O fato é que as redistribuições com enquadramento eram normais antes da Constituição e o gestor federal insurgiu-se contra o processo por enxergar nele uma forma de provimento derivado indevido, uma forma de promoção do servidor para cargos superiores sem concurso público. Nestes casos, concursados ou não, eles não têm responsabilidade sobre o erro, se houve. As redistribuições foram atos administrativos perfeitos, efetuados pela administração pública e mantidos posteriormente.

Note-se o julgamento do mandado de segurança abaixo:

Mandado de segurança. Servidor. Ato de redistribuição.

Discricionariade administrativa.

I - O ato de redistribuição de servidor público é instrumento de política de pessoal da Administração, que deve ser realizada no estrito interesse do serviço, levando em conta a conveniência e oportunidade da transferência do servidor para as novas atividades.

II -O controle judicial dos atos administrativos discricionários deve-se limitar ao exame de sua legalidade, eximindo-se o Judiciário de adentrar na análise de mérito do ato impugnado. Precedentes.

Segurança denegada.

(MS 12.629/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 22.08.2007, DJ 24.09.2007 p. 244)

Evidencia-se pelo exemplo que não há responsabilidade de ninguém que não seja o próprio serviço público no ato da redistribuição. É de se esperar que as eventuais consequências sejam arcadas por quem tomou a medida.

Passadas várias décadas dos eventos em questão, não resta dúvida de que os mesmos foram homologados na forma da lei, e ao terem homologação passaram a ser de responsabilidade do poder público. O ato discricionário da época, revestido de caráter jurídico, não foi contestado em nenhum momento. Como contestá-lo depois de tanto tempo e após tantos efeitos já realizados?

A Lei nº 8270/1991, ainda em vigor, estabelece as condições para a transposição legal dos cargos, quando as atribuições forem coincidentes, delineando, em seu Artigo 7º, as formas de enquadramento nas estruturas de cargos e carreiras dos órgãos receptores. Eis sua redação:

Art.7º Serão enquadrados nos Planos de Classificação e Cargos dos órgãos da Administração Federal direta das autarquias, incluídas as em regime especial, e das fundações públicas federais os respectivos servidores redistribuídos de órgãos ou entidades cujos planos de classificação sejam diversos daqueles a que os servidores pertenciam.

§ 1º Mediante transformação dos respectivos cargos, os servidores serão incluídos nas classes ou categorias cujas atribuições sejam correlatas com as dos cargos ocupados na data de vigência

desta lei, observada a escolaridade, a especialização ou a habilitação profissional exigida para o ingresso nas mesmas classes ou categorias.

§ 2º Os servidores serão localizados em referências, níveis, ou padrões das classes ou categorias a que se refere este artigo, determinados mediante a aplicação dos critérios de enquadramento de pessoal estabelecidos nos planos de classificação e retribuição de cargos dos órgãos ou entidades a que pertencerem.

O parágrafo 5º do mesmo artigo definia ainda o que fazer no caso de não haver similaridade entre os cargos, problema que a administração teria que virtualmente solucionar. O parágrafo foi revogado em 1998, mas vigeu até aquele ano. Desta forma, o legislador estabeleceu, com muita sabedoria, que se houvesse algum problema na redistribuição por um ato discricionário da administração, ela não poderia atingir os direitos do servidor. A revogação em 1998 não pode retirar os efeitos da lei e usurpar direitos dos servidores no futuro. Assim, se determinado cargo foi redistribuído, acatado em outro órgão, inserido em sua estrutura de cargos e salários, e este cargo depois for transformado em típico de Estado, por exemplo, não há como negar-se o mesmo direito ao distribuído. Nos próprios julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o assunto, fica evidente que em caso de similaridade de cargos não há ilegalidade na transposição e a maioria dos juristas aceita e adota esta posição. Se adicionado o fato de que o texto, na ocasião em que ocorreram as redistribuições, tinha outro caráter, fica claro que não havia nenhuma inconsistência jurídica. Em função da revogação do parágrafo 5º, em 1998, é que se estabelece a polêmica acerca de adquirirem-se novos direitos sobre coisa passada. Parece que, ao utilizar o poder discricionário para resolver seus problemas de pessoal redistribuindo parte dele a bem do serviço público, o governo agiu dentro da lei e da lógica gerencial; mas, ao fazê-lo, acolheu em novas estruturas servidores que são, legal, moral e praticamente iguais aos do órgão receptor.

2.5 CARREIRAS TÍPICAS

Conforme já descrito no item 2.1, as funções realizadas pelo Estado podem ser divididas em alguns tipos. Para efeito da percepção de carreiras típicas são importantes dois deles, descritos a seguir.

- Funções de Estado *stricto sensu*: manutenção da ordem interna, defesa do território, representação externa, provimento da justiça, tributação e administração dos serviços que presta. Estas funções seriam intransferíveis, de acordo com os analistas, e por esta razão consideradas típicas de Estado. Há, aqui, uma série de cargos e funções incluídas, e alguns comentários a serem feitos. Os cargos de polícia, de qualquer tipo, estariam definidos como típicos, além do Exército, Itamarati, Justiça, Receita Federal, fiscalização tributária etc. Há de se esclarecer que, ao se falar em administração dos serviços que presta, aparentemente estar-se-ia incluindo todas as tarefas de gestão de todo o serviço público. Não é este o sentido dado ao termo. Trata-se das funções da alta administração pública – as tarefas de controle interno, avaliação de políticas públicas, administração orçamentária, finanças públicas etc.

Além dessas funções, retomando-se, também, o que está descrito no item 2.1, há outras que precisariam ser comentadas e cujas características parecem se aproximar das anteriormente citadas, conforme abaixo discriminadas.

- Funções econômicas: criação e administração da moeda nacional, regulamentação dos mercados e promoção do desenvolvimento (planejamento, criação de incentivos, produção de bens de infraestrutura e insumos estratégicos etc.). Sobre estas funções, pode-se acrescentar que algumas delas também são intransferíveis. A criação e administração da moeda nacional, planejamento e regulação dos mercados são essencialmente tarefas do Estado, tanto quanto as anteriormente descritas. As tarefas de produção de bens e insumos evidentemente são efetuadas por decisão estratégica momentânea do governo, obedecendo a necessidades da sociedade que podem e, provavelmente, serão passadas para a atividade privada. Talvez as funções precisassem ser reclassificadas em dois tipos, as econômicas propriamente ditas e as de regulação, tanto financeira quanto econômica. Estas últimas seriam tarefas idênticas às exclusivas.

Há de se discutir, ainda, o caso dos diversos cargos que pertencem à área social, mas que estão vinculados a avaliação, controle, orçamento, planejamento e outras áreas técnicas. Não seriam tais funções também obrigação e exclusividade de cargos de Estado? Pode-se deixar o planejamento de saúde e da educação nas mãos da iniciativa privada, por exemplo?

Outro problema a ser verificado é o que fazer com os cargos de administração/gestão, pertencentes às instituições consideradas típicas de Estado, que não estão incluídos como carreiras. As áreas fins não são capazes, *per se*, de gerar a cultura organizacional necessária ao desenvolvimento das funções públicas. Sem a construção de uma liderança e uma *expertise* também nas áreas meio não há possibilidades de se gerar o caldo cultural, o clima organizacional, a difusão do conhecimento e todas as demais atividades essenciais ao bom funcionamento das instituições. A discussão deve centrar-se nas evidências de se um determinado cargo ou grupo de cargos é uma carreira ou não, se seus requisitos de desenvolvimento e senioridade são característicos de uma ou de um cargo isolado. Será típica de Estado se a instituição o for, e não o cargo.

2.6 AS DETERMINAÇÕES HISTÓRICAS DA BUROCRACIA ATÍPICA DO BRASIL

Após o desenvolvimento de uma gestão do tipo “weberiana” com traços de administração gerencial – na verdade frutos da exigência da função de integração, por Getúlio Vargas, quando além de se estabelecer critérios meritocráticos deixou-se margem para cargos de livre nomeação, preservando a possibilidade tanto de se nomear técnicos necessários para o direcionamento das atividades quanto os afiliados políticos – houve, nos governos seguintes, um caminho da gestão tendente mais ao modelo gerencial, sempre contemplando a possibilidade de absorção de apadrinhados. Assim, Juscelino formou os grupos executivos promovendo a abertura do país ao capital estrangeiro e os militares promoveram estatização acelerada da atividade econômica, transferindo o foco regulador para estas entidades. Houve,

enfim, uma série de desenvolvimentos no sentido de se minimizar o papel da burocracia meritocrática, passando a central decisória para fora deste aparelho.

A Constituição de 1988 veio a reverter totalmente esta tendência pós-getulista. Após este marco, em função de suas determinações e da falência do modelo estatal, houve um vigoroso processo de privatizações, fusões de alguns órgãos, extinção de outros, enfim, um completo rearranjo do Estado brasileiro. A expansão do Regime Jurídico Único inclusive para atividades da administração indireta veio, ao mesmo tempo, gerar a subordinação das entidades descentralizadas ao mesmo regime das entidades originais. Este processo de fusões, extinções etc. ocasionou uma grande movimentação e redistribuição de servidores entre os órgãos. As determinações de que somente houvesse admissões a partir de concursos públicos passaram a ser válidas para toda a administração pública, e isto veio a acontecer a partir de então.

Um primeiro grupo de servidores atípicos foi gerado pela determinação constitucional de que somente teriam estabilidade os que na data da promulgação da constituição contassem com pelo menos cinco anos completos de serviço público. Aqueles que não o tivessem ficaram numa espécie de limbo, sendo preferenciais para o caso de redução de quadro e disponibilidade, ficando impedidos de pertencerem a uma carreira, caso seus cargos sejam transformados para esta modalidade. Neste caso, passariam a compor um quadro de cargos em extinção.

Outro grupo de servidores atípicos desenvolveu-se a partir do processo de redistribuição ocorrido em função das modificações no seio da administração pública após a Constituição. As determinações exaradas da Lei nº 8112/1990 estabeleceram os critérios para enquadramento dos servidores redistribuídos. Legislação posterior veio a elucidar alguns casos, além de diversos procedimentos judiciais terem redimensionado o problema. Alguns casos de enquadramento realizaram-se à luz desta legislação, outros procedimentos foram extremamente licenciosos, enquadrando certo número de servidores de nível primário em cargos de nível médio, outros de nível médio em cargos de nível superior, gerando-se uma grande confusão na percepção de quais procedimentos foram corretos e quais não.

Mais recentemente, com a transformação da forma de pagamento das carreiras típicas de Estado, houve o recrudescimento do assunto e as consequências atingiram tanto servidores erroneamente enquadrados anteriormente quanto os que tiveram processos conformes. A administração demonstrou nos encaminhamentos das Medidas Provisórias 440 (convertida na Lei nº 11.890, de 29 de agosto de 2008) e 441 (convertida na Lei nº 11.907, de 02 de fevereiro de 2009) sua disposição de colocar em extinção um grande número de cargos com o enquadramento “duvidoso”, sendo aí incluídos outros cujos processos foram regulares. Esta situação levará algum tempo ainda entre procedimentos administrativos e judiciais para ser acertada.

2.7 QUAL É O PROBLEMA?

As formas de tratamento do problema dos cargos, carreiras e suas implicações salariais encontram-se esgotadas. No momento que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) declara que doravante não haverá mais mudanças significativas, cristalizam-se os problemas insolúveis que a falta de transparência e o excesso de centralismo geram na administração pública. Diferenças inexplicáveis de tratamento,

definição de carreiras em função de atributos desconhecidos, proposta de inchamento de alguns órgãos em detrimento de outros, falta de definição dos investimentos exigíveis para o estabelecimento de procedimentos de desenvolvimento de pessoal, enfim, uma imensa gama de problemas não tratados que se transformaram na negação dos processos que foram desencadeados. A dialética dos eventos não deixará de cobrar seus tributos, dadas as falhas e contradições desenvolvidas. De outro lado, a análise da situação permitirá que se proponham soluções eficazes que, ao mesmo tempo, tratem dos pontos obscuros e das falhas que se encontrarem. O próximo capítulo passará a detalhar os pontos mais agudos que demandam atenção.

2.8 HÁ CARREIRAS NO BRASIL?

No sentido verdadeiro do tema, têm-se somente as carreiras das forças armadas e das relações exteriores. Qual seria o verdadeiro sentido? Seria o de haver um procedimento padronizado de formação de todos os membros do quadro, fases e treinamentos específicos, graduais, crescentes em dificuldade e complexidade, que tendam ao desenvolvimento da senioridade nos cargos e funções públicas destinadas a estes profissionais.

Há, ainda, um começo de estabelecimento de carreira nas determinações da Medida Provisória 440 (convertida na Lei nº 11.890, de 29 de agosto de 2008), que acertadamente estabeleceu para todos os cargos em carreira do Ciclo de Gestão, Receita Federal, e outras entidades, uma hierarquia crescente ponderando tempo de trabalho e obtenção de conhecimentos e habilidades a partir de obrigatoriedade de se vencerem certas barreiras, como participação em eventos de treinamento, obtenção de mestrado, doutorado etc.

Há uma grande carência, ainda, no serviço público, de disponibilizarem-se os recursos suficientes para que os servidores alcancem as metas estabelecidas. Não há planos de desenvolvimento de pessoal adequados para as carreiras, não há disponibilidade de cursos necessários nas escolas federais de administração pública, não há planejamento de órgãos específicos sobre quase nada neste sentido, havendo, quando muito, algumas ações isoladas e encaminhamento para cursos encontrados no mercado. As entidades, quase sempre, liberam seus servidores em tempo parcial para que cursem mestrado ou doutorado, mesmo quando os temas ou matérias não se vinculem às atividades do órgão. Alguns órgãos nem isto fazem.

A hipótese central para esse problema parece ser o fato de que os concursos tendem a selecionar os mais bem dotados intelectualmente que há no mercado de emprego, o que “libera” os órgãos de recursos humanos (RH) da responsabilidade sobre os outros aspectos do processo de ingresso, como a integração do novo servidor, a adequação e conformação de cada um ao seu trabalho, os aspectos ambientais e motivacionais essenciais ao bom andamento do trabalho, e demais fatores de adequação humana. Todo ambiente de RH no serviço público, tanto no tratamento dos cargos em carreira quanto dos cargos isolados, é essencialmente de processamento dos sistemas de pessoal, concessão de benefícios e uma ou outra atividade vinculada à estratégia do órgão. Aliás, esta função estratégica de RH é raramente tratada no serviço público.

Podemos concluir que no serviço público temos cargos que são tipicamente “encarregáveis”, mas os procedimentos e estruturas necessárias para que as carreiras tenham concretude são de pequena monta.

Em algum momento do futuro será imprescindível também estudar em profundidade o instituto do concurso público. Este, que dá uma transparência inquestionável ao processo de recrutamento e seleção do serviço público, também é responsável por um alto índice de “mortalidade infantil” dos processos e sérios gravames ao ambiente no serviço público. Pesquisas de clima organizacional recentes demonstram que grande parte dos servidores está descontente em seu trabalho, uma grande parte espera apenas se aposentar e outra parte usa o trabalho como trampolim para outros concursos de maior dificuldade e complexidade. É o caso, por exemplo, dos advogados que ingressaram na Polícia Federal e lá estão estacionados à espera de serem aprovados nos concursos para a Advocacia Geral da União ou para os tribunais. Este levantamento foi realizado na rede interna da Polícia Federal, não havendo nenhum viés na pesquisa. Assim, deve-se trabalhar para que se possa fazer um recrutamento adequado a cada entidade, e não simplesmente uma corrida de obstáculos em que o vencedor torna-se um derrotado organizacional. À “meritocracia” deve-se opor ou ainda adicionar-se a “adequacionocracia” e tentar-se tirar uma síntese disto. Este assunto merecerá, certamente, um trabalho específico no futuro.

2.9 OS SISTEMAS DE CARGOS E CARREIRAS ENGRESSAM A GESTÃO PÚBLICA?

Sempre esteve presente a discussão da adequação ou não dos atuais sistemas de cargos e carreiras, além dos sistemas remuneratórios existentes no serviço público, para atividades não continuadas como as de projetos, planos de intervenção, emergências e, também, para as novas formas de articulação de trabalhos. No entanto, *per se*, a existência de planos de cargos e carreiras não pode ser responsabilizada por algum engessamento do serviço público. O que pode engessar é uma visão extremamente rígida do desenho dos cargos, impossibilitando que estes sejam utilizados em atividades que não as estritamente previstas em lei. De outro lado, havendo definições muito rígidas da burocracia estatal, o indivíduo prende-se e às vezes esconde-se atrás da afirmação de que ao servidor público é dado fazer somente o que a lei determina.

Abrúcio (2005) defende que há de haver um nível de servidores que se localizem entre os burocratas tradicionais e os ocupantes de cargos de livre nomeação, exatamente para que haja a possibilidade de dinamizar o serviço e estabelecer uma ponte entre estes dois estratos. Seria um tipo de gerente público, formado no final das carreiras com desenvolvimento específico para tal, que seriam similares aos gestores presentes na Inglaterra, França e Alemanha. Estes gerentes seriam a memória da administração, procurariam conciliar a função de integração com os servidores comuns e teriam um determinado poder que lhes permitisse evitar as descontinuidades administrativas.

Outra característica responsável pelo engessamento é a falta de permeabilidade de grande parte do serviço público com a sociedade. Geralmente os membros do governo desconfiam dos representantes da sociedade e vice-versa. Os eventuais conselhos de representantes da sociedade civil em alguns órgãos ou entidades do mesmo tipo são geralmente consultivos e pouco deliberativos. A administração

pública muitas vezes é autofocalizada e seus trabalhos são mediados pela visão corporativa dos problemas a serem enfrentados. Talvez a constituição de palcos de negociação mais abrangentes, como se faz, por exemplo, na saúde, com conselhos tripartites (representando municípios, estados e a área federal) e representativos em escala nacional possam diminuir este fosso. Sugere-se que haja uma flexibilização progressiva à medida que a função pública se distancie do centro estratégico. Assim, as agências reguladoras teriam mais autonomia que as instituições típicas de Estado, a saúde e educação mais que as reguladoras. As atividades estratégicas seriam o núcleo duro do sistema e, neste caso, haveria de reinar a maior rigidez possível, com o aumento da dificuldade de se manipular qualquer das funções aí localizadas. No entanto, o assunto é muito extenso e deverá ser tratado em estudo mais específico.

2.10 VISÃO “HOBESIANA” DOS GESTORES DOS SISTEMAS: CENTRALISMO E AUTORITARISMO

Todas as citadas necessidades de flexibilização dos cargos, de desenhos mais adequados para as novas realidades e, enfim, tudo o que se está discutindo neste trabalho esbarra, ainda, no perfil dos atuais gestores de RH no executivo nacional. O excessivo legalismo destes não dá margem à razoabilidade e à proporcionalidade, muito menos ao avanço para o que possa se chamar *bem do serviço público*. O leviatã que é o corpo funcional formado sob a égide da burocracia weberiana reage instintivamente às necessidades de modificações e desenvolvimentos, não dando margem ao bom senso.

Por sua vez, categorias profissionais guindadas ao controle deste “monstro” relutam em abrir mão do poder concentrado e das suas possibilidades discricionárias. Reina a absoluta falta de transparência nas decisões e nos desenvolvimentos técnicos que ocorrem, ficando sob suspeição todo o arcabouço e estrutura de cargos e carreiras hoje vigentes. Do mesmo modo que tantas caixas pretas tiveram que ser abertas no processo de democratização, também esta terá que ser desvelada. O poder discricionário concentrado na Presidência da República e a inutilidade de discussão dos assuntos nos fóruns políticos do país, como a Câmara e o Senado, sob o risco constante da inconstitucionalidade por vício de iniciativa, torna basicamente autoritárias as decisões sobre um assunto de natureza tão essencial à administração pública.

Autores de obras e textos importantes sobre o assunto, pertencentes ao quadros públicos, quando no exercício do poder assumem estas mesmas posições, enquanto em suas obras defendem perspectivas mais ajustadas aos tempos modernos. O ex-ministro Mangabeira Unger, em artigo veiculado pela Agência Estado em 09/02/2009, muito bem afirmou que “o Brasil está numa camisa de força de instituições, práticas e dogmas que suprimem a nossa vitalidade em vez de instrumentalizá-la”. No mesmo artigo, Jorge Gerdau Johannpeter estima que “podemos alcançar padrões de crescimento dos países mais desenvolvidos do mundo com flexibilidade e inteligência dos gestores do setor público e privado”. Não se desenvolverá a inteligência com centralismos e autoritarismos. Já passou da hora de se gerar uma agenda séria para também este aspecto.

2.11 A FALTA DE CARREIRAS DE GESTÃO/ADMINISTRAÇÃO

Excetuados os servidores que estão enquadrados em carreiras como sendo pertencentes a atividades fim, mas que na verdade estão operando atividades meio – o que ocorre em quase todos os órgãos que tiveram cargos enquadrados como carreira –, há uma grande restrição do MPOG e da Casa Civil em considerar carreiras os cargos administrativos ou de gestão. As áreas de suporte não teriam, assim, especificidades. Em todos os órgãos todos os trabalhos de área meio seriam absolutamente iguais, não havendo necessidade de maturação em determinadas linhas de funções. Treinamentos rápidos seriam suficientes para adequar os concursados selecionados em todas as funções administrativas e de gestão, gerar-se-iam naturalmente todos os ocupantes de chefias intermediárias e superiores sem grandes problemas.

A natureza das tarefas de gestão/administração tem passado por grandes alterações ao longo das últimas décadas. Grande parte das antigas tarefas é executada por sistemas federais que unificam os procedimentos e mecanizam os processos, sendo, salvo exceções, alimentados por servidores de nível médio ou terceirizados. O que cabe aos servidores de nível superior são as análises, críticas, avaliação e desenvolvimento dos processos e tarefas assemelhadas. O verdadeiro trabalho dos atuais gestores e administradores do setor público está vinculado aos processos, suas conformidades e conveniências de modificação. Além disso, as necessidades de transparência e de comunicação, o desenvolvimento da qualidade da prestação de serviços, os estudos de eficiência e efetividade dos trabalhos da área fim, o desenvolvimento de sistemas de tecnologia da informação, a gestão do conhecimento – enfim, toda uma gama de trabalhos de alto nível –, geraram novos perfis de servidores a serem buscados pelas instituições, como se pode notar pelas exigências presentes em concursos realizados atualmente. Ao mesmo tempo, os antigos ocupantes de tais cargos tiveram que evoluir em função destas novas demandas, quase sempre comandando os processos em suas instituições. Tais cargos têm, em grande parte das vezes, curvas de senioridade e maturidade iguais ou superiores às áreas fins dos órgãos. Em qualquer avaliação sobre o assunto, esta é a principal característica das carreiras.

A produção de determinado órgão é fruto de diversos fatores, mas decorre principalmente do clima organizacional. Todos os cargos são importantes para que determinada tarefa seja realizada. Imagine-se um exemplo. Quando a Receita Federal do Brasil multa um determinado contribuinte, o auditor fiscal recebe uma informação do sistema, analisa as indicações do mesmo e procede ao lançamento, o qual é encaminhado para processamento da administração; esta, por sua vez, faz os controles, envia a cobrança, faz o *follow-up*, faz o planejamento financeiro... Até que o auditor recebe a informação do fim do processo. O que se pode notar é que quem aplica a referida multa é o órgão inteiro, não apenas o auditor. A função pública é do órgão, e não do cargo. O cargo será pertencente a uma carreira se ele tiver os requisitos para tal em função de suas características intrínsecas, como explanado anteriormente. Quanto ao posicionamento do mesmo nas esferas do serviço público, este também pertence ao órgão. A atividade típica de Estado, por exemplo, é realizada por todos os cargos do órgão classificado executante de função típica de Estado. Estes cargos podem ser de carreira ou não, aí independentemente do órgão.

Tendo em vista que grande parte das nomeações feitas pertence à área administrativa/gestão, parece que há forte pressão para que este estado de coisas seja mantido, favorecendo a apropriação patrimonialista das funções que têm a responsabilidade principal no ordenamento das despesas, organização dos orçamentos e demais áreas essenciais.

2.12 OS MÉTODOS DE ANÁLISE DE CARGOS E CARREIRAS EM USO

Não há informações muito precisas sobre quais os procedimentos de análise e avaliação dos cargos e carreiras em prática no país. O que se sabe é que os cargos são analisados em função de critérios ditos técnicos pelas descrições constantes em manuais de administrações das entidades. Estas descrições não são atualizadas, foram feitas com pouco critério técnico, mostram-se inapropriadas para a avaliação de desempenho e de desenvolvimento de pessoal e mesmo para o recrutamento dos novos servidores, havendo uma concepção hobbesiana de que o cargo é imutável em sua descrição, podendo, quando muito, haver pequenos incrementos em sua composição. Os concursos públicos têm avançado nos critérios para seleção, ampliando e modernizando as bases de questões, de modo a avaliar os candidatos em função de uma projeção de presente para os cargos recrutados. Todavia, descrições de três décadas atrás fundamentam resoluções atuais quanto às faixas salariais, ao pertencimento à carreira, e a outros aspectos técnicos essenciais à administração de pessoal no serviço público.

Quanto aos métodos para análise dos cargos, existe a informação de que se usa a comparação de fatores, apesar de não haver escalas definidas publicadas – com os fatores utilizados e seu peso –, e não há leis, decretos, manuais ou documentos disponíveis que comprovem ser isto verdade. De fato, não se consegue visualizar muita lógica nas definições nesta área; parecem mais frutos de negociações e imposições que qualquer outra coisa. No entanto, caso seja mesmo esta a técnica utilizada, ela é menos precisa que a avaliação por pontos, utilizada pela grande maioria das empresas privadas e por grande parte dos governos do mundo. Basicamente, consta de um trabalho de escalonamento dos cargos, em função de alguns fatores, feito por técnicos ou comitês de avaliação ou o que for escolhido pela organização. Assim, por exemplo, escalonam-se todos os cargos em função de cada um destes fatores e depois se agrega tal escalonamento em uma tabela que permite perceber a posição relativa de todos os cargos. É um processo razoavelmente sofisticado, mas que resulta insuficiente para a definição das diferenças relativas, por usar, geralmente, poucos fatores de avaliação, e também não comportar a visualização de todos os cargos, sendo necessária uma escolha de cargos-chave para a avaliação. Todavia, se houver algum viés na escolha dos fatores ter-se-ia um erro forçado nas equivalências. Suponha-se que se escolha o fator *riscos*, junto à *responsabilidade por segurança*, mais outros fatores como *desgaste físico* etc.: acabar-se-ia considerando-se os cargos de polícia e militares os mais importantes, e assim por diante. Como se ignora quais são os fatores envolvidos, fica o risco de existirem vieses.

2.13 HIERARQUIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Da forma como são tomadas as decisões salariais, parece que em um primeiro momento o governo faz uma avaliação de quais órgãos são os mais importantes para ele, naquele momento, e define os benefícios salariais em função desta hierarquização. Desta forma, os membros da Polícia Federal, da Receita Federal, Defensoria e Advocacia e do Ministério Público são beneficiados, em detrimento de outros, particularmente aqueles da área social. Certas ilações tornam-se então inevitáveis. No entanto, para o caso presente, o que interessa é que esta hierarquia acaba sendo reflexo de um pequeno número de fatores de avaliação ou de duas perguntas, a saber: “o que é mais importante para mim?”; e “quem eu quero agradar?” Uma vez que todas as decisões passam por mecanismos “tradicionais”, não seria de se estranhar que também estas fossem fruto da visão tática do governante. De que o governante mais precisa? Ter dinheiro para gastar com seus planos, ter segurança física e jurídica, poder de repressão, e em seguida aspectos por ele considerados de menor relevância.

Ademais, fica claro que as definições salariais passam, quase sempre, pela visão que se tem da instituição e não dos cargos em si. Mesmo as igualdades estabelecidas o são em função de realidades políticas – a exemplo do que ocorre com os cargos e carreiras do ciclo de gestão, os quais são extremamente diversos, mas mantêm igualdade de valores. A Medida Provisória 440 (convertida na Lei nº 11.890, de 29 de agosto de 2008) traz em seu bojo um sistema de acompanhamento e avaliação chamado Sistema de Desenvolvimento na Carreira (SIDECA). Para cada carreira há uma escala quase sempre análoga de ascensão.

2.14 DESESTÍMULO SALARIAL E MOTIVAÇÃO

Bem se sabe que os fatores higiênicos não são motivadores do trabalho. No entanto, os diferenciais entre ocupações similares ou as inversões que frequentemente ocorrem no serviço público são causa de grande desmotivação. A percepção que os servidores têm de sua remuneração deve ser de que há justiça no que se recebe. Desta forma, quanto mais transparente for o processo de avaliação dos cargos, mais participativo o modelo de gestão de pessoal e mais correto o desenho dos cargos e a dinâmica de senioridade estabelecida, menor será o descontentamento causado pelo fator salarial. Por sua vez, a percepção de qual o caminho individual a trilhar para chegar-se à senioridade é essencial para que o servidor programe-se neste sentido. Acrescente-se que nas mais diversas áreas de atuação há maneiras de organizar-se o trabalho de forma a se evitar a excessiva rigidez, o empobrecimento dos cargos e atividades. A tendência de armarem-se cipoais de controle deve ser combatida, e métodos leves e eficazes devem ser obsessivamente perseguidos. Toda simplificação deve ser bem-vinda. As opiniões devem ser acolhidas, discutidas e rebatidas ou não, mas sempre consideradas.

O agente público deve ter a percepção de que está trabalhando pelo bem comum e de que tudo o que fizer neste sentido será valorizado e apreciado por todos. Os coordenadores, gerentes e diretores têm que passar por treinamento para bem gerenciar suas equipes. Motivar é dar motivos, e todos devem estar preparados para fazer isto com as pessoas com as quais trabalha. Os servidores que exercem liderança técnica por sua capacidade intelectual devem ser incentivados e, sempre que possível,

remunerados por tal liderança (ver ideias para divisão de cargos, a seguir). A motivação implica fatores individuais, íntimos, mas não há como o assunto deixar de ser tratado e pensado por quem quer que exerça um cargo de chefia. Este deve ter atributos de liderança e desenvolver suas percepções sobre as pessoas e fontes de motivação. Tais fatores devem ser essenciais no processo de admissão também dos DASs superiores, de livre nomeação. Esta “liberdade” quanto à nomeação deve ser relativizada. O profissional a assumir um cargo de alta direção deve ter a formação adequada, técnica, administrativa e motivacional para ser de fato útil à administração. Deve-se planejar para algum tempo, algo em torno de dez anos, um processo de adequação de procedimentos para que os gestores indicados por livre nomeação passem ao longo do primeiro ano de sua gestão por processo de treinamento intensivo junto com as tarefas que desempenham, a menos que já tenham passado por tais procedimentos anteriormente, e tenham boa avaliação em procedimento cruzado com os servidores. Os servidores devem ser avaliados pelos chefes e estes pelos servidores, sendo este *feedback* amplo essencial para que as organizações avancem. Parodiando o antigo processo de formação de supervisores, o TWI (*training within industry*), o qual defende que se o aprendiz não aprendeu é porque o supervisor não ensinou, aqui, no caso em tela, se o servidor não avançou é porque o chefe não motivou. Motivar é uma técnica e todos os que possuem cargo de mando têm que possuí-la. Mecanismos de adequação dos chefes devem ser criados; o fato de ser livremente nomeado não deve ser garantia de permanência na função gratificada.

3 PROPOSTA DE PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE CARGOS E DESENHO DE CARREIRAS

3.1 A DESCRIÇÃO COMPLETA DE CARGOS, OS DESENHOS DOS CARGOS E A VARIABILIDADE

A descrição de cargos deve ser completa, contendo todos os detalhes e implicações de seu desenho atual. É mister que se estabeleçam as atividades básicas dos cargos, a variação encontrada dentro da organização, a escala de dificuldades enfrentada pelos ocupantes dos cargos, a responsabilidade por valores ou processos, os conhecimentos exigidos em cada fase da vida profissional do ocupante do cargo, as atitudes e habilidades a serem desenvolvidas. Para cada fase deve ficar claro o que se pretende do ocupante do cargo quanto à sua produção qualitativa e quantitativa. Todo o trabalho deve procurar estabelecer qual é a curva de senioridade, ou seja, o modo pelo qual o cargo deve nascer e se desenvolver até que o ocupante tenha condições de exercê-lo com máxima perícia e desempenho. Deve-se, também, determinar quais os limites hierárquicos para os servidores. A visão deste parâmetro ajudará na determinação da senioridade. Eventuais problemas no desenho do cargo em função de determinações do passado, ou procedimentos anacrônicos, devem ensejar propostas de alteração. No serviço público existe uma tendência de se considerar imutável o desenho do cargo, gerando diversos problemas, como os apontados no item 2.7.

As descrições devem ser refeitas de preferência a cada cinco anos, no máximo a cada dez, uma vez que as condições tecnológicas, as alterações dos processos, as

mudanças na legislação ou nas técnicas administrativas podem causar mutações significativas nas necessidades do Estado. Não há razão para, em função disto, causar a destruição de um sem-número de cargos somente para manter-se a ideia hobbesiana do posto fixo e imutável.

Os cargos mudam, é inevitável. Há pouco mais de 15 anos, não havia a utilização de microinformática, mal se falava de gestão do conhecimento, desenvolvimento de habilidades, planejamento estratégico, trabalho em redes etc. Atualmente, o profissional que não possuir pelo menos noções acerca das inovações citadas está absolutamente obsoleto. É, ainda, desejável que o servidor se atualize para melhor atuar, gerando resultados superiores, maior eficiência, eficácia e efetividade, tudo a serviço do bem público. Este, aliás, é o motivo de qualquer mudança que se venha a fazer nos cargos e carreiras.

Se há o entendimento de que os cargos são imutáveis, ele deve ser repensado. De certa forma, a burocracia tipicamente weberiana padece um pouco, na essência, deste problema. Aproxima-se da visão clássica de gestão, e, em consequência, da visão hobbesiana. Seria natural também que tal visão fosse absorvida na época da Nova República de Getúlio, quando o essencial era estabelecer uma base mínima de racionalidade no serviço. No entanto, como visto, mesmo ele tratou de relativizar estas determinações.

3.2 O EMPREGO DE CONSULTORIAS

Para se efetuar essa grande massa de trabalho descritivo é necessária a contratação de algumas consultorias, que seriam coordenadas no seu trabalho por uma central do governo. Por uma questão de segurança das informações, seria conveniente que cada cargo fosse tratado por mais de um técnico, e os levantamentos comparados pelas equipes, para que se homogeneizassem as informações. Quão mais detalhadas as descrições e as propostas de redesenho, melhores as proposições de análise posterior. Assim, um rigoroso controle de qualidade do trabalho deverá ser realizado a partir do governo. De outro lado, os trabalhos serem feitos por alguém de fora do governo é essencial para que se possa ter a menor influência de preconceitos ou prejulgamentos. Os servidores, seus superiores e toda a rede de mando devem ter conhecimento dos conteúdos descritos, para que não haja ruídos na hora do processamento das informações.

3.3 OS FATORES A SEREM AVALIADOS

Em princípio, os fatores serão analisados por um comitê de avaliação, que estudará, mediante um procedimento, o peso e a entrada de cada um deles. Os fatores que compõem a análise dos cargos geralmente são: escolaridade exigida (básica); experiência interna; nível de dificuldade; nível de complexidade; riscos ao erário; riscos individuais; condições e salubridade do trabalho; necessidade de contatos externos ao órgão; necessidade de contatos internos ao órgão; relevância para o clima organizacional; relevância para a determinação/mudanças de políticas, processos ou atividades; e outros que serão elencados em função da leitura e pré-análise dos cargos. Em princípio, seria fundamental que se estabelecessem dois grupos de fatores, um para cargos e carreiras de nível médio e outra para nível superior. Não existe a

necessidade de uma escala para carreira e outra para cargos. O que se vai avaliar serão somente os cargos, compondo ou não carreiras.

3.4 O CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO POR PONTOS E SUA ADEQUAÇÃO AO MOMENTO

Mesmo sabendo-se que escalas de avaliação sociais não são escalas razão, as características do uso de uma escala por pontos determinam a vantagem de gerar um instrumento que operacionaliza a lógica interna de um determinado conjunto de fenômenos. No caso de cargos, estabelece uma lógica que, dentro da escala, reflete as diferenças relativas entre eles, utilizando-se todos os fatores constitutivos relevantes, sendo a própria escala avaliada e relativizada politicamente no âmbito da entidade, empresa ou, no caso em tela, do governo. Assim, utilizando-se o processo adiante explicitado, a escala é uma resposta técnica que reflete a média das opiniões técnicas dentro do governo, desde que se estabeleça o critério adequado de representatividade dos avaliadores entre aqueles atores aos quais o tema interessa.

3.5 O COMITÊ DE AVALIAÇÃO E SUA FORMAÇÃO. A INCLUSÃO DE SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES.

O grupo de avaliadores deve ser composto de um número representativo de membros. Em princípio, este número deve ser algo em torno de 100 membros (estabelecendo-se um erro máximo permitido de 10%). Deve haver uma concentração de elementos com formação técnica de nível superior mesmo entre os sindicatos e associações. Um rol de fatores possíveis de avaliação, acrescidos de todas as descrições dos cargos, serão entregues a todos, que após leitura farão elenco individual de fatores de avaliação em dois turnos, sendo que no primeiro se escolhem os 15 fatores constitutivos e no segundo se re-hierarquizam todos para que se encontrem os pesos relativos. Nenhum item poderá ter mais de 15% e menos de 3% de representatividade no total ponderado das notas. As hierarquizações serão pontuadas de forma que o primeiro colocado tenha o maior número de pontos (por exemplo, caso haja 15 itens escalares, o primeiro colocado de uma determinada hierarquização receberá 15 pontos, o segundo 14 e assim por diante). Estes membros realizarão trabalhos de hierarquização de fatores de avaliação, em primeiro lugar, e de determinação de distância social entre os itens escalares, conforme será definido mais adiante. Estes trabalhos deverão ser, em princípio, não remunerados.

Os fatores de avaliação serão hierarquizados por todos os participantes do processo, havendo corte de notas atípicas com utilização de critérios estatísticos (intervalo de confiança).

Deverá o grupo ser formado por cerca de 40 técnicos de RH das principais instituições envolvidas, 30 representantes da academia – preferencialmente professores renomados de administração pública –, e 30 representantes de entidades sindicais ou associações de servidores. No caso de haver uma quantidade maior de entidades, serão definidos os que mais sejam representativos de grupos de entidades. A preferência deve recair sobre as centrais sindicais, as quais devem, necessariamente, ser representadas, caso o queiram.

3.6 A AVALIAÇÃO DOS ITENS ESCALARES

Os fatores de avaliação são hierarquizados em itens escalares. Assim, por exemplo, um fator como *escolaridade necessária* pode ser dividido em: *nenhuma*, *ensino fundamental incompleto*, *ensino fundamental completo*, *ensino médio incompleto* etc. Em determinado grupo de cargos nem se precisará definir tal “explosão” neste nível, uma vez que a tendência é existirem duas escalas de avaliação, uma para cargos de nível superior e outra para os demais casos. Assim, em cargos de nível superior o fator não se aplica, sendo necessário o estudo dos outros fatores constitutivos no mesmo item, como pós-graduação, cursos internos etc. Ainda assim, nos fatores que tenham a referida explosão, surge a necessidade de se avaliar a distância social entre eles. Nesse sentido, o grupo de avaliadores refletirá e pontuará cada item escalar em trabalho a ser organizado pelos técnicos de coordenação. Desta forma, a diferença na pontuação total de cada item será, quase sempre, diferente de 1. Por exemplo, o total de pontos do cargo que exija somente quatro anos completos de estudo, sendo x , contra o total de pontos de outro cargo que exija primário completo sendo y , terá a diferença entre os citados valores diferente de 1, em função da avaliação da distância social entre estes itens feita pelos avaliadores. Os mesmos critérios estatísticos de crítica das respostas deverão ser usados e a pontuação relativa de cada item escalar de cada fator de avaliação será determinado.

3.7 A AVALIAÇÃO DOS CARGOS

Um grupo de dez técnicos será selecionado entre os 100, em função da definição de cada subgrupo. Assim, se terá quatro representantes das instituições eleitos no seu grupo, três dos sindicatos e associações e três das universidades. Estes seriam *contratados* para realizar a avaliação dos cargos em função dos fatores determinados da forma acima e das descrições detalhadas já realizadas. Além de aplicarem a escala, farão a discussão e a determinação de quais cargos devem ser tratados como carreiras e quais como cargos isolados, em função de suas características e das definições expressas anteriormente. Os trabalhos realizados, as notas dadas, as definições de carreiras ou não deverão ser apreciadas em consulta pública, sendo os questionamentos tratados pelo grupo de análise via gestores governamentais do processo, para que se garanta sua lisura e transparência. Em princípio, estar em carreira não deve ser garantia de nenhuma variação remuneratória. Isto será determinado pela totalização dos pontos escalares conseguidos e pelo sistema de equivalências a ser criado posteriormente.

3.8 A FORMAÇÃO DE CLASSES, CARREIRAS E PLANOS DE CARGOS

Em razão da pontuação recebida por cada cargo e da sua definição como tipicamente de carreira ou não, serão formadas as classes de cargos para carreiras ou classes de cargos para planos de cargos. Assim, o sistema de desenvolvimento de cada cargo não será similar a toda a classe à qual este cargo pertencer. Não há como determinar feixes de cargos neste critério. O tratamento individual do cargo determina a política a ser proposta para cada cargo em carreira. Assim, as classes de carreiras servirão para determinar as equivalências salariais e não os procedimentos de desenvolvimento das

carreiras. Quanto aos cargos, estas evidentemente se prestarão apenas à determinação das equivalências salariais.

Os estudos poderão verificar se há similaridades evidentes em determinados cargos e, em função de suas características, poderá ser feita proposta de unificação em um grupo de órgãos, ou mesmo em todo um setor do serviço público. Neste caso, seria necessário determinar a possibilidade da existência de uma carreira típica para todo o setor, ou a estruturação em cargos isolados comuns nestes órgãos. Isto será determinado pelas características de tais órgãos, conforme defendido neste trabalho. Pode-se avançar na possibilidade de intercâmbio entre os ocupantes dos cargos para a evolução na carreira, uma vez que a multiplicidade de experiências é de extrema importância para o serviço público.

Quanto à distribuição dos servidores ocupantes de cargos de carreira entre as diversas classes, dever-se-á elaborar um rol de regras que determine que esta divisão deva tender à curva normal. No entanto, isto será válido em carreiras que tenham uma constante movimentação em seu bojo, com processos seletivos constantes e aproximadamente homogêneos. Para os casos em que haja instituições cuja lotação tenha outros perfis, regras de flexibilização deverão ser discutidas entre os gestores de RH e os respectivos órgãos.

Como se pode notar, haverá a tendência a remunerar os cargos em função de seus atributos intrínsecos e não em função da força política que tenha determinado órgão, ou pelo papel de certas repartições às quais o governo atribua mais importância. Ao mesmo tempo, os atributos de cada órgão passam a ter importância apenas para a definição de seus papéis. Um órgão pode ser parte do centro estratégico do governo e ter cargos menos refinados que outros órgãos, por exemplo, da área social. O fato de serem estratégicos não implica que tais cargos devam ser mais bem remunerados que outros. É evidente que grande parte das atribuições dos principais cargos passa a ser vinculada à função do órgão, tendendo também estes a serem elevados às principais posições. No entanto, isto deve ser uma determinação técnica e não política. Isto evita certo *neopatrimonialismo*, que ocorre quando a própria burocracia, que sempre questionou avaliações não técnicas, passa a fazer concessões em função de “status” dos órgãos e sua importância para os ocasionais detentores do poder. O que seria isto, senão uma forma de patrimonialismo? A comparação de fatores acaba propiciando este tipo de problema, e da maneira pela qual é conduzido o processo no interior da máquina do governo, sem transparência e sob alegação de que são realizados “altos estudos” sobre cargos e carreiras, apresenta-se mais ainda enquanto uma nova forma não baseada no mérito.

4 ASPECTOS MOTIVACIONAIS

4.1 A PARTICIPAÇÃO DOS SERVIDORES NOS PROCESSOS DA INSTITUIÇÃO

As alterações de rumo frequentemente feitas no âmbito do governo criam uma série de questionamentos e “ruídos” nos ambientes de trabalho. Tais alterações são naturais e necessárias, tendo em vista as conveniências de atendimento de novas demandas surgidas no processo de administração e na vida da população. Novos produtos, novas

políticas e procedimentos precisam ser gerados e disseminados pela sociedade e, evidentemente, há um processamento político das questões daí decorrentes, o que acaba gerando posicionamentos contrários e resistências. Assim, a discussão honesta e sem mediações, explicitando-se todas as vertentes dos novos processos e procedimentos, precisa ser feita para que se minorem os ruídos e aumente a chance de os processos serem eficazes e efetivos. A vertente política dos processos também deve ser esclarecida; é necessário que o servidor saiba que um processo está sendo feito de determinada forma porque há uma questão de rumo que o governo pretende tomar. Sabendo disto pode participar de forma crítica, mas contributiva, na construção dos novos padrões. A relação de troca ambiental, mesmo que se trate de uma troca forte de posições, é melhor que o processo de desgaste causado pelas resistências surdas, as maledicências, delações, fofocas e outras formas de comportamento destruturador de ambientes.

Muito se tem falado sobre administração gerencial, administração participativa, “empoderamento” e termos similares, sem que seus verdadeiros sentidos sejam de fato colocados em prática. Geralmente, a administração do órgão estabelece um rol de suas prioridades, os limites de participação, os pontos considerados imutáveis, definindo, enfim, tudo que é essencial e, com estas barreiras, passa a tentar gerar participação dos servidores, o que é um processo desmotivador e um desvirtuamento da verdadeira doutrina da nova administração. É necessário avançar para que se viabilizem amplos processos de planejamento estratégico dos órgãos, com participação incisiva dos servidores desde o início, abrindo-se as questões referentes à política a ser desenvolvida e às motivações e pretensões do governo, quais as grandes orientações, a filosofia implícita, a ideologia por trás das decisões e, a partir daí, passar-se à construção dos processos. O servidor deve estar preparado para orientar os trabalhos, rotinas e atividades em função dos rumos traçados pelos gestores do país. A constante falha nestes processos de integração com os servidores é que tem favorecido a distribuição de grande número de cargos de comando a partidários. Este aparelhamento acaba sendo mais uma necessidade tática dos coordenadores dos órgãos para conseguir realizar as políticas determinadas por sua “ideologia”. É como se as características dos servidores públicos impedissem que tais intenções se realizassem. Um profissional que tem estabilidade e sente-se insulado quanto à sua participação não há de se deixar convencer de coisa alguma que não seja seu interesse. Assim, abdica-se da tarefa de gerar a participação a partir do seio das instituições, e passa-se a gerar um mínimo de coesão com o aparelhamento patrimonialista dos órgãos. Ora, se não há nada escuso nos propósitos da administração, se há lógica nas políticas que se pretende implantar, se há base racional para o entendimento, o processo precisa ser modificado e reverter-se totalmente o que se faz no desenvolvimento da montagem das equipes. No fundo, o aparelhamento dos cargos das instituições reveste-se de um caráter autoritário, uma vez que se dispensa o trabalho de convencimento dos coordenadores intermediários e se conta com uma grande massa de manobra alienada para realizar o que se pretende. Consequentemente, os aspectos motivacionais perdidos acabam retirando do serviço público toda a produtividade, a sinergia e a pujança que um corpo funcional altamente qualificado poderia ter na construção de um país melhor.

4.2 A COMUNICAÇÃO

As pessoas em posição de mando devem preocupar-se com a qualidade da mensagem que desejam transmitir, pois a eficácia de uma comunicação é determinada pela compreensão que se tem dela. A eficácia da comunicação se deve à ideia de que a comunicação interpessoal precisa ser convincente, eficiente, objetiva, positiva, afirmativa, honesta, condições para que atinja o objetivo e o público alvo. Montana e Charnov (2000, p. 285) afirmam que a comunicação eficaz "é absolutamente essencial para o sucesso gerencial e organizacional": se o líder não conseguir se comunicar com seus subordinados, as funções de liderança terão pouco sucesso.

A comunicação corporativa deve procurar ser um instrumento de desenvolvimento de pessoal, na medida em que visa, além de informar tempestivamente sobre os planos e as situações por que passa a instituição, conduzir à mudança de comportamento dos seus membros em decorrência da mensagem que se transmite.

Conforme Stoner, Freeman e Edward (1995), a comunicação organizacional é um processo a partir do qual os administradores exercem as funções de planejar, organizar, liderar e controlar as ações da organização. Assim, nada do que ocorre no âmbito da instituição pode prescindir de comunicação. O processo em si é a maneira pela qual a informação é repassada à organização e dela para os seus membros.

A origem da comunicação é o planejamento estratégico e toda ela deve se referir tácita ou expressamente a esta fase da vida da organização. Trabalhando neste sentido não haverá ruído na comunicação, e mais facilmente se conseguirá atingir os objetivos das medidas. Evidentemente qualidade do planejamento estratégico depende, em grande medida, do nível de participação das pessoas nos processos e discussões e do grau de empatia conseguido neste desenvolvimento.

Os procedimentos de comunicação devem atingir toda a equipe da organização, sendo, desta forma, pertinente que se faça uso de todas as formas necessárias e disponíveis para esta finalidade. Circulares, *e-mails*, comunicações pela internet ou intranet, jornais corporativos, reuniões, palestras, seminários e simpósios podem ser utilizados, uma vez que tais procedimentos se adéquem ao propósito que se tem.

A comunicação é, desta forma, uma ação absolutamente estratégica no âmbito do serviço público. Expandindo-se estes conceitos ao âmbito da administração pública como um todo, os mesmos princípios devem ser obedecidos. Quando se fala na construção de uma sociedade democrática, é certo que esta passará pela democratização da comunicação.

4.3 REMUNERAÇÃO

Os estudos para chegar-se ao conhecimento da realidade salarial do serviço público devem ser aprofundados. Mais recentemente, as pesquisas salariais estão sendo norteadas para terem uma pequena resenha sobre a avaliação de cada cargo, solicitando-se ao entrevistado/pesquisado também uma avaliação dos seus cargos dentro da escala que se escolhe. Assim, a pesquisa deve ser voltada para a pontuação do cargo e não somente para a descrição básica. Os processos de

cálculos de regressão podem estabelecer com muita facilidade as relações entre os pontos e os valores alcançados nestes casos. Os cargos públicos, já escalonados de acordo com o critério descrito anteriormente, serão comparados a cargos da iniciativa privada, preferencialmente de grandes empresas, estados e grandes municípios. A amostra da pesquisa deve gerar robustez dos dados obtidos, sendo mais conveniente que tal serviço seja feito por consultoria especializada, com a coordenação de uma central técnica do governo.

Os diferenciais salariais para cargos de chefia, gerência de nível médio ou superior e diretoria devem ser analisados. Os benefícios recebidos, pensões, fatores extrassalariais e incentivos por cada estrato, além dos procedimentos quanto ao desenvolvimento profissional dos trabalhadores nestas amostras deverão ser pesquisados, tabulados e condensados. A comparação deverá levar em conta o peso da estabilidade relativa do serviço público em relação a todas estas remunerações diretas e indiretas, para que se possam visualizar as discrepâncias e se planejem as alterações necessárias. O estudo das boas políticas de RH também é importante para que se possa visualizar os diferenciais de processos. Este trabalho de pesquisa deve ser feito de forma abreviada a cada cinco anos, e de forma completa a cada dez.

4.4 IDEIAS PARA A DISTRIBUIÇÃO DE DAS (REMUNERAÇÃO DO GRUPO DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO SUPERIORES) E GRATIFICAÇÕES TÉCNICAS

A concessão de DASs para servidores não integrantes do órgão ou para não servidores deve ser limitada aos cargos políticos. Assim, somente para os DASs 4, 5 e 6 se poderia ter este procedimento, sendo que as coordenações técnicas, vinculadas à área fim do órgão, só poderiam ser preenchidas por servidores do órgão, a menos que não houvesse esta opção. Todos os demais cargos deveriam ser ocupados por servidores do órgão.

Uma nova gratificação, criada com os valores das atuais e de outras parcelas existentes, deveria ser destinada àqueles servidores que chegaram à senioridade e exercem liderança técnica, mesmo sem poder formal. Assim, um técnico ou um gestor preparado ao longo do tempo, que fosse um formador de pessoas e tivesse o perfil de reserva moral e técnica da instituição, deveria ser remunerado por realizar tarefas de disseminação de tecnologia e conhecimento. Talvez, consoante sugestão de Abrúcio (2007), se pudesse criar um grupo de servidores com este perfil, os quais funcionariam como memória da administração (e claro, também das áreas fins), e que, quando não exercendo cargo de confiança, mantivessem algum tipo de diferencial para permanecerem ativos, motivados e com papel de destaque mesmo em uma administração que não os utilizasse em funções de comando.

Tratando-se de uma primeira proposta, sabe-se que há uma grande dificuldade em se estabelecerem parâmetros funcionais para que o serviço público trabalhe, em algumas ocasiões, por projeto. A burocracia é demasiadamente pesada e seus membros têm dificuldade para absorver esta cultura ou operar com duas culturas ao mesmo tempo. Os líderes técnicos e administrativos, conforme definidos acima, teriam esta incumbência. Liderando projetos, programas e desenvolvimento de novos sistemas em função do planejamento estratégico da instituição, coordenariam

os servidores e consultores contratados e seriam responsáveis pela dinamização da instituição. Poderiam formar um escritório de projetos de desenvolvimento da instituição que, entre outras funções, fariam o estudo das melhores práticas no serviço público, propostas de alteração de padrões de atendimento a necessidades dos clientes internos e externos do órgão, enfim, toda uma gama de trabalhos que utilizaria sua *expertise* e manteria sua motivação. Em função de sua posição no escritório de projetos, receberia valores equivalentes aos DASs 1, 2 ou 3, sem que isto significasse algum poder formal. O coordenador deste escritório deveria ser um membro da alta administração com flexibilidade para comandar uma área de múltiplo foco e torná-la efetiva no âmbito da instituição.

4.5 O AVANÇO DO SISTEMA DE MÉRITO SEM IDIOSSINCRASIAS

Os procedimentos de avaliação de cargos e de salários descritos permitirão que se avance no sistema de mérito com uma larga participação dos envolvidos, de forma técnica e politicamente correta. Decisões tomadas em um ambiente democrático são mais demoradas e difíceis, mas têm resultados perenes e estáveis. Havendo uma dinâmica de acompanhamento das mudanças e um palco de negociação constante entre governo e servidores, permitindo-se que as necessidades de ajustes sejam perceptíveis e realizáveis, haveria, como consequência, uma grande diminuição da pressão interna do sistema de recursos humanos do executivo. De outro lado, estes procedimentos poderão ser base para os trabalhos dos estados e municípios, além dos outros poderes da União.

Ao mesmo tempo, há de se considerar que, dentro da realidade política atual do país, os mecanismos de integração, que definem o presidencialismo de coalizão, continuarão a existir. Os cargos em comissão continuarão a ser ocupados em função das realidades de negociação política e são mecanismos que só cessarão com uma séria mudança no panorama partidário e institucional. Assim, o que se pode fazer é estabelecer, gradualmente, critérios para definir como estes cargos serão ocupados. É preciso limitar à esfera dos cargos políticos a concessão para dirigentes de outros órgãos ou instituições, e criar, junto ao governo, mecanismos que exijam determinadas virtudes, conhecimentos e habilidades do indicado para os cargos e limitem o poder discricionário do mandatário. Seria interessante que se criassem listas múltiplas para cada indicação, a exemplo do que ocorre no judiciário. Desta forma, se daria à escolha pelo menos um caráter gerencial, quando não “semimeritocrático”.

É necessário acrescentar que o processo de integração, descrito neste trabalho, acaba sendo o principal obstáculo ao desenho adequado das carreiras no país. Em um sistema de carreiras, como no Ministério Público, Exército e Judiciário, não é admissível o aparelhamento das instituições. Desta forma, o processo de senioridade ocorre naturalmente e independentemente da orientação política do governante do momento, e os mandatários sempre pertencerão aos seus próprios quadros. Evidentemente, ao presidente da República é dada a opção de escolher os seus preferidos para dirigir os órgãos; no entanto, estes devem pertencer ao corpo funcional da instituição. Também é evidente que quando a instituição é gestada desta forma há pouco espaço de manobra e mudança drástica de rumo, o que, se por um

lado limita o poder discricionário do governante, por outro empresta maior estabilidade à função pública. Quanto maior for a experiência democrática no país, maior será a efetividade dos sistemas de carreiras, uma vez que elas são frutos e causa da estabilidade das instituições, o que somente se alcança com o avanço da participação política.

Com relação aos servidores, é imprescindível, após fechada uma página de mudança institucional com a incorporação de muitos antigos celetistas ao regime jurídico único, normalizarem-se as relações destes com o Estado. Passados mais de 20 anos da nova Constituição, não há porque permanecerem os velhos conceitos e idiosincrasias institucionais. O espírito da constituição de 1988 é cidadão, de acolhimento e de superação de uma fase de totalitarismo. Não há porque manter-se má vontade no trato com o servidor que teve sua situação modificada de forma discricionária pelo governo. Não existem falsos servidores, e portanto não procede a escolha de alvos prioritários em casos de redução de despesas – estas configuram atitudes nefastas ao ambiente funcional. Há de se instituírem leis que terminem com as dúvidas sobre enquadramentos e outras realidades do passado. Há muito que caminhar para a superação do autoritarismo e do subdesenvolvimento.

5 CONCLUSÕES

A instituição de sistemas de carreiras bem definidos tecnicamente, e possuidores ainda da qualidade de terem sido democraticamente desenvolvidos, é essencial para a melhoria da qualidade do serviço público. O imenso patrimônio humano obtido ao longo das décadas não pode ser depreciado e subutilizado, como tem sido em muitas ocasiões. O servidor é visto, por alguns, enquanto parte das despesas desnecessárias, valores a serem minimizados, gente que não serve para quase nada. No entanto, é o servidor que atende ao cidadão desassistido, ao carente. Se não ele, quem fará o atendimento e trabalhará pela solução dos problemas da população? A sociedade civil, mesmo se organizando da melhor maneira, não tem sido capaz de dar conta de todos os imensos transtornos e consequências advindas da pobreza e da falta de capital humano, para usar uma expressão ao gosto dos teóricos *moderninhos*. Cabe ao Estado e aos órgãos estatais executarem esta tarefa.

De outro lado, alguns estudos mais aprofundados sobre despesas e quantidade de servidores com relação à população demonstram que o Brasil tem uma das menores quantidades de servidores *per capita* do mundo para atendimento dos problemas do povo. Isto se evidencia quando constatamos as necessidades de ampliação dos sistemas de saúde, as dificuldades de obtenção de professores mais bem qualificados em virtude das baixas remunerações, as carências de pessoal nas diversas áreas de fiscalização e assim por diante. O eventual excesso de despesas públicas advém, de fato, das despesas financeiras com a dívida pública. O país tem arcado com as maiores taxas de juros do planeta e, entre amortizações e juros, se gasta o equivalente a diversas vezes o valor dos dispêndios com pessoal. O trabalho de Garcia (2008) sobre as despesas correntes, no texto para discussão (TD) nº 1319, do Ipea, é absolutamente esclarecedor sobre este assunto. Utilizando-se de dados mais atualizados, o Comunicado da Presidência de número 19, do Ipea, enfatiza estas

constatações, comparando países quanto aos percentuais de funcionários em relação às suas populações economicamente ativa e total, e cotejando os percentuais de gastos públicos em cada país em relação ao respectivo PIB.

Há de se desenvolver políticas de valorização do serviço público, campanhas de esclarecimento junto à opinião pública quanto ao papel do servidor, das dificuldades que encontra e da importância que tem no cômputo geral das atividades do país. Ao mesmo tempo, há necessidade de se ampliarem os mecanismos de participação da sociedade em todos os assuntos estatais, atendendo aos princípios da transparência e *accountability*. O desenvolvimento das carreiras públicas é um destes aspectos. Os efeitos práticos de uma história de desenvolvimento econômico e social *sui generis* devem ser suportados e deve-se planejar o futuro para que tais efeitos sejam administrados e superados.

As técnicas administrativas mais modernas e eficientes de tratamento de cargos e salários devem ser absorvidas pelo Estado, sob risco de se perpetuar a má gestão de recursos humanos. Melhorar os desenhos dos cargos, os processos de trabalho e a permeabilidade social são essenciais para a efetividade do serviço público. Velhos conceitos de imutabilidade dos cargos, inflexibilidade administrativa, autoritarismo e centralismo exacerbados somente tornarão o governo mais distante da sociedade e o país mais afastado de todas as suas potencialidades econômico-sociais.

Os aspectos motivacionais devem ser aperfeiçoados e tratados com inteligência pelo gestor público. Há muitos teóricos que defendem o fim da estabilidade como um grande passo para se alcançar a qualidade, eficácia e eficiência do serviço público. Resta a seguinte questão: para tais objetivos seria mais importante ter o risco de perder o emprego ou a possibilidade de desenvolver uma vida profissional digna? Será que não se estaria correndo o risco de que em algum momento um administrador mais afoito, premido por fatos conjunturais, viesse a destroçar todos os esforços de formação de quadro de pessoal na administração pública? A resposta a estas questões definirá o tipo de administrador que se tem.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. **Diagnóstico geral das administrações pública estaduais – pesquisa PNAGE**. [S.l.; s.n.], setembro de 2005.

ABRÚCIO, F. L. Palestra proferida no Simpósio sobre reforma administrativa e plano de carreira no serviço público feita na Assembléia Legislativa de São Paulo, 1996.

_____. Um estado forte exige gestão moderna. **Revista Época**, São Paulo, 9 de agosto, 2007.

ANDRADE, R. C.; JACCOUD, L. B. (Orgs.). **Estrutura e organização do poder executivo**. Brasília: ENAP, 1993.

AZEVEDO, C. B.; LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos Burocrático e Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Ano 54, n.1, Jan – Mar, 2003.

BRESSER PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. Versão de 11 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.Passos.Reforma.Gerencial.pdf>>.

_____. O Estado necessário para a democracia possível na América Latina. Agenda sobre a estatalidade para a democracia na América Latina, Versão de 29 de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2608/TD%20184%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf;jsessionid=56230AC9D424EE4E18CBEEA11326E5A3?sequence=1>>.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, n.1, janeiro - abril de 1996.

GARCIA, R. C. **Despesas correntes da União: visões, omissões e opções**. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para Discussão n. 1319).

IPEA. **Emprego público no Brasil, comparação internacional e evolução recente**. Brasília: Comunicado da Presidência, n. 19, 30 de março de 2009.

LEOPOLDO, R. Unger: governo quer diretrizes para modernizar Estado. **Estado de São Paulo**, 09 fevereiro de 2009.

Medida Provisória nº 440-d, de 2008 – Redação Final – Proposta de Conversão em Lei.

MONTANA, P. J.; CHARNOV, B. H. **Administração**. São Paulo: Saraiva, 2000.

SANTOS, L. A. A organização de planos de carreira no serviço público federal - Evolução, conceitos, limites e possibilidades. Dissertação (mestrado), Universidade de Brasília, 1996.

SILBERMAN, B. **Cages of reason** - The rise of rational State in France, Japan, The United States and Great Britain. Chicago University, 1993.

STONER, J.; FREEMAN, A. F.; EDWARD, R. **Administração**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1995.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CASELLA, D. M. A. **Administração Pública no Brasil – Breve análise de seus institutos**. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/7063/1/administracao-publica/pagina1.html>>.

CRUZ, R. P. **Carreiras de Estado e cargos em comissão no Brasil pós-1994 pela perspectiva teórica de Silberman: a consolidação de uma burocracia de tipo gerencial**. São Paulo: Dissertação (mestrado), Fundação Getúlio Vargas, 2008.

FERREIRA, M. D. Carreiras típicas de Estado: profissionalização do servidor e núcleo estratégico. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 3, n. 34, agosto de 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=397>>. Acesso em: 09 março de 2010.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil - Crises e Mudanças de Paradigmas**. São Paulo: FAPESP, 2ª edição, 2000.

MARRONI F. **Trabalhadores: O servidor público enquanto cidadão**. Fundação Perseu Abramo, 1994.

REIS, L. B. **A comunicação como componente na qualidade do serviço**. Disponível em: <http://www.comunicacaoempresarial.com.br/comunicacaoempresarial/artigos/comunicacao_corporativa/artigo12.php>.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Renato Rodrigues Bueno

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

Helenne Schroeder Sanderson (estagiária)

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares