

# Gestão de Pessoas em Ação



## **Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos**

Esther Dweck – Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

### **Secretaria de Gestão de Pessoas**

José Celso Cardoso Jr. – Secretário(a) de Gestão de Pessoas

Regina Coeli Moreira Camargos – Secretária Adjunta de Gestão de Pessoas

### **Diretoria de Provimento e Movimentação de Pessoal**

Maria Aparecida Chagas Ferreira – Diretora

### **Diretoria de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas**

Eduardo Almas – Diretor

### **Diretoria de Soluções Digitais e Informações Gerenciais**

Antônio Fiuza de Sousa Landim – Diretor

### **Diretoria de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos**

Marco Aurelio Alves da Cruz – Diretor

---

#### **Colaboraram com esta Edição:**

Andrea Maria Rampani – Servidora Pública na SGP/MGI

Antônio Fiuza de Sousa Landim – Diretor de Soluções Digitais e Informações Gerenciais na SGP/MGI

Antônio José Correa Junior – Chefe da Divisão na SGP/MGI

Armando Palermo Funari – Bolsista do Ipea e membro do INCT em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial

Bárbara Cunha de Carvalho – Servidora Pública na SGP/MGI

Camila Pozzer – Servidora Pública na SGP/MGI

Carolina Sgaraboto – Servidora Pública na SGP/MGI

Cilair Rodrigues de Abreu – Secretário de Serviços Compartilhados no MGI

Delciene Pereira – Coordenadora Geral na SGP/MGI

Douglas Andrade da Silva – Ex-Diretor de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas no MGI

Eduardo Almas – Coordenador Geral na SGP/MGI

Fernando André Santana de Souza – Coordenador Geral na SGP/MGI

Iara Alves – Diretora de Educação Executiva na Enap.

Irene Albuquerque Azevedo Gomes – Coordenadora Geral na SGP/MGI

Janice Oliveira Godinho – Chefe de Divisão na SGP/MGI

José Celso Cardoso Jr. – Secretário de Gestão de Pessoas no MGI

José Lopez Feijóo – Secretário de Relações de Trabalho no MGI

Laura Cristina Melo Teixeira – Bolsista do Ipea e membro do INCT em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial

Lorena Fonseca de Medeiros – Coordenadora Geral na SGP/MGI

Marco Aurélio Alves da Cruz – Diretor de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos na SGP/MGI

Marco Aurélio Costa – Servidor do Ipea e membro do INCT em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial

Maria Aparecida Chagas Ferreira – Diretora de Provimento e Movimentação na SGP/MGI

Patrícia Mariane Kavalco – Servidora Pública na SGP/MGI

Regina Coeli Camargos – Secretária-Adjunta de Gestão de Pessoas no MGI

Roberto Pojo – Secretário de Gestão e Inovação no MGI

Rogério Mendes Meneguim – Coordenador Geral na SGP/MGI

Ronan Ribeiro Côrtes – Coordenador Geral na SGP/MGI

Simone Reis Flores – Servidora Pública na SGP/MGI

Tamara Talita Rodrigues Dias – Bolsista do Ipea e membro do INCT em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial

Tatiana Dias Silva – Diretora de Avaliação, Monitoramento e Gestão da Informação no MIR

Thiago de Souza Alves – Servidor Público na SGP/MGI

---

Gestão de Pessoas em Ação. - v.1 (dez. 2023) - . - Brasília: Secretaria de Gestão de Pessoas, 2023 - .

v.

Irregular.

1. Gestão de pessoas - Recursos humanos. 2. Serviço público - Relação trabalhista. 3. Serviço público - Concurso público nacional unificado.

I. BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

CDD: 658.3

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca SRA-MGI/MG

# Sumário

1. Reconstruindo e transformando o estado brasileiro pela gestão de pessoas e democratização das relações de trabalho no setor público federal.	08
2. O Poder da negociação: conquistas e desafios da MNNP.	11
3. Passos para a construção e compartilhamento de uma visão sistêmica sobre a gestão de pessoas e as relações de trabalho no serviço público federal brasileiro.	16
4. Planejamento e dimensionamento da força de trabalho no setor público federal brasileiro: perspectiva e redesenho do estado para o século XXI.	21
5. Concurso Público Nacional Unificado: solução para a ampliação e a democratização do acesso da população brasileira às vagas públicas de âmbito federal.	24
6. Concurso público nacional unificado e a busca por um serviço público com a cara do brasil.	27
7. O momento situacional do concurso público nacional unificado.	31
8. Cobertura territorial e populacional do concurso público nacional unificado: um caminho para promover a igualdade de oportunidades.	35
9. Por um sistema de carreiras racional e efetivo no serviço público federal brasileiro.	38
10. Proposta para um novo sistema de carreiras na administração pública federal brasileira: diretrizes, cautelas e recomendações.	41
11. Nem remuneração variável permanente, nem punição administrativa para a demissão: uma visão alternativa para o tema do desempenho no setor público brasileiro.	45
12. A política nacional de desenvolvimento de pessoas (PNDP) e a profissionalização dos servidores federais.	49
13. Lideranças na gestão pública no brasil: a experiência do programa lideragov para a profissionalização dos cargos de alto escalão do governo federal.	55
14. Valorização profissional e alocação ótima na administração pública federal brasileira.	58
15. Mundo digital, riscos cibernéticos e soluções de segurança e efetividade na administração pública federal brasileira.	61
16. Digitalização a serviço das pessoas: segurança, praticidade e transparência para os assentamentos funcionais dos servidores e servidoras públicas federais.	64

# Gestão de Pessoas em Ação

## Volume 1 (dezembro 2023)

1. Reconstruindo e Transformando o Estado brasileiro pela gestão de pessoas e democratização das relações de trabalho no setor público federal. – 02 / 08 / 2023

<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/reconstruindo-e-transformando-o-estado-brasileiro-pela-gestao-de-pessoas-e-democratizacao-das-relacoes-de-trabalho-no-setor-publico-federal/>

2. O Poder da Negociação: conquistas e desafios da MNPN. – 16 / 11 / 2023

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-poder-da-negociacao-16112023>

3. Passos para a Construção e Compartilhamento de uma Visão Sistêmica sobre a Gestão de Pessoas e as Relações de Trabalho no Serviço Público Federal Brasileiro. – Inédito

4. Planejamento e Dimensionamento da Força de Trabalho no Setor Público Federal Brasileiro: perspectiva e redesenho do Estado para o século XXI. – 01 / 12 / 2023

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/planejamento-e-dimensionamento-da-forca-de-trabalho-no-setor-publico-federal-01122023>

5. Concurso Público Nacional Unificado: solução para a ampliação e a democratização do acesso da população brasileira às vagas públicas de âmbito federal. – 28 / 08 / 2023

<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/concurso-publico-nacional-unificado-solucao-para-a-ampliacao-e-a-democratizacao-do-acesso-da-populacao-brasileira-as-vagas-publicas-de-ambito-federal/>

6. Concurso Público Nacional Unificado e a Busca por um Serviço Público com a cara do Brasil. – 13 / 09 / 2023

<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/concurso-publico-nacional-unificado-e-a-busca-por-um-servico-publico-com-a-cara-do-brasil/>

7. O Momento Situacional do Concurso Público Nacional Unificado. – 10 / 10 / 2023

<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/o-momento-situacional-do-concurso-publico-nacional-unificado/>

8. Cobertura Territorial e Populacional do Concurso Público Nacional Unificado: um caminho para promover a igualdade de oportunidades. – 13 / 10 / 2023

<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/cobertura-territorial-e-populacional-do-concurso-publico-nacional-unificado-um-caminho-para-promover-a-igualdade-de-oportunidades/>

9. Por um Sistema de Carreiras Racional e Efetivo no Serviço Público Federal Brasileiro. – 31 / 08 / 2023

<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/por-um-sistema-de-carreiras-racional-e-efetivo-no-servico-publico-federal-brasileiro/>

10. Proposta para um Novo Sistema de Carreiras na Administração Pública Federal Brasileira: diretrizes, cautelas e recomendações. – 19 / 12 / 2023

<https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/205>

11. Nem Remuneração Variável Permanente, nem Punição Administrativa para a Demissão: uma visão alternativa para o tema do desempenho no setor público brasileiro. – 18 / 09 / 2023

<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/nem-remuneracao-variavel-permanente-nem-punicao-administrativa-para-a-demissao-uma-visao-alternativa-para-o-tema-do-desempenho-no-setor-publico-brasileiro/>

12. A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) e a profissionalização dos servidores federais. – 19 / 09 / 2023

<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/a-politica-nacional-de-desenvolvimento-de-pessoas-pndp-e-a-profissionalizacao-dos-servidores-federais/>

13. Lideranças na Gestão Pública no Brasil: a experiência do programa LideraGov para a profissionalização dos cargos de alto escalão do governo federal. – 24 / 08 / 2023

<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/liderancas-na-gestao-publica-no-brasil-a-experiencia-do-programa-lideragov-para-a-profissionalizacao-dos-cargos-de-alto-escalao-do-governo-federal/>

14. Valorização Profissional e Alocação Ótima na Administração Pública Federal Brasileira. – 18 / 10 / 2023

<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/valorizacao-profissional-e-alocacao-otima-na-administracao-publica-federal-brasileira/>

15. Mundo Digital, Riscos Cibernéticos e Soluções de Segurança e Efetividade na Administração Pública Federal Brasileira. – 11 / 10 / 2023

<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/mundo-digital-riscos-ciberneticos-e-solucoes-de-seguranca-e-efetividade-na-administracao-publica-federal-brasileira/>

16. Digitalização a Serviço das Pessoas: segurança, praticidade e transparência para os assentamentos funcionais dos servidores e servidoras públicas federais. – 28 / 09 / 2023

<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/digitalizacao-a-servico-das-pessoas-seguranca-praticidade-e-transparencia-para-os-assentamentos-funcionais-dos-servidores-e-servidoras-publicas-federais/>



# Apresentação: o profissional público do futuro



recionar os serviços que realiza na condição de agente público para a solução das necessidades e ativação da cidadania; iii) mentalidade digital, vale dizer, capacidade de buscar e experimentar novas ideias e formas de trabalhar; iv) agir comunicativo, ou seja, a

**N**a literatura e nos debates correntes sobre o assunto, enfatiza-se muito as características e atributos pessoais considerados necessários ou desejáveis na formação e atuação do profissional público do futuro.

Da Matriz de Competências Transversais consolidada pela Enap<sup>1</sup>, por exemplo, têm-se que as características consideradas indispensáveis aos servidores e servidoras públicas do futuro, estão aquelas relacionadas: i) à resolução de situações com base em evidências, isto é, capacidade de desenvolver políticas, serviços e produtos de forma incremental e experimental, além de garantir decisões orientadas e apoiadas em dados e informações críveis; ii) foco nos resultados para a cidadania; capacidade de compreender e di-

capacidade de estabelecer e manter interações em contextos de constante mudança, escutando, indagando e expressando ideias de forma efetiva e colaborativa; v) estimular o apoio e o envolvimento das pessoas, de forma contínua e compartilhada; vi) valores éticos, tais como, responsabilidade, integridade, retidão, transparência e equidade, visando à resolução colaborativa de problemas; e vii) visão sistêmica, que é a capacidade de desafiar o status quo, alterar padrões e estabelecer parcerias incomuns, com vistas a impactar processos decisórios e a gestão cotidiana de programas e os projetos no âmbito do setor público (Enap, 2020).

Por sua vez, da resenha realizada pela Enap<sup>2</sup> a partir de estudos internacionais sobre características e condicionantes da motivação

ao serviço público, vê-se que a ênfase recai sobre os seguintes aspectos: i) a atração para formulação de políticas públicas; ii) o comprometimento com o interesse público; iii) a justiça social; iv) o dever cívico; v) a compaixão; e vi) o auto sacrifício. Como conclusão, a resenha aponta “não ser possível afirmar que a utilização dos instrumentos para mensurar motivação no processo seletivo é a causa de certos países possuírem servidores públicos mais motivados atuando no setor público. Apesar de não haver evidência causal de que os instrumentos induzem um aumento de servidores motivados atuando no governo, a revisão sistemática da literatura aponta que organizações públicas deveriam avaliar o nível de motivação de candidatos a uma vaga no setor público e considerar seu resultado em decisões sobre recrutamento” (Enap, 2023)

Em ambos os casos, é claro que estão corretos e são pertinentes os respectivos apontamentos. Mas, diga-se de passagem, nem se pode dizer que eles sejam todos originais ou de fato inovadores, haja vista que desde Max Weber vários deles sempre compuseram o cerne dos estudos sobre o tema.

Desta forma, consideramos necessário acrescentar ao tema e ao debate em curso duas dimensões que se complementam aos aspectos anteriores que compõem, na realidade, o escopo principal do que costumamos chamar de Ethos Público.

A primeira delas podemos chamar de conhecimento crítico e denso sobre a realidade brasileira. Ela diz respeito ao fato de que nem a formação nem a atuação do profissional público do futuro poderiam jamais prescindir (ou ter historicamente prescindido) do entendimento pessoal e profissional de cada pessoa sobre os contextos histórico, social,

cultural, econômico, político, institucional etc. nos quais ou a partir dos quais o desempenho individual ou o exercício profissional dos servidores acontece.

A compreensão da relação entre economia e reprodução das desigualdades na sociedade brasileira exige um esforço de interpretação acerca dos aspectos histórico-estruturais que explicam a constituição do Brasil enquanto nação, procurando resgatar os determinantes da sua formação econômica e social desde o nosso passado colonial.

Aqui, o eixo central de conteúdos envolve o domínio dos principais fatores explicativos em relação aos problemas da realidade social brasileira e de que modo o Estado, em parceria direta ou articulação com agentes do mercado e da própria sociedade, pode atuar para mitigá-los. Compreender a relação entre os macroproblemas que estruturam a realidade brasileira e a necessidade de articular soluções por meio de políticas multissetoriais é condição necessária para o sucesso de iniciativas governamentais que tanto busquem combater desigualdades históricas como valorizar a imensa diversidade de formações e vocações da população brasileira.

A segunda dimensão se refere à necessidade de conhecimento crítico e denso sobre as relações entre Estado, Políticas Públicas e Desenvolvimento. Assim como a anterior, essa dimensão é importante porque estamos hoje imersos em uma realidade institucional cada vez mais complexa, com múltiplas possibilidades interpretativas, variando desde tradições positivistas (abordagens por ciclos e por policy design ou abordagens por agendas e coalizões) a pós-positivistas e estudos críticos (abordagens por discursos e discursividades ou abordagens por argumentos e valores).

Além de exemplos de lentes analíticas que buscam fazer pontes entre as tradições (abordagens por governança e pela instrumentação da ação pública e abordagens por burocracia e pelo ativismo institucional) e novas vertentes (abordagens pelo consumidor e abordagens por emoções e multiatorialidade).

Todas as dimensões apontadas até aqui são importantes referenciais para contextualizar e fundamentar as abordagens contemporâneas sobre as funções públicas que correlacionam os temas e as esferas do Estado, das Políticas Públicas e do Desenvolvimento Nacional, tais quais, por exemplo, as do planejamento, orçamento e gestão pública, que estão na base dos processos concretos de formulação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das políticas governamentais no Brasil.

Em síntese, tudo somado, tanto o conhecimento sobre a realidade brasileira, quanto sobre as relações entre Estado, políticas públicas e desenvolvimento, são dimensões desejáveis – diríamos mais, inescapáveis – da formação e atuação do profissional público do futuro. Isso implica em uma postura proativa da Administração e seus servidores e servidoras, materializada pelo desenvolvimento de políticas públicas de caráter multi, inter ou transdisciplinar. Nesse contexto, o papel do Direito é pensado a partir da necessidade de construção de um arcabouço legal que viabilize o desenvolvimento de políticas que têm como finalidade a efetivação de direitos fundamentais e a emancipação social.

Neste sentido, sendo o Estado organizado em moldes jurídicos, é relevante analisar os temas que percorrem o Direito Constitucional, que versa sobre a organização jurídica do Estado enquanto comunidade política,

e o Direito Administrativo, que regulamenta o funcionamento cotidiano do aparato estatal. Em ambos os casos, o Direito influencia o desenho e o funcionamento das políticas públicas, aspecto este que vai muito além do caráter meramente instrumental das normas para o correto processamento dos atos administrativos.

Desta maneira, indo além de uma abordagem tradicional de Direito Constitucional ou Administrativo, que visa a abarcar conteúdos sobre as relações positivas entre Estado, Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento, deve-se também avançar sobre questões voltadas à mobilização de instrumentos jurídicos aptos a realizar as finalidades últimas da atuação programática – e vale dizer: republicana e democrática – do Estado brasileiro contemporâneo.

Essas são algumas apostas analíticas e políticas que vem orientando o trabalho de construção de uma visão sistêmica e contemporânea para a gestão de pessoas e relações de trabalho no setor público federal brasileiro, conjuntamente, pela Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e pela Secretaria de Relações de Trabalho (SRT).

Desta feita, nesta primeira edição da revista Gestão de Pessoas em Ação, trazemos um apanhado bastante representativo dos trabalhos e projetos em curso na SGP e SRT, com vistas a demonstrar que as apostas acima delineadas vão ganhando concretude institucional e programática no âmbito do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

**Boa leitura a todas e todos!**



# 1. Reconstruindo e Transformando o Estado brasileiro pela gestão de pessoas e democratização das relações de trabalho no setor público federal

Publicado em 02 / 08 / 2023



O novo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) nasceu como desmembramento acertado do Ministério da Economia, mas não se trata apenas de um empacotamento de secretarias já existentes. Embora o foco tradicional das mesmas esteja mantido, ele foi ampliado, pois há novas abordagens, missões e desafios colocados a cada uma delas, assim como há a imensa tarefa da reconstrução com transformação institucional do Estado, sem o que o próprio processo de governar estará em risco no governo Lula.

A principal tarefa, de início, consiste em recuperar a capacidade governativa que foi destroçada ao longo dos últimos anos. Isso é condição necessária para conseguir colocar em movimento – de modo rápido e eficaz – as novas políticas e prioridades governamentais no menor intervalo de tempo possível. Daí a relevância de uma reconstrução com transformação do aparelho de Estado de natureza republicana e democrática, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral, condição inescapável para redirecionar a ação governamental, (re)criar e fortalecer as capacidades estatais para o atendimento das necessidades vitais da população.

Para tanto, o MGI está organizado a partir

de três eixos complementares de atuação, que agrupam de forma orgânica as suas secretarias (SETE, SSC, SEGES, SGP, SRT, SGD, SEST, SPU e AN), empresas (Dataprev) e fundações (Enap e Funpresp). São eles: i) gestão de pessoas e do desempenho institucional do setor público federal; ii) gestão de processos, digitalização e entregas efetivas de bens e serviços à população; iii) gestão e governança de empresas públicas e patrimônios da União.

Desses três grandes eixos estratégicos, importa aqui destacar o de gestão de pessoas e do desempenho institucional do setor público federal. Além das questões administrativas cotidianas relacionadas à centralização de serviços de inativos, pensionistas e órgãos extintos, bases de dados e informações gerenciais de órgãos e pessoas, esse eixo de atuação ministerial também se responsabiliza pela alocação e movimentação de servidores, concursos, carreiras públicas e relações laborais, remuneração, saúde e segurança no trabalho. Em seu cerne estão o planejamento e dimensionamento da força de trabalho no setor público federal, cada vez mais dotados de iniciativas que promovam os direitos humanos, a representatividade, a diversidade e a inclusão no próprio interior do Estado, bem como a valorização e

profissionalização do funcionalismo público civil e das funções públicas ao longo do tempo, com redirecionamento da gestão e atuação das pessoas para o atendimento das necessidades e garantia de direitos da população.

Uma vez que se entenda que os serviços públicos são altamente intensivos em recursos humanos, percebe-se a relevância de estruturas administrativas e inovações centradas em gestão de pessoas e gestão de desempenho. Assim, além do aperfeiçoamento dos concursos públicos como forma principal de ingresso em cargos públicos e do Regime Jurídico Único (RJU) como normativo principal de regulação dos mesmos, há cinco fundamentos que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança e por incentivos corretos à produtividade e ao desempenho institucional satisfatório dos servidores e organizações.

São eles: i) estabilidade na ocupação, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando a proteção contra assédios e arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador; ii) remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral; iii) escolaridade e qualificação elevadas desde a entrada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; iv) cooperação – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público; e v) liberdade de organização e autonomia de atuação sindical no setor público.

Com vistas a dar concretude institucional a tais princípios, cabe destacar a reativação em 2023 da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP). Ela havia sido instituída em

2003, no primeiro mandato presidencial de Lula, mas foi interrompida em 2016 e assim permaneceu até o início do mandato presidencial ora em curso. Durante os catorze anos em que este instrumento de participação e negociação foi utilizado pelos governos Lula e Dilma, foram realizados 175 Termos de Acordos, que beneficiaram cerca de 1,2 milhão de servidores públicos federais ativos, aposentados e pensionistas.

Com a reinstalação da mesa, o governo retomou o diálogo com os servidores públicos e voltou a incentivar a construção de canais participativos de natureza deliberativa, reconhecendo a valorização das relações do trabalho como pressuposto para a democratização do Estado. O primeiro acordo fechado na Mesa de Negociação em maio de 2023 entre o MGI e as entidades representativas de servidores públicos federais resultou em reajuste salarial de 9% para todos e aumento de 43,6% no auxílio-alimentação.

No dia 11 de julho de 2023, por sua vez, com a assinatura conjunta do protocolo que reinstituiu a MNNP por parte das bancadas governamental e sindical, e a publicação do regimento interno, as regras de organização e funcionamento foram oficializadas. Deste modo, a mesa é composta por duas bancadas. A bancada sindical é composta por vinte representantes das entidades sindicais representativas e de abrangência nacional, organizadas de acordo com o art. 8º da Constituição de 1988, escolhidos entre seus pares, e por um representante de cada Central Sindical que tenha entidade sindical filiada que represente servidores e empregados públicos civis da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

De seu lado, a bancada governamental, expressando o peso político e institucional que o governo Lula tem dado a este tema, está

composta por um representante de cada um dos seguintes órgãos: i) Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; ii) Casa Civil da Presidência da República; iii) Secretaria-Geral da Presidência da República; iv) Ministério da Fazenda; v) Ministério do Planejamento e Orçamento; vi) Ministério do Trabalho e Emprego; vii) Ministério da Educação; viii) Ministério da Saúde; e ix) Ministério da Previdência Social.

Desse modo, a MNNP constitui-se em um sistema de negociação que busca abarcar tudo que se relaciona com a vida laboral de servidores e servidoras públicos federais, e prevê três modalidades de negociação, a saber:

- i. A Mesa Central recebe a pauta comum a todos/as servidores/as públicos federais entregue à MNNP; nela as reuniões da mesa são trimestrais e extraordinárias sempre que necessário e de comum acordo entre as bancadas;
- ii. As Mesas Setoriais são espaços de negociação de condições e relações de trabalho, sem impacto orçamentário, a serem instaladas nos ministérios e órgãos de governo, e são compostas por representantes dos sindicatos dos/as servidoras/es e por representantes do governo indicados/as pelo/a dirigente máximo/a do ministério ou órgão; e
- iii. As Mesas Específicas e Temporárias, enfim, recepcionarão as pautas específicas apresentadas pelas entidades representativas das carreiras do funcionalismo, que tenham impacto orçamentário. As demandas serão apresentadas à SRT – Secretaria de Relações de trabalho do MGI, que juntamente com a SGP – Secretaria de Gestão de Pessoas, constituirão as mesas com representantes das entidades dos/as servidores/as e com representantes oficiais do órgão ou ministério em

que atuam os/as servidores/as. Essas mesas serão encerradas ao final das negociações.

Com isso, a Mesa Nacional de Negociação Permanente representa a construção de um espaço democrático de diálogo com servidores/as em busca de aprimorar as relações e condições de trabalho para que o Estado possa prestar à população o melhor serviço público que lhe seja possível e necessário. Nesse sentido, a futura regulamentação da convenção 151 da OIT, que o atual mandato do presidente Lula pretende levar a cabo, preencherá uma lacuna deixada pela Constituição de 1988, pois esta reconheceu o direito de servidores/as se organizarem coletivamente em sindicatos, mas não lhes outorgou o direito de negociação coletiva.

Ao fim e ao cabo, para o MGI trata-se de deflagrar e coordenar mudanças institucionais que, guiadas pelos princípios e objetivos da inovação pública e da inclusão social, permitam ao Estado brasileiro reinventar-se rumo à construção de uma administração profissional condizente com os grandes desafios nacionais da contemporaneidade. As evidências disponíveis demonstram a relevância das organizações e carreiras públicas sãs, saudáveis e sustentáveis para qualquer projeto de desenvolvimento que se almeje ao Brasil neste século XXI.

Desmontar tais capacidades significaria, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de cem anos de República, como comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população – sobretudo a mais vulnerável – justamente num contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexidade e exclusão, frente às quais soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

## 2. O Poder da Negociação: conquistas e desafios da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP

Publicado em 16 / 11 / 2023



O regime democrático deve ser continuamente aperfeiçoado e essa tarefa requer, necessariamente, ampliar e institucionalizar o diálogo do Estado com os diversos setores da sociedade.

A negociação coletiva trabalhista é um importante canal de diálogo social ressaltado pela Organização Internacional do Trabalho em diversas normas e convenções e se destina a tratar os conflitos entre capital e trabalho, empregados e empregadores. Governos que valorizam a negociação coletiva investem no aprimoramento do diálogo democrático para reconhecer, compreender e encaminhar soluções para os conflitos inerentes às relações de trabalho.

É com esse espírito e intenção que o governo do Presidente Lula retomou o diálogo institucional com os servidores federais por meio de um sistema de negociação denominado de Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP).

A MNNP é um sistema de negociação cujo objetivo é abordar diversos aspectos da vida laboral dos servidores e servidoras da Administração Pública Federal (APF). Ele está estruturado em três espaços de diálogo e tomada de decisões, também denominados de mesas de negociação. São elas:

- i. Mesa central, que recebe a pauta comum das entidades representativas dos servidores e servidoras, cujas reuniões ordinárias são trimestrais. Quando necessário e de comum acordo entre as bancadas sindical e governamental, podem ocorrer reuniões extraordinárias;
- ii. Mesas setoriais, nas quais serão tratadas questões sem impacto orçamentário relacionadas às condições de trabalho na APF. Essas mesas serão instaladas nos ministérios e órgãos do governo e delas participarão as entidades representativas dos servidores e servidoras e representantes dos respectivos ministérios e órgãos;
- iii. Mesas específicas e temporárias, que recebem demandas com impactos orçamentários relacionadas às diversas carreiras da APF. Delas participam as entidades representativas dos servidores e servidoras, os representantes de órgãos ou ministérios, gestores, gestoras, assessores e assessoras das secretarias de Relações de Trabalho (SRT) e de Gestão de Pessoas (SGP).

## **A experiência de negociação coletiva com os servidores federais nos governos anteriores do Presidente Lula e da ex-presidenta Dilma**

A Constituição de 1988 assegurou aos servidores públicos o direito de livre associação sindical, entretanto, se omitiu em relação ao direito de negociação coletiva. Isso causou um vácuo político e jurídico nas relações de trabalho entre os servidores e o Estado, embora a Lei 8.112/1990, que instituiu o Regime Jurídico Único (RJU), mencione a negociação coletiva como um instrumento possível de regulação dessas relações.

Por outro lado, desde março de 2013, vigora no país a Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata do tema. Entretanto, para valer efetivamente, essa convenção precisa ser regulamentada pelo Congresso Nacional por meio de um Projeto de Lei.

Esse vácuo gerou constantes dificuldades e tensões na relação entre o Estado empregador, os servidores e servidoras e suas entidades representativas. A regulamentação da Convenção 151 da OIT, que o atual mandato do presidente Lula pretende levar a cabo, preencherá a lacuna deixada pela Constituição de 1988.

Entretanto, a ausência de regulamentação do direito de negociação coletiva não impediu o diálogo e a construção de alternativas para a solução dos conflitos trabalhistas no setor público. Durante os governos anteriores do Presidente Lula e da ex-presidenta Dilma Rousseff, o governo federal manteve processos de negociação com os servidores, servidoras e suas entidades representativas por meio da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), criada em 2003 e coordenada pela Secretaria

de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Os resultados dos processos de negociação realizados na MNNP foram formalizados em Termos de Acordo, que são documentos que consolidam entendimentos estabelecidos entre o Governo Federal e as entidades representativas dos servidores e servidoras da APF direta, autárquica e fundacional. Para terem efetiva validade jurídica, os Termos de Acordo são encaminhados ao Congresso Nacional sob a forma de Projetos de Lei.

Durante os catorze anos de funcionamento da MNNP nos governos anteriores do Presidente Lula e da ex-presidenta Dilma, foram celebrados 175 Termos de Acordos que contemplaram cerca de 1,2 milhão de servidores públicos federais ativos, aposentados e pensionistas.

Em 2003, o protocolo que instituiu a MNNP fundamentou-se em princípios constitucionais, entre os quais destacamos: i) a participação popular, que fundamenta o Estado Democrático de Direito e assegura o controle social dos atos de gestão do governo; e ii) a liberdade sindical, que reconhece a legitimidade dos sindicatos para defender os direitos dos trabalhadores e explicitar os conflitos inerentes às relações de trabalho.

Apesar dos inquestionáveis avanços obtidos na primeira década de funcionamento da MNNP, o governo e as entidades sindicais dos servidores e servidoras não conseguiram regulamentar oficialmente o direito de negociação coletiva no setor público. Esse fato teve sérias consequências após o impeachment da ex-presidenta Dilma.

Os governos Temer e Bolsonaro impuseram grandes obstáculos ao processo de negociação. Além disso, precarizaram as condições de trabalho, atacaram as entidades representativas

dos servidores e servidoras e naturalizaram o assédio moral institucional. Nesse contexto adverso, a ausência de regulamentação do direito de negociação coletiva acirrou os conflitos trabalhistas e levou, algumas vezes, à deflagração de greves cujas consequências foram danosas para população. É sabido que a ausência de negociação e diálogo estimula a conflituosidade nas relações de trabalho e pode afetar negativamente, de forma direta ou indireta, outros setores da sociedade.

### **A retomada do diálogo e da negociação com os servidores, servidoras e suas entidades representativas**

A eleição do Presidente Lula para um terceiro mandato recolocou na agenda a retomada do diálogo e da negociação coletiva e a regulamentação do direito de negociação coletiva.

A MNNP foi reinstalada em fevereiro de 2023 com o propósito inicial de discutir o reajuste salarial e dos benefícios, após sete anos durante os quais uma parcela expressiva dos servidores e servidoras nada obteve. Em maio deste ano foi celebrado, entre o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) e as entidades representativas dos servidores e servidoras, o primeiro Termo de Acordo resultante dessa mesa. As principais conquistas alcançadas foram o reajuste salarial linear e geral de 9% e o aumento de 43,6% no valor do auxílio-alimentação.

No decorrer dos trabalhos da MNNP, aprovou-se a instalação das mesas de negociação setoriais e das mesas específicas e temporárias, cujas atribuições foram comentadas no início desse artigo.

Desde maio até novembro de 2023, a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) recebeu

mais de 60 solicitações formais de instalação de mesas específicas e temporárias para discutir a reestruturação de diversas carreiras da APF. A Secretaria de Relações de Trabalho (SRT), por sua vez, recebeu mais de 50 solicitações de entidades sindicais dos servidores e servidoras para discutir os mais diversos temas.

Desse total, foram oficialmente realizados processos de negociação em mais de vinte mesas específicas e temporárias, dos quais quatro já resultaram na celebração de Termos de Acordo sobre a reestruturação das carreiras da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), da Agência Nacional de Mineração (ANM), dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS) e dos Analistas de Tecnologia da Informação (ATI) em 2023.

Esse processo negocial deverá ter seguimento ao longo dos próximos anos do mandato do presidente Lula.

Neste sentido, cabe mencionar que a atuação da bancada governamental nas mesas específicas e temporárias tem sido pautada por um conjunto de diretrizes de carreiras formuladas pelo MGI. Essas diretrizes pretendem promover a excelência na prestação de serviços públicos; a gestão dinâmica da força de trabalho; a valorização e o desenvolvimento contínuo dos servidores e servidoras; o reconhecimento do mérito individual; a cooperação entre as equipes de trabalho; e uma melhor alocação da força de trabalho. Pretendem também simplificar os planos, carreiras e cargos efetivos; agrupar as carreiras com atribuições semelhantes e priorizar as carreiras e os cargos efetivos de atuação transversal, ou seja, cujas atribuições sejam comuns a diversos órgão e ministérios. Essas diretrizes, na medida em que forem implementadas, promoverão maior harmonização



e racionalização do sistema de carreiras da APF, constituindo-se, desta maneira, em eixo fundamental de uma verdadeira reforma administrativa, cujos objetivos são incrementar as capacidades de atuação do Estado e promover maior desempenho institucional agregado do setor público federal, tanto internamente, como em suas relações com agentes do mercado e da sociedade, dinamizando as entregas e melhorando a qualidade dos bens e serviços prestados à população.

### **As mesas temporárias específicas de negociação: diagnóstico preliminar**

As consequências de um longo período de ausência de diálogo, durante o qual foram frequentes os ataques dos governos aos direitos dos servidores e servidoras e às suas entidades representativas, emergiram nas mesas de negociação na forma de uma insatisfação generalizada.

Ficou patente para os negociadores de ambas as partes a deterioração material e subjetiva das condições de trabalho, o desmonte dos diversos órgãos públicos e o total descaso dos dois últimos governos com as políticas públicas mais elementares. Nesse cenário, era absolutamente previsível que as negociações fossem marcadas por tensões e conflitos que só o diálogo democrático, transparente e persistente pode abordar de forma adequada.

Em relação ao tema das carreiras da APF que está sendo tratado nas mesas específicas e temporárias, o diagnóstico preliminar é desafiador. Atualmente, existem no Poder Executivo Federal 43 planos de cargos, 117 carreiras, mais de 2.000 cargos efetivos e cerca de 250 tabelas remuneratórias diferentes. A complexidade do atual sistema de carreiras dificulta a gestão e a racionalização das

atividades governamentais e as respectivas entregas à sociedade. Observa-se, ademais, grandes desigualdades remuneratórias; inadequação de diversos cargos às transformações recentes no mundo do trabalho e à entrega eficaz das políticas públicas; diferenças remuneratórias injustificáveis entre cargos com atribuições semelhantes; e critérios ainda passíveis de aperfeiçoamentos para a movimentação funcional, a realização de concursos e o provimento de vagas.

Esse quadro complexo dificulta enormemente a gestão de pessoas na APF e, conseqüentemente, a implementação de políticas de desenvolvimento e de gestão de desempenho dos servidores. Além disso, enseja disputas deletérias entre as categorias do funcionalismo federal. Aquelas que têm maior influência no Legislativo e peso no Executivo podem mais facilmente conquistar suas reivindicações.

Dado esse quadro e as costumeiras restrições orçamentárias, institucionais e jurídicas, os desafios dos gestores e negociadores são complexos e diversos. Não existem soluções rápidas nem fáceis no horizonte imediato.

Para lidar com esses imensos desafios é necessário, primeiramente, afirmar que a democracia é o princípio e o método que norteia o processo de negociação. Como princípio, entende-se que a democracia é a única forma de tratamento e solução de conflitos numa sociedade marcada por imensas desigualdades e frequentes experiências autoritárias. Como método, supõe persistência, criatividade e disponibilidade para a construção de acordos mais perenes, mesmo diante de fortes tensões e divergências.

Em segundo lugar, é preciso manter a confiança e a boa-fé entre o governo e as entidades sindicais de servidores e servidoras. A maioria



das categorias e as suas entidades sindicais têm a memória do quão positivos foram os governos anteriores de Lula e Dilma sob o ponto de vista das conquistas materiais e políticas, reconhecem os reveses dos últimos anos e estão empenhadas em reconstruir o diálogo em bases democráticas.

Do lado do governo, além de um firme compromisso com a transparência e o diálogo, existe a compreensão sobre as dificuldades enfrentadas pelos servidores e servidoras, entre elas, o assédio moral institucionalizado na gestão de pessoas, o sucateamento das condições de trabalho, a desvalorização profissional, a falta de perspectivas de progressão funcional e as desigualdades remuneratórias. Quanto ao assédio moral, vale registrar que o governo federal instituiu Grupo de Trabalho Interministerial, com a participação de 10 órgãos, para elaboração de Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na APF, o qual deverá ser entregue até o final de 2023.

Tudo somado, o restabelecimento de relações democráticas nos processos de negocia-

ção requer, de ambas as partes, num contexto de inegáveis restrições, um elevado grau de realismo, prudência e parcimônia na formulação de propostas e contrapropostas. Exige também o abandono de posturas isoladas e imediatistas que podem resultar em consequências indesejáveis do ponto de vista orçamentário, da racionalização do sistema de carreiras e da própria gestão de pessoas.

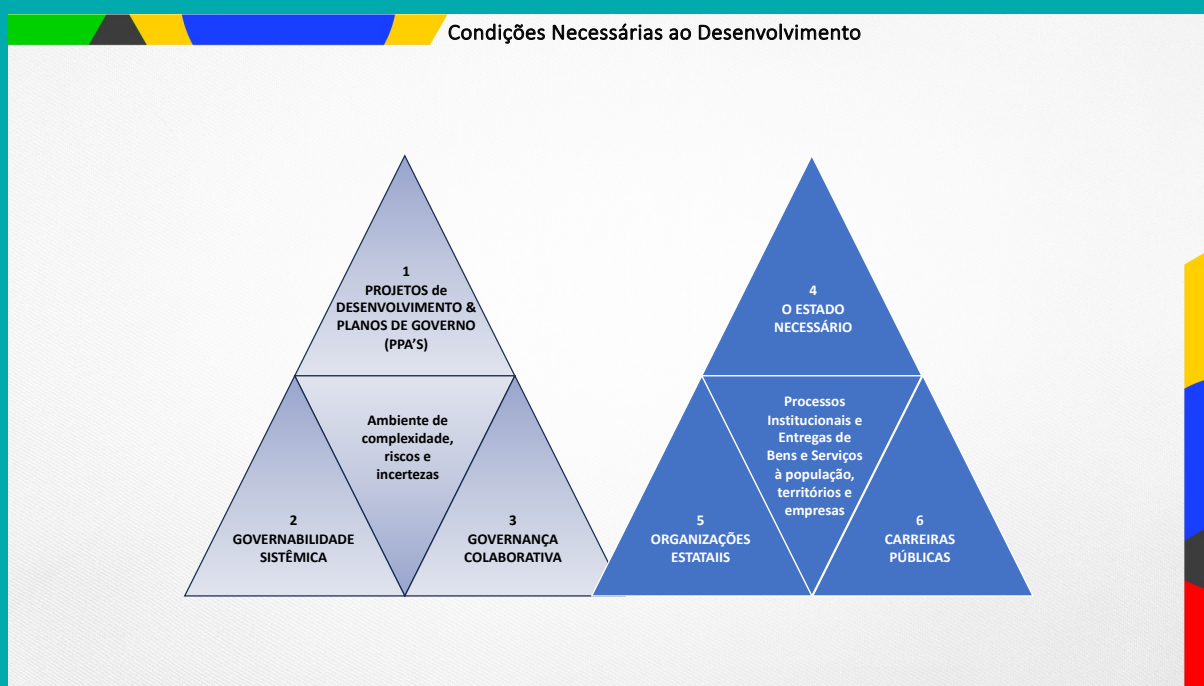
Por fim, o diálogo nas mesas de negociação precisa caminhar em direção a uma visão de futuro sobre o Estado, as relações de trabalho e a gestão de pessoas na APF. É preciso enfrentar certas características históricas e estruturais do Estado brasileiro, entre elas, o autoritarismo, o corporativismo, o burocratismo, o privatismo, o escapismo e o imediatismo que, infelizmente, ainda estão presentes na administração pública brasileira.

Acreditamos que, com tenacidade e espírito republicano, criaremos bases materiais e dialógicas mais fortes e perenes para o enfrentamento e superação positiva dos problemas apontados.

### 3. Passos para a Construção e Compartilhamento de uma Visão Sistêmica sobre a Gestão de Pessoas e as Relações de Trabalho no Serviço Público Federal Brasileiro

A gestão de pessoas no serviço público é um processo complexo e dinâmico, entre outras razões, porque os servidores e servidoras que nele ingressam por meio de concurso têm, em tese, um horizonte laboral de mais de 30 anos pela frente.

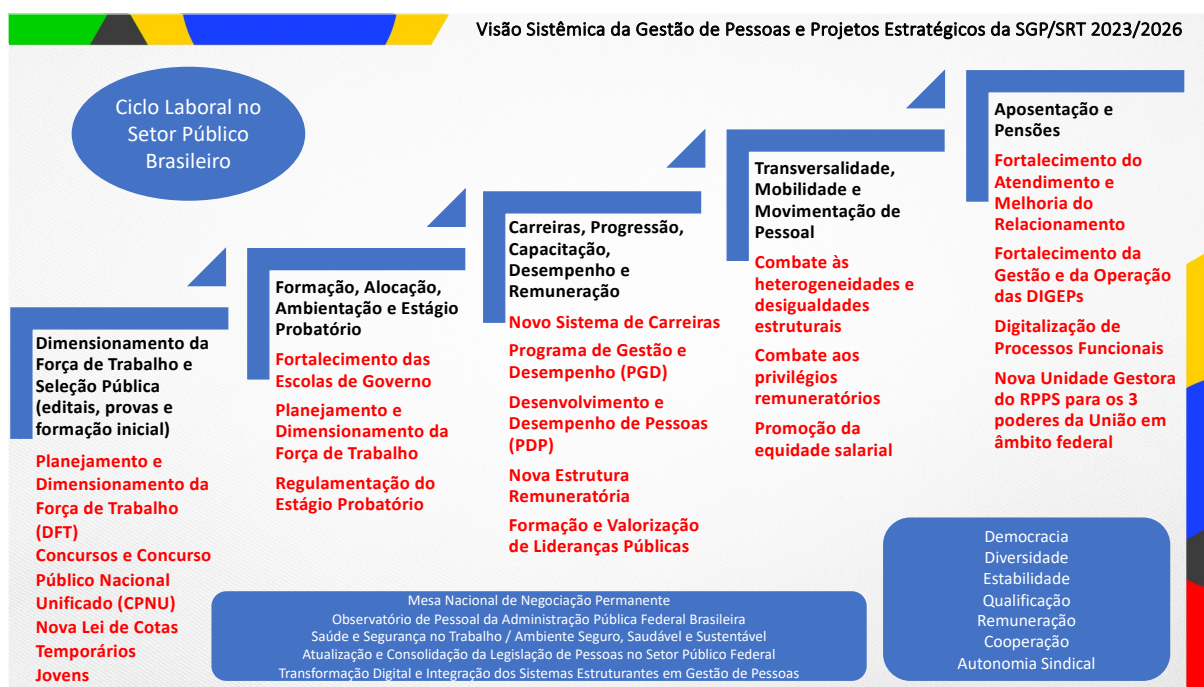
Por isso, é fundamental desenvolver uma visão sistêmica sobre a gestão de pessoas e as relações de trabalho a partir da ideia de ciclo laboral. Essa ideia, sintetizada nas figuras abaixo, oferece uma visão panorâmica e articulada entre fases e dimensões desse ciclo, desde o ingresso até a aposentação.



A gestão de pessoas no serviço público, vista sob a perspectiva do ciclo laboral, permite interconectar, avaliar e interpretar todas as fases e dimensões da vida profissional dos servidores e servidoras ao longo do tempo, visando a solucionar problemas existentes em cada uma. Além disso, permite identificar os diversos tipos de regramentos (decretos, projetos de lei, portarias e instruções normativas) pertinentes a cada fase, bem como suas formas de implementação.

A seguir, indicaremos alguns temas importantes em cada fase do ciclo laboral, em suas respectivas dimensões de análise e as proposi-

ções normativas referentes a cada uma. Metodologicamente, espera-se que para cada fase e dimensão do ciclo laboral aqui indicadas - e outras que se considerem relevantes - possamos produzir diagnósticos e prognósticos, para que possamos conhecer mais e melhor: a) a abrangência dos normativos; b) as competências dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) para propor normas para cada fase do ciclo; c) a adequação, as lacunas e as ambiguidades dos normativos em vigor; d) os caminhos a seguir para promover aperfeiçoamentos legais e institucionais em cada fase e dimensão do ciclo laboral.



## Fase 1. Dimensionamento da Força de Trabalho e Processo Seletivo (editais e provas)

O concurso é a primeira etapa do ciclo laboral no serviço público. Trata-se de um momento extremamente importante para o sucesso de qualquer projeto de desenvolvimento com inclusão social e redução das desigualdades.

Por essa razão, e considerando que os ingressantes no Regime Jurídico Único (RJU) passarão muitos anos na administração pública federal, é crucial avaliar o atual formato legal dos concursos e indicar possíveis aperfeiçoamentos, visando a valorização dos servidores e servidoras, a profissionalização contínua da função pública e uma maior aderência entre os perfis sociais, de-



mográficos e territoriais da população e aqueles dos futuros servidores e servidoras.

A mesma investigação, com os mesmos objetivos gerais, precisa ser feita em relação às demais formas de contratação no serviço público, particularmente, dos trabalhadores temporários, ocupantes de cargos comissionados (servidores e não servidores), estagiários e terceirizados.

Por fim, tendo em vista a igualdade de oportunidades e a inclusão socioeconômica, é necessário que os concursos considerem, em seus regimentos, questões como cotas para segmentos específicos da população e contratação de jovens em regime temporário de trabalho, como partes de uma política de Estado de geração de emprego e renda.

## **Fase 2. Formação, Alocação, Ambientação e Estágio Probatório**

Entre a primeira e a segunda fases do ciclo laboral é importante desenvolver uma cultura e métodos mais eficientes de planejamento e dimensionamento da força de trabalho. É preciso transitar da atual passividade e reatividade do Órgão Central do Sistema de Gestão de Pessoas (SIPEC) diante das demandas dos diversos órgãos do Estado para um formato mais racional, harmônico e tempestivo de identificação das reais necessidades de preenchimento de vagas, visando ao bom funcionamento dos órgãos e ao atendimento das prioridades das políticas públicas.

É importante também entender as razões das discrepâncias existentes entre os vários órgãos do Estado no tocante ao processo de formação inicial dos novos servidores, antes e após a homologação dos resultados dos concursos. Alguns órgãos consideram essa formação desnecessária ou pouco importante.

A alocação inicial, a ambientação nos locais de trabalho e o acompanhamento adequado do estágio probatório obrigatório são etapas interligadas que raramente se conectam ou são consideradas importantes pela maioria dos órgãos públicos federais. Entender e mudar essa realidade exige identificar e avaliar as respectivas legislações que tratam desses temas, bem como situá-las em seus respectivos contextos institucionais e culturais mais amplos, visando a propor e a promover mudanças mais efetivas.

## **Fase 3. Carreiras, Progressão, Capacitação, Desempenho e Remuneração**

Por fim, devido à recente aprovação da Instrução Normativa (IN), que trata do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) no setor público federal, cabe analisar seu conteúdo inovativo, correlacionando-o às demais dimensões dessa longa e crucial fase do ciclo laboral.

Em síntese, dada a amplitude e complexidade dos temas presentes nessa fase do ciclo laboral, será necessário pensar – para fins analíticos – ao menos em três grandes etapas: i) desenvolvimento nas carreiras e progressão nos cargos; ii) formação, qualificação e gestão de desempenho de pessoas; iii) políticas de remuneração.

Em relação à segunda e à terceira etapa será preciso avaliar o papel desempenhado pela negociação coletiva enquanto mecanismo de diálogo e tratamento de conflitos entre o Estado empregador e as entidades que representam os interesses dos servidores, dado que o atual governo restabeleceu o processo de negociação por meio da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), das mesas específicas e setoriais e pretende regulamentar o direito à

negociação previsto na Convenção 151 da OIT.

A MNNP trata de questões mais amplas, tanto normativas como a revisão anual de salários e benefícios do conjunto dos servidores. As medidas específicas e setoriais, por sua vez, tratam de questões relacionadas aos cargos e carreiras e às condições gerais de trabalho, respectivamente.

#### **Fase 4. Transversalidade, Mobilidade e Movimentação de Pessoas**

Essa fase corresponde, na verdade, a uma dimensão muito relevante e geralmente menosprezada pelos estudos e na prática cotidiana de gestão de pessoas no setor público.

Para lidarmos com essa dimensão do ciclo laboral é preciso conhecer seus fundamentos jurídicos e as condições institucionais que possibilitam a transversalização das carreiras e a movimentação de pessoas entre os órgãos da administração federal.

Ademais, é necessário atentar para o equilíbrio instável entre, de um lado, os interesses pessoais e profissionais que motivam os servidores e servidoras a se deslocarem entre os diversos órgãos e funções públicas, e de outro, os interesses e as necessidades desses órgãos e da administração pública de um modo geral.

#### **Fase 5. Aposentação e Pensão**

A fase que encerra o ciclo laboral é regulamentada por uma vasta legislação que dispõe sobre as regras e condições de acesso às aposentadorias e pensões no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Em virtude de sua complexidade, esse tema deverá ser analisado de forma detida e exclusiva.

Uma das propostas atualmente em estudo pelo MGI é a criação de uma entidade gestora única do RPPS, que será responsável pela cen-

tralização e gestão de todas as aposentadorias e pensões dos poderes executivo, legislativo e judiciário da administração pública federal.

Além de analisar – e, se necessário, propor alterações – nos grandes marcos legais e institucionais do RPPS, é preciso olhar atentamente para certas atividades rotineiras que impactam fortemente na qualidade e no funcionamento do RPPS, entre elas: i) as condições de funcionamento das unidades de gestão de pessoas da administração pública federal direta e o relacionamento dessas com seu público-alvo; ii) a organização e as condições em que operam as unidades gestoras nos ex-territórios; iii) os processos de digitalização em curso dos assentamentos funcionais dos servidores e servidoras federais de todo o país.

#### **Aspectos Transversais**

Além dos temas específicos de cada fase do ciclo laboral e de suas dimensões de análise, há que se considerar, pelo menos, dois outros temas transversais.

O primeiro diz respeito à legislação e aos aparatos organizacionais que dão suporte às questões relacionadas à Saúde e Segurança no Trabalho, visando a promoção de ambientes de trabalho seguros, saudáveis e sustentáveis no tempo.

O segundo se refere ao processo de Transformação Digital e Integração dos Sistemas Estruturantes da gestão de pessoas no setor público federal.

#### **Princípios Fundamentais**

Por fim, mas não menos importante, cabe salientar que os diagnósticos e prognósticos sobre a gestão de pessoas e as relações de trabalho no setor público federal devem considerar alguns princípios de uma boa estrutura de governança e incentivos justos e transparentes ao



incremento da produtividade e à melhoria do desempenho institucional dos órgãos estatais e dos seus servidores e servidoras. São eles:

- i. a democracia enquanto valor político e forma de governo mais adequada à obtenção de consensos duradouros e mais aderentes à realidade socioeconômica do país;
- ii. a promoção da diversidade social como fator de convergência entre o perfil da população brasileira e o da força de trabalho no setor público;
- iii. a estabilidade na ocupação, idealmente conquistada por critérios meritocráticos num ambiente de maior homogeneidade econômica, republicanismo e democracia social, visando a proteção contra assédios e arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador;
- iv. a remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral;
- v. o incentivo permanente à escolarização, à qualificação e à capacitação de alto nível desde o ingresso dos servidores e servidoras nos respectivos cargos e órgãos;
- vi. a cooperação interpessoal no interior dos órgãos e entre eles – em vez de

competição – como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público;

- vii. a liberdade de organização e autonomia sindical.

Esses princípios se relacionam a uma ou mais fases e dimensões de análise do ciclo laboral, sendo a condição primordial de uma visão sistêmica e articulada da gestão de pessoas e relações de trabalho no serviço público.

O Quadro 1 mostra as possíveis relações entre esses princípios, as fases e dimensões de análise do ciclo laboral. Pretende-se que o GT aprofunde a análise sobre essas relações.

Ressalte-se que o critério weberiano-meritocrático<sup>3</sup> de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social. Apenas diante de tais condições é que, idealmente, o critério meritocrático conseguiria recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social e/ou da herança familiar ou influência política.

**Quadro 1**

Princípios Fundamentais	Efetivação e Institucionalização
Democracia como valor e método de governo	Mesa Nacional de Negociação Permanente
Diversidade social, demográfica e territorial	Concurso Público Nacional Unificado
Estabilidade como proteção jurídica de trabalhadores e proteção institucional do Estado	CF 1988, RJU, Lei 8.112 etc.
Remuneração adequada, isonômica e previsível	Reajuste 9% em 2023; combate aos privilégios remuneratórios; apoio ao PL que regulamenta o Teto Constitucional e limita os super salários
Qualificação elevada e Capacitação permanente	Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas
Cooperação como fundamento organizador do processo de trabalho	Programa de Gestão e Desempenho
Liberdade de organização e Autonomia de atuação sindical	Regulamentação da Convenção OIT 151

# 4. Planejamento e Dimensionamento da Força de Trabalho no Setor Público Federal Brasileiro: perspectiva e redesenho do Estado para o século XXI

Publicado em 01 / 12 / 2023



O serviço público federal enfrenta desafios constantes na busca por atender de forma satisfatória às demandas crescentes da cidadania. Enquanto a disseminação das mídias proporciona acesso mais rápido e fácil à informação, permitindo que as pessoas conheçam melhor seus direitos, uma série de novos eventos e mudanças sociais trazem exigências mais complexas para o Estado. Nesse contexto, a administração pública deve ser capaz de adaptar e alinhar sua oferta de bens e serviços às necessidades reais da sociedade.

Um elemento crítico para o sucesso dessa adaptação é o corpo de profissionais que desempenham funções públicas, que precisam estar capacitados para entregar resultados esperados em áreas como educação, saúde, segurança e regulação. A gestão pública deve contar com a quantidade e a qualidade adequada de pessoas e suas respectivas competências para atender às demandas presentes e futuras de maneira tempestiva.

No entanto, a composição e a reposição da força de trabalho no setor público têm sido de-

safios cada vez mais exigentes para garantir a qualidade e a continuidade dos serviços públicos. Isso coloca a gestão de pessoas como dimensão fundamental para a inovação e a melhoria do setor público no enfrentamento dos problemas essenciais da sociedade, cada vez mais complexos e multi/intersectoriais.

Nesse cenário, o planejamento e o dimensionamento da força de trabalho são tarefas indispensáveis para o embasamento de decisões estratégicas em gestão de pessoas no setor público federal. O planejamento da força de trabalho, do qual o dimensionamento é um instrumento, fornece elementos para que os órgãos selecionem as pessoas certas, com o perfil adequado, na quantidade, nos lugares e momentos certos ao longo do tempo para cumprir sua missão institucional.

Em outras palavras, envolve processos, práticas e tecnologias de gestão de pessoas que garanta a formação de equipes eficientes, eficazes e efetivas, alocando-as adequadamente para alcançar metas e objetivos organizacionais. Para que isso ocorra, o planejamento da força de trabalho deve permear toda a organi-

zação e envolver uma comunicação efetiva entre a área de gestão de pessoas e suas demais áreas estratégicas. Esta não tem sido, infelizmente, a realidade da administração federal.

Até aqui, a discussão sobre força de trabalho na administração pública esteve posicionada em uma agenda quase exclusivamente tecnoburocrática, alocada dentre o rol de atribuições jurídicas, logísticas e operacionais que cada órgão dispõe na administração de seus recursos para prover as políticas públicas a seu encargo. Estudo realizado pelo BID sobre a estrutura do sistema de gestão de pessoas do Brasil e demais países da América Latina aponta que o planejamento da força de trabalho no Brasil não tem derivado da agenda de prioridades e orientações estratégicas dos sucessivos governos em âmbito federal (BID, 2023)<sup>4</sup>.

Assim como a organização de concursos públicos, o planejamento de pessoal nos órgãos setoriais esteve sempre relacionado a processos de trabalho protocolares e procedimentais, subordinado a negociações em torno do orçamento e ao poder de barganha de cada órgão. Por sua vez, a introdução da metodologia de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT) na administração federal, desde 2021, oportuniza uma nova fase para a gestão estratégica de pessoas.

O DFT é uma ferramenta de planejamento que busca definir as necessidades de pessoal em termos quantitativos e qualitativos para a execução de determinado trabalho, subsidiando políticas de gestão de pessoas com evidências sobre o ambiente de trabalho e as equipes envolvidas. Não se trata apenas de calcular quantos servidores são necessários para ocupar vagas devido a aposentadorias ou evasões, mas de ava-

liar o que a organização pretende entregar à população e alcançar no futuro, levando em conta as transformações da sociedade e do mercado de trabalho.

Nesse sentido, o DFT desempenha um papel crucial ao fornecer diagnósticos sobre onde os esforços dos profissionais de uma organização estão sendo concentrados, permitindo redirecioná-los de acordo com as prioridades de governo a cargo de cada órgão. Também influencia os processos de recrutamento, seleção e alocação de pessoal, fornecendo informações objetivas para negociações sobre recomposição da força de trabalho, concursos públicos, contratações temporárias e movimentações de servidores. Além disso, promove análises que contribuem para o aprimoramento das políticas de gestão de pessoas e o funcionamento eficaz do setor público.

O Modelo Referencial de Dimensionamento da Força de Trabalho, desenvolvido em colaboração entre o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e a Universidade de Brasília (UnB), é uma ferramenta disponível para todos os órgãos da administração pública, abrangendo diversos contextos e tipos de atividades. Esse modelo oferece uma abordagem flexível, levando em consideração as características específicas de cada órgão. Sua maior contribuição para o órgão em que é implementado é revelar de forma estruturada à alta direção o detalhamento das entregas consideradas essenciais em cada unidade gerencial.

A partir das entregas informadas pelos gestores das unidades, o processo de dimensionamento é iniciado, tendo o Sistema de Dimensionamento de Pessoas (Sisdip)<sup>5</sup>, como ferramenta para sistematização dos dados de servidores alocados e respectivas entregas esperadas de cada unidade. Para garantir a uni-

formidade e a eficiência do dimensionamento, o sistema oferece um banco de entregas em diversas categorias de serviços, compilado a partir da experiência de 80 órgãos que já utilizaram ou utilizam a ferramenta, que podem ser adaptadas pelos usuários às necessidades de suas equipes.

Isso permite uma análise abrangente, indo além dos dados quantitativos e considerando o contexto organizacional, tecnológico e as competências mais relevantes. É nesse ponto que a alta gestão tem a oportunidade de verificar a aderência das entregas informadas por suas unidades administrativas com suas metas e atribuições sob perspectiva estratégica e sua contribuição para os resultados almejados pelo órgão. A partir dessa análise, uma série de decisões podem ser tomadas para garantir uma melhor governança dos processos de trabalho, ações de planejamento e identificação de ações prioritárias a cargo de cada unidade, movimentação de pessoal, capacitação de equipes, etc.

Desse modo, o DFT não se limita apenas a fornecer informações sobre a quantidade ideal de pessoal, mas também oferece indicadores qualitativos e quantitativos para orientar decisões estratégicas sobre as próprias funções finalísticas dos órgãos. É, portanto, uma ferramenta que possibilita a efetivação do que se chama na literatura de gestão estratégica de pessoas, tema caro ao atual debate da transformação do Estado para a oferta de mais e melhores serviços à população.

Hoje, a adesão ao Modelo Referencial de Dimensionamento da Força de Trabalho é voluntária e vários órgãos já aderiram a essa

abordagem, reconhecendo seu potencial para melhorar a gestão de pessoas e o planejamento estratégico da recomposição da força de trabalho. Entretanto, especialistas no tema reforçam a necessidade de institucionalização da prática como requisito essencial para a análise de novas contratações, alocação e movimentação de servidores no setor público.

Até aqui o objetivo principal foi a difusão da metodologia aos órgãos interessados - 68 órgãos com transferência concluída e 12 em andamento. Agora, o foco é impactar efetivamente o planejamento dos órgãos com a implementação do dimensionamento. A capacitação dos profissionais, essencial à implementação bem-sucedida do DFT, foi o primeiro passo. A partir de agora o desafio é atuar juntamente com os órgãos para que o dimensionamento se torne uma prática institucionalizada e integrada ao planejamento anual de cada órgão, como forma de melhoria da governança de suas políticas e subsídio à gestão estratégica de pessoas.

O objetivo é, doravante, expandir a metodologia para outros órgãos, com prioridade para tornar o DFT um procedimento padrão a ser adotado em toda a administração federal, como requisito para novas contratações e movimentação de pessoal. Uma das estratégias para viabilizar essa expansão é criar uma rede de especialistas e multiplicadores na administração pública formada pelos servidores já certificados como especialistas em DFT, para atuarem como facilitadores de equipes volantes a serem instituídas nos diversos órgãos federais.

## 5. Concurso Público Nacional Unificado: solução para a ampliação e a democratização do acesso da população brasileira às vagas públicas de âmbito federal

Publicado em 28 / 08 / 2023



**C**oncursos Públicos no Brasil são a primeira e mais importante etapa de contratação de pessoas a partir da qual quaisquer ações de governo podem se realizar. Nesse sentido, muito ao contrário de ser uma etapa meramente burocrática da gestão pública, trata-se de um momento estratégico para o sucesso de qualquer projeto de Estado voltado ao desenvolvimento nacional.

Ciente disso, o Governo Lula iniciou seu mandato em 2023 com a maior autorização simultânea de concursos públicos da última década. Até o mês de julho, as autorizações realizadas por intermédio do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) totalizaram cerca de 10 mil vagas entre novos concursos e provimentos e aqueles que estavam em andamento. Entretanto, as fragilidades sabidamente existentes no modelo de governança dos certames, tais como orçamento e pessoal insuficientes, perda do domínio próprio da tecnologia e logística necessárias à organização dos mesmos mostram que o Estado precisa inovar para que as metas e objetivos relacionados às políticas públicas sejam alcançados. O ponto de partida para essa inovação está na atuação estratégi-

ca do MGI, que acaba de ofertar um modelo de realização de certames do tipo Concurso Público Nacional Unificado.

De acordo com dados do Painel Estatístico de Pessoal do Governo Federal, o Poder Executivo Federal perdeu mais de 73 mil servidores entre 2016 e 2022. Esse dado evidencia que o País retrocedeu, em termos de sua força de trabalho na administração pública federal, ao número de trabalhadores e trabalhadoras que existia há 15 anos. Por mais que se defenda que a transformação digital possa atenuar a demanda por novos trabalhadores, uma perda dessa magnitude é incompatível com o aumento da complexidade das demandas da sociedade em áreas de atuação direta e indireta do Estado que são, por essência, do tipo trabalho-intensivas.

À perda de força de trabalho se soma a diminuição da própria capacidade de atuação e resposta do Estado aos problemas sociais. A reemergência de temas cruciais ao desenvolvimento nacional exige servidores éticos, competentes e capazes de atuarem tanto nas funções administrativas estruturantes dos ministérios, autarquias e fundações públicas quanto nas

funções setoriais estratégicas que compõem o serviço público federal. É com essa visão que se trabalhou intensamente nos meses iniciais do novo Governo para que pudesse haver a retomada dos concursos e a consequente recomposição da força de trabalho à serviço da população.

Entretanto, o concurso público, consolidado como um valor do serviço público no Brasil desde a Constituição Federal de 1988, não é um fim em si mesmo e não deve ser um mero procedimento burocrático. Concursos são ferramentas essenciais para uma gestão estratégica de pessoas no serviço público. Desse modo, no momento do seu planejamento, as estruturas do Estado necessitam refletir sobre quais perfis e sobre quantas pessoas são necessárias para prestar melhores serviços à sociedade. Sobre os perfis selecionados por meio do modelo de governança e do desenho e execução dos certames na atualidade, há estudos e autores que apontam imperfeições, o que abre uma janela de oportunidade para que o Estado possa implementar formas de inovação institucional baseada em evidências.

Os métodos de execução dos concursos públicos praticados no Brasil até o momento, salvo exceções, parecem privilegiar demasiadamente o ideário da especialização temática. A consequência é uma valorização excessiva do mérito dos candidatos exclusivamente pela sua capacidade de apreensão de conteúdos disciplinares pré-determinados, relegando-se a capacidade de se aferir as habilidades cognitivas mais amplas, as competências e a própria capacidade dos candidatos em processar informações, avaliar criticamente os conteúdos e aprender ao longo do seu ciclo de vida pessoal e profissional. Além disso, o modelo até então consolidado de condução dos certames tem

um efeito indesejado, que consiste na predominância de uma lógica elitista, que privilegia a camada da população que tem melhores condições de se preparar para os certames, o que acaba por reproduzir, no interior da administração pública, o mesmo perfil de desigualdades sociodemográficas existente na sociedade brasileira de modo geral.

Portanto, em contraposição ao modelo tradicional de concursos públicos, estudos ancorados na teoria da burocracia representativa indicam benefícios para a população quando o corpo de agentes públicos do Estado possui perfil sociodemográfico similar ao da sociedade em que se encontram. Sob esse aspecto, políticas de ação afirmativa já instituídas, como as cotas para pessoas negras e com deficiência, são fundamentais para aumentar a representatividade e a aderência sociodemográfica no serviço público. Mas é preciso ir além. O concurso público deve permitir o acesso amplo e isonômico da população de forma a selecionar pessoas que representem as mais diversas camadas e regiões da sociedade, cada qual com sua trajetória e visão sobre o Brasil real. Para tanto, precisamos criar uma ambiência para a inovação e experimentar institucionalmente novos e melhores métodos de recrutamento e seleção de pessoas, respeitados os pressupostos constitucionais e legais.

À diminuição das capacidades estatais ocorrida nos últimos anos e às adversidades do atual modelo de execução dos concursos públicos se soma o risco de a condução tradicional fragmentada dos certames reforçar os vícios e problemas do passado. Isso porque, segundo a tradição, após o MGI ter autorizado a realização dos certames, caberia a cada órgão ou entidade decidir sobre as etapas e fases dos seus próprios concursos, contratar





as bancas organizadoras, zelar pela execução dos mesmos, homologar os resultados com a lista de aprovados e providenciar as nomeações dos novos servidores e servidoras. Tudo isso é oneroso e complexo. Exige capacidade jurídica, administrativa e operacional que se encontram, na atualidade, ausentes ou em estado precário nos diversos órgãos e entidades que sofreram perda de mais de 70 mil servidores nos últimos anos.

### **Como resolver esse impasse?**

Diante desse cenário, urge a implementação de um modelo de governança que possibilite a realização de um Concurso Público Nacional Unificado, apto a recompor a força de trabalho dos diversos órgãos e entidades que receberam autorização para a abertura de certames em 2023. Além de desonerar as demais estruturas da administração pública federal e de reduzir os custos de transação para a admis-

são de novos servidores, o Concurso Público Nacional Unificado possibilitará que o Estado enfrente boa parte das disfunções do modelo tradicional.

Por fim, é necessário lembrar que o modelo aqui proposto não depende da criação de novos órgãos nem de estruturas administrativas que gerem custos adicionais. Em vez disso, trata-se de uma inovação institucional que visa a contribuir para solucionar um problema mediante a adoção de estratégias totalmente alinhadas às melhores práticas da gestão pública contemporânea. Além disso, a própria execução da estratégia deflagrará trilhas de aprendizado institucional cujos frutos retroalimentarão a melhoria da experiência e servirão de marco para a consolidação, num futuro próximo, de um modelo inovador e eficaz de seleção pública orientado para o planejamento e a gestão estratégica de pessoas na Administração Pública Federal.

## 6. Concurso Público Nacional Unificado e a Busca por um Serviço Público com a cara do Brasil

Publicado em 13/09/2023



A democratização e a ampla participação são os principais objetivos do Concurso Público Nacional Unificado divulgado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Esse formato inovador está previsto para ser realizado em cerca de 180 municípios estrategicamente distribuídos nas cinco regiões do Brasil, incluindo todas as capitais do país. No entanto, o seu apelo não se limita apenas à extensão geográfica. Ele se distingue pela concepção de um processo seletivo que ocorrerá em um único dia, destinado a preencher mais de 6 mil cargos, cujas vagas autorizadas em 2023, num intenso processo de reconstrução de capacidades do Estado para a implementação e sustentação de políticas públicas.

Quem se inscrever pagará uma única taxa e terá a oportunidade de concorrer em múltiplas categorias temáticas, que agregam os diversos cargos e carreiras disponíveis, dispostas estrategicamente nas distintas áreas programáticas de atuação governamental. Ao reduzir os custos de participação em certames públicos, o Concurso Nacional surge com uma proposta alvissareira baseada no tripé: descentralizar, popularizar e otimizar. Descentraliza ao permitir que as pessoas prestem o concurso mais

próximo de suas residências, possibilitando que diversas regiões se vejam representadas e que os candidatos não incorram nos custos financeiros e de tempo e deslocamento para as capitais ou para Brasília. Cabe destacar que esse ganho não é trivial, especialmente para candidatas e candidatos com responsabilidades familiares, com deficiência e vínculos laborais menos flexíveis.

Populariza ao reduzir os custos diretos de inscrição, em que uma taxa única servirá para acesso a diversas oportunidades. Pode parecer banal para quem consegue investir recursos expressivos para se preparar para um concurso público, mas pode ser a diferença entre participar ou não do certame para quem precisa avaliar que concurso prestar com taxas não raro superiores a 10% do salário mínimo.

Otimiza ao possibilitar que o tempo destinado à realização do concurso seja concentrado em um único momento. Além disso, otimiza as chances de aprovação, pois as escolhas múltiplas de cargos permitem aproveitar os melhores candidatos em variadas posições, respeitando-se, inclusive, as suas preferências declaradas no ato da inscrição. Otimizam-se também as chances de ocupação de vagas reservadas para negros e pessoas com deficiên-

cia, especialmente ao possibilitar que esses grupos tenham mais chances de participar do certame. Entretanto, existem alguns riscos ao concentrar várias oportunidades em um único certame, eventuais indisponibilidades terão um peso maior. Para mitigá-los, pretende-se realizar Concursos Nacionais periódicos para o provimento de novas vagas.

Esses pilares buscam ampliar uma representação mais fiel do perfil social, demográfico e territorial do povo brasileiro. No meio acadêmico, a busca por um perfil que reflita melhor a composição populacional é denominada de “burocracia representativa”. Essa categoria teórica foi concebida por John Donald Kingsley, em 1940, com a finalidade de analisar o papel desempenhado pelos servidores civis britânicos. Ela se propõe a investigar como agentes públicos podem moldar interesses e ações com base em suas experiências, abordando aspectos sociológicos como gênero, raça/cor, etnia, classe social e territorialidade. Esses elementos convergem na gestão de recursos humanos e nas práticas organizacionais, configurando uma visão sistêmica de gestão de pessoas no setor público.

A burocracia pode ter uma representação passiva e ativa.

A representação burocrática passiva acontece quando servidores públicos refletem as características sociais, demográficas e territoriais da população a que servem. No contexto brasileiro, por exemplo, em que há uma maior proporção de mulheres e pessoas negras na população, deveríamos esperar uma presença proporcional de mulheres e pessoas negras no serviço público. A representação passiva tem um efeito simbólico importante de legitimar políticas.

Além disso, estudos recentes sobre burocracia representativa evidenciam que a mera

presença proporcional de mulheres e pessoas negras no serviço público impacta a percepção das pessoas sobre o serviço público prestado e motiva uma maior diversidade de pessoas a se envolverem de forma mais ativa e colaborativa na entrega do serviço público e na construção de políticas. Por exemplo, a presença de mulheres policiais aumenta a chance de as mulheres procurarem uma delegacia para denunciar uma violência sexual ou doméstica.

Por sua vez, a representação ativa ocorre quando servidores tomam decisões e emitem opiniões que representam os valores e interesses agregados dos grupos populacionais com os quais se identificam, favorecendo uma alocação mais democrática de recursos públicos. Por exemplo, estudos demonstram que mulheres em cargos públicos se mostram mais sensíveis a mudanças na gestão que afetam diretamente as mulheres, como ações afirmativas, política de creche, divisão de tarefas e igualdade salarial.

Vale destacar que a ampliação da presença de mulheres, de pessoas negras e de pessoas de todas as regiões do país é essencial para que os corpos da burocracia espelhem a demografia do país. No entanto, a presença de pessoas de grupos minorizados, como pessoas negras e mulheres, não implica na representação ativa, automaticamente. Pessoas de grupos minorizados podem simplesmente buscar o empoderamento individual que advém com o cargo público. Mas se os servidores, ao representarem a diversidade da população, reconhecem as diferenças de acesso a oportunidades pelos diferentes grupos sociais, seu comportamento, atitudes e valores ao desempenhar o trabalho no serviço público resultarão em relações sociais mais justas e na transformação das estruturas estatais que reforçam as desigual-

dades entre homens e mulheres, entre pessoas brancas, indígenas e negras e entre territórios, a fim de garantir direitos humanos e sociais a todos grupos populacionais.

Portanto, para que o serviço público mais diverso de fato represente mudanças no comportamento da burocracia, de modo a aumentar a probabilidade da gestão pública agir para mudar a situação de desigualdades no país, é preciso transformar os padrões de ação na política, as interações discriminatórias na gestão, os estereótipos de gênero, raça, etnias e regionais construídos socialmente e que estão impregnados nas pessoas que atuam no serviço público. Para tanto, a capacitação e a formação de servidores são essenciais para que a diversidade de servidores tenha impacto na forma como a burocracia reconhece as desigualdades existentes e como propõe soluções por meio de políticas.

Estudo realizado na Universidade Federal da Bahia demonstrou que servidoras públicas têm como propósito claro agir sobre a realidade de desigualdade entre homens e mulheres e mudar os fatores que as estruturam por meio do seu trabalho no serviço público passaram por formações sólidas que excluem estudos sobre gênero e feminismo. Outros fatores que favorecem a ativação da burocracia, segundo o estudo, são: a maior proporção de pessoas do mesmo grupo social nas equipes de trabalho, um ambiente de trabalho favorável, participação em redes e coletivos e acesso a cargos comissionados com maior poder de decisão. A combinação desses fatores com a formação de servidores é, portanto, chave para que grupos minorizados exerçam influência na gestão pública de modo crítico e ajam em favor de interesses coletivos no planejamento governamental, na alocação de recursos públicos, no

desenho e na implementação de políticas.

Junto com a proposta de um Concurso Nacional, o governo federal propõe uma formação básica para servidores públicos federais na Escola Nacional de Administração Pública na modalidade ensino à distância, com carga horária de 250h, a ser realizada no primeiro ano de exercício.

A meta é alcançar servidores de todo o país das mais diversas carreiras públicas. A formação proposta prevê disciplinas relacionadas a temas como Estado, democracia, organização do Estado, ciclos de políticas, planejamento e orçamento, ética e integridade pública, diversidades de raça, etnia e gênero, desigualdades regionais, entre outros. Objetiva-se formar servidoras e servidores públicos com reflexão crítica sobre o seu papel, que se comprometam com os interesses públicos e com a construção democrática de políticas de redução das desigualdades.

É imprescindível destacar que tanto os servidores que trabalham diretamente no atendimento ao cidadão, como aqueles da alta gestão do governo federal tomam decisões que influenciam diretamente a trajetória de vida das pessoas, ampliando ou limitando suas oportunidades. Em qualquer nível organizacional, servidores públicos desfrutam de algum grau de liberdade para decidir - é o que chamamos de discricionariedade. De acordo com o cargo público ocupado e o poder de decisão atribuído à sua posição, a burocracia tem maior ou menor capacidade de definir a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções aplicadas por suas organizações. Quem está à frente da gestão pública desempenha um papel fundamental na interpretação das legislações e normativos, transformando-os em procedimentos organizacionais e formulando políticas públicas.



A ideia de que servidores públicos devem ser neutros em suas decisões, que devem ser baseadas unicamente na expertise e isentas de influências pessoais prevaleceu historicamente na teoria da administração pública de diversas nações. Porém, decisões “neutras” voltadas para eficácia e eficiência na gestão, sem considerar se todos os grupos da sociedade e das regiões do país estão sendo beneficiados pelos recursos públicos, geram desigualdades de classe, raciais, de gênero e territoriais. Buscar uma burocracia representativa é reconhecer que pessoas não são neutras, que elas têm opiniões e perspectivas de acordo com sua experiência vivida. Tomar decisões baseadas em interesses coletivos de determinados territórios e grupos não se contrasta com o princípio da impessoalidade dos servidores, que diz respeito a não utilizar recursos e bens públicos para interesse e promoção pessoal ou de partidos políticos.

Sabendo-se da máxima de que “concurso se faz até ser aprovado”, espera-se obter mais representatividade de classe, raça, gênero e territórios entre as candidatas e os candidatos aprovados, com esperada repercussão na burocracia do executivo civil federal. Espera-se estimular, entre os grupos sub representados, o desejo, a expectativa e a motivação para compor a burocracia do nosso país. É um convite e um chamado. O espaço do serviço público deve ser de mais fácil acesso a todos e todas, proporcionando diversidade de perspectivas nas diversas carreiras, órgãos e posições hierárquicas. Promover uma burocracia representativa é dever do Estado e condição essencial para a construção de uma nação democrática, que promova desenvolvimento com justiça social, igualdade de gênero, racial e territorial.



# 7. O Momento Situacional do Concurso Público Nacional Unificado

Publicado em 10/10/2023



O Concurso Público Nacional Unificado, anunciado pelo Ministério da Gestão e Inovação de Serviços Públicos em 25 de agosto de 2023, integra o conjunto de medidas que vem sendo debatidas pelo governo federal como alternativas de reconstrução e transformação do Estado, em resposta à proposta de reforma administrativa (PEC 32/2020) que se encontra na Câmara dos Deputados.

A inovação trazida pelo Concurso Nacional serviu como instrumento de mobilização de diversos órgãos e atores governamentais e não-governamentais em torno da discussão de propostas que o país precisa para deflagrar um novo ciclo de desenvolvimento econômico e social. A proposta do Concurso Nacional enfrenta os problemas de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e equidade da ação pública.

Esse modelo é muito mais eficiente que o tradicional, no qual cada órgão federal realiza seu próprio certame. É mais eficaz, pois em um único evento garante-se o provimento de todas as vagas autorizadas. É mais efetivo, pois o certame permite que os interessados se candidatem para vários cargos em um mesmo bloco temático, ordenando suas preferências. É mais econômico para o governo federal, não só em termos de recursos financeiros, mas também humanos e logístico. E, principalmente, é muito mais equitativo, pois

abre oportunidades de acesso a cargos públicos federais a vários grupos populacionais em todas as regiões do país.

Ademais, o Concurso Nacional alçou o tema, antes restrito aos organizadores dos certames, candidatos e bancas examinadoras, a um patamar de discussão mais elevado sobre o recrutamento e seleção de servidores e o papel das carreiras na transformação do Estado para a entrega de mais e melhores políticas públicas à população. Com esse novo status, o Concurso Nacional passou a integrar o centro da agenda sobre a transformação do Estado, um tema estratégico da atualidade. Mesmo os órgãos da administração federal que não aderiram ao concurso unificado foram provocados a refletir e tomar decisões sobre gestão de pessoas e o futuro das políticas públicas sob sua competência, com base num enfoque menos meramente protocolar e procedimental, como geralmente foram tratados os concursos nos órgãos setoriais.

Concursos públicos são a principal forma de contratação de pessoas pelo Estado, a partir da qual as ações de governo podem ser realizadas. Por isso, trata-se de um evento muito importante para o sucesso de qualquer projeto de Estado voltado ao desenvolvimento nacional. Após sucessivas reuniões preparatórias e discussões com diversos órgãos e instâncias de governo, órgãos de controle e atores ligados ao nicho



dos concursos, além de especialistas, pesquisadores e professores, o processo de elaboração e implementação dessa importante inovação institucional do governo federal chega agora numa nova fase.

Publicado em 29 de setembro de 2023, o Decreto nº 11.722/2023 instituiu formalmente o Concurso Público Nacional Unificado como um programa de governo e uma modalidade de ingresso no serviço civil federal. Além disso, o Decreto apresenta a estrutura de governança e coordenação geral do certame e define as regras iniciais a partir das quais todo o processo deverá ocorrer. O Concurso Nacional consiste num modelo de realização conjunta de provas para o provimento de cargos públicos efetivos no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

De acordo com o decreto, são seus objetivos principais: promover igualdade de oportunidades de acesso aos cargos públicos efetivos; padronizar procedimentos na aplicação das provas; aprimorar os métodos de seleção de servidores, de modo a priorizar as qualificações necessárias para o desempenho das atividades inerentes ao setor público; e zelar pelo princípio da impessoalidade na seleção dos candidatos em todas as fases e etapas do certame.

O Concurso Nacional terá duas instâncias de governança: a Comissão de Governança e o Comitê Consultivo e Deliberativo. Cabe à primeira, estabelecer diretrizes e regras gerais para a realização do Concurso. A Comissão de Governança será composta por um representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), coordenação; Advocacia-Geral da União (AGU); Secretaria de Comunicação Social da Presi-

dência da República (SECOM); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Já o Comitê Consultivo e Deliberativo terá entre as suas competências exercer a função de comissão organizadora do Concurso Público Nacional Unificado e validar e aprovar os agrupamentos de cargos e os editais. O Comitê será composto por um representante de cada um dos órgãos e entidades que compõem a comissão de governança e as comissões dos órgãos e entidades aderentes ao Concurso Nacional.

Um dos pilares mais importantes desse modelo é o diálogo entre os diversos órgãos e instâncias da administração pública federal para ajuste do desenho do novo modelo e definição dos participantes e das regras do processo seletivo unificado, uma vez que a premissa foi a adesão voluntária dos órgãos com concursos autorizados.

As adesões dos órgãos interessados são formalizadas por meio de um Termo de Adesão assinado entre MGI e cada um deles, para os cargos com vagas ofertadas no certame. O detalhamento dos próximos passos relativos ao funcionamento das instâncias de governança do Concurso Nacional está explicitado na Portaria nº 6.017/2023 do MGI. Com esses instrumentos, o MGI levou a cabo o processo de contratação da banca examinadora que cuidará de boa parte das questões pedagógicas e logísticas do certame.

Sendo assim, ao final dessa primeira fase do projeto, 22 órgãos estão participando desse primeiro processo seletivo unificado, com 6.640 vagas ofertadas, totalizando 80 cargos, conforme tabela abaixo.

Órgãos e Carreiras aderentes ao CPNU	Número de vagas autorizadas por órgão ou carreira	Órgãos e Carreiras aderentes ao CPNU	Número de vagas autorizadas por órgão ou carreira
AGU	400	MDIC	110
ANEEL	40	MEC	70
ANS	35	MGI	1480
ANTAQ	30	MinC	50
FUNAI	502	MS	220
IBGE	895	MJSP	130
INCRA	742	MPI	30
INEP	50	MPO	60
INMET	80	MTE	900
MAPA	440	PREVIC	40
MCTI	296		
MDHC	40	TOTAL	6.640

Todas as vagas serão disputadas num único dia de provas, realizado em aproximadamente 180 cidades de porte médio a grande, distribuídas proporcionalmente pelas cinco regiões do país. As vagas serão divididas em blocos temáticos e agrupadas de acordo com suas similaridades de atribuições e outras características comuns aos respectivos cargos e com as grandes áreas programáticas de atuação governamental.

As provas acontecerão num único dia e serão compostas por: i) provas objetivas de aplicação comum a todos os candidatos e candidatas; e ii) provas objetivas e dissertativas específicas por blocos temáticos.

As provas objetivas de aplicação geral deverão abordar temas ligados à valorização do ethos público, da realidade brasileira e das relações entre Estado, políticas públicas e desenvolvimento nacional, além das disciplinas curriculares tradicionais em concursos públicos, que incluem, por exemplo, conhecimentos referentes às bases constitucionais do Estado, à estrutura e funcionamento da

administração pública e aos fundamentos do direito administrativo.<sup>6</sup>

As provas específicas e dissertativas abordarão temas circunscritos aos blocos temáticos e visarão avaliar as aptidões e as competências de aprendizagem contínua no ambiente de trabalho ao longo do ciclo laboral no setor público. O objetivo é selecionar profissionais com capacidade de aprender e desenvolver as especializações que se fizerem necessárias para o bom desempenho das funções públicas com as quais se defrontarão ao longo dos seus percursos profissionais.

Oxalá possamos, com o sucesso do Concurso Público Nacional Unificado, estar plantando as bases para a transformação qualitativa dos processos institucionais envolvidos em todo o circuito de formulação, implementação, gestão, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas no país e não apenas inovando a forma de seleção e recrutamento de servidores públicos no Brasil. Esse é o grande objetivo do novo modelo.

Para tanto, aperfeiçoamentos ainda serão necessários e acontecerão na medida em que este se mostre crível e se consolide no país. Uma das possibilidades seria avançarmos para um modelo no qual provas desse tipo – sem vinculação prévia com órgãos ou carreiras – fossem periódicas, nacionais e unificadas, bastando às organizações com vagas autorizadas regularmente a realização de fases subsequentes mais rápidas e específicas, nas quais aptidões, currículos e competências – vale dizer: conhecimentos, habilidades e atitudes – fossem considerados.

Dentre as competências transversais consideradas indispensáveis aos servidores e servidoras públicas do futuro<sup>7</sup>, destacam-se, por exemplo, aquelas relacionadas: “i) à resolução de situações com base em evidências, isto é: capacidade de desenvolver políticas, serviços e produtos de forma incremental e experimental, além de garantir decisões orientadas e apoiadas em dados e informações críveis; ii) foco nos resultados para a cidadania, ou seja, capacidade de compreender e direcionar os serviços que realiza na condição de agente público para a solução das necessidades e ativação da cidadania; iii) mentalidade digital, vale dizer, capacidade de buscar e experimentar novas ideias e formas de trabalhar; iv) agir comunicativo, ou seja, capacidade de estabelecer e manter interações em contextos de constante mudança, escutando, indagando e expressando ideias de forma efetiva e colaborativa; v) trabalho coletivo: estimular o apoio e o envolvimento das pessoas, de forma contínua e compartilhada; vi) valores éticos, tais como responsabilidade, integridade, retidão, transparência



e equidade, visando à resolução colaborativa de problemas; e vii) visão sistêmica, que é a capacidade de desafiar o status quo, alterar padrões e estabelecer parcerias incomuns, com vistas a impactar processos decisórios e a gestão cotidiana de programas e projetos no âmbito do setor público (Enap, 2020)”.

# 8. Cobertura Territorial e Populacional do Concurso Público Nacional Unificado: um caminho para promover a igualdade de oportunidades

Publicado em 13/10/2023



A realização de concursos públicos é um elemento fundamental para a seleção de servidores públicos federais no Brasil. Para que o processo de seleção seja democrático e possibilite o acesso das pessoas aos locais de realização do concurso em condições mais equitativas, faz-se necessário descentralizar o local de realização das provas, em contraste com a marcada centralização que se observa nos concursos realizados desde a Constituição Federal de 1988.

Este artigo apresenta a proposta de descentralização territorial do Concurso Público Nacional Unificado, parte de um novo modelo de seleção de servidores públicos federais desenvolvido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). A descentralização é fundamental para promover maior igualdade de oportunidades, permitindo que pessoas de diferentes origens sociais e regionais tenham acesso às carreiras públicas federais.

## Descentralização e Igualdade de Oportunidades

A concentração de concursos em poucas cidades do país tem sido uma característica

marcante do processo seletivo para cargos públicos federais. Uma análise dos dados relativos aos concursos realizados em anos anteriores revela que menos de 1% dos municípios brasileiros foram escolhidos como sede de concursos públicos federais nos últimos 15 anos. Essa concentração cria barreiras significativas para os candidatos que residem em áreas distantes dos centros urbanos, tradicionalmente escolhidos para a realização das provas.

Tendo em vista os municípios que sediaram concursos públicos federais ao longo desse período, o índice médio de cobertura demográfica do concurso, considerando uma área coberta por um raio de 100 km das cidades-sede, é de apenas 33,7%. O índice médio é obtido pela média aritmética simples do índice de cobertura populacional e do índice de cobertura territorial, também obtidos da mesma forma, ou seja, razão entre a população ou a área territorial coberta pela abrangência da sede, obtida por um raio de 100 km a partir do centro da cidade-sede sobre a população e o território brasileiro. No cenário atual, o índice de cobertura populacional é de 55,5% e o de cobertura territorial é de 11,6%.

Desta maneira, a desigualdade de acesso aos concursos públicos federais é evidente quando se observam os dados. Candidatos que vivem em áreas remotas enfrentam dificuldades em participar dos concursos devido a questões como distância, transporte e despesas associadas. Isso limita a diversidade geográfica e social no quadro de servidores públicos federais e cria um ambiente de desigualdade de oportunidades.

### **As Propostas de Descentralização**

Tendo como premissa o desafio de democratizar o acesso das pessoas aos concursos públicos federais, foram desenvolvidas três propostas alternativas de descentralização dos locais de realização das provas, gerando listas de cidades-sede. Cada proposta incorpora critérios demográficos e regionais progressivamente aplicados para ampliar a cobertura territorial e populacional.

Uma primeira proposta combina aspectos demográficos e a posição das cidades no estudo Regiões de Influência de Cidades (REGIC), atualizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2018. Nesta proposta, foram selecionadas as cidades com mais de 100 mil habitantes nas regiões Sudeste, Nordeste, Sul e Centro-Oeste e mais de 75 mil habitantes na região Norte. Além do corte populacional, exceto na região Norte, as demais cidades deveriam ser, ao menos, capitais regionais na REGIC. Na construção da proposta, foi considerado o conceito de cidade adotado pelo IBGE na REGIC, de modo que apenas um município de um arranjo populacional foi incorporado à lista das cidades selecionadas.

A aplicação desses critérios resultou na seleção de 129 cidades, representando um aumento significativo na cobertura territorial e populacional em comparação com os concursos anteriores. Nessa proposta, o índice

médio chegou a 55,8%, com uma cobertura populacional de 83,3% e uma cobertura territorial de 28,3%.

Ainda que esta primeira proposta represente um avanço, a análise crítica dos resultados mostrou que permanecem sobreposições e vazios de território, o que estimulou estudos adicionais a partir de critérios complementares, resultando em duas propostas adicionais.

Na segunda proposta, foram incorporados estudos do IBGE associados à Divisão Regional do Brasil. Buscou-se verificar como as 129 cidades selecionadas se refletiam nas 133 regiões intermediárias do país. Pode-se observar que 61 cidades compartilhavam as mesmas regiões intermediárias, denotando uma possível sobreposição de áreas de abrangência dos locais do concurso, enquanto que em 41 regiões intermediárias não havia cidades selecionadas, apontando para a existência de áreas não iluminadas pelas cidades selecionadas.

A partir desta observação e da análise das áreas de abrangência, foram excluídas 27 cidades da lista da Proposta I e incluídas outras 44 cidades. Foram também incluídas três cidades brasileiras que não estavam nesta seleção, mas que haviam sido sedes de seleções anteriores, o que atende às necessidades específicas de órgãos que aderiram ao Concurso Público Nacional Unificado. A segunda proposta, portanto, traz uma lista de 149 cidades.

Nesta Proposta II, o índice médio de cobertura chegou a 64,4%, com uma cobertura populacional de 89,6% e uma cobertura territorial de 39,2%. Ou seja, após as operações de exclusão e inclusão de cidades, gerando um saldo líquido de 20 cidades a mais em relação à seleção inicial, teve-se uma melhora de 15% no índice médio.

Indo além, a terceira proposta foi feita a partir de uma análise detalhada da Proposta II, buscando-se reduzir as redundâncias e ampliar a cobertura territorial e populacional. Foi verificado, em cada caso, se a cidade selecionada estava gerando áreas de sobreposição dos raios de abrangência, sugerindo-se sua exclusão da lista ou a eventual substituição de uma cidade por outra próxima, mas que melhoraria o índice médio de cobertura. Ademais, buscou-se ainda ampliar a seleção em porções do território onde não havia áreas iluminadas.

A análise gerou uma terceira proposta, com a seleção de 165 cidades (menos de 3% do universo de municípios do país). Essa proposta tem o índice médio próximo de 70%, com uma cobertura populacional de 92,7% e uma cobertura territorial que se aproximou da metade do território brasileiro (45,9%).

Por fim, apesar da Proposta III já representar resultados robustos do ponto de vista da representação geográfica regional das cidades, bem como da cobertura populacional potencial alcançada, julgou-se que ainda é possível elaborar uma quarta e última proposta, que agrega mais quinze cidades em locais estratégicos do país, totalizando 180 cidades no total. Esta última proposta representa a melhor combinação possível entre a cobertura territorial e a cobertura populacional para a organização logística do Concurso Público Nacional Unificado no Brasil, em 2024.

## **Impactos e Benefícios da Descentralização**

As propostas de descentralização apresentadas neste artigo têm o potencial de impactar positivamente a igualdade de oportunidades no acesso aos cargos públicos federais. Ao ampliar o número de cidades-sede dos concursos, a cobertura territorial e populacional melhora

substancialmente. Isso significa que candidatos de regiões anteriormente excluídas terão maior chance de participar dos concursos, eliminando-se algumas das barreiras geográficas e financeiras que existiam anteriormente.

Além disso, a diversidade geográfica e regional no quadro de servidores públicos federais pode se tornar mais representativa da diversidade do Brasil. A descentralização não apenas reduz as desigualdades no acesso aos cargos públicos, mas também contribui para uma administração pública federal mais inclusiva e sensível às necessidades de diferentes regiões do país.

Tudo somado, a descentralização do Concurso Público Nacional Unificado é uma proposta importante que visa a promover a igualdade de oportunidades no acesso aos cargos públicos federais. As três propostas apresentadas representam um avanço significativo na ampliação da cobertura territorial e populacional das sedes dos concursos.

Embora seja impossível alcançar uma cobertura completa num país de dimensões continentais como o Brasil, o esforço de descentralização melhora substancialmente as condições de acesso e abre portas para candidatos que anteriormente enfrentavam desafios significativos para participar dos concursos públicos federais.

Portanto, a implementação dessa proposta certamente representará um avanço nas oportunidades de acesso aos cargos públicos federais, contribuindo para o cumprimento de um dos objetivos buscados pelo MGI em sua reformulação do modelo de seleção dos servidores públicos do governo federal, qual seja, promover maior igualdade de oportunidades. A descentralização territorial é um passo crucial nesse sentido e deve ser considerada seriamente para garantir um serviço público federal mais inclusivo, representativo e – no futuro – mais responsivo às necessidades da população brasileira.



# 9. Por um Sistema de Carreiras Racional e Efetivo no Serviço Público Federal Brasileiro

Publicado em 31/08/2023



O sistema de carreiras da administração pública federal brasileira possui duas características marcantes: ele é ao mesmo tempo muito heterogêneo e muito desigual. Disso decorrem boa parte das disfuncionalidades do sistema e das dificuldades em racionalizá-lo rumo a um desenho institucional mais efetivo, eficaz e eficiente.

Para se ter ideia do grau de fragmentação, rigidez e complexidade burocrática do sistema vigente, basta dizer que a administração federal possui mais de 2 mil cargos distintos, cerca de 300 agrupamentos sistêmicos, mais de 250 tabelas remuneratórias, 43 planos de cargos e 117 carreiras razoavelmente estruturadas. A multiplicidade de arranjos organizativos distintos (planos, carreiras, planos de carreiras, planos de cargos, planos de cargos e carreiras, cargos isolados) também se sobressai.

Em termos remuneratórios, enquanto carreiras jurídicas, policiais (delegado e perito), tributárias e de controle e gestão se situam em patamares ao redor dos R\$ 30 mil mensais e em permanentes artifícios para buscar o teto constitucional, carreiras administrativas (setoriais ou transversais) também de nível superior raramente passam dos R\$ 10 mil mensais. Desta forma, qualquer proposta que visa racionalizar ou harmonizar tal sistema deve ser capaz de enfrentar esses problemas.

No Brasil, é inegável que a prestação de serviços públicos à sociedade passa, necessariamente, pela existência de um quadro de servidores profissionais altamente capacitados, para executar as tarefas de atender às mais variadas demandas da cidadania. O Estado, como entidade abstrata, se materializa no dia a dia da população pela prestação de serviços que é capaz de ofertar ou entregar em todo o território nacional, por meio de funcionários que compõem os quadros de pessoal nos três entes federativos (União, estados e municípios).

Nesse sentido, uma estruturação adequada de capacidades estatais, indispensável em um país ainda com tantas lacunas de cidadania, requer uma força de trabalho no setor público capaz de atender às prementes demandas da sociedade. Em outras palavras, o Estado precisa de gente qualificada e engajada para implementar políticas públicas a serviço da população.

Ganha destaque, portanto, o modo por meio do qual as carreiras públicas estão organizadas no país e, nessa seara, ainda há espaços substanciais para aprimoramentos. O modelo de serviço público federal brasileiro remonta à década de 1970, com a edição da Lei nº 5.675/1970, sancionada na esteira do Decreto-Lei nº 200/1967. Seguindo o modelo da época, baseava-se na constituição de um Plano de Classificação de Cargos único para a administração



federal. Posteriormente, o próprio Estatuto dos Servidores Federais, a Lei nº 8.112/1990, previa tratamento equânime entre os servidores públicos dos três poderes estatais.

De lá até aqui, por motivos diversos e em contextos históricos específicos, o plano único foi se fragmentando, produzindo um sistema complexo que pode ser caracterizado como um híbrido institucional. Em virtude disso, temos hoje um modelo muito heterogêneo, no qual convivem carreiras com estruturas variadas, algumas compostas por planos com grande quantidade e variedade de cargos, sem coerência sistêmica, inclusive no que se refere às respectivas estruturas remuneratórias.

Atualmente, de acordo com o Atlas do Estado Brasileiro mantido pelo IPEA, enquanto 46,44% dos servidores do Poder Executivo ganhavam menos de R\$ 2,5 mil, mais de 90% dos servidores do Poder Judiciário ganhavam acima desse valor. Mesmo no interior do Poder Executivo federal as discrepâncias são marcantes: um servidor administrativo de um ministério recebe, em média, R\$ 6,2 mil de remuneração no início da carreira, ao passo que o mesmo servidor administrativo em uma autarquia recebe R\$ 15 mil de remuneração inicial. Outro exemplo: um professor do Ensino Superior com doutorado e carga horária de 40h semanais recebe R\$ 13,5 mil no fim da carreira, enquanto um servidor técnico-administrativo da mesma instituição de ensino, com doutorado e as mesmas 40h, pode receber até R\$ 15,8 mil. Numa consulta simples ao Painel Estatístico de Pessoal (PEP), ferramenta lançada pelo MGI em 2023, também é possível encontrar várias discrepâncias como essas. As remunerações dos profissionais de nível superior, por exemplo, podem variar de R\$ 6 mil a R\$ 36 mil.

A desigualdade ainda marcante na sociedade brasileira é reproduzida, portanto, no interior do

próprio setor público: há carreiras com condições remuneratórias bastante díspares, carreiras pouco valorizadas e outras em muito melhores condições de trabalho. Essa disparidade tem raízes antigas e são hoje de difícil equalização, até em razão da ausência de bons diagnósticos e boas propostas sobre formas possíveis e mais adequadas de se enfrentar tais problemas. Ela provém tanto da ausência de consensos burocráticos mínimos como de negociações esparsas e assistemáticas no Congresso Nacional, à base de competição deletéria entre as diversas categorias de servidores, aprofundando distorções e injustiças internas. Falta, historicamente, um interesse genuíno da classe dirigente distribuída pelos três poderes para, deixando pressões corporativas predatórias de lado, pensar numa lógica estruturante de Estado em vez de privilégios já cristalizados e sempre reforçados de determinadas categorias.

Neste sentido, a recente criação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos representa um passo alvissareiro na direção de se buscar uma visão sistêmica do conjunto das carreiras públicas, a partir de diretrizes gerais e prioridades setoriais definidas para as políticas públicas do Estado. Torna-se cada vez mais necessária uma abordagem holística do sistema de carreiras, primando por sua coerência interna e combate às heterogeneidades e desigualdades estruturais. É preciso superar a visão fragmentada e imprimir um novo olhar que venha a fortalecer as prioridades definidas para políticas públicas a partir das peças de planejamento governamental de médio a longo prazos.

O estabelecimento de diretrizes gerais para o processo de diálogo político-institucional necessário à (re)estruturação de carreiras pode representar um importante passo nesse sentido. Para tanto, na elaboração de propostas de criação, ampliação e reestruturação de planos, carreiras e

cargos efetivos do Poder Executivo federal deveriam ser observadas as seguintes diretrizes gerais: i) excelência na prestação de serviços; ii) simplificação do conjunto de planos, carreiras e cargos efetivos; iii) agrupamento de carreiras com atribuições semelhantes; iv) alongamento das estruturas de progressão, idealmente atreladas a momentos de atualização e capacitação profissional; v) gestão dinâmica da força de trabalho; vi) priorização das atividades estratégicas e complexas; vii) priorização de planos, carreiras e cargos efetivos que possam atuar de modo transversal; viii) promoção da movimentação de pessoal que garanta efetivo aproveitamento da força de trabalho; ix) valorização e desenvolvimento contínuo do servidor; x) reconhecimento do mérito individual.

Além disso, na definição das atribuições e dos requisitos de ingresso no cargo deveriam ser observados os seguintes parâmetros: i) cargos estruturados de acordo com as atividades a serem desempenhadas, não exclusivos nem específicos para determinado órgão ou entidade; ii) atribuições preferencialmente abrangentes, que possibilitem a adequação da força de trabalho às necessidades da administração pública federal; iii) atribuições que possibilitem a mobilidade dos servidores entre órgãos e entidades, bem como entre diferentes setores e áreas de atuação da administração pública federal; e iv) cargos classificados em especialidades, quando for necessária formação especializada ou domínio de habilidades específicas, mediante critérios objetivos e considerando o interesse maior da administração pública federal.

Por fim, a estrutura remuneratória dos cargos deveria buscar a simplificação e a padronização composta preferencialmente por parcela única. Em outras palavras, um novo sistema de carreiras deveria desincentivar propostas que contivessem: i) vencimentos ou parcelas remuneratórias

com tratamento diferenciado a cargos de mesma natureza e com similar complexidade de atribuições e responsabilidades; ii) criação de bônus, parcela remuneratória, retribuição ou similares de natureza permanente, mesmo que vinculadas a desempenho, já que no setor público, diferentemente do setor privado, isso é questionável e muito difícil de ser aferido e correlacionado com a atuação necessariamente coletiva, contínua e cumulativa dos servidores; iii) vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes sem a correspondente incidência de contribuições previdenciárias; e iv) criação ou majoração de parcelas indenizatórias não relacionadas à finalidade de ressarcimento ao servidor de despesas extraordinárias ocasionadas pelo regular exercício das atribuições do cargo.

Em suma: o Estado brasileiro precisa urgentemente de uma visão coerente para o conjunto das carreiras públicas, sem que a lógica se desvirtue para uma competição improdutiva em que determinados grupos sigam obtendo sempre melhores condições em detrimento das demais categorias. É preciso pensar as carreiras públicas a partir de uma visão sistêmica, pois só assim o Estado terá capacidade ampliada de atuar nas políticas públicas que de fato interessam à sociedade.

O momento parece propício para uma abordagem que se afaste de considerações carreira a carreira (tratamento no varejo e lógica de balcão, sem desconsiderar, naturalmente, as particularidades de cada categoria) e caminhe para uma abordagem que leve em conta o sistema de carreiras como um todo (abordagem sistêmica e integradora), primando por sua coerência e isonomia internas e fortalecendo a visão de Estado para o serviço público federal. É hora de olhar para as carreiras como um sistema integrado, coeso e coerente do ponto de vista institucional.

# 10. Proposta para um Novo Sistema de Carreiras na Administração Pública Federal Brasileira: diretrizes, cautelas e recomendações

Publicado em 19 / 12 / 2023 

O Estado precisa entregar serviços públicos de qualidade à população com eficiência e eficácia. Entretanto, raramente surge no debate a questão de que o Estado, para cumprir seus objetivos, precisa ter capacidades institucionais adequadas, sendo uma das mais importantes um sistema de carreiras condizente com os desafios a serem enfrentados.

O sistema de carreiras do Poder Executivo Federal conta com 117 planos de cargos e 43 carreiras, que contemplam cerca de 2 mil cargos distintos. Alguns cargos possuem a mesma denominação e atribuições semelhantes, mas o fato de estarem em planos de cargos ou carreiras diferentes faz com que tenham diferentes remunerações. Essas diferenças somam desde poucos centavos a valores três ou quatro vezes superiores.

Diante disso, é importante fazer a seguinte reflexão: se todas essas funções são importantes - e algumas essenciais - ao funcionamento do Estado, por que foram tratadas de

modo tão distinto, chegando aos dias atuais com tantas discrepâncias? Fato é que essas diferenças foram geradas ao longo de décadas, sem seguir uma lógica racional, atendendo apenas a pressões e barganhas políticas diferenciadas das diversas categorias profissionais.

Um olhar histórico ajuda a entender esse cenário. As categorias mais organizadas pleitearam a saída do então Plano de Classificação de Cargos (PCC), criado pela Lei nº 5.645, de 1970, decorrente da reforma administrativa ocorrida no fim da década de 1960, que pretendia agrupar todo o pessoal civil do governo federal num mesmo arranjo organizativo. Em virtude dessa pressão para sair do plano unificado de cargos, foram criados planos, carreiras e remunerações diferenciadas para os grupos de servidores que detinham maior capacidade de organização e influência política.

No decorrer do tempo, os diversos modelos de estruturação de carreiras foram

se sobrepondo, causando efeitos nocivos como aumento da complexidade da gestão, fragmentação de arranjos organizativos e elevação de custos. Atualmente, parcela significativa da estrutura de carreiras no serviço público federal se baseia no chamado “modelo autárquico”, no qual cada órgão e entidade possui carreiras próprias para o desempenho de atribuições muito específicas, incorrendo-se no risco de obsolescência das atribuições do cargo e rigidez da atuação pública, especialmente no contexto atual, marcado pelo dinamismo tecnológico e por desafios geralmente imprevisíveis.

É importante frisar que esse modelo autárquico de criação de planos, carreiras e cargos, no qual cada organização possui suas próprias carreiras finalísticas e técnico-administrativas se mostrou inadequado às necessidades da administração pública contemporânea. Um dos principais desafios a ser enfrentado na gestão de pessoas do setor público brasileiro é justamente a multiplicidade de planos, carreiras e cargos, com regras de gestão e remunerações distintas, mobilidade intraorganizacional reduzida (quando não inexistente), mesmo quando se relacionam e desempenham atividades idênticas, similares ou transversais comuns ou análogas a mais de um órgão ou entidade.

Esse modelo fragmentado, complexo, pouco flexível e de custo elevado impõe uma série de desafios, pressões e questionamentos difíceis de serem explicados e enfrentados cotidianamente pela Administração Pública Federal.

Nesse contexto, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) está estudando a adoção de novas formas de ges-

tão que possam contribuir para frear a proliferação dessas desigualdades e, ao mesmo tempo, promover uma harmonização no sistema de carreiras, de modo incremental, por meio de atos infraconstitucionais, sem a necessidade de adoção de medidas radicais, como ocorreu em alguns países da Europa, a exemplo de Portugal.

A aposta do MGI para iniciar a organização do sistema de carreiras é fixar um conjunto de diretrizes que irão nortear as iniciativas de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na elaboração de propostas de criação, ampliação e reestruturação de planos, carreiras e cargos efetivos. A proposta, a princípio, não tem o condão de alterar regras de carreiras vigentes e estabelecidas em lei, mas, no longo prazo, pode racionalizar a organização do pessoal civil do Poder Executivo Federal, uma vez que propiciará a simplificação de planos, carreiras e cargos efetivos e de suas estruturas remuneratórias e a diminuição de cargos com atribuições similares, além de interromper a expansão desordenada de carreiras.

Para reorganizar os cargos e as carreiras, a proposta que está sendo gestada no MGI procurará promover a atualização e o enriquecimento do trabalho desenvolvido pelos servidores, mediante a definição de atribuições mais amplas e complexas, de acordo com as áreas primordiais de atuação do Estado, e mais complexas. Essa proposta reflete o necessário redirecionamento da atuação estatal para o atendimento dos desafios emergentes da sociedade brasileira no século XXI.

Propõe-se definir atribuições claras e abrangentes, que proporcionem maior mobilidade dos servidores entre órgãos, entida-

des e setores da Administração Pública. Os cargos também poderão ser classificados em especialidades quando forem necessárias a formação especializada ou domínio de habilidades específicas. Ademais, busca-se limitar a criação de cargos com atribuições similares aos já existentes ou com atribuições temporárias e/ou tendentes à obsolescência, além daqueles estritamente operacionais, de apoio ou suporte. Ao fixar essas limitações, procura-se reduzir as sobreposições de atribuições e possibilitar à Administração concentrar seus esforços na sua atuação finalística e/ou que envolva maior grau de complexidade.

Quanto ao desenvolvimento do servidor público, as novas diretrizes de carreiras orientarão os órgãos e as entidades a considerar em suas propostas critérios que avaliem o exercício de atividades de maior grau de complexidade, o engajamento, o comprometimento com o trabalho realizado e sua contribuição para o alcance dos resultados institucionais.

Pretende-se ampliar o tempo de desenvolvimento nas carreiras para, predominantemente, 20 anos, considerando que, em média, os servidores permanecem na ativa por cerca de 34 anos. Essa diretriz propiciará corrigir as distorções atualmente existentes. A título de exemplo, existem carreiras em que os servidores, atualmente, chegam ao topo em apenas 9 ou 13 anos e outras em que levam 20 anos ou mais. Entretanto, será considerada a possibilidade de o desenvolvimento na carreira ser diferenciado aos servidores que apresentem, entre outros requisitos, alto desempenho. Essas medidas propiciarão a eliminação do desenvolvimento na carreira com base apenas no decurso temporal.

Além disso, a ideia é também estimular a estruturação de carreiras que valorizem tanto perfis técnicos quanto gerenciais, oferecendo ao servidor possibilidades distintas de desenvolvimento na carreira. Fortalecer as estratégias e criar condições que propiciem o desenvolvimento contínuo dos servidores ao longo de todo o seu ciclo laboral - desde o ingresso até a aposentação - é essencial para que eles possam desenvolver suas potencialidades e para que o Estado possa implementar as políticas públicas com eficiência, eficácia e efetividade.

Em relação à estrutura remuneratória, as diretrizes que estão sendo discutidas no MGI, em diálogo com as entidades que representam os servidores, visam a simplificar e priorizar a remuneração em parcela única, associar titulações acadêmicas ao desenvolvimento na carreira e não apenas ao incremento de parcelas remuneratórias, vedar o tratamento remuneratório diferenciado para cargos de mesma natureza e com similar complexidade de atribuições e responsabilidades e a criação de espécie remuneratória sem contribuição previdenciária que possa ser incorporada aos proventos de aposentadoria.

As discussões sobre as novas diretrizes de carreiras estão em sintonia com outras iniciativas do Governo Federal que buscam melhorar as práticas governamentais, promover maior eficiência, racionalização, isonomia, transparência e flexibilidade à Administração Pública, valorizar o servidor, o mérito e o desenvolvimento contínuo, em sintonia com as melhores práticas de gestão de pessoas.

O governo do presidente Lula entende que o atual sistema de carreiras se caracte-



riza pela fragmentação e heterogeneidade de regras justamente pela ausência de uma definição clara sobre as diretrizes que devem nortear o sistema de carreiras. Portanto, o MGI considera que o momento atual é propício para promover a organização desse novo sistema, de modo a gerar maior coerência e robustez na Administração Pública, por meio de uma abordagem sistêmica da organização das carreiras.

Por fim, a definição, pelo MGI, de novas diretrizes para o sistema de carreiras representa o primeiro passo em direção a essa abordagem sistêmica. As novas diretrizes também contribuirão para melhorar a gestão de pessoas no Poder Executivo federal e assegurar maior aderência das estruturas dos cargos e carreiras às necessidades da Administração, o que concorrerá para a melhoria dos serviços prestados à sociedade.



# 11. Nem Remuneração Variável Permanente, nem Punição Administrativa para a Demissão: uma visão alternativa para o tema do desempenho no setor público brasileiro

Publicado em 18/09/2023



O debate usual sobre o tema do *desempenho de servidores* no setor público (que é algo correlacionado, mas diferente do desempenho setorial ou agregado do setor público) parte de premissas geralmente equivocadas, trata o assunto com simplificações exageradas, faz comparações descabidas com o setor privado e, por fim, apresenta propostas ou soluções desconectadas da complexidade institucional do Estado.

Apenas para exemplificar: i) a premissa de que o setor público é grande e caro, em termos do quantitativo de pessoal e folha global de vencimentos, vem sendo sistematicamente negada pelos dados do Atlas do Estado Brasileiro (<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>) produzido pelo Ipea; ii) a simplificação sobre a suposta ineficiência da máquina pública não possui nenhum embasamento empírico sólido e desconsidera a imensa heterogeneidade interna do setor público; iii) qualquer comparação com o setor privado é metodologicamente destituída de sentido, já que são mundos que operam segundo lógicas e objetivos qualitativamente diversos; iv) propostas tais como as da PEC 32/2020, com aparência de serem soluções

rápidas e fáceis, estão fadadas ao fracasso, pois raramente possuem aderência crível às formas de organização e funcionamento dos aparatos de Estado.

Tudo somado, pode-se afirmar que os custos econômicos, sociais, ambientais, políticos e institucionais de reformas administrativas que se vendem como solução serão muito maiores que a alegada economia fiscal que se espera obter delas. Em linhas gerais, a pretensa reforma administrativa contida na PEC 32/2020 mal esconde o viés ideológico, negativista do Estado e dos servidores, que está por trás das suas intenções fiscais e privatistas, passando longe de qualquer ideia de melhoria real do desempenho estatal.

Desta maneira, um ponto de partida mais honesto deveria reconhecer que o emprego público não está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais como as que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a Constituição

Federal de 1988 no chamado Regime Jurídico Único (RJU), na Lei 8.112/1990 e outros regramentos subsequentes que disciplinam sua atuação e conduta, e que, evidentemente, podem e devem passar por aperfeiçoamentos constantes.

Em particular, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a *natureza pública* das ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de cidadania e bem-estar social.

Neste sentido, há sete fundamentos da ocupação no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança e por incentivos corretos à produtividade e ao desempenho satisfatório (individual e coletivo) ao longo do tempo. São eles: i) a democracia como valor político em si e como método de governo para a obtenção de consensos mais aderentes à realidade e duradouros no tempo; ii) a diversidade social como fator de convergência entre o perfil da população e o perfil da força de trabalho no setor público brasileiro; iii) a estabilidade na ocupação, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando a proteção contra assédios e arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador<sup>9</sup>; iv) a remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral; v) a escolaridade e/ou qualificação elevadas desde a entrada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; vi) a cooperação – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público; e vii) a liberdade de organização e autonomia

de atuação sindical no setor público.

Diretamente correlacionada com o desempenho dos servidores, dados relativos à escolarização mostram que a força de trabalho ocupada no setor público brasileiro já vem se qualificando e se profissionalizando para o desempenho de suas funções. Segundo informações do Atlas do Estado Brasileiro, a expansão vem acontecendo, em termos absolutos e relativos, com vínculos públicos que possuem nível superior completo de formação, que passaram, nos três níveis da federação, de pouco mais de 900 mil para mais de 5,5 milhões, de 1986 a 2020. Percentualmente, este nível saltou de 19% em 1986 para perto de 50% do contingente de vínculos em 2020.

Nos municípios, onde está concentrada a maior parte dos servidores públicos, em áreas finalísticas de atendimento direto à população, tais como saúde, assistência social, limpeza urbana e ensino fundamental, a tendência de aumento de escolarização foi também bastante acentuada. A escolaridade superior completa aumentou de 10% para mais de 40% entre 1986 e 2020. A do ensino médio completo ou superior incompleto aumentou de 22% para 40% no mesmo período. Já a escolaridade de nível médio incompleto e nível fundamental caíram, respectivamente, de 14% para 10% e 53% para menos de 9% do total.

Esses dados revelam que a escolarização média dos trabalhadores no setor público, em praticamente todos os níveis da federação e áreas setoriais de atuação governamental, está hoje acima da escolarização média correspondente às ocupações do setor privado. Desta maneira, eles servem para desmistificar afirmações infundadas sobre eficiência, eficácia e desempenho estatal na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços e entregas à população. Pois a qualidade das políticas públicas, bem como os graus de institucionalização e profissionaliza-

ção do Estado em cada área específica de atuação, são dimensões tributárias da escolarização/qualificação que os servidores trazem consigo ao ingressarem no setor público e daquela obtida ao longo de seu ciclo laboral, incluindo-se aí o conhecimento tácito, que é um tipo de conhecimento praticamente impossível de ser conseguido por meio de livros e manuais, já que adquirido ao longo de anos pela prática cotidiana de atuação, erros, acertos, interações e inovações incrementais no local de trabalho. Ou seja, obtido de forma pessoal, portanto, geralmente intransferível e insubstituível, sendo esta mais uma razão para defender a estabilidade/proteção relativa dos servidores e criticar as propostas da PEC 32/2020 que preveem a flexibilização/precarização das formas de contratação e demissão no setor público, pois o incremento de rotatividade delas derivado implicará, além de outros efeitos nefastos, em perda irre recuperável de memória institucional, maiores discontinuidades nas políticas públicas e fragilização estatal na provisão de bens e serviços à população. Tudo somado, embora outros fatores influenciem no sucesso e qualidade das políticas, tais como a disponibilidade de recursos, as regras institucionais etc., sabe-se que recrutar pessoas com maior e melhor formação é desejável, e indicativo de aprimoramento/profissionalização dos quadros que manejam a entrega de bens e serviços aos cidadãos.

Com isso, o *desempenho de servidores no setor público*, devido à amplitude e complexidade de temas e novas áreas programáticas de atuação governamental que continuamente se projetam ao futuro, depende, portanto, de processo permanente e necessário de profissionalização – ao invés de sucateamento! – da burocracia e dos serviços públicos. É claro que as exigências citadas acima colocam desafios imensos às políticas públicas de pessoal e sugerem atrelamento de fa-

ses e tratamento orgânico aos novos servidores, desde a seleção por concursos, trilhas de capacitação e alocação funcional, critérios justos para avaliação e progressão funcional, incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais que combinem as vocações e interesses individuais com as exigências organizacionais de aperfeiçoamento das funções públicas. Em suma, nem incentivos dados por meio de remuneração variável, ainda mais se pensadas para terem caráter permanente, nem ameaças ou penalidades sugeridas por abordagens punitivistas de desempenho, servem como referência concreta para a obtenção de ganhos de produtividade e de maior ou melhor desempenho dos servidores e servidoras.

Por isso, uma vez que se entenda serem os serviços públicos altamente intensivos em recursos humanos, percebe-se a relevância de estruturas administrativas centradas em gestão de pessoas e gestão de desempenho. Com isso, a indução de maior e melhor desempenho deve estar associada à valorização da *autonomia relativa de servidores públicos estáveis* para inovar e aprender a partir da reflexão sobre suas próprias práticas. Para tanto, práticas colaborativas em âmbito estatal devem estar conectadas aos próprios objetivos do desempenho individual e coletivo em perspectiva institucional. Quando o desempenho é concebido como atenção tanto à qualidade dos processos como à qualidade dos resultados, procura-se iluminar em uma organização a sua capacidade reflexiva para desempenhar e sua habilidade em converter tal capacidade em resultados (produtos e impactos) sustentáveis ao longo do tempo.

É essa noção de *cooperação e desempenho*, que permite romper com a limitação das perspectivas liberais e gerencialistas, substituindo-as por abordagens mais criativas sobre as relações entre processos de trabalho (recursos, procedi-

mentos e formas de atuação) e seus respectivos resultados. Nestas condições, a *cooperação* interpessoal e intra/inter organizações emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores (isto é: as questões já citadas da *estabilidade, remunerações e capacitação* dos servidores), colocando-se como método primordial de gestão do trabalho no setor público e critério substancial de atuação da administração pública. No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade e os custos e ganhos monetários por trabalhador.

No setor público, ao contrário, a operação de individualização das entregas (bens e serviços), voltadas direta e indiretamente para a coletividade, é tarefa estatística e metodologicamente difícil, ao mesmo tempo que política e socialmente indesejável. Simplesmente pelo fato de que a função-objetivo do setor público não é produzir valor econômico na forma de lucro, mas sim gerar valor social, cidadania e bem-estar de forma equânime e sustentável ao conjunto da população por todo o território nacional.

Por esta e outras razões, portanto, a *cooperação* – e sua natureza coletiva, contínua e cumulativa no tempo – é que deveria ser incentivada e valorizada no setor público. Esse é, por sua vez, um dos desafios centrais e perenes para a gestão de burocracias: equacionar o dilema entre o controle da atuação de seus funcionários e a flexibilidade, criatividade, adaptabilidade e expansão de suas capacidades reflexivas necessárias para a resolução de problemas complexos em todas as etapas do circuito de políticas públicas – formulação, implementação, gestão, participação, monitoramento, avaliação e controle.

Além disso, a abordagem *reflexiva/experimentalista* aqui defendida rejeita os pressupostos simplificadores do comportamento humano nos quais se baseiam os sistemas (em geral, quantitativistas) de incentivo para o desempenho, tal como propostos pelas abordagens gerencialistas, fundadas em percepções (em geral, equivocadas) de que os indivíduos (ou grupos e organizações) são motivados, fundamentalmente, pelo desejo de obter recompensas (como dinheiro ou status) e evitar sanções. Ao contrário, a tarefa da gestão do desempenho envolve o estabelecimento de rotinas que possibilitem aos agentes envolvidos a reflexão e a revisão contínua das atividades e ações burocráticas, de modo que o monitoramento do desempenho seja, em si, parte de um processo mais amplo – contínuo, coletivo e cumulativo – de *aprendizagem e inovação institucional*, no qual as relações entre diferentes processos de trabalho e seus respectivos resultados, em cada contexto específico, estão sempre em foco.

Mecanismos de revisão qualitativa do desempenho, em contraposição a sistemas de aferição de resultados quantitativos, criam relacionamentos diferentes entre funcionários na linha de frente e os supervisores em seus centros administrativos. Ao invés de serem objeto da aferição de metas numéricas pré-determinadas, os profissionais passam a ser participantes ativos na (re)construção de metas, procedimentos e estratégias de atuação, com base em atributos do conhecimento tácito citado acima e em resultados advindos de suas operações concretas no dia-a-dia das políticas públicas.

Não há, portanto, choque de gestão, reforma fiscal, ou reforma administrativa contrária ao interesse público, que superem ou substituam o acima indicado.

# 12. A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) e a profissionalização dos servidores federais

Publicado em 19 / 09 / 2023



A qualificação profissional dos servidores públicos, assim como ocorre na iniciativa privada, influencia no sucesso e qualidade das políticas e serviços. Desta forma, sobretudo num contexto no qual as informações são revisadas de forma muito rápida, o desenvolvimento contínuo dos trabalhadores deve ser priorizado. Para a administração pública, investir de modo permanente no desenvolvimento dos servidores é investir na melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Em âmbito federal, isso vem sendo feito de modo mais sistemático por meio da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), implementada em 2006 com o objetivo de fomentar e regulamentar o desenvolvimento contínuo dos servidores do poder executivo federal. No entanto, desde 2015, a equipe técnica da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), órgão responsável pelas políticas de gestão de pessoas de toda a administração pública federal, vinha trabalhando em algumas mudanças na PNDP, que abrange mais de 500 mil servidores federais.

Em linha com uma perspectiva infraconstitucional e incremental de reforma administrativa de natureza contínua, coletiva e cumulativa, foi publicado em 2019 o Decreto nº 9.991, que criou as bases para uma cultura de planejamento do desenvolvimento de pessoas alinhada

do aos objetivos institucionais de cada órgão e entidade. Além disso, buscou fomentar o uso mais racional dos recursos financeiros investidos em capacitação, tendo como pilares a ampliação das oportunidades de desenvolvimento profissional e pessoal, a transparência de dados sobre as despesas relacionadas aos programas e cursos e a padronização das informações, para que, ao longo do tempo, todas as políticas relacionadas ao tema possam ser, cada vez mais, baseadas em evidências robustas de aproveitamento.

Além disso, a política regulamentou dispositivos da Lei nº 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais) quanto aos afastamentos de servidores - para a participação em ações de desenvolvimento - tidos como de efetivo exercício, ou seja, com a manutenção do vínculo com a administração e da respectiva remuneração.

O principal instrumento de implementação da PNDP é o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), que se tornou obrigatório para todos os órgãos e entidades do serviço público federal. Portanto, desde 2019, anualmente, ministérios, universidades federais, autarquias, agências reguladoras e fundações realizam um levantamento das necessidades de desenvolvimento de seus servidores alinhadas aos seus objetivos estratégicos e institucionais e alimen-



tam um sistema (Portal SIPEC) com as necessidades que priorizaram.

Por meio do PDP os órgãos e entidades também informam o quantitativo de servidores que pretendem realizar ações de desenvolvimento, estimam despesas com essas ações, mapeiam as unidades federativas que serão abrangidas e, quando possível, indicam as competências que almejam conquistar ou aprimorar.

Com base nessas informações, a SGP identifica as necessidades comuns aos diversos órgãos - denominadas de necessidades transversais - e as encaminha à Escola Nacional de Administração Pública (Enap), cujo papel é articular as 14 Escolas de Governo hoje existentes em nível federal, a saber: Escola Nacional de Administração Pública (Enap); Academia Nacional de Polícia; Universidade da Polícia Rodoviária Federal; Escola Superior da Advocacia-Geral da União; Escola Nacional de Gestão Agropecuária; Escola Nacional de Ciências Estatísticas; Escola de Inteligência; Escola Nacional de Serviços Penais; Fundação Oswaldo Cruz; Fundação Joaquim Nabuco; Instituto Rio Branco; Escola Superior de Guerra; Centro Regional de Formação em Gestão do Patrimônio; Centro de Formação em Conservação da Biodiversidade.

A Enap organiza, então, um indicativo de ações de desenvolvimento em curso que possam atender as demandas transversais explicitadas pelos órgãos e entidades, sem a necessidade de realização de despesas extras com a contratação de cursos da iniciativa privada. E a SGP, por meio de uma Manifestação Técnica, encaminha aos órgãos e entidades tal indicativo de ações de desenvolvimento. As informações do PDP permitem às Escolas de Governo conhecer as principais demandas da administração pública em termos de necessidades de desenvolvimento profissional dos servidores e atualizar, sempre que necessá-

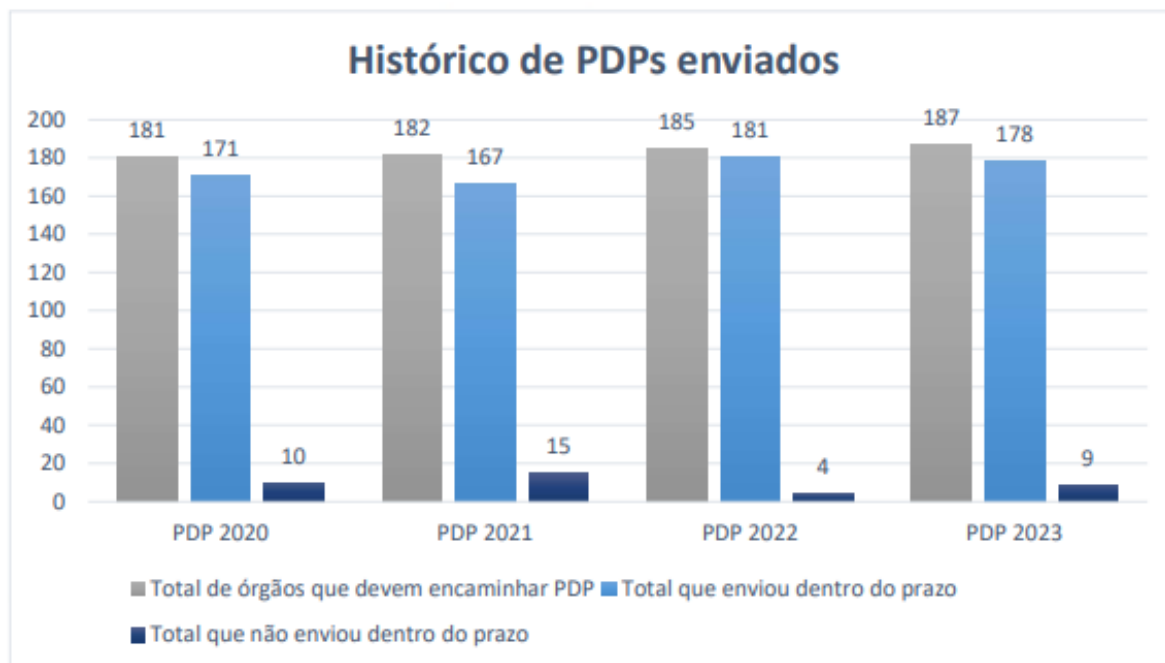
rio, os cursos oferecidos em resposta a elas.

Outro instrumento da PNDP é o Relatório Anual de Execução do PDP, por meio do qual órgãos e entidades avaliam o que foi planejado no PDP e o que foi realmente executado, gerando-se um processo contínuo e cumulativo de aprendizagem institucional para aprimorar o PDP ao longo dos ciclos subsequentes. Anualmente, a SGP publica em sua página de Desenvolvimento de Pessoas (<https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp>) análises sobre o PDP às quais todos os cidadãos têm acesso. Essas análises destacam os seguintes indicadores, dentre outros:





## 1. Número de órgãos e entidades que enviaram seus PDP no prazo estabelecido no Decreto nº 9.991/2019 (30/09 de cada ano)



## 2. Número de necessidades de desenvolvimento

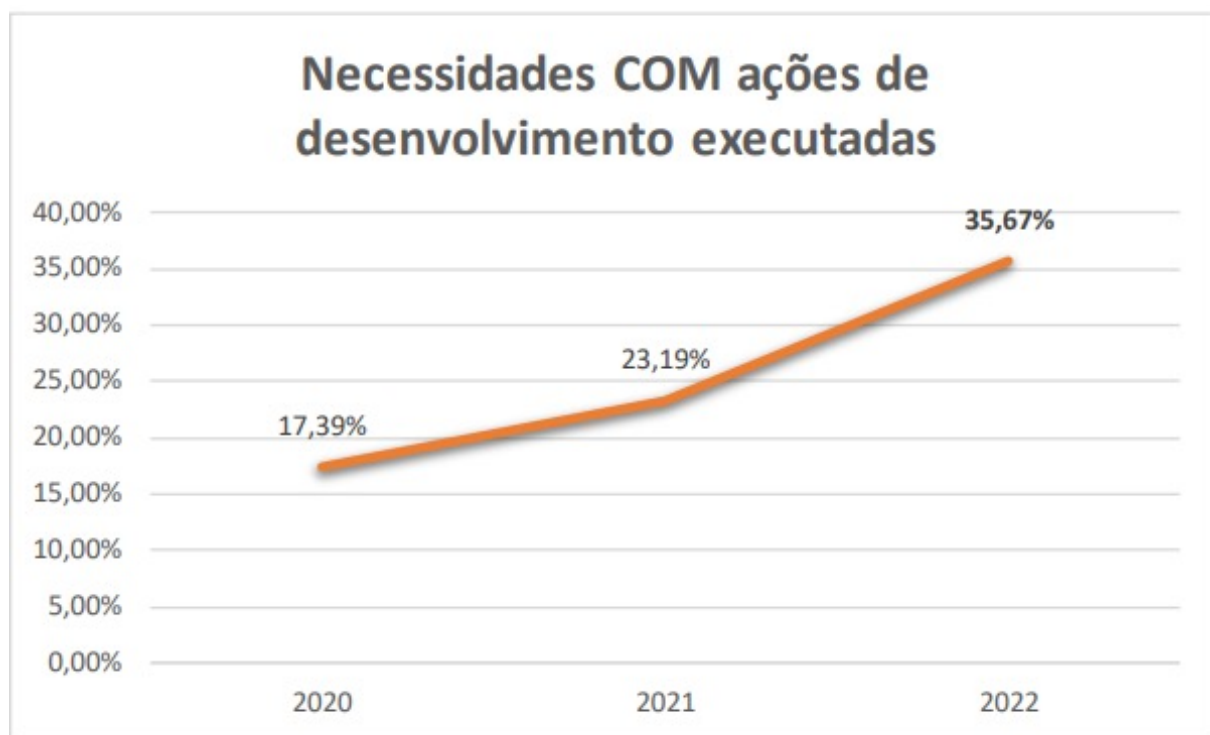


### 3. Temas transversais mais solicitados pelos órgãos e entidades

MAIOR TEMA GERAL POR OCORRÊNCIA	MAIOR TEMA GERAL POR N° DE AGENTES PÚBLICOS	MAIOR TEMA GERAL POR CRITÉRIO DUPLO: OCORRÊNCIA + AGENTES PÚBLICOS
Estratégia, Projetos e Processos	Estratégia, Projetos e Processos	Estratégia, Projetos e Processos
Logística e Compras Públicas	Gestão de Pessoas	Gestão de Pessoas
Gestão de Pessoas	Educação e Docência	Educação e Docência
Comunicação Institucional	Tópicos Específicos de Educação	Tópicos Específicos de Educação
Tecnologia da Informação	Comunicação Institucional	Comunicação Institucional
Orçamento e Finanças	Tecnologia da Informação	Logística e Compras Públicas
Educação e Docência	Logística e Compras Públicas	Tecnologia da Informação
Administração de Setores Específicos	Liderança	Liderança
Análise e Ciência de Dados	Inovação	Inovação
Direito Público	Línguas Estrangeiras Modernas	Línguas Estrangeiras Modernas

O Relatório Anual de Execução do PDP, por sua vez, destaca os seguintes indicadores:

#### 1. Necessidades de desenvolvimento indicadas nos PDP cujas ações de desenvolvimento foram executadas (2020-2022)



## 2. A efetividade das ações de desenvolvimento executadas em relação aos PDPs (2020-2022):

Ano	Necessidades atendidas integralmente	Necessidades atendidas parcialmente	Necessidades atendidas limitadamente	Necessidades não atendidas
2020	56,90%	35,34%	7,21%	0,55%
2021	60,60%	32,53%	5,88%	0,40%
2022	57,42%	33,63%	8,21%	0,73%

## 3. Custo médio das ações de desenvolvimento (2020-2022)\*



\*Do resultado deduz-se, em caráter estritamente ilustrativo, um custo médio de R\$ 1.295,97 por ação de desenvolvimento, em 2022. Em comparação a 2021, houve uma redução de aproximadamente R\$ 351,00 no custo médio por ação de desenvolvimento. Já em relação ao ano de 2020, esse valor foi reduzido em R\$ 675,81.

Os resultados positivos da nova PNPD podem ser constatados por meio do Índice Integrado de Governança e Gestão (IGG) do Tribunal de Contas da União (TCU). Esse índice mensura a maturidade das organizações da União a partir do seu desempenho em relação a um conjunto de indicadores que se agregam nas seguintes práticas: a) governança pública; b) gestão de pessoas; c) gestão de TI; d) gestão de contratações; e) gestão de orçamento. Em

2018, o IGG dos órgãos e entidades da administração pública federal apresentou resultado bastante crítico no tocante aos indicadores de gestão de pessoas.

Mas as mudanças implementadas na PNPD a partir de 2019 ensejaram a melhoria desses indicadores, conforme observado no relatório publicado em 2021 e analisado pela SGP:<sup>8</sup>

- Lacunas de Competências dos Colaboradores e Gestores da Organização são Identifi-

cadastros e Documentados: em 2018 os órgãos e entidades da administração pública federal obtiveram como resultado a categoria “Inicial” (25%) e em 2021 alcançaram a categoria “Intermediário” (45%), ou seja, houve uma melhora de 80% neste indicador.

- Realizar Planejamento da Gestão de Pessoas: em 2018 os órgãos e entidades da administração pública federal obtiveram como resultado a categoria “Inicial” (36%) e em 2021 alcançaram a categoria “Intermediário” (49%), ou seja, houve uma melhora de 36% no indicador.

Atualmente, a SGP está avaliando novos aprimoramentos na PNPD e nos seus instrumentos. Além disso, em parceria com a Enap, está reavaliando a metodologia de identificação das demandas de desenvolvimento e o sistema de elaboração do planejamento anual. É necessário também refinar

a metodologia de avaliação dos resultados obtidos com ações de desenvolvimento de pessoas, uma vez que é por meio dessas avaliações que órgãos e entidades poderão aprimorar seus planos de desenvolvimento de servidores públicos, com vistas a entregar mais e melhores resultados à sociedade.

Em suma, a PNPD é exemplo prático de como processos estruturados e permanentes de desenvolvimento de pessoas no setor público federal contribuem para valorizar e manter servidores atualizados, estimulados e engajados ao longo de todo o ciclo laboral em suas missões institucionais. A perspectiva de aperfeiçoamento pessoal e profissional ao longo da carreira se converte, assim, em um dos eixos da transformação e valorização da própria função pública nos quadros de uma reforma administrativa de índole e orientação republicana e democrática no Brasil.



# 13. Lideranças na Gestão Pública no Brasil: a experiência do programa LideraGov para a profissionalização dos cargos de alto escalão do governo federal

Publicado em 24 / 09 / 2023



Em 2023 o tema da reforma administrativa voltou ao debate nacional, mas a PEC 32/2020 que está na Câmara dos Deputados não constitui boa referência para o objetivo de se buscar mais eficiência, eficácia e efetividade da ação pública no Brasil. Muito ao contrário, a referida proposta, se aprovada, não só não resolverá os problemas histórico-estruturais da administração pública federal, como criará ou fará piorar outros mais.

Por isso, nesse terceiro mandato presidencial de Lula, já operando em uma perspectiva infra-constitucional e incremental, estão em curso muitas iniciativas que apontam na direção da melhoria do desenvolvimento institucional do setor público federal e que reforçam o ethos público e as capacidades do Estado para melhor desenhar, coordenar e implementar políticas públicas.

Um bom exemplo disso é o Programa LideraGov, um programa de desenvolvimento de lideranças na Administração Pública Federal, idealizado e instituído em 2020 por meio de uma parceria entre o que hoje é o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). A proposta do Programa partiu da constatação de que servidores públicos com alta capacidade de inovar e implementar

importantes mudanças desconhecem, muitas vezes, o quanto podem impulsionar melhorias nos serviços oferecidos à população.

Com total apoio da alta gestão do MGI e da Enap, foram realizados estudos de *benchmarking*, pesquisas com os atuais ocupantes de cargos de liderança e oficinas para definir as competências a serem desenvolvidas pelas lideranças do futuro no setor público. O Programa LideraGov obteve tanto sucesso que se tornou um case em eventos como o XXVII Congresso Internacional do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD 2022) realizado em 2022, na Bolívia.

O LideraGov tem como objetivo principal “Construir uma rede de servidores públicos com alta capacidade de gestão e liderança, aptos a ocuparem cargos e funções estratégicas na Administração Pública federal” e foi estruturado em quatro fases:

**1ª Fase** – “Processo Seletivo” em três etapas para identificar os líderes potenciais. A primeira etapa contempla a trajetória acadêmica e profissional do candidato; a segunda visa a aferir suas competências profissionais e a terceira consiste em analisar o perfil dos candidatos, suas percepções e valores;



**2ª Fase** – “Curso de Qualificação” de alto nível com 120 horas-aulas distribuídas em 9 meses, além de 20 horas de atividades complementares;

**3ª Fase** – “Efetivação e Acompanhamento” da trajetória dos egressos com suporte do MGI ao seu crescimento e desenvolvimento contínuos;

**4ª Fase** – “Avaliação do Programa”, mediante aferição de resultados que comprovem o retorno, para a Administração Pública, do investimento realizado.

O Programa está sendo divulgado por meio de um amplo plano de comunicação que inclui a veiculação de matérias em jornais de grande circulação, o envio de mensagens periódicas (por e-mail e *WhatsApp*) ao público alvo, a criação de uma página na Intranet do governo (<https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp>) e a produção de diversos vídeos institucionais.

Atualmente, está em andamento uma edição extraordinária do LideraGov (4ª edição) direcionada às pessoas negras, que se encontra na fase do “Processo Seletivo”. Essa fase é fundamental para a efetividade do programa, pois a identificação adequada do público-alvo é importante para maximizar os seus resultados.

Esta 4ª Edição extraordinária do Programa LideraGov para pessoas negras é uma parceria entre o MGI, o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). O principal propósito dessa edição é reforçar o compromisso do Governo Federal com a agenda da Igualdade Racial e demonstrar uma efetiva disposição para ampliar as oportunidades para a população negra na administração pública federal. Ademais, a 4ª edição do programa pretende garantir a efetiva implementação do Decreto nº 11.443, de 21 de

março de 2023, que é fundamental para implementar ações estruturadas de desenvolvimento profissional e de competências, de modo a garantir que um número cada vez maior de servidores e servidoras negros e negras ascendam a posições de alta liderança na administração pública.

As aulas do “Curso de Qualificação” têm previsão de início em outubro de 2023. A exemplo das demais edições, o curso pretende desenvolver três macro competências: **Liderando a si mesmo** (inteligência emocional e comportamental); **Liderando equipes** (capacidade de gestão de pessoas e resultados) e **Liderando Organizações** (pensamento e atuação estratégicas). Pretende-se, ao final do curso, que os participantes sejam capazes de reconhecer aspectos de sua personalidade que necessitem aperfeiçoamento, de forma a potencializar sua atuação profissional; engajar sua equipe de trabalho com o alcance dos objetivos e das metas institucionais; tomar decisões complexas baseadas em conhecimentos e evidências; entender o contexto e projetar cenários, atuando de forma sistêmica e estratégica; e desenvolver e impulsionar ideias inovadoras que visem a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos pela Administração Pública Federal.

A fase de “Efetivação e Acompanhamento” consiste, entre outras iniciativas, em fomentar a Rede LideraGov de lideranças públicas; oferecer mentorias individuais e coletivas complementares e concomitantes ao Curso de Qualificação; sugerir um plano de desenvolvimento individual (PDI); e ampliar o acesso dos egressos do programa aos cursos da Enap, atualmente restritos aos atuais ocupantes de cargos da alta direção. Nessa fase, atuará o Grupo de Desenvolvimento de Líderes do Futuro, que é fundamental para garantir o alcance dos objetivos definidos. Ao



grupo cabe, entre outras atribuições, criar mecanismos de incentivo ao desenvolvimento profissional contínuo de servidores públicos em posições de liderança.

Ainda na fase de “Efetivação e Acompanhamento”, o Programa LideraGOV fomenta uma rede diversificada e competente de servidores e servidoras federais - Rede LideraGov -, adequadamente qualificados e aptos para aliar a capacidade de liderança ao compromisso de transformação do Estado. A fase de “Avaliação do Programa” consiste em aferir os resultados e averiguar a necessidade de estendê-lo a mais servidores e servidoras da Administração Pública Federal, além de identificar as necessidades de aprimoramento no seu formato e conteúdo para oferecer um produto de mais qualidade àqueles que merecem o devido reconhecimento profissional.

Os pontos de atenção relacionados às necessidades de melhorias e destacados na avaliação da primeira edição estão sendo abordados durante a implantação das edições seguintes do programa. Como exemplo, vale citar a criação de um vídeo promocional específico para fomentar o interesse de mulheres em se inscreverem no processo seletivo. Essa iniciativa resultou, durante a 2ª edição do LideraGov, num grupo mais igualitário em termos de gênero, com a participação de 39 mulheres e 41 homens.

Estudo realizado em fevereiro de 2023 pelo Observatório de Pessoal do MGI e tornado público por meio do Relatório do Perfil de Lideranças no Governo Federal, demonstrou que dos atuais ocupantes de cargos de alta liderança do governo federal 67% são homens e 33% são mulheres. Em relação a cor/raça e etnia, 29% dos cargos de alta liderança são ocupados por pessoas negras, sendo 9% de mulheres negras e 20% de homens negros. Com isso, o futuro do Programa Lidera-

Gov terá que enfrentar dois desafios principais: i) criar um mecanismo que facilite a movimentação, entre os órgãos e entidades, dos servidores e servidoras dele egressos, e ii) consolidá-lo no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP).

Por meio do Decreto nº 10.829/2021 a administração federal reforça a importância de que sejam realizados processos seletivos para a ocupação de Cargos em Comissão, com definição de critérios para nomeação, como ter realizado ações de desenvolvimento de lideranças, promovidas pelo MGI, com carga horária mínima de cento e vinte horas, o que inclui o LideraGov e contribui com seus egressos. Em relação à aferição de resultados, o principal desafio é definir mecanismos e indicadores das contribuições dos egressos do LideraGov para a criação de estratégias de implementação e avaliação dos resultados das políticas públicas com as quais venham a se envolver.

Não obstante, alguns resultados do programa já foram mensurados. Contatou-se, por exemplo, o aumento do interesse dos servidores pelas vagas ofertadas. A relação candidato por vaga passou de 5,3 na 1ª edição do programa para 20,1 na 3ª edição. Além disso, em março de 2023, observou-se que 38% dos egressos do programa ascenderam a posições de liderança – ver outros resultados no link <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/lideragov>.

Desta feita, pode-se dizer que um dos eixos de profissionalização da burocracia pública federal já tem, na dimensão que cabe ao desenvolvimento de lideranças, um instrumento efetivo e promissor de identificação e capacitação de talentos para a gestão pública brasileira de alto escalão.

# 14. Valorização Profissional e Alocação Ótima na Administração Pública Federal Brasileira

Publicado em 18 / 10 / 2023 

Instituições que gerenciam informações profissionais de seus funcionários de forma sistematizada e categorizada conseguem obter subsídios que contribuem para decisões mais qualificadas e assertivas, envolvendo a formulação de diretrizes, a construção de orientações normativas e a implantação e monitoramento de iniciativas em gestão de pessoas, tanto na Administração Pública Federal (APF), quanto em instituições privadas.

Atenta a este cenário, a Administração Pública Federal brasileira deu início a um processo de organização sistematizada e gerenciamento de dados profissionais dos servidores públicos federais, lançando em 2018 o sistema Sigepe Banco de Talentos, concebido pela equipe técnica da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), órgão responsável pelas políticas de gestão de pessoas de toda a APF.

Com este sistema, a APF deu início à construção de uma base unificada de dados que permite identificar e acompanhar a evolução das competências e das experiências dos agentes públicos. Os dados padronizados desse sistema se refletem no aprimoramento de diversos processos de gestão de pessoas, como na seleção e alocação de servidores, identificando profissionais aptos a exercerem funções que requeiram perfil específico. Outra aplicação é no planejamento do desenvolvimento profissional da força de trabalho. Sabendo quais são

as qualificações, experiências e conhecimentos adquiridos pelos servidores ao longo do tempo, órgãos e entidades podem identificar o que é necessário que eles aprendam a mais para melhorar o desempenho da instituição.

Desta maneira, em âmbito governamental, saber quais são as qualificações e competências técnicas, comportamentais e profissionais dos agentes públicos contribui para órgãos e entidades dimensionarem e alocarem suas equipes de forma mais efetiva, realizarem investimentos mais eficientes para o desenvolvimento de pessoas, e estruturarem políticas de reconhecimento eficazes, mantendo o seu alinhamento e engajamento com os objetivos organizacionais.

Para tanto, a gestão de grandes volumes de dados requer a adoção de ferramentas seguras e que possam estar integradas com outros sistemas já existentes na instituição. Neste contexto, o desenvolvimento de um sistema informatizado para todos os órgãos e entidades da APF, além de trazer economia de custos operacionais, permite estruturar de forma padronizada a coleta de dados, resultando na construção de uma base de dados única e com informações comparáveis.

Assim, dentro deste contexto, para otimizar o acesso de servidores da APF a diversos serviços de gestão de pessoas, em 2021 foi lançado o SouGov.br. Além do acesso, a plataforma também automatizou atividades operacionais de

agentes que atuam no processamento desses serviços e que realizavam suas atividades de forma manual ou distribuídas em uma variedade de sistemas e ferramentas. Como parte da estratégia de unificação e modernização dos serviços digitais, em julho de 2021, o Sigepe Banco de Talentos foi integrado ao SouGov.br e recebeu um novo nome – Currículo e Oportunidades.

Dentro do SouGov.br, o Currículo e Oportunidades passou a oferecer funcionalidades para servidores e também para usuários sem vínculo com a Administração. Além da criação do currículo, foi acrescentada a divulgação de oportunidades para ocupação de cargos e funções em órgãos e entidades da APF, em formato ágil e simples. O Currículo e Oportunidades se transformou em uma vitrine de talentos, facilitando a busca e a conexão entre usuários e novas oportunidades de inserção e atuação profissional em órgãos da administração pública federal, além de automatizar diversas etapas manuais e fragmentadas relacionadas à divulgação de oportunidades e ao recebimento de currículos dos candidatos.

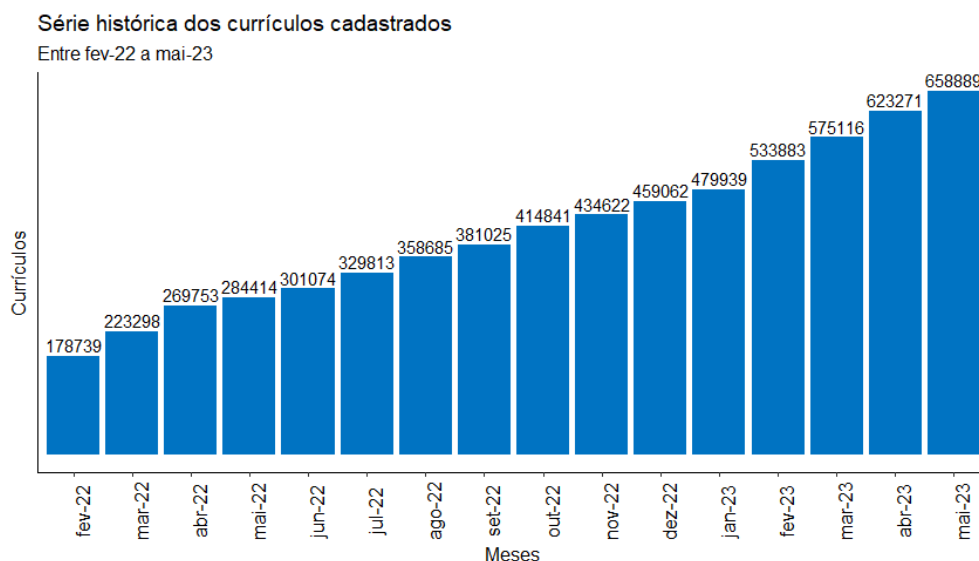
Os campos que resultam na formação do currículo permitem que o usuário registre com-

petências, experiências, trajetória de formação e de profissionalização. Para servidores da APF, a ferramenta ainda agrega dados cadastrais obtidos de forma automática a partir da integração com outros sistemas oficiais da Administração. Os dados consolidados pelo sistema resultam no currículo profissional do usuário, que passa a constar na relação para pesquisa disponível de perfis para órgãos e entidades da Administração.

Desde o lançamento do Currículo e Oportunidades no SouGov.br, até setembro de 2023, mais de 68.604 usuários se candidataram nas 1.870 oportunidades divulgadas em 700 editais elaborados por 62 órgãos e entidades do Executivo Federal. Tivemos também o aumento contínuo no número total de currículos cadastrados (servidores públicos e usuários externos). Conforme Gráfico 1, entre fevereiro de 2022 e maio de 2023, o número de currículos passou de 178 mil para mais de 658 mil, com taxa média de crescimento mensal de 9,2%.

No entanto, a análise do preenchimento dos campos dos currículos identificou que o registro das informações pelos usuários na área “Formação”, campo “Outros cursos”, não acompanhou

**Gráfico 1 – Série histórica dos currículos cadastrados**



a evolução quantitativa de cadastro de novos currículos. Em fevereiro de 2022, 42 mil currículos possuíam informações no campo “Outros cursos”; em maio de 2023, este número aumentou para 53 mil currículos, representando uma taxa média de evolução mensal de apenas 1,5% de preenchimento do campo.

Esta situação dificulta a obtenção de dados que possam ser empregados na identificação de competências e experiências, pois a falta de registro de suas trajetórias, interesses e competências, deixa de contribuir com a estruturação de ações voltadas para o desenvolvimento profissional e para uma distribuição mais adequada da força de trabalho no interior da administração pública federal.

Sabemos que o preenchimento dos currículos pelos mais de 500 mil servidores ativos da APF envolve aspectos como o conhecimento do usuário sobre o sistema e aspectos estruturais e organizacionais dos órgãos e entidades. Por isso, a SGP/MGI tem investido na divulgação institucional da ferramenta e no desenvolvimento de novas funcionalidades que melhorem a experiência dos usuários do currículo e dos dados da base unificada.

Nesta direção, a mais recente melhoria, lançada em agosto de 2023, foi a integração do Currículo e Oportunidades com o serviço de gerenciamento de cursos e demais ações de desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Com esta integração, as ações concluídas na Enap pelos usuários da ferramenta Currículo e Oportunidades passaram a constar automaticamente em seus currículos, resultando no preenchimento automatizado dos campos da seção “Formação”, e consequentemente, melhorando a qualidade da informação registrada.

Ao compararmos as informações preenchi-

das na seção Formação/Outros Cursos, usando os 658 mil currículos inicialmente atualizados, observamos um aumento considerável no registro das informações. O número de currículos com informação nessa seção praticamente triplicou, passando de 53 mil para 155 mil e o percentual de preenchimento passou de 8,06% para 23,57%. Este tipo de aperfeiçoamento pode auxiliar, por exemplo, no planejamento das ações de desenvolvimento profissional dos servidores, pois a partir da priorização de necessidades cujos temas ainda estejam sendo pouco estudados, intensifica-se o alinhamento entre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP)<sup>9</sup> e os objetivos institucionais das organizações públicas.

Desta feita, os resultados iniciais da integração para atualização automática dos currículos com as ações de desenvolvimento reforçam a necessidade de contínuo aprimoramento do Currículo e Oportunidades, para que a ferramenta apoie ainda mais outros objetivos estruturantes de gestão de pessoas, como a gestão de desempenho, a movimentação e alocação de servidores, o desenvolvimento de competências, o dimensionamento da força de trabalho, o reconhecimento e a valorização profissional de servidoras e servidores comprometidos com o *ethos* público.<sup>10</sup>

Pode parecer pouco ou distante, mas o simples aperfeiçoamento e conectividade das informações profissionais de agentes públicos no âmbito do governo federal é suficiente para demonstrar que a melhoria do desempenho institucional de pessoas e organizações – objetivo desejável de qualquer reforma administrativa que se preze – depende também de medidas cotidianas de gestão pública que integram a valorização dos servidores com o seu melhor aproveitamento possível por parte da administração.

# 15. Mundo Digital, Riscos Cibernéticos e Soluções de Segurança e Efetividade na Administração Pública Federal Brasileira

Publicado em 24 / 09 / 2023 

No mundo crescentemente digital em que se vive hoje, a sensação é de que tudo e todos estão de alguma forma conectados. Evidentemente, há incontáveis vantagens e possibilidades nesse fenômeno, geralmente associadas aos ganhos de produtividade econômica, maior desempenho profissional e organizacional nos setores público e privado e também às mudanças quantitativas e qualitativas das interações humanas nos planos pessoais e psicossociais.

Por outro lado, o mesmo fenômeno também está carregado de problemas reais e inúmeros riscos sistêmicos, os quais não apenas vem se avolumando como afetando negativamente – de modos ainda desconhecidos – as economias nacionais e global, os ecossistemas, as empresas e organizações públicas, e as pessoas em seus âmbitos profissionais e pessoais.

Esta dialética, sempre presente e derivada de momentos tecnologicamente transformadores como o que se vive no mundo há pelo menos trinta anos, em consequência da revolução permanente dos meios de produção e circulação de informações e comunicações, tem exacerbado virtudes e problemas sem prece-

des na história da humanidade, bem como aberto novas fronteiras do conhecimento e novas áreas de formação, especialização e atuação profissional.

Em se tratando do setor público, países como o Brasil tem se destacado tanto pela quantidade de problemas a enfrentar no campo da transformação digital e riscos cibernéticos associados a ela como pelas soluções ou tentativas de enfrentamento deles. Há inúmeros exemplos bem-sucedidos nessa seara, mas destacaremos apenas a inovação recentemente produzida no âmbito MGI, que estando já em implementação no interior da administração pública federal, visa prover segurança e efetividade digital para usuários de sistemas informatizados e aos próprios sistemas em si.

Estamos falando do **Autoriza.Gov**, uma *plataforma de permissionamento*, que contempla a autorização centralizada de usuários nos sistemas de governo que transacionam centenas de milhares de informações digitais sensíveis em âmbito federal.

Em um primeiro momento, a *autenticação* identifica o usuário, solicitando suas credenciais, e garantindo que ele seja real-

mente quem ele está dizendo ser. Quando falamos em autenticação, é natural que tratemos de termos como *login*, *logout*, *sessão*, *tokens de acesso* etc. A autenticação responde à pergunta “quem?” no controle de acesso. Já a autorização estabelece os tipos de serviços aos quais o usuário tem acesso, uma vez que foi autenticado. Ela garante que o usuário só consiga realizar as operações às quais ele possui acesso. Quando falamos em autorização, é natural que tratemos de termos como perfil, transação, permissão, acesso negado etc. A autorização responde à pergunta “o quê?” no controle de acesso. Os usuários do Autoriza.Gov são divididos por grau hierárquico com níveis de acesso distintos, desde o nível geral, que dá acesso às informações de todos os usuários, como os gestores do Órgão Central, até o usuário final que não tem acesso direto à ferramenta, mas apenas utiliza o sistema indiretamente ao acessar o módulo de interesse.

O Autoriza.Gov visa a oferecer aos sistemas do Governo Federal uma plataforma única para a tarefa de autorização de acesso em diferentes aplicações de forma centralizada, bem como fornecer aos gestores das aplicações um ponto único para a administração e o controle das regras de acesso aos recursos disponíveis. Esta ferramenta está integrada ao Acesso.Gov.Br para serem utilizadas como sistemas de autenticação e autorização das aplicações. Após a autenticação e durante a autorização de acesso dos usuários, o Autoriza.Gov coleta e gerencia as informações necessárias para liberar ou negar o acesso a determinado recurso da aplicação. Desta maneira, ele implementa, primariamente, um controle de autorização baseado nos perfis e transações de um usuário, sinalizando a quais *perfis* e *transações* ele terá permissão de acesso.

Quaisquer sistemas de governo que realizem autenticação de acesso pelo Gov.Br e precisem de um sistema de permissionamento de habilitações podem usar o Autoriza.Gov. Para tanto, cada aplicação parceira do Autoriza.Gov precisa ser um sistema cadastrado no Acesso.Gov.Br. O sistema deve possuir ao menos um perfil de acesso, e pode ter transações associadas a ele. Cada transação deve estar vinculada, no mínimo, a um perfil. Uma característica marcante do Autoriza.Gov é a possibilidade de segregação de funções no processo de gestão da segurança, pois existem seis níveis hierárquicos na cadeia de usuários que participam do processo de permissionamento.

Todo esse desenvolvimento possui histórico recente e partiu da necessidade de seguir as diretrizes da estratégia de transformação digital para a utilização da solução GOV.BR como autenticador dos sistemas governamentais. Era preciso complementar a atuação do Gov.Br no que diz respeito à autorização dos usuários, que consiste em definir quais papéis os mesmos podem desempenhar dentro de um sistema.

Nesse contexto, o sistema de gestão de pessoas, no âmbito do governo federal brasileiro, vem sendo gradativamente integrado à solução combinada entre o recurso Gov.Br para as tarefas de autenticação de usuários, e a ferramenta Autoriza.Gov para as tarefas de autorização e permissionamento dos mesmos. Em 2020 ocorreu a integração do primeiro sistema ao Autoriza.Gov, que consistiu no módulo voltado para o acesso de ex-servidores públicos aos seus respectivos dados nos sistemas de pessoal, dando início à utilização da parceria Gov.Br e Autoriza.Gov nos sistemas de gestão de pessoal.

Em 2021, o projeto SouGov.Br se beneficiou enormemente desta integração já consolidada, pois foi naquele ano que o aplicativo



voltado para os servidores públicos federais se integrou ao Autoriza.Gov, demonstrando a robustez dessa solução de permissionamento, que passou a autorizar um volume de aproximadamente 1 milhão e duzentos mil usuários entre servidores, aposentados e pensionistas, ocorrendo picos de até 70 mil autorizações por dia em apenas um de seus sistemas integrados, o SouGov.Br. Desde então, o Autoriza.Gov vem sendo aprimorado para tornar-se um sistema de missão crítica, onde seus índices de disponibilidade estarão próximos de 100%.

Ainda em 2021 alguns módulos novos do sistema de gestão de pessoal nasceram integrados ao Autoriza.Gov, evidenciando a estratégia de utilizá-lo como solução de gestão de acesso para os novos sistemas desenvolvidos. O ano de 2022 foi pautado por evoluções nos serviços oferecidos e em 2023 se iniciaram integrações com sistemas externos ao universo de gestão de pessoal, como o SIORG (Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal) e o novo SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) sob gestão da Secretaria do Tesouro Nacional. Apenas no âmbito do sistema de gestão de pessoal serão mais de 40 módulos integrados, atendendo a mais de 200 órgãos e unidades de gestão de pessoas espalhadas pelo país, dentre Ministérios, Autarquias e Fundações do Poder Executivo Federal.

A perspectiva para 2024 é que se integrem ao Autoriza.Gov, além do novo SIAFI, sistemas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e FGTS Digital, tendo como horizonte transformar o Autoriza.Gov em uma plataforma de governo, passível de ser utilizada por diversos sistemas, economizando recursos financeiros e tempo de desenvolvimento de soluções paralelas de autorização, o que vai ao encontro do plano estratégico do MGI em promover plataformas compartilhadas. Adicionalmente, o desligamento da solução de gestão de acesso atualmente utilizada pelo sistema de gestão de pessoal (SIGAC) eliminará seu custo de manutenção – ao redor de R\$ 4,5 milhões/ano – e a experiência do usuário será aprimorada no uso dos sistemas, uma vez que demandará apenas um único login para acessar todos os seus módulos com um custo menor e com maior segurança e efetividade.

Tudo somado, essa experiência de transformação digital em curso demonstra ser possível – de modo quase invisível aos usuários externos e à sociedade de modo geral – compatibilizar soluções tecnológicas de ponta com critérios de segurança, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade de recursos públicos ao longo do tempo. Deste modo, a mitigação de riscos cibernéticos se soma à própria transformação administrativa do Estado, como parte de um processo maior e permanente de fortalecimento das capacidades de entrega de mais e melhores serviços públicos à população.

# 16. Digitalização a Serviço das Pessoas: segurança, praticidade e transparência para os assentamentos funcionais dos servidores e servidoras públicas federais

Publicado em 18 / 10 / 2023



O tema da digitalização de serviços públicos veio para ficar na administração pública federal brasileira. Mas longe de ser uma panaceia para todos os males da gestão, trata-se apenas de uma poderosa ferramenta para aperfeiçoar métodos de trabalho e transformar velhas formas de fazer, garantindo mais segurança, praticidade e transparência aos processos e entregas da administração pública junto à sociedade e aos próprios servidores e servidoras em âmbito federal.

Um bom exemplo disso é o projeto Fábrica de Digitalização de assentamentos funcionais dos servidores e servidoras públicas federais, a cargo da Diretoria de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos (DECIPEX) da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Atualmente, essa diretoria faz a gestão de 180 mil aposentados, pensionistas e anistiados políticos. A essa principal atribuição se somou outra, dispondo sobre a guarda, organização, tratamento, higienização, digitalização e disponibilização dos assenta-

mentos funcionais de aposentados e pensionistas pertencentes aos órgãos centralizados. Atualmente, sob a gestão da DECIPEX, estão 8,3 mil metros lineares de documentos funcionais, sendo 4,5 mil metros lineares referentes aos servidores aposentados e instituidores de pensão e 3,8 mil metros lineares referentes a documentos funcionais de ex-servidores de órgãos extintos.

Como se sabe, o histórico profissional de todos os servidores e servidoras está materializado num assentamento funcional. Nele constam registros e informações administrativas que comprovam a sua trajetória profissional, os seus direitos e obrigações. Dentre os documentos que compõem um assentamento estão as progressões funcionais, as cessões, os remanejamentos e a concessão das aposentadorias. Esses documentos registram a vida funcional dos servidores e servidoras ao longo de todo o seu ciclo laboral na Administração Pública Federal.

Dada essa relevância, a Fábrica de Digitalização pretende tornar acessível, em meio

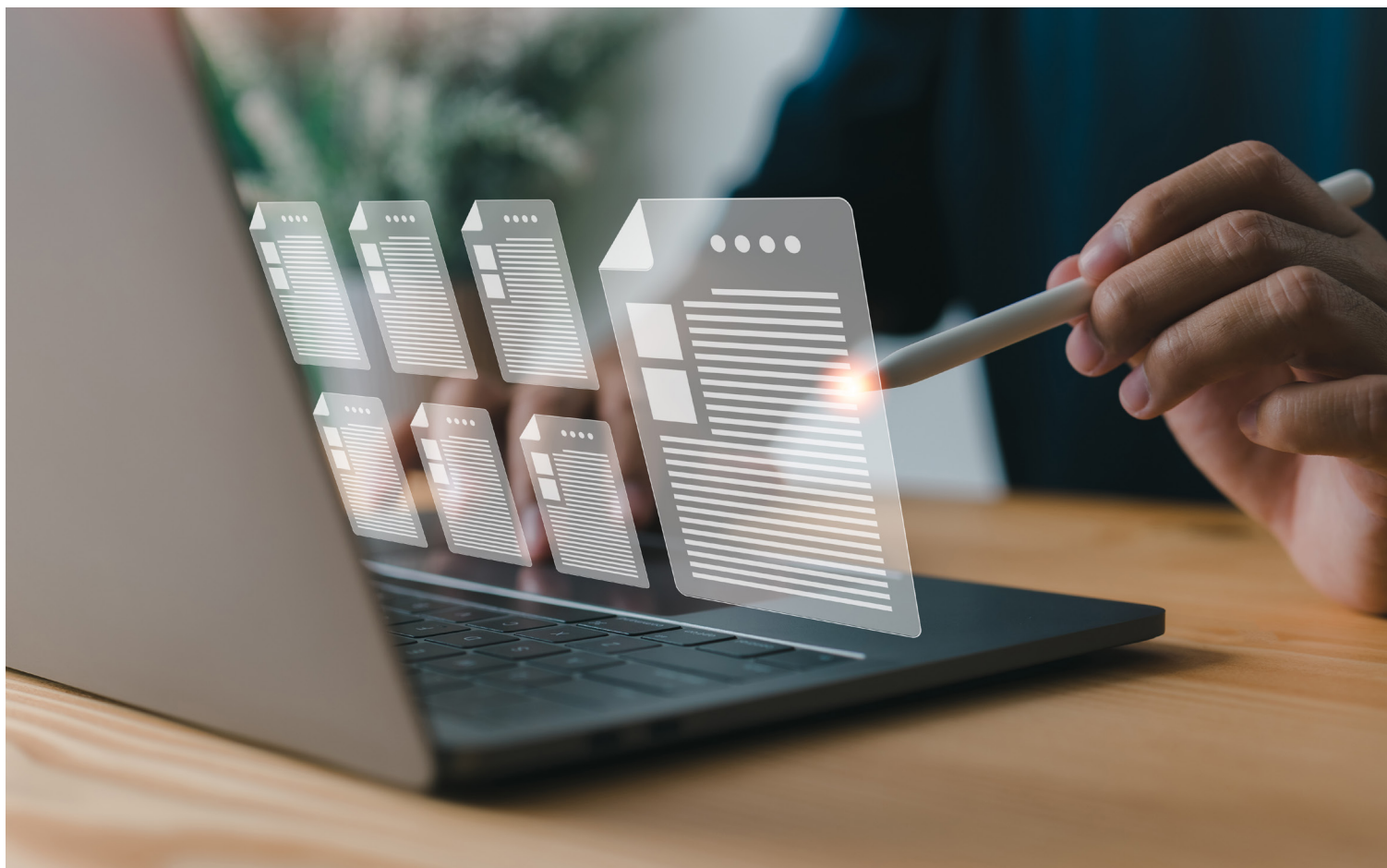
digital, os assentamentos funcionais sob a responsabilidade da DECIPEX, bem como racionalizar o volume documental para digitalização e armazenamento dos documentos, eliminando-se aqueles destituídos de valor legal que estejam arquivados nos assentamentos funcionais, conforme estabelecido no código de classificação e tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-meio do Poder Executivo Federal e na legislação arquivística vigente.

O projeto foi concebido a partir da ideia de uma linha de produção fabril, na qual cada equipe se responsabiliza por uma etapa do fluxo de trabalho. Todas as atividades seguem as orientações da Portaria Normativa nº 9, de 01 de agosto de 2018, que trata da criação do Assentamento Funcional Digital (AFD), instituído no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) e que engloba os servidores públicos federais, os empregados públicos contratados temporariamente, os residentes, os estagiários, os militares de ex-territórios e os participantes do Programa Mais Médicos. A referida Portaria também exigiu que se digitalizasse o passivo de assentamentos funcionais físicos gerados até 2016. Atualmente, estima-se a existência de 650 mil assentamentos físicos de aposentados e pensionistas que, por exigência legal, possuem o prazo de guarda de 100 anos.

Para dar conta da complexidade e volume de trabalho exigido, o fluxo laboral percorre seis etapas: triagem, numeração e higienização, digitalização, conferência de qualidade, remontagem, certificação digital e inserção de arquivos no sistema. De modo bastante es-

quemático, na triagem, a equipe faz a organização física da pasta, separando e ordenando os documentos em três seções: a primeira é a vida funcional, a segunda é a aposentadoria e a terceira é o pagamento da pensão. Na segunda etapa, a equipe realiza a numeração de todas as páginas e a higienização dos documentos, retirando-se objetos prejudiciais à digitalização como grampos e cliques, além de inserir a Declaração de Conclusão da Digitalização. Em seguida é realizada a digitalização propriamente dita dos documentos e gerados os arquivos digitais. Na conferência de qualidade verifica-se se o arquivo digital contém algum problema, como a falta de páginas ou informações incompletas e se o mesmo corresponde exatamente ao documento original. Posteriormente, realiza-se a remontagem do assentamento para arquivamento em suas respectivas caixas. Só então ocorre a certificação digital para a inserção dos documentos no Sistema de Gestão de Pessoas (SIGEP-AFD).

A transformação dos assentamentos funcionais físicos em digitais proporciona maior segurança, praticidade e transparência no acesso às informações necessárias para a concessão e manutenção de benefícios e no atendimento de demandas de órgãos judiciais e de controle. O acesso simultâneo aos documentos diminui o tempo de atendimento às demandas, reduz custos relacionados ao armazenamento e ao manuseio dos documentos em meio físico e os riscos de acidentes com o acervo. Como exemplo, a pesquisa e obtenção de um documento físico que está sob a guarda de outro órgão pode demorar cerca de 90 dias. Com o documento digitalizado, a pesquisa pode ser realizada no sistema em tempo real.



A nova fase do projeto é ambiciosa e prevê a digitalização do acervo funcional da DECIPEX até o final de 2026, podendo, inclusive, incluir o acervo de toda a Administração Pública Federal direta. Com o intuito de agregar valor social à ação, está em estudo o estabelecimento de parcerias com entidades da sociedade civil sem fins lucrativos para contratarem pessoas com deficiência para realizarem o tratamento documental e a digitalização do acervo. Desta maneira, alia-se os benefícios da digitalização aos da promoção social. Essa proposta promoverá a empregabilidade das pessoas com deficiência e apoiará a implementação das políticas públicas voltadas para esse segmento social.

Com isso, a transformação digital de serviços no governo federal passa também a desempenhar papéis que vão além da necessária modernização tecnológica da Administração Pública Federal, tornando mais eficiente, eficaz e simples a interação entre o cidadão e o Estado. Isso irá melhorar significativamente a experiência dos cidadãos e dos próprios servidores, já que haverá redução de tempo e de recursos gastos no acesso a tais serviços.

A Fábrica de Digitalização se converte, assim, em parte importante de um processo mais amplo de transformação positiva da Administração Pública Federal, potencializando benefícios aos cidadãos, servidores, pensionistas e ao próprio Estado brasileiro.

# Gestão de Pessoas em Ação

## Volume 1 (dezembro 2023)

### Nota dos Autores

<sup>1</sup> Cf. Enap (2020), Competências Transversais de um Setor Público de Alto Desempenho (Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5663/4/1\\_Compete%cc%82ncias%20transversais%20de%20um%20setor%20pu%cc%81blico%20de%20alto%20desempenho\\_16.12.2021.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5663/4/1_Compete%cc%82ncias%20transversais%20de%20um%20setor%20pu%cc%81blico%20de%20alto%20desempenho_16.12.2021.pdf)).

<sup>2</sup> Cf. Enap (2023), Motivação para o Serviço Público: como governos de diferentes países selecionam e cientistas sociais mensuram a vocação de profissionais para atuar no setor público. Mimeo.

<sup>3</sup> Ressalte-se que o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social. Apenas diante de tais condições é que, idealmente, o critério meritocrático conseguiria recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social e/ou da herança familiar ou influência política.

<sup>4</sup> DRUMOND, F. Diagnóstico Institucional do Serviço Público na América Latina. BID, 2023.

<sup>5</sup> Sistema informatizado desenvolvido pelo MGI em parceria com a Universidade de Brasília como parte do arcabouço instrumental do Dimensionamento da Força de Trabalho proposto como modelo a ser aplicado em toda a administração pública federal.

<sup>6</sup> A respeito, ver Enap (2023). Guia Referencial para Concursos Públicos: promoção do ethos público, realidade brasileira, inclusão, diversidade e direitos humanos (Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7735/1/Guia\\_concursos\\_completo.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7735/1/Guia_concursos_completo.pdf)).

<sup>7</sup> Cf. Enap (2020), Competências Transversais de um Setor Público de Alto Desempenho (Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5663/4/1\\_Compete%cc%82ncias%20transversais%20de%20um%20setor%20pu%cc%81blico%20de%20alto%20desempenho\\_16.12.2021.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5663/4/1_Compete%cc%82ncias%20transversais%20de%20um%20setor%20pu%cc%81blico%20de%20alto%20desempenho_16.12.2021.pdf)).



<sup>8</sup> O percentual alcançado em cada indicador define as categorias da maturidade dos órgãos como: Inicial: de 0 a 39,99%, Intermediário: de 40% a 70% e Aprimorado: de 70,01% a 100%. Análise comparada de desempenho do SIPEC nas principais capacidades do IGG (2018, 2021) relacionadas à PNDP, elaborada pelo Consultor João Brayam Rodrigues de Freitas (Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp/paginas/Anlisecomparadade-desempenho-do-SIPECnasprincipaiscapacidadesdoiGG20182021relacionadasPoliticaNacionaldeDesenvolvimento-dePessoasPNDP.pdf>).

<sup>9</sup> Saiba mais sobre a PNDP em [https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp/copy\\_of\\_pndp](https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp/copy_of_pndp).

<sup>10</sup> O resultado dessas ações pode ser acompanhado pela sociedade no Painel de Dados dos Currículos (<https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/painel-de-dados-dos-curriculos>), disponível e atualizado mensalmente no Observatório de Pessoal de APF. Saiba mais sobre o Observatório de Pessoal em <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr>.













# Gestão de Pessoas em Ação



MINISTÉRIO DA  
GESTÃO E DA INOVAÇÃO  
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

