

## Capítulo 17

# POLÍTICA DE PESSOAL DO GOVERNO FEDERAL: DIRETRIZES PARA MAIOR PRODUTIVIDADE, QUALIDADE, ECONOMICIDADE E IGUALDADE

MARCOS MENDES<sup>1</sup>

## 1 Introdução

Este trabalho tem por objetivo propor diretrizes para a política de admissão e gerência de pessoal nos três poderes do Governo Federal, tendo por objetivo: elevar o estímulo à produtividade, evitar a admissão excessiva de pessoal, melhorar a qualidade do pessoal selecionado para o serviço público, facilitar a alocação mais eficiente da mão-de-obra disponível, reduzir o custo da folha de pagamento e dar prioridade ao interesse público na ação cotidiana dos diversos órgãos.

São apresentados dezessete pontos que constituem diretrizes gerais para uma política de pessoal.

De acordo com a Constituição Federal, toda a política de pessoal deve ser definida em lei: planos de cargos, regras para concursos públicos, fixação e reajustes de vencimentos e subsídios, limites máximos para despesa de pessoal, limites ao direito de greve dos servidores, criação de cargos em comissão e funções de confiança, entre outros (vide, por exemplo, o art. 37, incisos I a X, e o art. 169 da CF). Isso significa que o Poder Legislativo, que tem a prerrogativa de alterar, rejeitar e aprovar as leis, está incumbido de importante papel no desenho da política de pessoal.

Ainda que seja uma atribuição típica (e privativa) de cada Poder propor a fixação de remunerações e a estrutura de planos de carreira, o Legislativo precisa dispor de elementos para analisar essas propostas e, se necessário, alterá-las com vistas a buscar um serviço público que gere mais resultados à população com o menor custo possível.

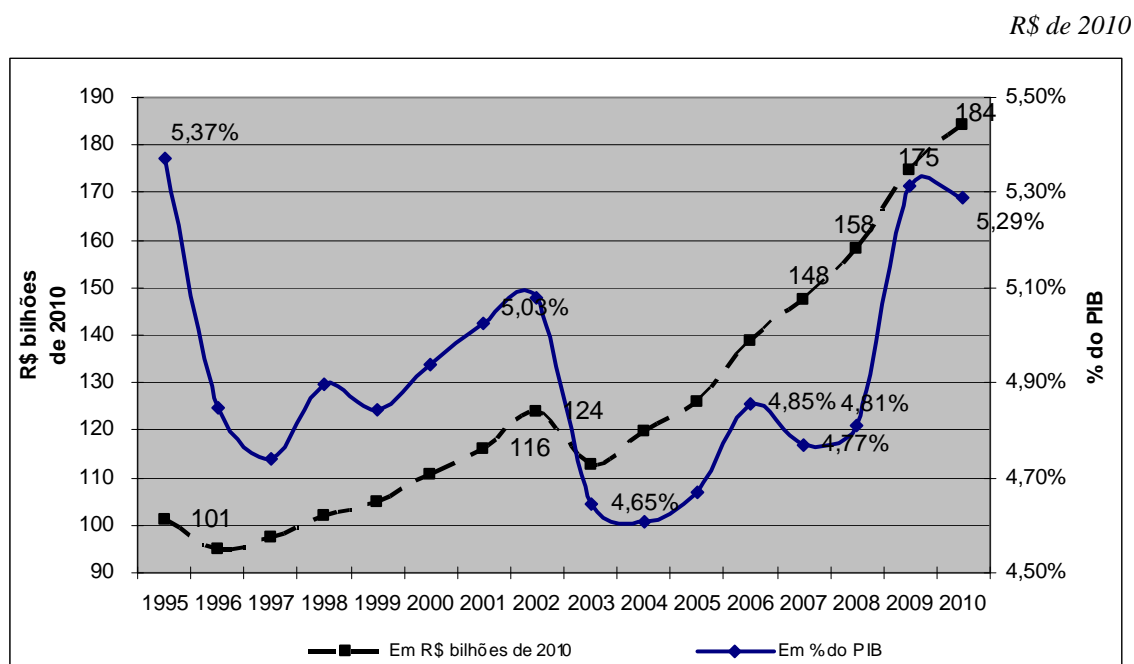
No passado recente o que se observou na folha de pagamento do Governo Federal foi um forte crescimento da despesa, decorrente tanto da concessão generalizada de aumentos

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia (IPE/USP). Consultor Legislativo do Senado Federal

reais nas remunerações, quanto pela expansão do efetivo de pessoal. O Gráfico 1 mostra que, em valores de 2010, essa despesa saltou de R\$ 113 bilhões (4,65% do PIB) para R\$ 184 bilhões (5,29% do PIB) entre 2003 e 2010.

**Gráfico 1 – Despesa de pessoal da União com contribuição patronal: 1995-2010  
(em R\$ bilhões e em % do PIB)**

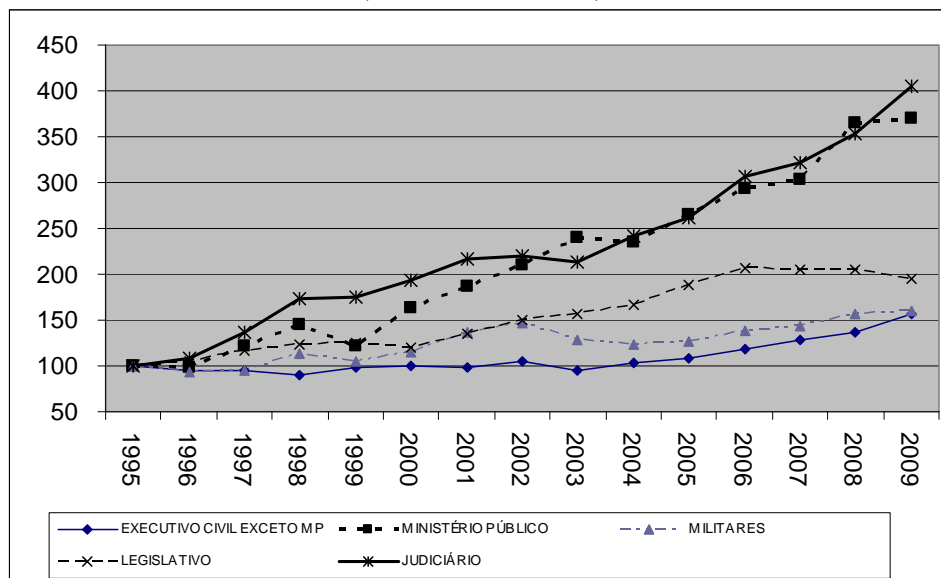


Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-Estatísticas Fiscais e Boletim Estatístico de Pessoal; Senado Federal, Sistema Siga Brasil, IBGE. Elaboração própria.

Obs.: deflator – IPCA julho a julho. Para 2010, valor orçado para Pessoal e Encargos Sociais no Orçamento Geral da União

Em uma análise discriminada, o que se observa é que, até o ano de 2003, os Poderes e órgãos com maior autonomia orçamentária (Judiciário, Legislativo e o Ministério Público) promoveram aumentos reais mais intensos na sua folha de pagamento, enquanto o Poder Executivo (exceto Ministério Público), preocupado com o ajuste fiscal, controlou firmemente sua despesa. A partir de 2003, foi deflagrada uma política de elevação de remunerações e de admissão no Poder Executivo, ao mesmo tempo em que o Poder Legislativo teve o crescimento da sua folha estagnado e o Poder Judiciário e Ministério Público mantiveram o ritmo de crescimento.

**Gráfico 2 – Despesa de pessoal da União por Poderes e Órgãos: 1995-2010**  
(índice: 1995 = 100)

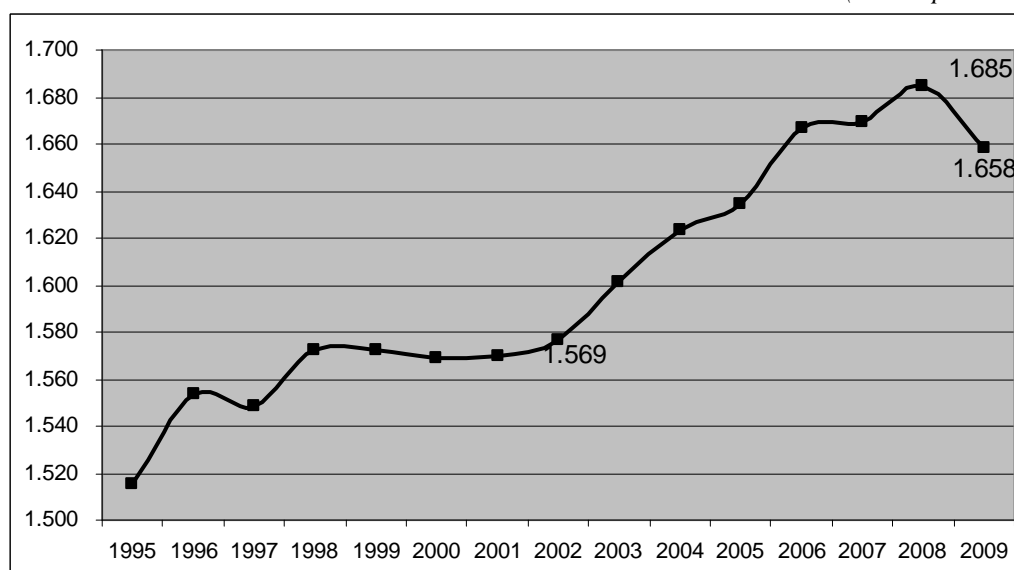


Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração própria.

O quantitativo de servidores federais civis e empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista dependentes do Tesouro também cresceu fortemente, como mostra o Gráfico 3. A pequena queda observada em 2009 certamente será revertida ao final de 2010 (dados ainda não disponíveis), em função do forte ritmo de admissões neste ano.

**Gráfico 3 – Quantitativo de servidores e empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista dependentes do Tesouro: 1995-2009**

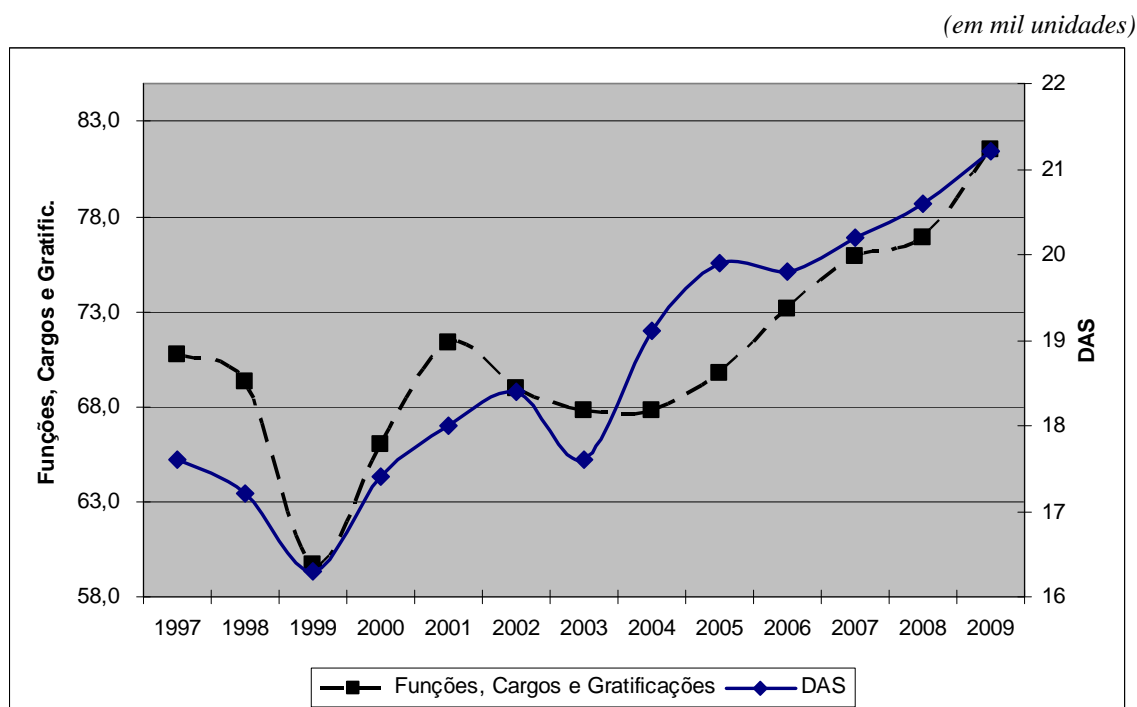
(em mil pessoas)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração própria.

Também se observa forte trajetória ascendente no quantitativo de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e nos demais cargos e funções de confiança e gratificações do Poder Executivo Federal, conforme ilustra o Gráfico 4.

**Gráfico 4 – Quantitativo de DAS e de cargos e funções de confiança e gratificações do Poder Executivo Federal: 1995-2009**



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Elaboração própria.

O fato é que nos últimos anos a despesa e o quantitativo de pessoal cresceram fortemente sem que, aparentemente, houvesse uma clara política de pessoal que definisse quem e quantos deveriam ser admitidos, para que áreas da administração, para quais atividades profissionais, etc. Decisões *ad hoc*, decorrentes de pressões políticas e corporativas, parecem ter sido mais efetivas na definição de admissões e remunerações do que um planejamento de médio prazo.

Existe um debate acerca do quantitativo de pessoal no serviço público brasileiro. Há quem argumente que o Brasil tem poucos servidores e que, por isso, é preciso expandir esse quadro, o que justificaria a recente onda de admissões<sup>2</sup>. O presente trabalho não entra nessa discussão. Apenas argumenta-se que, mesmo que seja verdadeira a assertiva de que o

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Estevão et al. (2009), Pessoa et al. (2009) para uma argumentação em favor da ideia de que o País dispõe de poucos servidores, e Velloso, Mendes e Caetano (2009) para o questionamento de tal assertiva.

efetivo de servidores é pequeno, não se justifica fazer admissões em grandes quantidades se não houver meios de usar adequadamente a força de trabalho.

Ademais, diversos estudos demonstram que a remuneração dos servidores públicos brasileiros é muito superior à média da remuneração do setor privado (mesmo levando-se em conta diferenças entre os dois grupos como, por exemplo, a maior escolaridade dos servidores públicos)<sup>3</sup>. Tal diferença também é alta em comparações internacionais<sup>4</sup>. Desse modo, a concessão de reajustes reais deve ser vista e posta em prática com cautela.

A despesa de pessoal nos três níveis de governo estava, em 2006, na faixa de 12% do PIB, acima da média dos países da OCDE, de 10,5%<sup>5</sup>. Logo, ainda que se possa argumentar que o contingente de servidores não é grande, a despesa total com pessoal é alta, devido aos altos valores dos vencimentos.

Outras características brasileiras devem ser enfatizadas. A ampla estabilidade concedida aos servidores públicos (pela lei e pela prática política) e os generosos benefícios aos aposentados e pensionistas do setor público<sup>6</sup> implicam que, ao contratar um servidor, o Governo brasileiro gera despesa para os próximos 50 ou 60 anos: o indivíduo trabalhará por 30 anos (com baixa probabilidade de perda do cargo), se aposentará cedo e com vencimentos em valores próximos aos dos vencimentos integrais e, ao falecer, deixará pensões de alto valor ao cônjuge ou dependentes<sup>7</sup>.

Por isso a política de pessoal deve ser extremamente cuidadosa, admitindo-se apenas a quantidade e o tipo de profissional que seja indispensável à administração. Uma admissão equivocada ou desnecessária representará ônus por muitos anos.

O pressuposto básico deste trabalho é de que se deve admitir pessoal, no setor público, para prestar serviços (diretos ou indiretos) úteis à população, e não para simplesmente gerar renda para os indivíduos admitidos ou atender demandas políticas dos partidos e organizações aliados ao governo. Uma assertiva lógica e de fácil compreensão, porém bastante distante da prática e da cultura existente no País.

---

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Belluzo et al. (2005) e Bender e Fernandes (2006).

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, Panizza (2000)

<sup>5</sup> OCDE (2010).

<sup>6</sup> A esse respeito ver Caetano (2006).

<sup>7</sup> Ainda que a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, tenha imposto um redutor de 30% à parcela da pensão que ultrapassar o teto pago no RGPS, as pensões no serviço público atingem valores muito superiores àquele teto.

As diretrizes para política de pessoal elencadas neste estudo baseiam-se em outros trabalhos, em especial Marconi (2010) e OCDE (2010). Outra fonte importante é o registro escrito de seminário sobre terceirização de serviços no setor público, realizado pelo Centro de Estudos da Consultoria do Senado em novembro de 2009. Agrega-se a isso a experiência pessoal e profissional do autor, que já exerceu cargos públicos em quatro diferentes órgãos de dois Poderes<sup>8</sup>.

A ideia do estudo não é propor medidas pretensamente revolucionárias ou inadequadas ao contexto institucional e à cultura existente no serviço público e nas instituições políticas brasileiras. As diretrizes aqui listadas são compatíveis com um processo gradual de melhoria no planejamento e gestão da política de pessoal.

## **2 Diretrizes**

### **Planejamento para a ação dos órgãos públicos**

Começemos pelo óbvio. A admissão e a remuneração de pessoal não se fazem no vácuo. As pessoas são admitidas para fazer funcionar os órgãos públicos, que têm missões específicas a cumprir. É preciso, portanto, que haja um planejamento definindo a missão de cada ministério, órgão, autarquia, fundação, Poder, etc.

Não está no escopo deste trabalho discutir o que seria um planejamento adequado para a ação das entidades públicas. Mas cumpre dizer que, se deixadas ao léu, sem a tutela restritiva de um plano que defina o que é ou não prioritário, as organizações públicas tendem a perder o foco nas suas áreas-fim, passando a agregar cada vez mais pessoal e recursos a atividades-meio ou secundárias.

É preciso permanentemente reavaliar as estruturas organizacionais, “aparando” ou contendo a expansão dos departamentos/órgãos/serviços/diretorias que realizam atividades de apoio, de divulgação, ou acessórias; bem como evitando a duplicação de estruturas para a realização de um mesmo trabalho.

Nos últimos anos se assistiu, por exemplo, uma forte expansão das atividades de comunicação social dos órgãos. Diversos poderes e órgãos dispõem de canais de TV, rádio, jornal, agências de notícia. Um grande efetivo de pessoal vem sendo admitido para essas

---

<sup>8</sup> Banco Central, Tesouro Nacional e Senado Federal, além de um período de dois anos no início da carreira, como empregado celetista, em atividade de nível médio, na Secretaria da Receita Federal, o que representa uma vivência de 21 anos da prática cotidiana do setor público federal brasileiro. O autor também já atuou como professor de cursos de formação de servidores na ENAP, ESAF e no Senado Federal.

funções que, a despeito de sua relevância, não constituem a atividade finalística dos respectivos órgãos. Mais de um órgão poderia ser atendido pelo mesmo serviço de comunicação, operado sob a forma de *pool*.

Também bastante comum é a expansão e duplicação de setores destinados a organizar e subsidiar eventos culturais e recreativos, centros de treinamento sobredimensionados (ver mais sobre capacitação nos itens 4 e 11), e serviços médicos que gradativamente se transformam em mini-hospitais (ao mesmo tempo em que os servidores ali atendidos já dispõem de seguro saúde patrocinado pelo respectivo órgão ou entidade).

A perda de foco das organizações públicas na sua missão e objetivos principais tende a tornar a organização inchada, pouco produtiva e com demanda excessiva por pessoal, que será empregado em atividades de menor impacto nos resultados do órgão ou poder público.

Outro ponto que deve ocupar lugar central no planejamento dos órgãos e poderes é a automação de tarefas rotineiras, que leva, entre outras economias e ganhos de eficiência, à redução da necessidade de pessoal. Exemplos de sucesso na administração pública federal são a informatização do processo eleitoral e da declaração de ajuste do Imposto de Renda. Grandes progressos e economias podem ser obtidos, por exemplo, com a informatização de tramitação de processos na justiça e de projetos de lei e demais proposições no Congresso.

Medidas simples como a integração dos catálogos e acervos das bibliotecas de órgãos públicos, a criação de ferramentas de consulta de leis<sup>9</sup> e de consulta da execução do orçamento federal<sup>10</sup> são alguns exemplos de instrumentos já implementados e em funcionamento que a administração pública pode lançar mão para elevar sua produtividade, economizar na contratação de pessoal e ampliar a quantidade e qualidade dos serviços oferecidos à população.

### **Planejamento da força de trabalho e cronograma anual de concursos**

O planejamento da ação dos órgãos e poderes, comentado acima, deve ser acompanhado por um planejamento da força de trabalho necessária. Um órgão central, como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, deve recolher informações sobre a necessidade futura de pessoal em todas as áreas da administração, avaliar e redimensionar

---

<sup>9</sup> Ver [www.lexml.gov.br](http://www.lexml.gov.br)

<sup>10</sup> Ver [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado).

essa demanda em conjunto com cada órgão, e montar um planejamento com horizonte de cinco anos ou mais para as admissões.

O Ministério já dispõe de uma boa base estatística acerca do quantitativo, idade, remuneração e distribuição dos servidores. Com alguns aperfeiçoamentos adicionais nesse banco de dados, somados às informações advindas dos planejamentos setoriais, é possível programar o quantitativo de admissões necessárias nos anos futuros.

A partir daí deve ser fixado um cronograma de concursos, a serem realizados anualmente, em data preestabelecida, para praticamente todas as carreiras. Seria uma regularidade similar à dos concursos vestibulares das universidades.

Atualmente os concursos públicos são realizados sem regularidade temporal, por decisão negociada entre o órgão contratante e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (no caso dos órgãos e Poderes autônomos, por negociação entre as instâncias internas) e estão sujeitos a injunções políticas. Sabedores da dificuldade de se aprovarem novas admissões futuras, e cientes do custo de transação envolvido na negociação para abertura de concurso, os gestores públicos têm incentivos para superestimar o número de servidores necessários. Abrem vagas em excesso e, além disso, realizam concursos com prazo de validade máximo permitido pela Constituição (4 anos), deixando uma lista de espera a ser convocada ao longo desse período.

Diversos problemas surgem desse tipo de procedimento. Em primeiro lugar, os indivíduos da lista de espera tendem a montar *lobby* para garantir e acelerar sua convocação, o que gera mais custo de transação e acaba induzindo a contratação de mais servidores que o necessário. Em segundo lugar, os concursos se tornam grandes eventos, com número elevado de candidatos; afinal não se sabe quando haverá outro concurso. Isso acaba elevando o custo de realização dos certames.

Em terceiro lugar, deixa de haver uma substituição gradativa dos servidores que ano após ano saem de atividade. Durante os anos em que não há concurso, o efetivo de determinada carreira vai diminuindo lentamente, criando gargalos localizados de falta de pessoal e uma lenta perda da memória e experiência funcional. No ano em que se realiza o concurso, uma enxurrada de novatos entra no órgão, dificultando o gerenciamento e alocação desse novo efetivo pelos gestores e exigindo esforço maciço de aprendizagem e adaptação (raramente os cursos de formação garantem a aquisição da vivência prática necessária ao trabalho, conforme comentado adiante, no item 4).



O estabelecimento de concursos anuais, para selecionar uma pequena quantidade de servidores todos os anos, solucionaria todos esses problemas. Seria evitada a lista de espera e o conseqüente *lobby*, os concursos seriam menores e mais baratos, não haveria fortes oscilações nos quantitativos funcionais dos órgãos, a memória funcional e a experiência seriam passadas gradativamente do pessoal sênior para os novatos.

Além disso, tendo conhecimento de um calendário regular de admissões, os interessados teriam mais tempo para planejar a sua participação e escolher o tipo de atividade profissional para a qual se consideram mais aptos, ao contrário da prática atual, em que todos os interessados fazem todos os concursos oferecidos, para não perder a oportunidade, visto que não se sabe quando haverá novos concursos e para que áreas. O objetivo dos candidatos, atualmente, é “agarrar” a vaga, garantir a remuneração, não importando qual seja a área de atuação profissional, com alto risco de inadequação funcional ao longo da vida profissional: agrônomos viram servidores do Ministério da Justiça, advogados transformam-se em fiscais da vigilância sanitária, biólogos vão trabalhar em tribunais, contadores convertem-se em “especialistas em meio-ambiente”; o que representa evidente desperdício dos recursos empregados na formação universitária desses indivíduos.

### **Melhorar a qualidade dos concursos públicos**

Os concursos públicos realizados pelo governo federal são constituídos tipicamente de provas que combinam questões de múltipla escolha (ou variações como “verdadeiro” ou “falso”), questões dissertativas e provas de títulos (acadêmicos e de experiência profissional). Tipicamente as questões de múltipla escolha têm maior peso. Dado que os concursos são grandes eventos, dos quais participam centenas ou milhares de candidatos, opta-se por um método de teste que facilite a correção por meio eletrônico.

As provas raramente são focadas nos assuntos e habilidades estritos que serão requeridos do candidato ao longo da vida profissional. É costume cobrar dos candidatos um tipo de conhecimento enciclopédico, e superficial, de amplo espectro de matérias (direito penal, direito civil, direito constitucional, orçamento e contabilidade pública, economia, ciência política, administração, regulamento interno dos órgãos, etc.). Isso leva os candidatos a uma extenuante preparação, baseada no aprendizado superficial de matérias (a famosa “decoreba”) que, passado o concurso, raramente lhes serão de interesse ou de alguma

utilidade. Há casos em que esse enfoque se estende, também, ao curso de formação de frequência obrigatória para os aprovados no concurso.

O problema daí decorrente não é apenas o desperdício de tempo e dinheiro dos candidatos na preparação para o concurso (o que faz o júbilo dos cursinhos preparatórios), mas também a seleção inadequada de profissionais. A tendência é que sejam aprovados nos concursos os jovens candidatos a primeiro emprego, que têm tempo suficiente para dedicar ao estudo intensivo das matérias exigidas nas provas (e que, repito, muitas vezes não serão conteúdo necessário à prática profissional cotidiana). Profissionais mais experientes, com bagagem e habilidade profissional que seriam muito importantes ao setor público, simplesmente não têm condições de parar de trabalhar durante vários meses para se dedicarem ao estudo do programa do concurso (ou o fazem arcando com um alto custo pessoal e familiar).

Ao contrário dos processos de seleção da iniciativa privada, geralmente baseados em análise de currículo e entrevistas, não há qualquer filtro, nos concursos, que avalie fatores subjetivos como capacidade de negociação, propensão à liderança ou estabilidade emocional. Os testes psicológicos, normalmente aplicados após a convocação dos aprovados em concursos públicos, são meras formalidades ou instrumentos para indicar potenciais e inevitáveis problemas futuros, pois não há possibilidade de se rejeitar um candidato já aprovado no concurso com base em argumentos de inadequação de ordem psicológica. Qualquer iniciativa dessa ordem é facilmente derrubada na justiça.

De fato, dada a tradição patrimonialista do setor público brasileiro, seria temerário substituir critérios objetivos de seleção por outros de cunho subjetivo, sob pena de se abrir espaço para o direcionamento da seleção a apadrinhados políticos. Contudo, é possível, pelo menos, que se redesenhem os concursos de forma a:

- a) reduzir a importância das questões objetivas;
- b) aumentar a importância das questões dissertativas (nas quais se pode avaliar não apenas o conteúdo cobrado, mas a capacidade de argumentação e a habilidade para escrever);
- c) reduzir a amplitude de matérias cobradas, focando naquelas de importância direta para o exercício profissional;
- d) dar preferência ao teste de habilidade cognitiva (testes de raciocínio e lógica) em detrimento do conhecimento enciclopédico decorado;
- e) aumentar o peso atribuído ao histórico profissional e aos títulos acadêmicos.

A implantação de um cronograma de concursos anuais, com menor número de vagas e candidatos, conforme sugerido no item 2, viabilizaria esse tipo de modificação nos concursos, pois seria menor o número de candidatos e de avaliações a corrigir. Além disso, um maior rigor na fixação das remunerações (conforme proposto no item 12) também tenderia a reduzir o volume de candidatos interessados em uma vaga no setor público, mais uma vez reduzindo a quantidade de avaliações a serem corrigidas.

### **Mudar o foco dos cursos de formação**

Uma vez que os concursos públicos tendem a selecionar jovens pouco experientes, cujo principal atributo foi ter mais perseverança que os demais, dedicando mais horas à atividade de decorar o conteúdo do concurso; a administração pública vê-se na contingência de “treinar” os inexperientes aprovados antes do início do efetivo exercício das suas funções.

Surgem, então, os longos (e caros) cursos de formação. Contudo, experiência e habilidade não se ensinam na escola, e os cursos de formação acabam repetindo a fórmula usada nos concursos: ministrar aulas sobre conteúdo acadêmico, muitas vezes na modalidade *express*, apresentando-se uma visão introdutória e superficial de grande quantidade de disciplinas acadêmicas.

Fossem selecionados para o setor público profissionais mais experientes, com conhecimento nas áreas específicas que serão demandadas na atividade laboral cotidiana, esse tipo de curso de formação (e todo o seu custo) seriam dispensáveis. Poderiam ser substituídos por palestras ministradas pelos gestores de cada órgão, onde simplesmente se daria uma visão geral da organização para os servidores entrantes.

A formação poderia ser feita ao longo da carreira. Os servidores se candidatariam para periódicas e regulares licenças para estudo, no âmbito de um programa de treinamento da instituição, focado na missão e nos objetivos principais daquela organização.

Tome-se como exemplo uma instituição como o Banco Central do Brasil. Em vez de se ministrar a todos os seus novos servidores, recém-concursados, um curso superficial sobre política monetária e inflação; é preferível que os seus servidores mais destacados, ao longo de cinco ou oito anos de carreira, tenham a oportunidade de disputar (mediante critérios de mérito) uma licença para fazer um mestrado ou doutorado em economia monetária em uma universidade de atestada qualidade. Da mesma forma, é melhor para uma agência reguladora

viabilizar a participação de alguns servidores destacados em programas de intercâmbio com agências reguladoras de países mais desenvolvidos do que aplicar seus recursos em cursos com lições rudimentares de teoria da regulação a uma centena de jovens recém-contratados.

É fundamental, nesse novo enfoque dos cursos de formação, que haja seriedade na seleção dos cursos aos quais os servidores serão enviados. Um desvio comum é o servidor buscar fazer um curso de interesse pessoal, em nada relacionado à missão e objetivos da instituição, às expensas desta. Para tanto é preciso haver um sólido trabalho de exame e aprovação de projetos de formação e capacitação.

Essa mudança no foco da formação dos servidores traria benefícios não apenas em termos da qualidade da formação, mas passaria a constituir, também, um incentivo à qualidade e produtividade dos servidores, que procurariam ser mais aplicados em suas atividades, como forma de se credenciar a um desses programas de treinamento ao longo da carreira. Principalmente se o sucesso na conclusão do curso fosse premiado com um adicional à remuneração.

### **Evitar a exigência de sobrequalificação para ingresso no serviço público**

Um equívoco comumente observado na definição dos requisitos legais para ingresso nas carreiras do setor público é a exigência de formação escolar em nível mais elevado que o necessário para o exercício da função. Raramente se vê uma empresa privada exigir que candidatos a um cargo de, por exemplo, auxiliar de escritório, tenha nível superior completo. Essa prática é comum no setor público. Existe a ideia de que a exigência de alta escolaridade sempre levará a uma seleção mais rigorosa, de pessoal com melhor formação.

Isso não necessariamente é correto. Vejamos o caso analisado em Moriconi (2006) que estuda a carreira de professor de ensino básico da rede pública. A autora mostra que, tendo em vista que as remunerações oferecidas não são atrativas, e que pessoas com nível superior têm alternativas de emprego com melhor remuneração, ao se exigir nível superior completo para o ingresso na carreira, as vagas para professor acabam atraindo os indivíduos de nível superior com menor qualidade profissional.

Se não fosse exigido o nível superior completo, é possível que jovens talentosos, ainda cursando a universidade, se sentissem atraídos pela remuneração oferecida (afinal eles ainda não têm acesso às melhores remunerações oferecidas às demais profissões que exigem nível superior e estão em uma fase da vida em que há menos compromissos financeiros).

A exigência de nível superior, nesse caso, em vez de selecionar os melhores, acaba selecionando os piores.

Há distorções, também, quando a exigência de sobrequalificação vem acompanhada de salários muito altos. Isso ocorre, por exemplo, na seleção de soldados para a Polícia Militar do Distrito Federal. Essa unidade da Federação paga vencimentos bastante elevados aos soldados<sup>11</sup> e exige o nível superior completo como requisito ao ingresso na corporação. Isso torna a função de soldado da Polícia Militar competitiva com outras funções como, por exemplo, a de advogado em início de carreira. Dada a combinação de processo seletivo inadequado, baseado em conhecimentos formais e “enciclopédicos” (ver item 3), com a exigência de nível superior e elevada remuneração, indivíduos bem formados e desprovidos de habilidade específica para a tarefa de policiamento das ruas e confronto armado com criminosos passam a compor a tropa. Na primeira oportunidade que tiverem, esses indivíduos buscarão uma lotação profissional fora das ruas, em um gabinete ou em atividade-meio da Polícia Militar. Utilizam suas habilidades intelectuais e diplomas de formação como instrumento para requerer tal “desvio de função”.

O resultado da exigência de sobrequalificação é a tendência a uma prestação inadequada de serviços à população e de elevação do custo da folha de pagamentos.

### **Criar mecanismos para a ascensão funcional por mérito (mobilidade vertical)**

Se, por um lado, não se deve contratar pessoas sobrequalificadas, como exposto no item 5, é preciso estar atento ao fato de que, ao longo da vida profissional, as pessoas estudam, melhoram suas qualificações e podem se tornar sobrequalificadas para o exercício da função para a qual foram inicialmente contratadas. Um jovem, admitido aos vinte anos de idade para exercer funções de nível médio, pode se formar, realizar cursos de especialização, etc. Manter-se com as mesmas tarefas que exercia aos vinte anos, ao longo de toda a vida funcional, é algo bastante frustrante. A tendência é que essas pessoas se tornem desmotivadas para a realização de suas tarefas.

Não é incomum, no setor privado, que indivíduos comecem suas vidas profissionais como contínuos de um banco e cheguem a gerentes ou diretores desse banco; ou

---

<sup>11</sup> Em concurso concluído no início de 2010 o vencimento inicial era superior a R\$ 4 mil, conforme edital do certame disponível em <http://www.vestcon.com.br/ft/conc/4585.pdf>. A título de comparação, a Polícia Militar do Rio de Janeiro lançou edital para concurso similar com salário inicial de R\$ 1.050,00 mais gratificação que pode chegar a, no máximo, R\$ 1 mil, conforme informações disponíveis em <http://www.novoconcurso.com/novo-concurso-pm-rj-2010-edital-apostilas.html>.

que auxiliares de redação atinjam, ao final da carreira, a função de editor-chefe de um jornal. Mesmo nas empresas públicas e de economia mista isso é possível. No setor público, o custo da ascensão funcional para aqueles que entraram muito jovens no serviço público é muito elevado.

No atual quadro constitucional não é permitido fazer concursos para ascensão interna no setor público<sup>12</sup>. A opção para esse profissional passa a ser a de fazer concurso público para uma nova carreira. Porém, como visto nos itens 2 e 3, os concursos públicos, em seus modelos atuais, exigem um esforço elevado de preparação, e dão pouca importância à experiência profissional acumulada. Há, portanto, um alto custo de transação na opção de “começar de novo” em uma nova carreira, por meio de novo concurso público.

Há duas saídas para esse profissional. A primeira é se acomodar na atividade atual (gozando de estabilidade no emprego e boa remuneração em relação às alternativas de emprego privado), o que significa dizer que o setor público terá um profissional pouco estimulado, frustrado e de baixa produtividade

A segunda opção é buscar a aprovação em outro concurso, caso em que o órgão de origem do profissional perderá alguém que tem experiência acumulada e capacidade para assumir funções de maior responsabilidade; além de ter, durante o tempo de preparação para o concurso, um profissional que não está focado no seu trabalho e sim nos estudos para prestar outro concurso público.

Por isso, seria importante a regulamentação da possibilidade de ascensão funcional, de atividades de nível médio para outras de nível superior, por meio de concursos internos.

---

<sup>12</sup> Trata-se de decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 231-7, cujo acórdão, publicado no Diário de Justiça de 13/11/1992, é resumido pela seguinte ementa: “*O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, ressaltados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para cargo ou emprego público isolado ou em carreira. para o isolado, em qualquer hipótese; para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fará na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas e títulos, não o sendo, porém, para os cargos subsequentes que nela se escalonam até o final dela, pois, para estes, a investidura se fará pela forma de provimento que é a ‘promoção’.*

*Estão, pois, banidas das formas de investidura admitidas pela Constituição a ascensão e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, e que não são, por isso mesmo, ínsitas ao sistema de provimento em carreira, ao contrário do que sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira, mas, sim, uma sucessão ascendente de cargos isolados.*

*O inciso II do art. 37 da Constituição Federal também não permite o ‘aproveitamento’, uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido pelo mencionado dispositivo.(...)”* (Inteiro teor disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>)

Os chamados “concursos internos”, praticados anteriormente à vigência da Constituição de 1988, têm um histórico de manipulação em favor de apadrinhados e de uso como mecanismo indevido de elevação geral de remunerações.

Para evitar esse tipo de desvio, seria necessário estabelecer um cronograma transparente, fixado com anos de antecedência para esse tipo de concurso. O controle e a autorização para a sua realização ficariam centralizados no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou órgão equivalente. As vagas deveriam ser bastante limitadas, para promover a competição entre os potenciais candidatos e estimulá-los a ter bom desempenho em suas atividades. O histórico funcional e as “provas de títulos acadêmicos” deveria ter peso significativo no processo seletivo.

De todas as diretrizes apresentadas neste trabalho, esta talvez seja a de mais difícil implementação, uma vez que requer a aprovação de emenda à constituição e por se tratar de um tema que já constitui súmula do Supremo Tribunal Federal. Somente a aplicação prática das demais diretrizes proposta neste trabalho e a criação de um ambiente de reforma das relações de emprego no setor público viabilizariam a aprovação da ascensão funcional por concorrência interna.

### **Carreiras não vinculadas a órgãos específicos (mobilidade horizontal)**

O item anterior referiu-se à necessidade de aumento da mobilidade vertical dos servidores: ascensão funcional dos mais competentes servidores de nível médio para postos de nível superior. O presente item trata da importância de se aumentar a mobilidade horizontal: um mesmo servidor ser alocado em diferentes ministérios ou órgãos da administração.

Desde o final dos anos noventa houve uma tendência de criação de carreiras vinculadas a um determinado órgão. Temos, por exemplo, o “Plano Especial de Cargos da Cultura”, cujos servidores ficam vinculados ao Ministério da Cultura, o “Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda”, o “Plano de Carreiras e Cargos da Agência Brasileira de Inteligência”, etc. Chega-se ao detalhe de definir planos específicos para cada agência reguladora, autarquia ou fundação.

Essa foi uma forma encontrada pelas lideranças sindicais e corporativas dos servidores para melhorar a sua remuneração e estimular a coesão em torno dos interesses de classe, reduzindo seus custos de decisão coletiva. Naquele período havia um esforço de ajuste fiscal, que levava ao endurecimento do Governo em relação a demandas de reajustes.

A válvula de escape encontrada foi a criação de planos de cargos e salários para carreiras específicas. A título de reformulação dos cargos e dos instrumentos de remuneração, promoviam-se reajustes de remunerações e criação de gratificações.

O resultado disso foi uma redução da possibilidade de remanejamento de pessoal entre órgãos. Um “Analista Ambiental” que realize atividades burocráticas e gerenciais no Ministério do Meio Ambiente não encontrará espaço para realizar atividades similares no Ministério dos Transportes (ao se transferir, perderá a gratificação que recebe no órgão de origem e não poderá receber gratificação similar paga no órgão de destino, pois não pertence à carreira daquele órgão). Caso haja excesso de pessoal no primeiro Ministério e escassez no segundo, é reduzida a possibilidade de se solucionar esse desequilíbrio por meio de realocação de pessoal. A solução adotada será a contratação de mais pessoal para o Ministério dos Transportes, mantendo-se o excedente no Ministério do Meio Ambiente.

A criação de carreiras específicas é válida para os casos de atividades com alto conteúdo técnico e exigência de especialização (pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz ou Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, por exemplo), mas desnecessária e contraproducente em funções administrativas e gerenciais. [já é assim, todos já são da AGU e transitam entre os diversos órgãos, além disso, não existe procuradoria em ministérios, uma vez que eles não têm personalidade jurídica].

Há um aparente caso de sucesso de carreira gerencial de ampla mobilidade horizontal: os “Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental”, oficialmente vinculados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas que são distribuídos em funções gerenciais nos diversos órgãos do Poder Executivo. Seria preciso investir nesse tipo de organização de carreiras, revertendo o processo recente de identificação das carreiras com os respectivos órgãos.

### **Competição e mérito na distribuição de funções comissionadas e DAS**

A maior mobilidade horizontal, tratada no item anterior, não apenas permitiria melhor alocação da mão-de-obra dentro da administração, evitando contratações adicionais desnecessárias; como também facilitaria a criação de um ambiente de competição, meritocracia e aumento de produtividade: as funções gratificadas ou DAS oferecidas por um órgão poderiam ser alocadas por meio de abertura de concorrência eletrônica.



Aberta uma vaga, o gestor responsável pela nomeação poderia optar em fazer a escolha do servidor a ser nomeado (como ocorre atualmente) ou buscar algum talento no amplo quadro de servidores federais. Um comitê de recrutamento e seleção (possivelmente centralizado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) anunciaria via *Internet* a disponibilidade da vaga e os requisitos para preenchê-la: entrevistas, currículo, cartas de apresentação de antigos superiores hierárquicos, etc.

A rigor o preenchimento de DAS por indivíduos de outra carreira ou não vinculados ao setor público já é possível atualmente. Mas a criação e estímulo à captação de talentos dentro da administração criariam uma salutar cultura de difusão de informação e de competição.

Vários órgãos da administração federal já usaram e usam, internamente, com sucesso, esse processo de concorrência para preenchimento de funções e cargos de direção. Já existe, pois, experiência piloto que pode ser facilmente expandida para toda administração.

Vale ressaltar a importância de este mecanismo ser de uso opcional pelos gestores, pois a obrigatoriedade criaria um engessamento desnecessário para os gestores que já tenham um nome adequado para preencher a vaga disponível.

### **Reformulação e enxugamento das funções de confiança e DAS**

Nos anos recentes houve um grande incremento no número de funções e cargos que podem ser livremente nomeados pelo gestor público, sem a exigência de que o escolhido seja servidor público de carreira, conforme mostrado no Gráfico 4. O número de DAS pulou de 17,6 mil para 21,2 mil entre 2003 e 2009: um crescimento de 20,5%.

Essa possibilidade de nomeação de não-servidores para funções gerenciais e de assessoramento tem a vantagem de permitir aos governantes alocar, nas funções mais elevadas (Secretários-Executivos de Ministérios, Presidentes de Autarquias, etc.) pessoas de sua confiança, de seu partido político; em geral com perfil mais político do que técnico. São esses indivíduos que darão a orientação política da administração.

Porém, à medida que se desce na escala de importância dos cargos e funções, a livre nomeação de não-servidores acaba viabilizando vícios como o empreguismo e o aparelhamento partidário da máquina pública. Com essas possibilidades abertas, há sempre pressão política para a expansão dessas funções, como forma de abrigar o máximo possível de aliados.

Isso é prejudicial não apenas pela tendência ao acúmulo de excesso de pessoal, como também por gerar descontinuidade no processo de trabalho. A cada troca de governo são substituídos milhares de gestores e assessores de nível intermediário, com a quebra de ritmo do trabalho, a perda da memória das organizações e todos os demais custos decorrentes da substituição. Isso sem contar o elevado risco de que as nomeações políticas levem à escolha de pessoas de baixo nível técnico ou não identificadas com as metas de longo prazo das instituições para as quais foram nomeados.

Não se pode deixar de registrar, nesse ponto, a contradição existente no regime de admissão do setor público. Por um lado, é banido o instrumento da ascensão funcional, como visto no item 6, sob o argumento de que a seleção de mérito deve ser por concurso. Por outro lado, usa-se e abusa-se da contratação sem qualquer concurso, para cargos em comissão.

O que se propõe é uma redução drástica dos cargos e funções de livre provimento nos níveis intermediários e básicos da administração. A entrada de não-servidores na administração ficaria restrita aos cargos máximos (Secretários-Executivos, presidentes e diretores de autarquias e fundações, etc.). Os demais cargos e funções seriam de preenchimento exclusivo por servidores públicos, sendo incorporados ao processo de ascensão funcional por mérito, de preferência utilizando-se o mecanismo de concorrência descrito no item anterior.

Um aperfeiçoamento adicional poderia ser um aumento do grau de exigência para o preenchimento das mais elevadas funções destinadas exclusivamente aos servidores de carreira. Para esses cargos de maior importância estratégica só poderiam concorrer os servidores que fossem aprovados em um processo de certificação de competência, que exigiria tempo mínimo de serviço, experiências em funções intermediárias e, sobretudo, aprovação em um treinamento específico para gestores de alto nível. O acesso e participação nesse treinamento seriam mais uma ferramenta de estímulo à produtividade dos servidores, uma vez que a possibilidade de frequentá-lo poderia ser condicionada ao desempenho funcional.

### **Uso parcimonioso da gratificação por desempenho**

Sempre que se fala em premiar o mérito e estimular a produtividade, a primeira ideia que surge é a de submeter os servidores a uma avaliação de desempenho pessoal,

vinculando a sua promoção ou uma parcela variável da remuneração aos resultados dessa avaliação.

Esse procedimento, contudo, tem-se mostrado pouco eficaz. A relação pessoal entre o superior hierárquico e o servidor acaba por minar a avaliação. Uma má avaliação deteriora as relações interpessoais e acaba gerando um clima hostil entre avaliador e avaliado. A tendência é a de se conceder avaliação máxima a todos.

Por isso, esse tipo de mecanismo deve ser usado exclusivamente nos casos em que haja meios objetivos, independentes da opinião subjetiva do superior hierárquico, de se avaliar o desempenho individual ou da organização.

É o caso, por exemplo, da mensuração do desempenho dos estudantes da rede pública em testes de proficiência. É razoável considerar que pelo menos uma parte da melhoria da nota média dos estudantes de uma escola, ao longo do tempo, se deve ao esforço coletivo dos trabalhadores daquela escola. Nesse caso parece ser um bom instrumento o uso de bônus, diferenciado e de caráter coletivo, aos servidores das escolas públicas de melhor desempenho. De forma similar, parece ser interessante premiar os agentes de fiscalização tributária por elevações da arrecadação em níveis superiores àqueles projetados ou os policiais em função da redução das estatísticas de criminalidade.

Sempre que for possível medir, de forma exógena e objetiva, o desempenho dos profissionais, é importante que se introduza o pagamento de prêmios. Do contrário, o mérito deve ser premiado por outros mecanismos, como a rapidez na ascensão funcional ao longo da carreira (vide item 11) ou o acesso a funções comissionadas ou de direção por meio de processos competitivos (vide item 8).

### **Progressão seletiva ao longo da carreira como mecanismo de estímulo**

Historicamente as progressões dos servidores a níveis mais elevados de suas carreiras têm sido feitas por tempo de serviço. Obviamente esse não é um mecanismo que estimule o indivíduo a ter bom desempenho, pois basta sentar-se e esperar o tempo passar.

Para tornar esse quadro ainda mais desestimulante, houve uma tendência ao estreitamento na diferença de remuneração entre o nível inicial e o nível final da carreira, tornando pouco relevante o avanço para os próximos níveis.

Marconi (2010, p. 9) mostra, por exemplo, que a diferença entre o nível inicial e final de diversas carreiras em 2009 era bem mais estreita que aquele vigente em 2002. Por exemplo, para os auditores fiscais essa diferença caiu de 75% para 26%, para os analistas do Banco Central do Brasil reduziu-se de 117% para 40%, para os Técnicos de Seguro Social de 117% para 75%. Houve casos de ampliação da diferença, como o dos técnicos de instituições de ensino federais, que subiu de 99% para 155%, mas a tendência geral é de encurtamento da diferença.

A prática de se conceder gratificações de valor único a todos os membros da mesma carreira, independente do nível em que se encontram, tornou ainda menos relevante o impacto da diferença de níveis na remuneração final.

Deve-se resgatar a progressão ao longo da carreira como um instrumento de estímulo. Para tanto, a primeira providência é ampliar a diferença de remuneração entre o nível inicial e final. A segunda providência é reduzir a prática de concessão de gratificações com valores uniformes a todos os servidores da carreira. Em terceiro lugar é preciso encontrar mecanismos de promoção que privilegiem o mérito.

Um mecanismo possível seria fixar um número de vagas para promoção sempre menor que o de candidatos à promoção. O critério para promoção seria o mérito, definindo-se os escolhidos, de preferência, por um colegiado de superiores (evitando-se a decisão individual do chefe direto).

O estabelecimento de um “funil” de vagas, muito similar ao que existe no sistema de promoção de oficiais militares, serviria apenas para acelerar a ascensão dos servidores de melhor desempenho. Aqueles que, durante dois anos, não fossem selecionados para uma das vagas do “funil”, seriam automaticamente promovidos (“por tempo de serviço”) no terceiro ano.

Essa promoção “por tempo de serviço” mitigaria eventuais problemas gerados por julgamento enviesado ou injustiças na decisão de promoção. Se um servidor de bom desempenho fosse discriminado no primeiro ano, esse erro poderia ser corrigido na seleção dos promovidos no segundo ano. Se novo erro de avaliação ocorresse no segundo ano, então a promoção “por tempo de serviço” impediria a reprodução do erro no terceiro ano. Ao mesmo tempo, esperando-se que os gestores encarregados de selecionar os promovidos acertem mais do que errem, teríamos que, em média, os servidores de melhor desempenho avançariam mais rapidamente na carreira, obtendo elevações de vencimentos mais cedo que os demais.

## **Fixação dos vencimentos a partir de comparações com o setor privado**

A fixação dos vencimentos para cada carreira tem sido feita de forma *ad hoc*, ao sabor das pressões sindicais e corporativas. Em períodos de maior folga fiscal e de governos mais permeáveis à influência sindical, expandem-se as remunerações e as contratações. Nas crises fiscais trabalha-se com o congelamento das remunerações e o consequente agravamento das relações com os servidores.

Vivemos, desde 2005, um período expansionista, em que a folha de pessoal do Governo Federal tem crescido muito acima da inflação, conforme já mostrado no Gráfico 1. As remunerações têm, cada vez mais, se descolado da realidade do mercado privado. Não é por outra razão que o Distrito Federal, que concentra parcela elevada do funcionalismo federal, tem a maior renda *per capita* do País<sup>13</sup>.

A lógica dos reajustes nos últimos anos tem sido a seguinte: as carreiras com maior poder de pressão, por terem sindicatos mais fortes ou por exercerem funções essenciais, conseguem pressionar para elevar seus rendimentos. Em seguida, as demais categorias reivindicam isonomia remuneratória. Ao ser concedida tal isonomia, aquelas carreiras ou categorias que haviam partido na frente, consideram que tiveram perda relativa, pois julgam que suas remunerações devem ser mais elevadas que a dos demais. E aí reivindicam novos aumentos. Surge um moto contínuo de pressões por reajustes.

O que se vê, nas fases expansivas do ciclo, é uma fixação de remunerações muito elevadas, descoladas da real relevância das funções exercidas por cada carreira e das remunerações no setor privado. Nos períodos de crise fiscal, o mais comum é o congelamento de todos, independentemente de algumas carreiras estarem defasadas em relação às demais (ou seja, saem prejudicadas aquelas carreiras que estão prestes a receber reajuste quando surge a decisão política de endurecer em relação à remuneração do setor público).

A eterna busca da isonomia remuneratória acaba gerando uma concorrência predatória dos órgãos e poderes por servidores. Aqueles indivíduos em início de carreira, que acabaram de prestar concurso público e ainda estão “em ritmo de concurso”, não perdem a oportunidade de prestar novos concursos para os órgãos de maior remuneração. Quando a balança se inverte, e o órgão de menor remuneração passa a pagar melhor, surge nova onda de mudanças. Com isso realizam-se muito mais concursos públicos que o necessário e cria-se

---

<sup>13</sup> A Pesquisa de Orçamento Familiar 2008-2009 apontou um rendimento total médio familiar de R\$ 4.513 no DF, contra, por exemplo, R\$ 3.346 no Rio de Janeiro, R\$ 3.450 em São Paulo, R\$ 2.843 no Rio Grande do Sul e R\$ 1.889 na Bahia.

elevado custo de transação para os servidores que buscam melhor remuneração e para os órgãos que buscam estabilizar o seu quadro funcional.

É preciso haver parâmetros claros e transparente para a fixação da remuneração das diferentes carreiras do setor público. Deve-se iniciar com a busca de valores pagos no setor privado, levando-se em conta características como grau de instrução, anos de estudo, grau de responsabilidade. Mesmo que tais parâmetros não sejam usados para fixar a remuneração em si, eles podem ser usados para fixar os percentuais de reajustes nos vencimentos. Assim, o ritmo de reajustes no setor público acompanharia aquele praticado no setor privado. Seria importante, também, um cronograma preestabelecido de datas de reajustes.

Também deve ser realizada uma incorporação ou agrupamento de carreiras. Atualmente existe um grande número de carreiras estanques e específicas, muitas delas criadas dentro do âmbito de um mesmo órgão. A criação de grandes grupos de carreiras (ou a fusão de muitas delas) facilitaria o processo de fixação de remunerações, estabelecendo-se a mesma tabela e os mesmos índices de reajustes para todas as carreiras de um mesmo grupo.

Há alguns exemplos de agrupamentos já realizados com sucesso. É o caso do chamado “Grupo de Gestão”, que reúne carreiras vinculadas a diferentes órgãos e que têm vencimentos iguais. Compõem esse grupo as seguintes carreiras: Analista de Finanças e Controle (Ministério da Fazenda), Analistas de Planejamento e Orçamento (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), Analistas de Comércio Exterior (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) e Especialistas em Políticas Públicas e Governamentais (carreira horizontal, com lotação em vários ministérios). As carreiras das diversas agências reguladoras também parecem estar sujeitas à fixação unificada de vencimentos. Porém, muito mais se pode fazer, eliminando-se ou agrupando-se muitas outras carreiras, que muitas vezes são criadas para órgãos específicos, como o Hospital das Forças Armadas, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ou a Fundação Nacional do Índio.

Outra medida importante é evitar a criação de mecanismos paralelos com a finalidade de conceder reajustes remuneratórios. Gratificações, por exemplo, só poderiam ser instituídas nos casos específicos em que se pode medir, de forma objetiva, a performance dos servidores (vide item 10). Ficaria proibida a criação de gratificações genéricas, pagas a todos,

sem claro critério de aferição do desempenho que venha a justificar o pagamento da gratificação.

Muito comum para escamotear aumentos de remuneração é o uso de reformulação do plano de carreira. A título de mais bem organizar os cargos da instituição, promove-se uma reformulação em que a tabela de vencimentos de todos é reajustada. Assim, as reformulações de planos de carreira deveriam ser melhor controladas pela uma autoridade central (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e deveriam ter, como requisito à aprovação, a condição de que não houvesse elevação no valor total da folha de pagamentos. Do contrário cairiam na categoria “reajuste” e deveriam ser realizados na data fixada legalmente.

### **Regulamentação do direito de greve**

A Constituição Federal prevê, em seu art. 37, inciso VII que *o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica*. O problema é que essa “lei específica” nunca foi aprovada. Há, pois, um vazio legal no que diz respeito aos limites ao direito de greve. As organizações sindicais de servidores aproveitaram-se desse vazio para fazer greves e, ao mesmo tempo, pressionar para que os vencimentos dos grevistas não sejam descontados. E esse procedimento tem sido a regra, o que permite que se mantenham greves longas, com meses de duração. Ao mesmo tempo não há a preocupação de se manter um nível mínimo de funcionamento dos serviços ou a restrição a paralisação em setores essenciais, como segurança pública e hospitais.

Em outubro de 2007 uma decisão do Supremo Tribunal Federal estipulou que, na ausência da lei regulamentadora da greve no setor público, deveriam ser aplicadas as regras (mais disciplinadoras) vigentes no setor privado. A aplicação dessa decisão, contudo, depende da disposição política do empregador, ou seja, a direção dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; que quase sempre tem sido de condescendência com os grevistas.

Mais recentemente, em julho de 2010, uma decisão do STJ determinou que a União se abstinhasse de realizar corte de vencimentos dos servidores grevistas do Ministério do Trabalho e Emprego. De acordo com a decisão, o vencimento é verba alimentar e cortá-lo significaria suprimir o sustento do servidor e de sua família. Argumentou o Ministro Relator que inexistente previsão e disciplina legal para a formação do fundo de custeio do movimento grevista, bem como do imposto pago pelo servidor para financiar tal fundo, o que justificaria

a impossibilidade de seguir o rito previsto na lei de greve aplicável aos empregados do setor privado<sup>14</sup>.

É evidente que, em prosperando essa interpretação, haverá um desequilíbrio na relação de forças em favor das organizações sindicais e corporativas dos servidores. As greves têm baixo custo para estes e alto custo para a administração pública e para os usuários dos serviços públicos. É preciso, pois, regulamentar o direito de greve dos servidores com base em parâmetros razoáveis, que a restrinjam ou proíbam em setores essenciais, estabeleçam regras para corte do pagamento de remunerações e fixem percentual mínimo de funcionamento de serviços essenciais durante a greve.

O risco que se corre é de o *lobby* dos servidores junto ao Congresso Nacional moldar uma lei excessivamente leniente, o que consolidaria o atual estado de incentivo legal à deflagração de greves.

Outro aspecto que vale ressaltar é a ação das entidades externas de controle do Judiciário e do Ministério Público (Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público) no sentido de exigir dos órgãos de administração do Judiciário e do Ministério Público o cumprimento de determinações judiciais que imponham restrições a greves de seus servidores.

### **Aperfeiçoamentos na legislação e gestão da terceirização de serviços<sup>15</sup>**

Um caminho natural para aumentar a produtividade do setor público e evitar a admissão desnecessária de servidores é a terceirização de atividades não ligadas às áreas-fim das organizações públicas: vigilância, limpeza, motoristas e serviços de suporte em informática são os casos clássicos, havendo a possibilidade de outros tipos de serviços específicos, tais como serviços de protocolo, funções básicas de apoio administrativo e serviços audiovisuais.

A grande vantagem da terceirização parece estar na redução da admissão direta de pessoal, que significaria a concessão de estabilidade, aposentadorias e pensões elevadas e outras garantias legais que oneram o Erário. Há, também, a vantagem de reduzir o efetivo de

---

<sup>14</sup> Descrição da decisão conforme disposto no sítio do STJ: [http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=98028](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=98028)

<sup>15</sup> Esta seção é redigida com base em relatório que descreve reunião técnica sobre terceirização de serviços no setor público. A lista de participantes e documentos relacionados ao evento encontra-se disponível em [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/centro\\_de\\_altos\\_estudos/seminarios\\_realizados\\_pela\\_coordena%E7ao.xls](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/centro_de_altos_estudos/seminarios_realizados_pela_coordena%E7ao.xls).



pessoal a ser gerenciado, visto que esses serviços são intensivos em mão-de-obra e exigiriam a criação de uma estrutura de coordenação e gerência que, com a terceirização, pode ser repassada à empresa contratada.

Recorrendo à terceirização de atividades não essenciais a organização pública tem a possibilidade de focar suas energias no cumprimento de suas funções essenciais.

Há, contudo, no marco legal e nas práticas gerenciais diversos problemas que reduzem as vantagens proporcionadas pela terceirização, que podem ser assim sumariados:

- a) o modelo atual de licitação (Lei nº 8.666, de 1993), que privilegia o menor preço, dá margem à participação de grupos mal intencionados, que montam empresas sem estrutura, para ganhar a licitação oferecendo preços baixos (até abaixo do custo), receber pagamentos antecipados e prestar um serviço de baixa qualidade e com alta probabilidade de interrupção durante a vigência do contrato, por falta de recursos para sustentar a atividade (tendo em vista os preços artificialmente baixos oferecidos no leilão);
- b) a administração está, a princípio, com poucas opções para agir, pois se fizer uma licitação no modelo “técnica e preço”, para evitar que um aventureiro ganhe a licitação, haverá grande demora (mais de seis meses) para a efetiva contratação do serviço. Por outro lado, se fizer uma licitação com base em preço, via leilão eletrônico, ganha agilidade, mas perde controle sobre a qualidade;
- c) há um dilema entre grau de concorrência e qualidade do serviço. Há concentração de mercado nas áreas de serviços de limpeza e vigilância. Por isso, exigências prévias destinadas a excluir empresas de fachada ou mal estruturadas (como depósito de garantias, seguros, apresentação de certificação de qualidade, etc.), se por um lado são benéficas, por excluir os aventureiros do mercado, por outro lado podem se transformar em barreiras à entrada de novas firmas no mercado, estimulando a cartelização e gerando preços mais elevados;
- d) o crescimento acelerado das áreas-meio e não essenciais (vide item 2) acaba levando a um aumento da terceirização e à ampliação do problema;
- e) o ônus judicial é imposto sobre a pessoa jurídica da firma de terceirização, livrando as pessoas físicas que as constituíram; de modo que pessoas mal intencionadas podem criar diversas firmas, abandonando aquelas com “ficha suja” e abrindo outras, ao mesmo tempo em que mantêm seus CPFs limpos;
- f) a jurisprudência da Justiça do Trabalho coloca o contratante de serviços terceirizados como responsável solidário pelo pagamento de direitos trabalhistas. Isso, por um lado, protege o trabalhador (elo mais fraco da

cadeia), mas, por outro, cria incentivos para que as empresas se tornem inadimplentes com relação a essas obrigações, como forma de forçar a administração pública a assumir o passivo;

- g) há, muitas vezes, falta de informação sobre preços e estrutura de custos das empresas ou falta de conhecimento acerca de técnicas de elaboração de editais ou de gestão de contratos por parte dos órgãos públicos. Essas informações são necessárias para que os responsáveis pelas licitações e os gestores dos contratos vencedores possam questionar as empresas acerca de sua capacidade de prestar o serviço e sobre a qualidade de tal serviço;
- h) a terceirização pode se transformar em um mecanismo para a contratação disfarçada de clientela política, por meio da indicação pelo gestor da contratação, à empresa prestadora de serviços, dos nomes dos indivíduos a serem contratados pela empresa.

Frente a esses problemas é inevitável que se implementem políticas que, ao moralizar o mercado de terceirização, terão o efeito colateral de elevar os seus custos (financeiros e administrativos). Isso, contudo, não elimina as vantagens da terceirização para o setor público, pois a opção de provisão direta dos serviços pela administração pública provavelmente levaria a custos ainda maiores, pois seria efetivada pela admissão de servidores estáveis e bem remunerados para realizar os serviços ou pela instituição de empresa pública de prestação dos serviços hoje terceirizados, que não teria incentivos a operar de forma eficiente<sup>16</sup>.

O que resta a fazer é regulamentar a terceirização, buscando sempre um equilíbrio entre o aumento de custos decorrente dessa regulamentação e os benefícios por ela gerados, em termos de qualidade dos serviços prestados e de prevenção de desvios de conduta por parte das prestadoras de serviços.

Em primeiro lugar é preciso pensar em medidas que dificultem a vitória, em licitações, de empresas mal estruturadas ou mal intencionadas. A motivação principal para a entrada de empresas sem estrutura nas licitações de serviços terceirizados é a baixa exigência de uma estrutura física ou de capital que represente um custo inicial para os sócios. Basta

---

<sup>16</sup> O Estado de Minas Gerais possui uma empresa deste tipo, que tem estrutura inchada e cujo custo para o erário acaba sendo maior que o da contratação terceirizada somado aos custos extras gerados por inadimplência de tais empresas. Chama-se atenção, ainda, para o fato de que órgãos públicos utilizados como ferramentas de contratação de mão-de-obra, tais como o Instituto Candango de Solidariedade e CODEPLAN (ambos no Governo do Distrito Federal), Serpro ou Fundações Universitárias (no Governo Federal) são modelos que não raro acabam gerando excesso de contratações, pouco estímulo dos contratados a prestar serviços eficientes e elevados custos.

dispor de um computador conectado à internet e de um CNPJ que já se está habilitado para competir em um pregão eletrônico. Há apenas um depósito inicial de 5% do contrato, que pode ser feito em títulos públicos ou em outros ativos de baixa liquidez.

Com isso, há o incentivo para se ganhar o leilão e, só posteriormente, sair a campo para contratar pessoal e adquirir material para cumprir o contrato. Ou seja, não há nenhum “custo afundado” (dinheiro gasto antecipadamente) que façam com que o empresário, para não perder este capital, venha a organizar uma empresa com padrões mínimos de qualidade e seriedade.

Some-se a isso o fato de que, ao vencer a licitação, a empresa recebe parte dos pagamentos em antecipação. Por exemplo, as verbas rescisórias que serão pagas aos empregados ao final do contrato (aviso prévio) e as verbas para 1/3 de férias e 13º salário são pagos ao longo do período de vigência do contrato; antes de serem devidos aos empregados.

Ou seja, a empresa coloca um capital pequeno e recebe adiantado um valor muito maior que o capital aplicado. O incentivo para desaparecer com o dinheiro e deixar os empregados à míngua é grande; ainda mais com a perspectiva de que a organização pública contratante do serviço será judicialmente chamada a responder pelo débito.

Para lidar com esse problema, há as seguintes possibilidades:

- a) aumentar a exigência de depósito prévio de 5% para 15% ou mais do valor do contrato, forçando a empresa a adiantar um valor maior de capital, bem como ampliar o tempo de retenção do depósito até que não haja mais risco de cobrança judicial por parte de empregados;
- b) exigir a contratação de um seguro garantia ou aval bancário específico para o pagamento de encargos trabalhistas. Tais instrumentos não existem no mercado financeiro, mas poderia ser criado. Essa providência exigiria que as empresas passassem pelo crivo de bancos e seguradoras que só lhes venderia o seguro se tivesse garantias mínimas de não haver intenção prévia de “empurrar” o pagamento para a seguradora;
- c) criação de um selo de qualidade para as empresas do setor, que só poderiam entrar em licitações após obter tal certificação;
- d) retenção prévia dos encargos trabalhistas (já vigente para os contratos do Poder Executivo, conforme Instrução Normativa nº 3/2009 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão);

- e) atuação conjunta com a Caixa Econômica Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social para checagem eletrônica de recolhimento de contribuições e encargos trabalhistas pelas empresas prestadoras de serviços;
- f) realização de levantamentos periódicos, possivelmente por meio de contratação de institutos de pesquisas de preços, para ter preços referenciais que permitam aos pregoeiros questionar as empresas que vençam as licitações com preços muito abaixo da média de mercado. No limite existe a possibilidade de desclassificar as empresas que não conseguirem comprovar capacidade de honrar o contrato pelo preço oferecido. Contudo, certamente isso geraria recursos judiciais que paralisariam a prestação dos serviços durante meses. Mas os levantamentos de preços podem ser usados apenas para indicar os contratos que devem ser monitorados mais de perto, por representarem maior risco de interrupção ou abandono do serviço pela empresa.

Não há dúvida de que as medidas acima elencadas introduziriam custos iniciais que afugentariam empresas mal intencionadas ou mal estruturadas. Contudo, como já ressaltado acima, os efeitos colaterais seriam a elevação dos custos dos serviços contratados e maior concentração do mercado. Assim como os produtos legítimos custam mais caro que os produtos piratas, um mercado “civilizado” de serviços terceirizados terá preços mais altos que um mercado formado por empresas de fachada.

Outra possível linha de atuação seria a responsabilização criminal de pessoas físicas que controlam as empresas prestadoras de serviços. Pouco adianta punir pessoas jurídicas, proibindo-as de participar de novas licitações ou levando-as à justiça, se os seus sócios encontram facilidades para criar novas empresas e repetir a mesma conduta criminosa. É preciso buscar mecanismos legais para interditar e punir as pessoas físicas responsáveis pelas empresas.

Uma terceira linha de ação, no campo administrativo, seria a interferência direta do órgão público contratante, vigiando de perto a execução dos contratos: fiscalizar o dia-a-dia da execução do serviço contratado, por meio de cadastro dos empregados em efetivo exercício, cumprimento de horário, efetivo pagamento de obrigações patronais pelas empresas, qualidade do material utilizado, detecção de pagamentos indevidos (por exemplo, pagar a empresa, anualmente, o valor de aviso prévio, ainda que os empregados não venham a

ser dispensados). Nesse caso será necessário investir no treinamento de servidores designados para licitar e para administrar os contratos de terceirização<sup>17</sup>.

Indo um pouco além dessas providências, é preciso investir na capacitação de servidores para que estes possam planejar a quantidade e qualidade dos serviços que serão necessários à administração; saibam redigir editais de qualidade e sem maiores falhas; evitem a contratação excessiva ou desnecessária de serviços; saibam gerenciar custos e tenham conhecimento da legislação trabalhista para poder discutir e contestar as planilhas de custos. A formação de uma elite de controle de custos e contratos, mediante treinamento, seria uma medida gerencial importante.

Um quarto *front* de atuação seria a promoção de maior transparência. A publicação dos contratos na internet com a maior quantidade de detalhes possível, inclusive o nome e CPF dos sócios das empresas, seria um instrumento não só de dissuasão de práticas indevidas, como também um referencial para todos os entes públicos que utilizam contratações terceirizadas. Uma possibilidade interessante seria criar um portal específico para informações de contratação de serviços terceirizados, com dados de contratos dos três poderes, listando empresas, sócios, empregados, valores, etc. Ferramentas que permitisse cruzamento de informações e elaboração de tabelas personalizadas (por exemplo: todos os contratos da empresa X, todos os contratos de empresas pertencentes ao indivíduo Y, etc.).

Selecionar, mediante sorteio ou outro critério, alguns contratos a serem dissecados pela Controladoria Geral da União ou pelo Tribunal de Contas da União, que exaustivamente avaliaria sua execução e promoveria os ajustes necessários, sinalizaria para outras empresas o risco de “serem apanhadas” em procedimentos inadequados.

---

<sup>17</sup> O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão já tem atuado nessa direção ao normatizar a terceirização em órgãos do Poder Executivo. Isto está espelhado na já citada Instrução Normativa nº 3, de 15 de outubro de 2009, que altera a IN nº 2, do ano anterior, para introduzir, entre outros, dispositivos como:

- a) Previsão de que o pagamento dos salários seja feito via conta bancária, para viabilizar fiscalização por parte da administração (art. 19-A, III);
- b) Obrigação da contratada de autorizar a administração contratante a fazer o desconto na fatura e o pagamento direto dos salários e demais verbas trabalhistas aos trabalhadores, quando houver falha no cumprimento dessas obrigações por parte da contratada (art. 19-A, IV);
- c) Se existirem indícios de inexecutabilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, o licitante deverá ser convocado para comprovar a exequibilidade da sua proposta, sob pena de desclassificação (art. 29-B);
- d) A administração poderá efetuar diligências para efeito de comprovação da exequibilidade da proposta do licitante, podendo adotar procedimentos como: verificação de outros contratos da empresa em questão, questionamento de custos muito baixos, verificação de acordos coletivos, consultas a entidades de classe, etc. (art. 29-B).

Por fim, não é demais repetir que uma medida fundamental é evitar o inchaço desnecessário da área-meio e das atividades secundárias da instituição, pois isso reduz bastante a necessidade de mão-de-obra terceirizada (vide item 1).

### **Regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos**

As Emendas Constitucionais nº 20, de 1998 e nº 41, de 2003 criaram a possibilidade de se estabelecer um regime de previdência complementar para os servidores públicos. A ideia é aproximar as regras do atual sistema de aposentadorias do Regime de Próprio de Previdência Social (RPPS), dos servidores públicos, àquelas vigentes no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abarca os trabalhadores do setor privado.

Atualmente as aposentadorias e pensões no setor público podem atingir valores muito superiores ao teto legal imposto aos trabalhadores do setor privado. A Constituição, a partir da aprovação das emendas acima citadas, prevê a possibilidade da criação, por lei ordinária do poder executivo (federal, estadual, distrital ou municipal) de um regime de previdência complementar. A partir do início do funcionamento dessa previdência complementar, o RPPS pagaria, a seus participantes, aposentadorias e pensões em valor até o limite máximo do RGPS.

A previdência complementar dos servidores públicos funcionaria sob o regime de contribuição definida, ou seja, a aposentadoria futura seria calculada com base no valor da poupança individual acumulada pelo servidor, a partir de contribuições suas e do governo empregador.

Como enfatiza Marcelo Caetano em Velloso, Mendes e Caetano (2010, p. 37), a regulamentação e efetiva criação da previdência complementar dos servidores públicos são essenciais

tanto para equidade quanto para solvência de longo prazo da previdência do servidor. Um segurado do RGPS tem seu benefício de aposentadoria limitado ao teto de R\$ 3.416,50. Esse valor é 2,5 vezes superior ao salário médio das regiões metropolitanas brasileiras. Para os servidores públicos não existe teto para as aposentadorias. Dados do Ministério do Planejamento indicam que as aposentadorias do Legislativo, Judiciário e Ministério Público do governo federal têm valor médio superior a R\$ 16.000 por mês. Ademais, mais de 40% dos aposentados do Poder Executivo da União recebem além do teto do RGPS. O pagamento de aposentadorias nesse patamar com recursos oriundos de tributos implica ônus fiscal e também regressividade dos gastos públicos.

Elevada despesa governamental se destina a segmentos da população situados nos estratos mais altos de renda.

É importante reconhecer os custos de transição de curto e médio prazos decorrentes da previdência complementar. Parte das contribuições dos servidores se transformará em ativos que financiarão suas próprias aposentadorias futuras, e não mais pagarão as aposentadorias e pensões dos atuais inativos e pensionistas. Ademais, o governo, como empregador, aportará contribuições que passarão a ser de propriedade dos servidores, e não mais do caixa do governo. Entretanto, caso se contabilize somente o custo de curto de prazo e se ignore o benefício de longo prazo, haverá perpetuação de política previdenciária que consome grande parte do PIB brasileiro e transfere renda de toda sociedade para segmentos mais elevados de renda.

Cumpra chamar atenção para benefício adicional decorrente dessa mudança: o aumento na taxa de poupança. O setor público e os servidores seriam levados a elevar suas poupanças, como forma de garantir renda futura, o que aumentaria os fundos disponíveis para o financiamento de investimentos públicos e privados, contribuindo para a elevação da taxa de crescimento do País.

Trata-se, portanto, de decisão de alto custo financeiro de curto prazo, com benefícios fiscais surgindo no médio e longo prazo; além de gerar resistência política das representações sindicais de servidores público. É preciso que uma liderança política, com visão de estadista, assuma o ônus político de dar continuidade a essa transformação. O fato de a limitação das aposentadorias ser válida apenas para os novos servidores, cabendo aos antigos optar por permanecer no atual sistema ou aderir ao sistema de previdência complementar, pode ser um elemento de redução da pressão política contrária.

### **Maior transparência nas estatísticas dos Poderes e órgãos autônomos**

O Poder Executivo federal tem elevado grau de transparência na divulgação das suas despesas de pessoal, com a informação sendo aberta em detalhes tais como os níveis iniciais e finais de remuneração de cada carreira, os valores pagos a título de gratificação, a alocação do pessoal entre diferentes órgãos etc.<sup>18</sup>.

Os Poderes Judiciário e Legislativo (aí incluído o Tribunal de Contas da União) e o Ministério Público apresentam dados muito menos abertos; quase sempre registrando

---

<sup>18</sup> Ver: Boletim Estatístico de Pessoal, disponível em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm).

apenas as despesas totais, sem detalhes acerca dos níveis de remuneração de suas diversas carreiras ou das diversas gratificações e pagamentos extemporâneos.

Um esforço de aumento de transparência dessas informações seria importante para dar instrumentos ao debate acerca da equidade e nível das remunerações no setor público.

### **Aprender com as experiências bem sucedidas**

A qualidade do serviço prestado pelas diferentes instituições públicas não é homogênea. Há as chamadas “ilhas de excelência”. Partindo do pressuposto de que tais ilhas não foram criadas por acaso, e que a política de pessoal ali implementada tem a ver com o sucesso das instituições, é preciso estudar tais casos de sucesso e verificar a possibilidade de implantação de seus métodos e regras ao restante do setor público.

Órgãos e entidades públicas como Banco Central do Brasil, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, o Banco do Brasil, a Embrapa e Fiocruz construíram elevada reputação. O que fizeram de diferente em relação ao restante do setor público?

Possivelmente, ao se estudar a política de pessoal dessas instituições, serão encontrados vários dos instrumentos propostos ao longo deste trabalho: carreiras verticais com estímulo à produtividade como instrumento para ascensão, programas de treinamento ao longo da carreira bem estruturados e focados na atividade fim da instituição, sistema de gratificação baseado em mensuração exógena dos resultados, uso parcimonioso das gratificações e funções de chefia, permanente reavaliação e enxugamento do organograma da instituição, adequado planejamento do quantitativo de pessoal, etc.

Por outro lado, o despontar dessas instituições alerta para o fato de que não se deve planejar uma política de pessoal unificada para todo o setor público. Deixar uma margem de decisão para o nível das organizações, evitando o modelo *one size fits all* normalmente utilizado nos diplomas legais. Foi dito, por exemplo, no item 7, que uma providência importante seria dar maior mobilidade horizontal aos servidores, para que estes migrem de um órgão a outro, com maior facilidade, inclusive por meio da disputa de funções comissionadas ofertadas em processo de seleção aberto a amplo conjunto de servidores. Ocorre que, em alguns casos, instituições com missão muito específica e especializada, como aquelas citadas acima, talvez seja mais interessante reservar os cargos de gerência e chefia aos servidores próprios da instituição, devido à focalização de suas carreiras, desde o início, no objetivo específico de suas respectivas instituições. Quebrar uma bem sucedida cultura pró-



mérito, com a abertura de vagas para servidores vindo de instituições que ainda não atingiram tal grau de desenvolvimento, pode ser prejudicial às organizações mais desenvolvidas.

### 3 Conclusão

O presente estudo teve o objetivo de apresentar, de forma sumária, diretrizes para elevar a produtividade e economicidade da política de pessoal no setor público federal. Foram listadas medidas que poderiam: a elevar o estímulo à produtividade, evitar a admissão excessiva de pessoal, melhorar a qualidade do pessoal selecionado para o serviço público, facilitar a alocação mais eficiente da mão-de-obra disponível, reduzir o custo da folha de pagamento e dar prioridade ao interesse público na ação cotidiana dos diversos órgãos.

Procurou-se limitar as sugestões a medidas que sejam compatíveis com o sistema de carreiras vigentes no setor público brasileiro e que tenham razoável viabilidade política, econômica e financeira.

Os ganhos decorrentes de um setor público mais eficiente não se limitariam à melhor qualidade dos serviços finais prestados à população. Também haveria externalidades positivas sobre a capacidade de poupança e investimento do setor público (e conseqüentemente sobre o ritmo de crescimento da economia), e sobre os padrões de equidade e de ética do trabalho da sociedade, tendo em vista que o setor público brasileiro é grande o suficiente para que suas práticas e cultura gerencial influenciem toda a sociedade.

### Referências bibliográficas

BELLUZZO, W., Anuatti-Neto, F., Pazello, E.T. (2005) *Distribuição de Salários e o Diferencial Público-Privado no Brasil*, São Paulo. Disponível em: <http://virtualbib.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/977/49>.

BENDER, S., Fernandes, R. (2006) *Gastos Públicos com Pessoal: uma análise de emprego e salário no setor público brasileiro no período 1992-2004*. São Paulo. Disponível em: [http://www.anpec.org.br/encontro\\_2006.htm#trabalhos](http://www.anpec.org.br/encontro_2006.htm#trabalhos).

CAETANO, M. (2006) *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. IPEA. Texto para Discussão nº 1226.

ESTEVÃO, Marcelo V., Silva, Tiago F. e Costa, Patrícia V.: *O Mito do Inchaço da Força de Trabalho do Executivo Federal*. 2009, 17 p. Disponível em: [http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum\\_nacional\\_gp/Mito\\_Inchaco.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/Mito_Inchaco.pdf)

MARCONI, N. (2010) *A gestão recente de recursos humanos no Governo Federal e sugestões de políticas*. Fundação Getúlio Vargas, mimeo, São Paulo.

MORICONI, G. (2008) *Os professores públicos são mal remunerados nas escolas brasileiras? Uma análise da atratividade da carreira do magistério sob o aspecto da remuneração*. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Mestrado em Administração Pública e Governo.

OECD (2010) *OECD reviews of human resource management in government: Brazil 2010 – Federal Government*, mimeo.

PANIZZA,U.(2001) *The strange case of the public sector wage premium: evidence from Latin America*. Disponível em: <http://www.lacea.org/meeting2001/panizza.pdf>

PESSOA, Eneuton, et al. *Emprego Público no Brasil: comparação internacional e evolução recente*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 19º Comunicado da Presidência do IPEA. 2009, 17 p.

VELLOSO,R., Mendes, M., Caetano, M.(2009). *A Crise e a Revisão da Política Fiscal (inclusive retomando a Reforma da Previdência)*. Instituto Nacional de Altos Estudos. XXI Fórum Nacional, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_ (2010) Redirecionar os gastos para investir e crescer mais. Instituto Nacional de Altos Estudos. XXI Fórum Nacional, Rio de Janeiro.