

O Modelo Referencial do Ciclo Laboral Aplicado ao Setor Público Federal:

rumo à construção de uma visão e ação sistêmica
da gestão de pessoas no Brasil



José Celso Cardoso Jr.

Talitha Lopes Saraiva Pedrosa

**Fundação Escola Nacional de Administração
Pública**

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica

Adriana Braga

Renata Mourão

Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Oscar Soler

Diagramação

Samyra Lima

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

C2683m Cardoso Jr., José Celso

O modelo referencial do ciclo laboral aplicado ao setor público federal: rumo à construção de uma visão e ação sistêmica da gestão de pessoas no Brasil / José Celso

Cardoso Jr. e Talitha Lopes Saraiva Pedrosa. -- Brasília:

Enap, 2025.

41 p.: il. - (Cadernos Enap; 141)

Inclui bibliografia.

ISSN: 0104-7078

1. Gestão de pessoas. 2. Sistemas e métodos. 3. Planejamento estratégico. 4. Primeiro setor. I. Título. II. Pedrosa, Talitha Lopes Saraiva.

CDD 352.6

resumo



O artigo apresenta uma abordagem inovadora e estruturada sobre a gestão de pessoas no setor público federal brasileiro, destacando a necessidade de uma visão sistêmica e estratégica para superar desafios históricos de fragmentação e baixa centralidade política da área. Para tanto, oferece como proposta um Modelo Referencial do Ciclo Laboral aplicado à realidade da gestão de pessoas na Administração Pública Federal, organizando-o ao redor de seis fases interconectadas e que se retroalimentam de forma dinâmica na linha do tempo. A inclusão de aspectos transversais (segurança jurídica, transformação digital, transparência de dados e negociação) é outro diferencial positivo do modelo, contribuindo assim para a literatura sobre governança pública e gestão da força de trabalho no setor público. Em suma, o modelo proposto tem grande potencial de aplicação prática e pode influenciar diretamente a qualidade e a tempestividade das políticas públicas. Ademais, a estruturação do Modelo Referencial do Ciclo Laboral pode guiar reformas administrativas futuras, tornando a gestão de pessoas mais relevante para os desafios da governabilidade e governança pública dos processos de governo.

Palavras-chave: projeto de desenvolvimento nacional; governabilidade sistêmica; governança colaborativa; centralidade política; ciclo laboral no setor público; gestão de pessoas; desempenho institucional.



SU TÍA

1. Apresentação	07
2. Estado e teoria de governo a partir de Carlos Matus	11
3. Ciclo laboral e gestão de pessoas na APF brasileira	17
4. Princípios e transversalidades do Modelo Referencial do Ciclo Laboral na APF	30
5. Desafios na implementação do Modelo Referencial do Ciclo Laboral	35
6. Considerações Finais	38

O Modelo Referencial do Ciclo Laboral Aplicado ao Setor Público Federal:

rumo à construção de uma visão e ação sistêmica da gestão de pessoas no Brasil¹

1

José Celso Cardoso Jr.

Servidor público federal, doutor em economia e atualmente secretário de gestão de pessoas da SGP/MGI

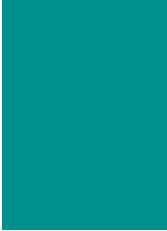
Talitha Lopes Saraiva Pedrosa

Servidora pública federal, especialista em gestão de pessoas e mestrandia em governança e desenvolvimento, idealizadora e líder do ConectaGente pela SGP/MGI

¹ Este texto é uma construção coletiva da SGP/MGI, para a qual contribuíram direta ou indiretamente vários dos seus servidores e servidoras, a quem agradecemos imensamente pelas reflexões e pelos esforços de síntese aqui contidos. Erros e omissões são responsabilidade dos autores que apenas sistematizaram as contribuições e assinam o texto.

01

APRESENTAÇÃO



Este texto se destina a apresentar e fundamentar uma abordagem sistêmica e estratégica para a gestão de pessoas no setor público federal brasileiro. A principal razão para tanto se deve ao fato de que, historicamente, a gestão de pessoas tem sido tratada, conceitual e institucionalmente, como uma dimensão menor ou subsidiária dentro do campo mais amplo da gestão ou administração pública no Brasil.

Desta forma, a gestão de pessoas na Administração Pública Federal (APF) jamais contou com a *centralidade política* mínima necessária para se colocar e se legitimar como relevante o bastante para merecer um tratamento institucional condizente com a sua importância estratégica e imensos desafios para a tarefa de governar que o país possui.

Como consequência, constata-se muitos problemas associados ao já inerentemente difícil, lento e custoso processo de seleção, profissionalização e valorização da burocracia pública federal, mesmo havendo, entre estudiosos do tema, gestores de pessoas e parte esclarecida da alta direção governamental, compreensão acerca da necessidade disso para que o Estado desempenhe mais e melhor as suas funções precípua.

Portanto, na ausência ou precariedade, até o momento, de uma visão e ação sistêmica de gestão de pessoas no âmbito federal brasileiro, despontam como suas características marcantes uma grande fragmentação, lacunas, heterogeneidades e desigualdades internas associadas aos processos e projetos estruturantes da gestão de pessoas ao longo de todo o ciclo de vida laboral dos servidores e servidoras públicas.

Esse problema leva a outro que se manifesta em baixas capacidade, eficiência e eficácia global da gestão de pessoas em cumprir com as suas principais missões institucionais de forma adequada, pois em função da baixa centralidade política desta área junto aos núcleos decisórios de alto escalão governamental, o que se vê como situação normalizada nos âmbitos operativos da gestão de pessoas são dificuldades e disfuncionalidades relacionadas a: i) uma quantidade insuficiente e perfis nem sempre adequados de servidores atuando na área; ii) recursos orçamentários muitas vezes insuficientes e instáveis ou não previsíveis para as ações corriqueiras ao longo dos anos; iii) um grande e muitas vezes confuso aparato normativo, que por ser muito burocrático e cambiante ao longo do tempo, gera muita insegurança jurídica e muita litigância entre agentes do próprio Estado; iv) evolução, transformação e integração digital em ritmo aquém do necessário para produzir efeitos sistêmicos mais robustos; v) o mesmo em relação à montagem e funcionamento de um sistema de informações abrangente e maduro, capaz de fornecer dados e análises de modo tempestivo para as demandas de monitoramento, controle, transparência pública e avaliação dos processos e projetos da gestão de pessoas como um todo; e vi) variações nas estruturas organizacionais, ocasionando revisões frequentes e mudanças de prioridades que dificultam um planejamento estratégico eficaz da força de trabalho em cada caso setorial específico.

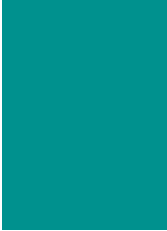
Desta maneira, por tudo o que foi dito até aqui, fica clara a necessidade de avançarmos rumo à construção de uma visão e ação sistêmica e estratégica da gestão de pessoas no Brasil². Para tanto, vamos dispor, metodologicamente, de três elementos correlacionados, representados na figura abaixo, a partir dos quais buscaremos situar a visão sistêmica da gestão de pessoas dentro do modelo referencial conceitual do ciclo laboral aplicado ao setor público federal brasileiro. E ambos esses elementos, por sua vez, estarão conectados com uma teoria de governo que, programática e pragmaticamente, consiga conferir à gestão de pessoas maior centralidade política dentro dos processos decisórios de alto escalão governamental no país.

Figura 1 – Elementos para a construção de uma visão e ação sistêmica da gestão de pessoas no Brasil



Fonte: Elaboração dos autores.

² O primeiro esboço dessa construção pode ser visto no artigo *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*, publicado na Revista *Gestão de Pessoas em Ação (RGPA)*, v. 1, dezembro 2023, pela Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).



Por fim, importa destacar, tal qual explicitado no triângulo invertido ao centro da figura, que consideramos ser o órgão central do SIPEC (Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal), atualmente as Secretarias de Gestão de Pessoas (SGP) e de Relações de Trabalho (SRT) do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), a instância organizacional mais adequada, por meio do seu Planejamento Estratégico Institucional periódico, a capitanear e dar concretude operacional tanto aos atuais projetos e processos de trabalho já em curso no âmbito da gestão de pessoas na APF, como também às mudanças estratégicas que se pretende realizar.



02

**ESTADO E TEORIA DE GOVERNO
A PARTIR DE CARLOS MATUS**

Na maior parte das teorias do desenvolvimento³, o Estado comparece de maneira externa e coercitiva aos domínios da economia e da sociedade. Além disso, salvo exceções, ele costuma ser visto como ente suficientemente capaz, ou seja, dotado de racionalidade plena, coesão interna, direcionalidade estratégica e detentor das capacidades político-institucionais e econômico-administrativas necessárias à formulação, implementação, gestão, avaliação e reorientação de planos e políticas públicas.

Muito provavelmente, essas características simplificadoras (isto é, reducionistas e economicistas) decorrem do fato de terem derivado, no pensamento ocidental, da primazia das doutrinas econômicas sobre outros campos do conhecimento, no afã de melhor explicar a dinâmica capitalista das sociedades contemporâneas ao longo dos séculos XIX, XX e XXI. A ciência econômica, como campo do conhecimento destinado a investigar as razões humanas por meio das quais as pessoas e as sociedades se organizam com a finalidade de produzir, distribuir e se apropriar do excedente material gerado coletivamente, sobrepôs-se historicamente a disciplinas outras cujos focos possuíam objetos e objetivos talvez menos valorizados cultural e socialmente⁴.

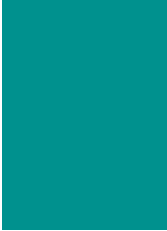
Mesmo no caso das chamadas teorias da administração, que a rigor, cientificamente, são menos teorias em si e mais compêndios de procedimentos visando entender, explicar, estimular e garantir alinhamento político, econômico, social e cultural das organizações (privadas e públicas) ao melhor funcionamento possível do modo de produção dominante desde o século XIX no mundo, o Estado aparece, geralmente, de modo fortemente instrumental⁵.

Em outras palavras, apesar das assumidas simplificações embutidas nas afirmações acima, o fato é que, apenas recentemente ou de modo muito gradual e nada linear, ao longo dos últimos

3 Refiro-me aqui a uma gama ampla e diversificada de teorias e abordagens que, para fins didáticos, podem ser reunidas em cinco grandes grupos, contendo cada uma delas perspectivas metodológicas internas similares, a saber: i) *teorias do crescimento econômico*, ancoradas nos pensadores clássicos (séculos XVIII e XIX) e neoclássicos (séculos XX e XXI) da economia; ii) *teorias estruturalistas*, inspiradas em vertentes marxistas, keynesianas e schumpeterianas do desenvolvimento econômico; iii) *teorias institucionalistas*, compostas tanto pelos ramos do institucionalismo histórico como pelos da escolha racional; iv) *teorias do desenvolvimento humano*, originárias do pensamento de Amartya Sen e suas derivadas; e v) *teorias do desenvolvimento sustentável* e economia ecológica, incluindo as atuais abordagens do decrescimento econômico e congêneres. Para uma síntese, ver ENRIQUEZ, M. A. *Trajetórias do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

4 A *ciência política*, por exemplo, destina-se a explicar as razões e implicações de como e por que a humanidade se organiza politicamente para disputar, conquistar e manter o poder em determinada sociedade ou entre elas. A *sociologia*, por sua vez, preocupa-se com as motivações e implicações coletivas de como e porquê agrupamentos de pessoas se organizam e interagem socialmente para fazer o que fazem do jeito que fazem. A *psicologia*, para não ir muito além com os exemplos, concentra-se em dimensões da consciência e da subconsciência dos indivíduos para daí derivar as motivações, razões e implicações de suas personalidades, atitudes, comportamentos e ações no plano social ou coletivo.

5 Essa visão é compartilhada, ainda que de modos diferentes, por Alberto Guerreiro Ramos em *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações* (Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1981); Maurício Tragtenberg em *Burocracia e ideologia* (São Paulo: Ed. Ática, 1992); Reginaldo Souza Santos em *Revista Brasileira de Administração Política* (Salvador: REBAP, v. 1 n. 1, 2008); e José Celso Cardoso Jr. em *Administração Política, Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil Contemporâneo* (São Paulo: Ed. Hucitec, 2017).



cinquenta anos aproximadamente, o Estado vem sendo estudado menos como um ator racional, coeso e capaz, e mais como um espaço complexo e mutante de interações e relacionamentos dinâmicos entre indivíduos, grupos, paixões, interesses e objetivos de múltiplos níveis e escalas, predominantemente conflitantes entre si, cujas sínteses que resultam das disputas são sempre instáveis e provisórias na linha do tempo e são na maior parte das vezes imprevistas, incertas ou indeterminadas *a priori*, quer dizer, não redutíveis a cálculos probabilísticos.

Claro que, se por um lado, essa forma de ver e entender o peso e o papel do Estado nas economias e sociedades contemporâneas torna o seu estudo e compreensão mais realista, por outro lado, torna-o também muito mais complexo e metodologicamente difícil de conceber e praticar. Daí a importância de utilizarmos referenciais teóricos que, ao mesmo tempo que já partam desse modo de compreender a essência do Estado, do ponto de vista das suas formas concretas de organização e funcionamento na contemporaneidade, também o façam com foco no realismo e aplicabilidade dos seus postulados, conclusões e recomendações práticas.

Por tudo o que já foi dito acima, sabe-se que não há muitos modelos teóricos com essas características, mas há um deles que se aproxima relativamente bem e que pode nos servir à finalidade de organizar, mentalmente, o caminho metodológico necessário ao percurso exploratório que aqui se pretende seguir. Estamos falando de Carlos Matus, intelectual chileno que formulou, por meio do método PES (Planejamento Estratégico Situacional), uma boa teoria dos governos, ou melhor, do ato e da arte de governar, através do Estado, sociedades capitalistas socialmente complexas, tais quais, por exemplo, a brasileira⁶.

Em síntese, Matus afirma que, em uma democracia, o governante é eleito para a condução de processos tecnopolíticos que viabilizem o alcance dos objetivos para os quais foi eleito. Objetivos estes que devem ser escolhidos e alterados de acordo com a governabilidade político-institucional

6 Carlos Matus nasceu no Chile em 1931. Formou-se na Escola de Economia da Universidade do Chile. Desempenhou funções como assessor do Ministro da Fazenda e como Ministro da Economia do Governo do Presidente Salvador Allende de 1971 a 1973, tendo sido um grande estudioso da América Latina e um dos maiores do mundo sobre planejamento estratégico de governo, capacidade de governo, governabilidade, governança, estilos estratégicos de governo, entre outros assuntos. Ele morreu em 1998, na Venezuela. Carlos Matus deixou uma grande obra e influenciou centenas de planejadores e administradores públicos, inclusive no Brasil. Aqui, não se trata de resenhar nem detalhar a vida e obra deste autor, para o que remetemos os leitores e leitoras interessados aos seus livros fundamentais, notadamente os seguintes: i) *Adeus Senhor Presidente*; ii) *O líder sem Estado-Maior*; iii) *Estratégias políticas: chimpanzé, Maquiavel e Ghandi*; iv) *Política, planejamento e governo*; v) *Entrevista com Matus: o Método PES*; vi) *Teoria do jogo social*. Sobre a epistemologia situacional de Carlos Matus, ver o artigo “Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus” (Disponível em <<https://www.scielo.br/j/raeel/a/scJztXJQBznyp67xZCPZrRp/>>), na qual o autor Martin Francisco de Almeida Fortis afirma que: “Contestando a visão positivista e o economicismo reducionista da ortodoxia dominante, a epistemologia situacional propõe que as políticas públicas sejam pensadas dentro da lógica do jogo social, cujos fundamentos teóricos são a complexidade, a indeterminação e a incerteza. Revisando a literatura de políticas públicas, argumenta-se que a adoção da perspectiva situacional pode inspirar soluções alternativas aos problemas contemporâneos da administração pública, como a ampliação da *eficiência administrativa* e o *fortalecimento da democracia*”. Daí a escolha e a relevância da obra e teoria de Carlos Matus aos objetivos deste nosso artigo.

que consiga construir, e as capacidades de governo disponíveis ou passíveis de construção ao longo do seu mandato.

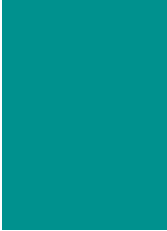
Em um sistema político-institucional presidencialista de coalizão como o brasileiro, a elaboração e implementação de políticas públicas estão diretamente relacionadas à capacidade de governar. Segundo Matus, governar é comandar processos complexos, dinâmicos e instáveis para alcançar objetivos estratégicos que o governo/governante escolhe e que pode alterar segundo as circunstâncias, superando os obstáculos de maneira não passiva, mas ativamente como um ator influente e resiliente. Afinal, ele é detentor de recursos de poder que o diferenciam de outros atores também relevantes dentro do mesmo jogo social.

Três dimensões – *projeto de governo, governabilidade e capacidade de governar* – compõem o que Carlos Matus define como *Triângulo de Governo*. A promoção de um equilíbrio dinâmico e ascendente entre o projeto de governo, a governabilidade e as capacidades de governar constituem-se no principal desafio do governante e é condição necessária para o sucesso de sua gestão. Para o enfrentamento deste desafio, a função planejamento governamental – que em sua obra toma a forma do *Planejamento Estratégico Situacional* (PES) – apresenta-se como uma das principais ferramentas e tarefas dos governos contemporâneos.

Figura 2 – O Triângulo de Governo de Carlos Matus



Fonte: Rafael Neto. *Plano Plurianual: uma análise dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus*. Brasília: IPEA, Dissertação de Mestrado, 2018.



Governar, então, exige o desenvolvimento articulado de três variáveis: i) *Projeto de Governo*, que se refere ao conteúdo propositivo dos projetos e ações que o governo/governante se propõe a realizar para alcançar seus objetivos; ii) *Governabilidade do Sistema*, que é uma relação entre as variáveis que o governo/governante controla e aquelas que não controla no processo de governar; iii) *Capacidade de Governo*, que diz respeito às técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências que o governo/governante e sua equipe possuem ou são capazes de construir para conduzir os processos cotidianos que o levam ao alcance dos objetivos estabelecidos ou declarados. Essas três variáveis constituem um sistema triangular, no qual as três dimensões ou subsistemas estão correlacionadas e possuem igual nível de importância, sendo seu equilíbrio dinâmico, complexo e instável, portanto, condizente com a caracterização mais realista feita acima acerca da essência dos Estados e governos contemporâneos.

Esmiuchando um pouco mais, é possível dizer que o *Projeto de Governo* é um conjunto de propostas de ação que refletem a visão de país que o governo/governante eleito projeta ao futuro. A *Governabilidade do Sistema* refere-se às possibilidades concretas de ação, implementação e comunicação pública do referido projeto, uma vez legitimados politicamente e validados tecnicamente pelos atores políticos e sociais representativos e relevantes do país. A *Capacidade de Governar* pode ser definida como a capacidade de gerar e controlar as ações cruciais de governo, e depende de um conjunto variável de recursos (humanos, orçamentários, tecnológicos, comunicacionais, simbólicos etc.) à disposição ou necessários de serem produzidos para tanto. É aqui que reside, em especial, o domínio de técnicas potentes de planejamento público – em especial, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) – como uma das variáveis mais importantes para determinação das capacidades de realização das equipes de governo.

Matus define planejamento como o cálculo sistemático que relaciona o presente ao futuro e o conhecimento à ação, ou seja, é o cálculo tecnopolítico que precede e preside as ações de governo. Essa definição permite diferenciar o planejamento da reflexão imediatista, tecnocrática e parcial ou da reflexão que se isola da ação. Neste sentido, o planejamento permite realizar a necessária mediação entre o presente e o futuro, possibilitando que a ação seja orientada para o aproveitamento de oportunidades ou a mitigação de problemas. O planejamento olha para o futuro, mas sem esquecer o passado, que deve ser utilizado como uma permanente forma de aprendizado. Além da mediação com o futuro e do aprendizado com o passado, o planejamento orienta a ação a partir do conhecimento denso acerca da realidade e da reflexão crítica com fundamentação técnica, política e social. Por fim, o planejamento fornece meios para se buscar coerência nas ações parciais dos diversos atores sociais em prol de um resultado global desejado.

Em suma, o *Triângulo de Governo* irá determinar os limites da eficácia e da efetividade da ação governamental. Esses limites estarão presentes na seleção e qualidade do processamento dos

problemas a serem enfrentados e nas oportunidades a serem aproveitadas, na governabilidade que delimita os planos, programas e projetos governamentais passíveis de implementação, e na capacidade pessoal e institucional de governo, que permite elaborar um consistente plano de ações, construir governabilidade e desenvolver ferramentas de governança que ajudem a viabilizar os planos de governo e o próprio projeto de desenvolvimento nacional.

Para tanto, do *Triângulo de Governo* decorrem três subsistemas (inter)independentes, a saber: um *sistema normativo e propositivo* de objetivos e ações estratégicas, que configura o projeto de governo; um *sistema político-social*, que permite construir a governabilidade do sistema; e um *sistema de direção, planejamento e gestão*, que revela as capacidades de governo. A interrelação entre eles se dá, obviamente, por meio da ação humana, elemento presente nos três subsistemas, assumindo, respectivamente, a forma de: i) *propostas de ação* (projeto de governo); ii) *possibilidades de ação* (governabilidade); e iii) *capacidades de ação* (governança ou capacidades de governo).

Esta é, então, a razão pela qual a teoria de governo de Carlos Matus é também uma teoria da ação, pois ela possui um sentido programático e pragmático, vale dizer, é uma *teoria da ação de governo*, e é precisamente este o sentido que nos interessa aqui capturar e reter para fins da mediação teórica e da construção prática de uma visão e ação sistêmica e estratégica de gestão de pessoas na APF brasileira.

Figura 3 – O Triângulo de Governo e o Método PES



Fonte: Elaboração dos autores.

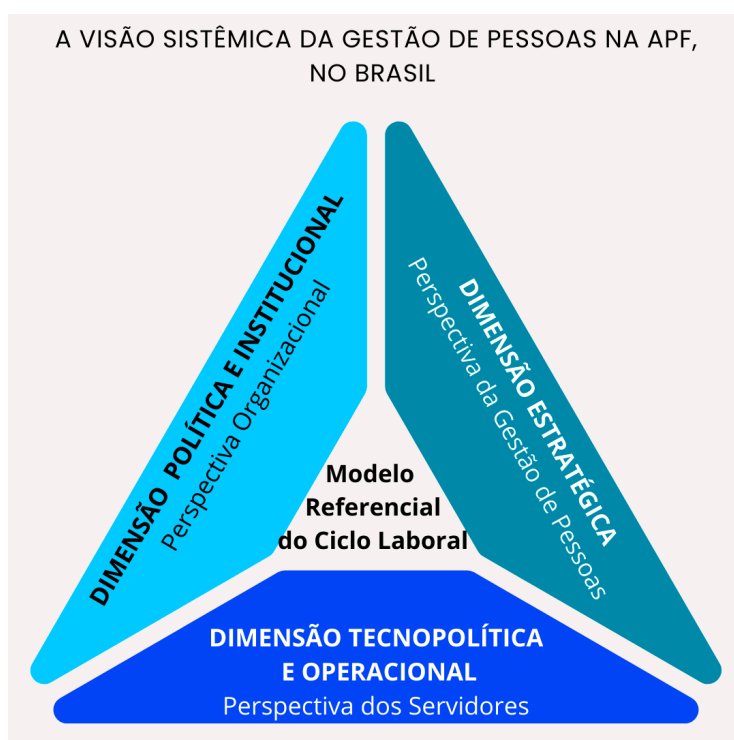
03

**CICLO LABORAL E GESTÃO DE
PESSOAS NA APF BRASILEIRA**

A partir deste ponto, portanto, podemos estabelecer as conexões necessárias entre o *Triângulo de Governo* de Carlos Matus e o *Modelo Referencial do Ciclo Laboral* aplicado ao setor público federal, rumo à construção e compartilhamento de uma visão e ação sistêmica da gestão de pessoas no Brasil.

O *Modelo Referencial do Ciclo Laboral* se refere à trajetória profissional percorrida por servidores/servidoras ao longo de sua permanência no setor público; é uma abordagem completa para a gestão de pessoas que mapeia e organiza a jornada das pessoas desde o ingresso até o desligamento. Essa abordagem considera as múltiplas dimensões da experiência do servidor/servidora, alinhando os objetivos individuais aos estratégicos da organização. Ao integrar os subsistemas de gestão de pessoas e evidenciar a interrelação entre eles e o impacto de cada ação, essa modelagem permite uma visão organizacional abrangente da trajetória de cada pessoa, promovendo o desenvolvimento contínuo, o engajamento, a retenção e a otimização de talentos na administração pública.

Figura 4 – O Modelo Referencial do Ciclo Laboral aplicado ao setor público brasileiro



Fonte: Elaboração dos autores.

Ademais, o *Modelo Referencial do Ciclo Laboral* permite conferir à gestão de pessoas uma visão sistêmica, integrada e estratégica no setor público. Por um lado, isto é relevante para que

os projetos e processos da gestão de pessoas ganhem sinergia, escala e impacto diferenciado no âmbito da gestão pública como um todo. Por outro, ao conferir centralidade política e legitimidade institucional, a abordagem do Ciclo Laboral torna mais clara e efetiva a participação da gestão de pessoas nos arranjos de políticas públicas que juntas garantem as condições mínimas de governabilidade sistêmica e governança colaborativa do planejamento estratégico situacional para o desenvolvimento do país.

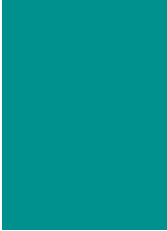
Figura 5 – A visão sistêmica da gestão de pessoas na APF, no Brasil



Fonte: Elaboração dos autores.

As figuras acima mostram que, uma vez que se mergulhe nos conteúdos próprios das capacidades de governo, deparamo-nos com o universo de questões e dimensões da gestão pública de modo geral, ou das capacidades estatais necessárias ao projeto de transformação do Estado para a cidadania no Brasil. A transformação positiva do Estado, por sua vez, é fenômeno que dependerá das organizações públicas e das respectivas carreiras e servidores/servidoras como veículos institucionais à concretização e sustentação das referidas capacidades de governo/governança pública no país.

Compreender as possibilidades analíticas e aplicadas dessa abordagem é vital para integrar a gestão de pessoas à administração pública no Brasil, especialmente quando relacionamos as três dimensões do Triângulo de Governo de Carlos Matus ao Modelo Referencial do Ciclo Laboral, que busca otimizar a trajetória e o desempenho institucional das organizações públicas e respectivos servidores e servidoras no Brasil.



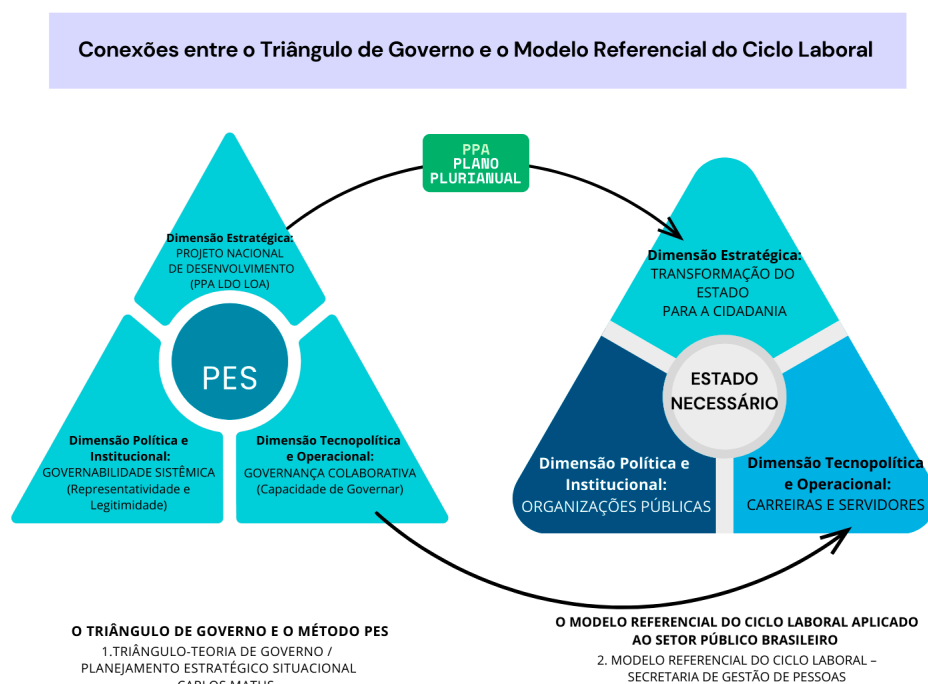
Dentro do ciclo laboral, o *Projeto de Governo* se manifesta através das políticas de gestão de pessoas, que devem ser desenhadas para promover desenvolvimento, formação e engajamento de servidores/servidoras ao longo de suas carreiras. O modelo referencial proporciona um arcabouço para criar um ambiente onde os servidores/servidoras são valorizados e reconhecidos como parte central do projeto de país, facilitando sua integração em um plano mais amplo.

Por sua vez, a gestão de pessoas no setor público deve ser capaz de construir uma *Governabilidade sistêmica* através do estabelecimento de consensos e colaborações entre diversos *stakeholders*. O Modelo Referencial do Ciclo Laboral enfatiza a importância da comunicação e do relacionamento com os servidores/servidoras, permitindo que suas vozes sejam ouvidas e contribuindo para que as políticas de gestão de pessoas sejam acolhidas e legitimadas nas organizações. Isso é crucial para a aplicação eficaz das práticas de gestão de pessoas ao longo do ciclo laboral.

Por fim, a *Capacidade de Governo* deve ser refletida nas competências dos servidores/servidoras e na infraestrutura administrativa disponível. O modelo proposto deve incluir estratégias para identificar e desenvolver as capacidades necessárias na força de trabalho, assegurando que servidores e servidoras tenham acesso a treinamento contínuo e ferramentas que permitam eficiência e eficácia em suas ações. Isso não apenas melhora a atuação das pessoas, mas também contribui para a realização dos objetivos maiores das organizações e do próprio governo.

Portanto, ao confrontar o *Triângulo de Governo* com o *Modelo Referencial do Ciclo Laboral*, observamos que as dimensões propostas por Carlos Matus são essenciais para fundamentar uma gestão de pessoas mais integrada e estruturada no setor público brasileiro. Essa relação fortalece o entendimento de que uma administração pública eficaz depende da interconexão entre a visão do governo, a capacidade de implementar suas diretrizes e a validação destes esforços por meio do envolvimento ativo de servidores/servidoras. Assim, a construção de um modelo referencial que articule esses elementos é indispensável para transformar a gestão de pessoas e, conseqüentemente, a própria administração pública no Brasil.

Figura 6 – Conexões entre o Triângulo de Governo e o Modelo Referencial do Ciclo Laboral



Fonte: Elaboração dos autores.

Isto posto, e deixando de lado, por razões meramente didáticas, o mundo das organizações públicas, vamos doravante nos concentrar no estudo das carreiras e servidores/servidoras, por meio de onde poderemos tratar da gestão de pessoas propriamente dita⁷.

Como se sabe, gerir pessoas no serviço público é um processo complexo e dinâmico, entre outras razões, porque os servidores e servidoras que nele ingressam por meio de concursos têm, em tese, um horizonte laboral de mais de 30 anos pela frente. Por isso, é fundamental desenvolver uma visão abrangente sobre a gestão de pessoas e as relações de trabalho na APF a partir da ideia de *ciclo laboral*. Essa ideia, sintetizada na figura abaixo, oferece uma visão panorâmica e articulada entre fases e dimensões desse ciclo, desde o ingresso até a aposentação. Importante destacar, de início, que o ciclo laboral está composto por dimensões interconectadas que se retroalimentam como em uma espiral, de modo que a figura abaixo precisa ser vista de modo dinâmico e ascendente numa linha do tempo.

⁷ Obviamente, temos consciência de que a gestão de pessoas existe com o propósito de conduzir as organizações públicas ao alcance de seus objetivos. Quando, portanto, falamos de gestão de pessoas, estamos falando de organizações públicas e da parte mais relevante delas, que são os recursos humanos que de fato movimentam as organizações para os seus objetivos. No entanto, para não desviarmos o foco deste texto, vamos manter o tema das organizações públicas sem o aprofundamento devido.

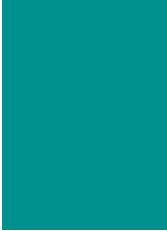
Figura 7 – O Ciclo Laboral no Setor Público Federal brasileiro



Fonte: Elaboração dos autores.

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 delas. Além disso, permite identificar os diversos recortes de informações necessárias e de regramentos (leis, decretos, portarias e instruções normativas) pertinentes a cada fase, bem como suas formas e dificuldades de implementação.

Metodologicamente, é importante enfatizar que a representação do ciclo laboral como uma sequência de fases é apenas um recurso didático que visa a facilitar a apresentação e sua compreensão, ainda que possa parecer simplista e não refletir a complexidade da realidade. De fato, algumas fases do ciclo laboral podem ocorrer simultaneamente ou se sobrepor ao longo da trajetória do servidor/servidora público federal. Isso porque, em síntese: i) *o ciclo laboral é dinâmico*: as fases não são estanques e podem se interrelacionar de diversas formas; ii) *a jornada profissional é individual*: cada servidor/servidora tem sua própria trajetória, com experiências e necessidades específicas em cada fase do ciclo laboral; iii) *a gestão de pessoas deve ser integrada*: as políticas e práticas de gestão de pessoas devem considerar a interconexão entre as fases do ciclo laboral, buscando atender às necessidades dos servidores/servidoras e da organização de forma holística; iv) *o ciclo laboral é multidimensional*: ele se manifesta e é percebido de maneiras distintas, dependendo da perspectiva que se adota: a do indivíduo, a da gestão e a da organização como um todo.



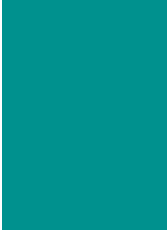
Sob a *perspectiva do indivíduo*, o ciclo laboral configura-se como uma jornada pessoal, repleta de experiências únicas. O foco reside nas necessidades, expectativas e ambições individuais, bem como no impacto do trabalho na vida do servidor/servidora. Essa trajetória é marcada por momentos de aprendizado, desafios, conquistas e frustrações, nos quais o servidor/servidora busca desenvolvimento profissional, reconhecimento, segurança, bem-estar e um senso de propósito. O ciclo laboral, portanto, influencia a identidade profissional, a qualidade de vida, as relações sociais e o projeto de futuro do indivíduo.

Por sua vez, sob a *perspectiva da gestão de pessoas*, o ciclo laboral se concentra em otimizar o desempenho dos servidores e servidoras, promover o desenvolvimento de talentos, garantir o cumprimento dos objetivos institucionais e criar um ambiente de trabalho positivo. A trajetória da gestão consiste em um conjunto de processos interligados, que visam atrair, desenvolver, motivar e reter as melhores pessoas. A gestão busca alinhar as necessidades da organização com as expectativas dos indivíduos, promovendo um ambiente de trabalho justo, transparente e eficiente. A gestão eficaz do ciclo laboral contribui para o alcance dos objetivos estratégicos da organização, para a qualidade dos serviços públicos prestados e para a satisfação e engajamento dos servidores/servidoras.

Por fim, sob a *perspectiva das organizações*, o ciclo laboral deve ser visto como um sistema abrangente, que engloba todas as etapas da trajetória do servidor/servidora, desde o planejamento da força de trabalho até a aposentadoria. A trajetória da organização consiste em um fluxo contínuo de pessoas que entram, se desenvolvem e saem da instituição. A organização busca garantir a continuidade dos serviços, a preservação do conhecimento e a renovação de talentos. O ciclo laboral, nesse contexto, influencia a cultura organizacional, o clima de trabalho, a imagem da instituição e a sua capacidade de cumprir sua missão social.

Tudo somado, é fundamental compreender que essas três perspectivas estão interligadas e se influenciam mutuamente. A experiência do indivíduo é afetada pelas políticas e práticas de gestão, que por sua vez são moldadas pelas necessidades e objetivos da organização. A multidimensionalidade do ciclo laboral deve ser considerada, buscando equilibrar as necessidades das pessoas com os objetivos da organização. Isso significa criar um ambiente de trabalho que valorize servidores e servidoras, que ofereça oportunidades de desenvolvimento, que reconheça o mérito e que promova o bem-estar. Ao mesmo tempo em que os objetivos institucionais da organização sejam também considerados, valorizados e fortalecidos.

Com isso em mente, indicaremos a seguir alguns temas importantes em cada fase do ciclo laboral, em suas respectivas dimensões de análise. Idealmente, espera-se que para cada fase e dimensão do ciclo laboral aqui indicadas possamos produzir um entendimento mais acurado acerca: a) da abrangência dos seus objetivos e respectivos normativos; b) das competências dos



Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) para propor soluções – na forma de normas, sistemas digitais e de informações – para cada fase do ciclo; c) da adequação, lacunas e ambiguidades dos objetivos, normativos e sistemas informacionais e informáticos em vigor; d) dos caminhos a seguir para promover aperfeiçoamentos legais, institucionais e sistêmicos em cada fase e dimensão do ciclo laboral.

FASE 1 – PLANEJAMENTO, DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO E PROCESSO SELETIVO

Esta fase primordial abrange a análise preditiva das necessidades de pessoal, o dimensionamento otimizado da força de trabalho, a formulação de políticas de recrutamento e seleção que atraiam talentos diversos e qualificados, e a gestão estratégica da mobilidade funcional. Visa garantir que o serviço público disponha dos servidores/servidoras certos, com as competências adequadas, nos postos-chave e no momento oportuno, maximizando a eficiência e a efetividade da gestão pública.

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.

Com isso, o concurso público deixa de ser um momento meramente burocrático para se tornar uma etapa muito relevante 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, demográficos e territoriais da população e aqueles dos futuros servidores e servidoras.

Dentre as inovações possíveis no horizonte institucional, destaque-se o Concurso Público Nacional Unificado (CPNU), que é muito mais que uma ousada e necessária mudança de paradigma no que tange à forma de organizar e realizar concursos públicos no Brasil. Isso porque, como pequena fábrica de inovações incrementais⁸, ele carrega em si o poder de forjar

8 No livro *A saga do CPNU: inovação em serviços públicos e transformação do estado para a cidadania* (Brasília; Rio de Janeiro: SPG/MGI; República.org, 2024), há o registro de todos os normativos que foram sendo



mudanças paradigmáticas, tanto a montante como a jusante de sua própria realização.

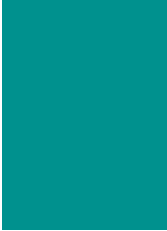
À *montante*, quer dizer, como condições necessárias à montagem e realização futura de outros concursos públicos de amplitude nacional e confluência unificada, a institucionalização do CPNU exigirá que o órgão central de gestão de pessoas do governo federal assuma, crescentemente, funções de centralização, supervisão e transversalização de carreiras e respectivas vagas. Ou seja, reforça-se de modo agudo a necessidade de se incrementar e praticar, de maneira ainda não plenamente vista no país, o planejamento e o dimensionamento da força de trabalho a cargo do Poder Executivo federal.

Por sua vez, a *jusante*, isto é, como derivação da realização futuramente frequente de concursos públicos nacionais unificados, colocam-se questões que apontam, em primeiro lugar, para a necessidade de se comprovar, empiricamente, as hipóteses de conformação gradual de uma nova burocracia mais representativa da diversidade e complexidade nacional, tanto em termos geográficos, como sociodemográficos, fruto da estratégia de ampliação e democratização do acesso da população brasileira a certames dessa natureza. Mas indo além dessa mera medida de eficácia do CPNU, será preciso organizar processos periódicos de monitoramento e avaliação acerca das implicações práticas de uma burocracia mais representativa da sociedade brasileira sobre os processos governamentais de formulação, implementação, gestão, participação e controle das políticas públicas por meio das quais se organiza e se realiza a atuação federal sobre territórios, setores e populações no Brasil.

Tudo somado, e comprovadas ao longo do tempo as apostas originais que embasaram as decisões sobre a criação e efetivação do CPNU, estaríamos diante de mudanças institucionais qualitativamente muito positivas no âmbito das transformações procedimentais e substantivas que de fato nos interessam deflagrar no seio da administração pública brasileira.

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) e estagiários. Ademais, tendo em vista a igualdade de oportunidades e a inclusão socioeconômica, é necessário que os concursos considerem, em seus regramentos, 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.

necessários à estruturação e implementação do CPNU, desde sua origem institucional até a data de realização efetiva da prova em 18 de agosto de 2024. Por meio deles se verá que cada passo veio carregado de uma ou mais pequenas correções, adaptações e inovações incrementais que tanto deram respaldo e segurança jurídica ao certame, como abriram possibilidades novas e mais flexíveis de aplicação e interpretação da legislação vigente sobre concursos no Brasil. Em particular, destaquem-se as inovações referentes à *ampliação e aplicação da lei de cotas*, à *previsão de utilização do cadastro reserva para fins de contratação temporária na administração pública federal* e ao *dispositivo de salvaguarda do concurso mesmo diante de situações calamitosas* tais como a produzida pelas enchentes no Rio Grande do Sul.



Por fim, para lidarmos com a questão da movimentação de pessoal dentro do ciclo laboral, é preciso conhecer seus fundamentos jurídicos e as condições institucionais que possibilitam a transversalização das carreiras e a mobilidade de pessoas entre os órgãos da administração federal. Para tanto, 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 2 – ALOCAÇÃO, AMBIENTAÇÃO, ESTÁGIO PROBATÓRIO E BEM-ESTAR

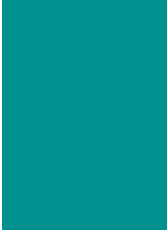
Compreende o conjunto de ações e iniciativas que visam integrar o servidor/servidora ao ambiente de trabalho, promover sua saúde, segurança e bem-estar, e fortalecer a cultura organizacional. Abrange desde a recepção e alocação das pessoas até o desenvolvimento de programas de qualidade de vida no trabalho, a promoção de um clima organizacional positivo e o estímulo ao engajamento com os objetivos da instituição.

É o processo estratégico e contínuo de acolhimento, adaptação e desenvolvimento do servidor/servidora no ambiente de trabalho, visando a sua integração à equipe, à cultura organizacional e a promoção da sua saúde integral. Um ambiente positivo, seguro, saudável, sustentável e que valorize as pessoas é essencial para o engajamento, a produtividade e o bem-estar, impactando diretamente na qualidade dos serviços públicos prestados.

Nessa fase, é perceptível a interconexão e o impacto em diversas outras vertentes do ciclo, salientando que a preocupação com o bem-estar integral (Fase 2) não se limita aos primeiros meses de serviço. A instituição deve promover ações de saúde, segurança e qualidade de vida ao longo de toda a jornada do servidor/servidora. Essas ações podem estar relacionadas ao desenvolvimento profissional (Fase 3), como na oferta de programas de capacitação que visem à melhoria da saúde mental e laboral dos servidores e servidoras.

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/servidoras, antes e após a homologação dos resultados dos concursos. Alguns órgãos consideram essa formação desnecessária ou pouco importante, razão pela qual o governo federal publicou decreto de regulamentação e unificação de procedimentos e capacitação dos servidores e servidoras em estágio probatório.

Em outras palavras, tem-se que a alocação inicial, a ambientação nos locais de trabalho e o acompanhamento adequado durante o 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 no campo da gestão dessas pessoas no serviço público federal.

FASE 3 – DESENVOLVIMENTO E DESEMPENHO DE PESSOAS E FORMAÇÃO DE LIDERANÇAS

Esta fase vitalícia compreende o processo permanente de capacitação, aperfeiçoamento e desenvolvimento profissional dos servidores/servidoras, visando o aprimoramento de suas competências, habilidades e atitudes. Inclui a gestão do desempenho, desde o acompanhamento do estágio probatório, a oferta de programas de treinamento e desenvolvimento, e o estímulo à formação de lideranças, preparando as pessoas para os desafios da carreira e para o alcance dos objetivos institucionais.

Cabe esclarecer que um servidor/servidora pode estar em constante desenvolvimento de suas competências, ao mesmo tempo em que é avaliado e busca melhorar seu desempenho. O desenvolvimento profissional não é um evento isolado, mas sim um processo contínuo que acompanha o servidor/servidora ao longo de sua carreira.

Apesar de a capacitação, o desenvolvimento e o desempenho profissional estarem fortemente correlacionados, existe, desde sempre, uma ênfase no desempenho individual dos servidores e servidoras. Esse tema deveria ser tratado de forma específica e desvinculada de iniciativas que pretendem criar incentivos pecuniários para estimular o desempenho das pessoas ou estabelecer punições para aqueles e aquelas que não alcançarem determinados parâmetros de comportamento. Entretanto, existem fortes pressões – internas e externas – para que as normatizações sobre avaliação de desempenho sejam, simplesmente, um mecanismo legal que facilite a demissão dos servidores e servidoras, algo que precisa ser evitado.

Por fim, devido aos aperfeiçoamentos recentes que tratam do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) no setor público federal, cabe analisar o 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 correlacionar ao menos em três grandes etapas: i) desenvolvimento nas carreiras e progressão e promoção nos cargos; ii) formação, qualificação e gestão de desempenho de pessoas; iii) políticas de remuneração.

FASE 4 – CARREIRAS, CARGOS, PROGRESSÃO E PROMOÇÃO

Essa é a fase mais longa e complexa do ciclo laboral. Ao ingressar em cargos ou carreiras, servidores e servidoras percorrem uma longa trajetória até a aposentadoria. Por isso, os maiores desafios da gestão de pessoas estão relacionados a essa fase, na medida em que o cerne de uma reforma administrativa infraconstitucional e incremental consiste em identificar e enfrentar uma multiplicidade de temas e problemas, que tendem a ser tantos e tão intrincados quanto o número de cargos e carreiras existentes.

Dito de outro modo, é possível dizer que esta fase estruturante compreende o conjunto de políticas e práticas que visam organizar e gerir as carreiras e cargos no serviço público, promovendo a valorização das pessoas, a progressão funcional, a equidade salarial e o alinhamento com as necessidades da administração pública. Abrange o combate às desigualdades estruturais, a racionalização das carreiras, a governança de carreiras transversais e a definição de critérios claros e transparentes para a progressão e promoção funcional.

Como ponto de partida, cabe organizar as informações existentes de modo a termos maior clareza sobre o universo em análise, entre as quais se destacam aquelas relativas aos quantitativos de pessoas, valores das folhas de pagamento e legislações específicas pertinentes. Além disso, será necessário coletar e classificar informações sobre os critérios e as condições de progressão e promoção nas carreiras, os perfis e as características remuneratórias para entendermos a atual situação dos planos e cargos. A gestão da carreira (Fase 4) está intrinsecamente ligada à gestão da remuneração (Fase 5).

Simultaneamente, precisaremos relacionar esses aspectos às estratégias de capacitação dos servidores e servidoras ao longo de suas trajetórias profissionais. Nesse particular, importa avaliar o escopo e a efetividade da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), bem como as possíveis correlações entre essa política e a gestão de desempenho tradicionalmente praticada no setor público federal, inclusive no que se refere às suas lideranças. Afinal, a gestão da carreira (Fase 4) também está intimamente relacionada ao desenvolvimento e desempenho dos servidores e servidoras (Fase 3).

FASE 5 – REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS, RECONHECIMENTO E RECOMPENSAS NÃO PECUNIÁRIAS

Esta fase motivacional compreende o conjunto de elementos que compõem a política de remuneração dos servidores públicos, incluindo vencimentos, gratificações, benefícios e recompensas não remuneratórias. Visa garantir a equidade salarial, a transparência na remuneração, o reconhecimento do mérito e o estímulo ao bom desempenho, sem prejuízo da valorização do



tempo de serviço e da dedicação ao serviço público, promovendo um sistema de recompensas justo e motivador.

Em particular, é relevante 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/servidoras, 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.

FASE 6 – APOSENTAÇÃO, PENSÕES E DESLIGAMENTOS

É o momento em que o servidor/servidora se desliga do serviço público, seja por aposentadoria, exoneração, demissão ou falecimento. Compreende a gestão dos processos de desligamento, o reconhecimento da sua contribuição à instituição, e a preservação do seu legado e da sua memória no âmbito do serviço público.

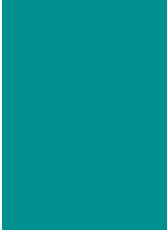
Em particular, a fase que encerra o ciclo laboral é regulamentada por uma vasta legislação que dispõe sobre as regras e condições de acesso às aposentadorias e pensões no âmbito do RPPS. Em virtude de sua complexidade, esse tema precisa ser analisado de forma detida e exclusiva, pois ele compreende o conjunto de ações e procedimentos relacionados à aposentadoria e aos demais desligamentos de servidores/servidoras, visando garantir o cumprimento da legislação, o respeito aos direitos, a eficiência nos processos e a manutenção do seu conhecimento e expertise na instituição. Envolve o atendimento e o relacionamento com as pessoas, a gestão dos processos de aposentadoria e desligamento, a digitalização de processos funcionais e a gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

É a etapa de preparação para a aposentadoria dos servidores e servidoras, abrangendo o planejamento financeiro, o apoio psicológico e social, e a gestão da transição para a inatividade. Visa garantir que a aposentadoria seja um momento de reconhecimento e valorização do servidor/servidora, de modo que a instituição pública possa reter o seu conhecimento e a sua experiência no momento em que se afastam.

Além de analisar – e, se necessário, propor alterações – os grandes marcos legais e institucionais do RPPS, é preciso olhar atentamente para certas atividades rotineiras que impactam fortemente na qualidade e no financiamento 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; e ii) os processos de digitalização em curso dos assentamentos funcionais dos servidores e servidoras federais de todo o país.

04

PRINCÍPIOS E TRANSVERSALIDADES DO MODELO REFERENCIAL DO CICLO LABORAL NA **APF** BRASILEIRA



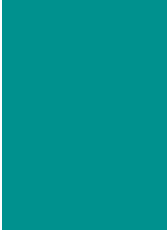
Além dos temas específicos de cada fase do ciclo laboral e de suas dimensões e interrelações de análise, há que se considerar os seguintes temas francamente transversais, que perpassam todas as fases do ciclo laboral e lhes dão sustentação, a saber: i) Atualização e Consolidação Normativa para maior Segurança Jurídica da Legislação de Pessoal no Setor Público; ii) Transformação Digital e Integração dos Sistemas Estruturantes em Gestão de Pessoas; iii) Transparência, Evidências e Segurança de Dados; iv) Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP).

No contexto da gestão de pessoas no serviço público federal, essas transversalidades representam dimensões estratégicas que permeiam e influenciam todas as fases do ciclo laboral, impactando tanto o indivíduo quanto a organização. Elas não se restringem a momentos específicos do ciclo, mas sim a aspectos adjacentes que moldam a experiência do servidor/servidora e a eficácia da gestão de pessoas.

No que diz respeito à *atualização e consolidação normativa para maior segurança jurídica da legislação de pessoal no setor público*, trata-se do processo de revisão e atualização das normas que regem a gestão de pessoas no serviço público federal, visando a garantir a segurança jurídica, a clareza e a coerência das regras. A atualização e a consolidação das normas facilitam a aplicação da legislação, evitam interpretações equivocadas e contribuem para a eficácia da gestão. Isso tende a reduzir o burocratismo e a litigância, agilizando os processos de gestão de pessoas, e garantindo que as decisões sejam tomadas com base em normas claras, uniformes e atualizadas.

Sobre a *transformação digital e a integração dos sistemas estruturantes em gestão de pessoas*, é o processo de modernização da gestão por meio da utilização de tecnologias digitais. A transformação e a integração digital visam otimizar processos, automatizar tarefas, facilitar o acesso das pessoas aos serviços e informações, e correlacionar os sistemas estruturantes de gestão de pessoas entre si, tais como o Sistema de Gestão de Pessoas (Sigepe), o Siape, o SOU.GOV etc. A transformação digital aumenta a eficiência e a agilidade da gestão de pessoas, melhora a comunicação com os servidores/servidoras, e facilita o acesso aos serviços e informações, contribuindo para a satisfação e o bem-estar dos usuários.

Em relação ao vetor de *transparência, evidências e segurança de dados*, é um princípio fundamental que garante o acesso à informação e à divulgação de dados relevantes sobre a gestão de pessoas no serviço público federal. A transparência permite que os servidores/servidoras, a sociedade e os órgãos de controle acompanhem e avaliem as políticas e práticas de gestão, contribuindo para a *accountability* e a melhoria contínua. As evidências, por sua vez, são informações empíricas que embasam as decisões e as ações da gestão, garantindo que sejam pautadas em critérios objetivos e técnicos. Esse vetor, portanto, fortalece a confiança das pessoas na gestão, promove a participação pública e o controle social, e contribui para a tomada de decisões governamentais mais eficientes e eficazes.



Ainda neste campo, destaque-se a função pública desempenhada pelo Observatório de Pessoal da APF. Ele é um instrumento estratégico de coleta, análise e divulgação de dados sobre o perfil dos servidores e servidoras, e as melhores práticas de gestão de pessoas no setor público. O Observatório fornece informações valiosas para o planejamento da força de trabalho, o desenvolvimento de políticas de pessoal e a avaliação do impacto das ações de gestão. Ele subsidia a tomada de decisões baseadas em evidências, permite o acompanhamento da evolução do serviço público federal, e contribui para a formulação de políticas de gestão de pessoas mais eficazes e alinhadas às necessidades da sociedade.

Por fim, há a Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP). Ela é um espaço de diálogo e negociação entre o governo e as entidades representativas dos servidores e servidoras públicas federais. A MNNP tem como objetivo discutir e buscar soluções para questões relacionadas às condições de trabalho, à remuneração, aos benefícios e aos direitos dos servidores/servidoras. A mesa fortalece o diálogo social, promove a participação dos servidores e servidoras na gestão das políticas de pessoal e contribui para a construção de um ambiente de trabalho mais justo, colaborativo e democrático.

Não menos importante, cabe salientar que todo o trabalho da SGP/MGI, visando a produção de *documentos diagnósticos* e de *documentos prognósticos* sobre a gestão de pessoas e as relações de trabalho no setor público federal, deve 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-empregador⁹;
- 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;

9 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.

- 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 conexões entre esses princípios, as fases e dimensões de análise do ciclo laboral, exemplificando com alguns dos projetos e processos estratégicos atualmente em curso.

Quadro 1 – Princípios e transversalidades do Ciclo Laboral na Gestão de Pessoas da APF no Brasil

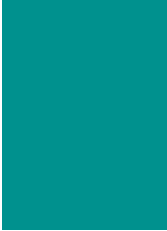
Princípios Fundamentais	Efetivação e Institucionalização
1. Democracia como valor e método de governo	MNNP – Mesa Nacional de Negociação Permanente (2023) CDESS – Câmara Técnica para a Transformação do Estado (2023) Interação e Articulação Parlamentar e Federativa (2023)
2. Diversidade social, demográfica e territorial	CPNU – Concurso Público Nacional Unificado (Decreto nº 11.722/23 e Decreto nº 12.090/24) A Saga do CPNU: inovação em serviços públicos e transformação do Estado para a cidadania (2024) Nova Lei de Cotas (Lei nº 14.723/2023) Normas Gerais para Concursos Públicos (Lei nº 14.965/24)
3. Cooperação como fundamento e método organizador do processo de trabalho	DFT – Dimensionamento da Força de Trabalho (2023) PGD – Programa de Gestão e Desempenho (IN 24/2023, IN 52/2023 e IN 21/2024)
4. Capacitação, progressão e promoção: qualificação elevada e permanente ao longo do ciclo laboral	Fortalecimento das Escolas de Governo (2023) Aperfeiçoamentos da PNDP Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (2025) Portaria de Diretrizes e Racionalização de Carreiras (Portaria nº 5.127/24) Aperfeiçoamentos do Sistema de Desenvolvimento na Carreira – Sidec (PL nº 1466/2025) Decreto de Regulamentação e Unificação do Estágio Probatório (2025)
5. Equidade: remuneração adequada, isonômica e previsível	Proposta para Regulamentação do Teto Remuneratório (2024) Reestruturação e Reajustes de Carreiras (PLnº 1466/2025) Recomposição parcial dos valores dos auxílios (alimentação, saúde, creche)

Princípios Fundamentais	Efetivação e Institucionalização
6. Estabilidade como proteção jurídica de trabalhadores e proteção institucional do Estado	Aperfeiçoamentos do RJU (Lei nº 8.112/1990) Programa de Enfrentamento ao Assédio e Discriminações (Decreto nº 12.122/24)
7. Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical	Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical Regulamentação da Convenção OIT 151 (negociação coletiva e direito de greve)
8. Atualização e consolidação normativa	Atualização e Consolidação Normativa para Racionalização e maior Segurança Jurídica da Legislação de Pessoal no Setor Público Federal a partir das seis fases do Ciclo Laboral Revisão do Decreto-Lei nº 200/1964
9. Transformação digital e integração dos sistemas estruturantes em gestão de pessoas	GOV.BR e Carteira Digital SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sigepe, Siape, SouGov) SIORG – Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal RPPS – Nova Unidade Gestora e Fábrica de Digitalização de Assentamentos Funcionais
10. Transparência, evidências e segurança de dados	Observatório de Pessoal da Administração Pública Federal Brasileira Revista Gestão de Pessoas em Evidência (RGPE) Revista Gestão de Pessoas em Ação (RGPA) Pesquisa Vozes do Serviço Público Atlas do Estado Brasileiro (Ipea)

Fonte: Elaboração dos autores.

05

**DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO
DO MODELO REFERENCIAL DO
CICLO LABORAL NA APF**



A gestão de pessoas no setor público federal brasileiro é uma área crucial para a eficácia das políticas públicas, refletindo diretamente na qualidade e tempestividade dos serviços oferecidos à população. Contudo, a implementação do Modelo Referencial do Ciclo Laboral enfrenta uma série de desafios e obstáculos que se entrelaçam em dimensões políticas e administrativas.

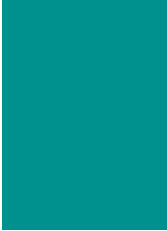
Um dos principais reside na fragmentação das ações de gestão de pessoas, caracterizada pela ausência de uma abordagem coesa, onde diversas áreas de recursos humanos operam de forma autônoma, resultando em duplicações de esforços, retrabalhos e falta de alinhamento com as estratégias institucionais de longo prazo. Esse cenário tem levado a ineficiências administrativas, uma vez que cerca de 72% das atividades das unidades de gestão de pessoas estão concentradas em tarefas operacionais, prejudicando o foco em iniciativas estratégicas essenciais para a evolução da administração pública¹⁰.

Além disso, a fragmentação contribui para desigualdades salariais e de oportunidades, dificultando a atração e a retenção de talentos qualificados no serviço público. Essa falta de sinergia entre as diferentes áreas de atuação torna-se um obstáculo significativo para a mobilidade e a flexibilidade dos servidores/servidoras, impedindo a utilização eficaz de competências e talentos. A insatisfação gerada por essas condições pode levar a uma desmotivação geral das pessoas, comprometendo ainda mais a capacidade do governo de responder a demandas sociais emergentes.

Ademais, o setor público enfrenta carências estruturais, como a quantidade e o perfil inadequado de servidores e servidoras. Muitas instituições lidam com um quadro de pessoal que não atende plenamente às demandas específicas de suas áreas, resultando em serviços públicos que muitas vezes não conseguem dar respostas efetivas aos anseios da sociedade. A escassez de recursos orçamentários, frequentemente instáveis e imprevisíveis, complementa esse cenário, inviabilizando o planejamento de ações consistentes ao longo do tempo. Sem orçamentos seguros para as necessidades de pessoal na APF, ações de longo prazo na gestão de pessoas se tornam impraticáveis, limitando a capacidade de resposta do Estado.

Outro aspecto significativo a ser considerado é a complexidade das legislações que regulam a gestão pública. A burocratização excessiva de procedimentos internos e a insegurança jurídica decorrente de um aparato normativo confuso e em constante mudança contribuem para uma litigância que prejudica a agilidade necessária para implementar melhorias na gestão de pessoas. Além disso, a lentidão na integração digital e na evolução das tecnologias também é uma barreira, pois uma gestão de pessoas eficaz exige a utilização de sistemas de informações robustos e seguros, capazes de fornecer dados e análises de forma tempestiva.

10 Esta informação é citada por Felipe Drumond no *Diagnóstico institucional do serviço público na América Latina: Brasil 2024* (BID, 2024) e está também em dados do relatório da OCDE 2022 sobre a gestão de pessoas e lideranças no setor público brasileiro.



Mudanças frequentes nas estruturas organizacionais e a falta de alinhamento estratégico claro entre as metas do governo e os objetivos individuais de servidores/servidoras são desafios adicionais. Para que o Modelo Referencial do Ciclo Laboral atinja centralidade e a eficácia desejada, é imperativo que haja uma comunicação efetiva e um esforço conjunto para integrar os interesses de servidores/servidoras às metas institucionais. Isso requer tempo, comprometimento e uma abordagem sistêmica na gestão de pessoas.

Por tais razões, a implementação de uma modelagem sistêmica é crucial para superar os desafios da fragmentação. Uma gestão de pessoas estruturada, que articule as dimensões propostas por Carlos Matus no *Triângulo de governo* (projeto de governo, governabilidade e capacidade de governo) com o *Modelo referencial do ciclo laboral* apresentado acima é essencial para garantir que as ações de gestão de pessoas possam ser integradas e eficazes. Ao integrar esses elementos, a administração pública pode promover um ambiente que valoriza a colaboração, a comunicação eficaz e o envolvimento ativo dos servidores/servidoras, fundamentais para a legitimação e o aperfeiçoamento das políticas de gestão de pessoas.

Assim, a criação de um modelo referencial robusto permite não apenas a identificação e desenvolvimento das capacidades necessárias na força de trabalho, mas também assegura que as práticas de gestão de pessoas estejam alinhadas às diretrizes e metas do governo. Isso é indispensável para construir uma administração pública que possa responder com agilidade e eficácia às necessidades da população, consolidando a gestão de pessoas como um pilar estruturante da governança pública no Brasil.

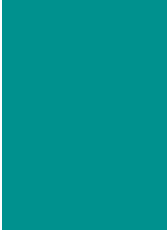
Portanto, a construção e a implementação de um Modelo Referencial do Ciclo Laboral no setor público requerem planejamento minucioso e estratégia coordenada que reconheçam a complexidade das interações entre fatores políticos e administrativos. Somente por meio da superação desses desafios será possível garantir serviços públicos de qualidade, capazes de responder às necessidades da população de forma eficiente, eficaz e efetiva.



06

CONSIDERAÇÕES FINAIS





O principal objetivo deste texto foi o de avançar na construção e fundamentação de um Modelo Referencial do Ciclo Laboral para o setor público brasileiro, abordando desafios históricos na gestão de pessoas do governo federal.

Como se sabe, a gestão de pessoas no setor público federal enfrenta desafios antigos e complexos, que persistem ao longo de diferentes governos. Há necessidade de uma visão sistêmica, estratégica e integrada para melhorar a qualidade da gestão de pessoas e promover um salto de qualidade na gestão pública.

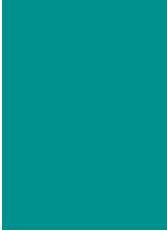
Neste sentido, o modelo proposto visa organizar a gestão de pessoas, com base em três elementos principais: i) uma *teoria de governo* capaz de compreender a gestão de pessoas como parte da gestão pública e das capacidades necessárias do Estado para governar; ii) um *modelo referencial do ciclo laboral* para estruturar a gestão de pessoas de forma sinérgica e estratégica; iii) uma *visão sistêmica e integrada* que leve em consideração as interações e complexidades presentes em cada um dos projetos e processos de trabalho que compõe cada fase do ciclo laboral.

A gestão de pessoas no setor público federal é uma área que enfrenta desafios significativos, principalmente devido à histórica falta de centralidade política e à fragmentação dos processos. A partir da análise apresentada, fica evidente que é imprescindível avançar para a construção de uma abordagem que integre as diversas dimensões do ciclo laboral e promova maior eficácia nas ações de gestão de pessoas.

Para tanto, o fortalecimento da gestão deve ocorrer por meio da implementação de políticas públicas que garantam a valorização e a profissionalização dos servidores e servidoras, o alinhamento entre as competências individuais e os objetivos organizacionais, bem como a racionalização dos recursos humanos, orçamentários, tecnológicos, informacionais e comunicacionais disponíveis.

Para isso, é necessário desenvolver instrumentos que promovam a transparência e a segurança jurídica nas relações de trabalho, dando maior estabilidade e clareza às normas que regulam a atuação governamental neste setor. Além disso, a aceleração de uma estratégia de transformação digital é vital para modernizar os procedimentos e ampliar a acessibilidade das pessoas às informações e serviços disponíveis. Essa transformação deve ser acompanhada de um esforço contínuo para consolidar um sistema de informações abrangente, capaz de proporcionar dados tempestivos que orientem o monitoramento, a avaliação e a tomada de decisão com evidências robustas.

Por fim, é fundamental que a gestão de pessoas ganhe *centralidade política* nas esferas decisórias da administração pública, assegurando sua relevância no âmbito das políticas públicas e contribuindo, assim, para a construção de um Estado mais eficaz e que atenda às demandas da sociedade. O fortalecimento desta área não é apenas uma questão administrativa, mas um passo crucial para garantir a governabilidade política e o desenvolvimento sustentável do país,



promovendo um espaço público que valorize seus servidores/servidoras e maximize o potencial de atuação do próprio Estado nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARDOSO JR., J. C. Administração política, planejamento governamental e gestão pública no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.

CARDOSO JR., J. C.; MARQUES, R. (Orgs.). Rumo ao Estado necessário. Brasília: Fonacate, 2022.

CARDOSO JR., J. C. 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. Brasília: Revista Gestão de Pessoas em Ação (RGPA), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), v. 1, dezembro 2023.

CARDOSO JR., J. C.; ALVES, R. A. (Orgs.). A saga do CPNU: inovação em serviços públicos e transformação do estado para a cidadania. Brasília; Rio de Janeiro: SPG/MGI; República.org, 2024.

DRUMOND, Felipe. Diagnóstico institucional do serviço público na América Latina: Brasil 2024. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2024.

ENRIQUEZ, M. A. Trajetórias do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FORTIS, M. F. Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus. RAE electron. 9 (2), Dez. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/raeel/a/scJztXJQBznyp67xZCPZrRp/>>. Acesso em: 03 de março de 2025.

MATUS, C. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.

MATUS, C. Entrevista com Matus: o Método PES. São Paulo: Fundap, 1996.

MATUS, C. Adeus Senhor Presidente. São Paulo: Fundap, 1996.

MATUS, C. Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi. São Paulo: Fundap, 1996.

MATUS, C. O líder sem Estado-Maior. São Paulo: Fundap, 2000.

MATUS, C. Teoria do jogo social. São Paulo: Fundap, 2005.

NETO, R. Plano Plurianual: uma análise dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. Brasília: IPEA, Dissertação de Mestrado, 2018.



OECD. Public service leadership and capability review of Brazil. Paris: OECD Publishing, 2022.

RAMOS, A. G. A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1981.

REPÚBLICA.ORG. Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público. Rio de Janeiro: República.org., 2024.

SOUZA SANTOS, R. (Editor). Revista Brasileira de Administração Política. Salvador: Revista Brasileira de Administração Pública (REBAP), v. 1 n. 1, 2008.

TRAGTENBERG, M. Burocracia e ideologia. São Paulo: Ed. Ática, 1992.