

# **PESQUISA EMPÍRICA DA GESTÃO PÚBLICA DOS SERVIDORES:** mecanismos jurídicos para a modernização das administrações públicas dos entes federativos // *Irene Patrícia Nohara*<sup>1</sup>

## **Palavras-chave**

Pesquisa empírica / Gestão pública / Servidores públicos

////////////////////////////////////

## **Sumário**

- 1 Introdução**
- 2 Aspectos metodológicos da pesquisa empírica**
- 3 Reforma Administrativa, regime jurídico e modernização da gestão pública**
- 4 Dados revelados e análise dos resultados da pesquisa**
- 5 Proposta de alteração normativa pela criação do Plano de Gestão da Força de Trabalho**
- 6 Conclusões**
- 7 Referências**

## **Resumo**

O presente artigo compreende a análise de uma parcela do material empírico produzido pela pesquisa do Projeto Pensando o Direito (edital especial 1/2012), referente aos mecanismos jurídicos para a modernização da gestão pública, realizada com fomento do PNUD. Foi empregado o método empírico-quantitativo, a partir da coleta de dados em formulários endereçados a 54 órgãos públicos de gestão de servidores das diversas Administrações Públicas de variadas esferas federativas brasileiras. Objetiva-se, a partir da introdução da problemática das insuficiências da última Reforma Administrativa, e da análise dos dados recebidos, oferecer soluções jurídicas aptas a promover uma gestão pública mais eficiente, considerando que a proposta de modernização administrativa deve acompanhar o projeto constitucional de desenvolvimento nacional. A análise dos dados coletados tem por finalidade demonstrar alguns aspectos do panorama geral da gestão pública dos servidores, obtidos em função do regime jurídico, das faixas de remuneração, da duração da jornada de trabalho, da presença de mecanismos de promoção e da qualificação da força de trabalho. Espera-se enfatizar a necessidade de um planejamento estratégico da força de trabalho dos entes federativos como instrumento relevante para que se atinja maior eficiência e envolvimento dos servidores públicos, em função das demandas de políticas públicas existentes na agenda do Estado brasileiro, aspecto que não foi considerado detidamente quando do planejamento da última Reforma Administrativa.

1. Doutora e Livre-Docente em Direito do Estado (USP), Professora-Pesquisadora do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho (Uninove), instituição na qual foi desenvolvido o projeto. Deve-se registrar o agradecimento caloroso aos pesquisadores que auxiliaram intensivamente na coleta dos dados solicitados, que são: Liziane Parreira, Daniela Bittencourt, Rodolfo Luiz Maderic Richardo, os três agora já mestres em Direito, Anderson Nogueira, mestrando, e Erika M. Tsukada (graduanda em Direito, pela Uninove, e mestre em geografia pela USP), bem como ao estatístico Marcos Toyotoshi Maeda e aos professores Samantha Ribeiro Meyer-Pflug e Vladimir Oliveira da Silveira, coordenador do programa. Email. irene.nohara@uol.com.br.

# **EMPIRICAL RESEARCH ON THE MANAGEMENT OF PUBLIC SERVANTS:** legal mechanisms for the modernization of the public administration of Brazilian federal units // *Irene Patrícia Nohara*

## **Keywords**

Empirical research / Public management / Public servants

////////////////////////////////////

## **Abstract**

This paper aims to analyze part of the empirical data generated from a research performed for the Projeto Pensando o Direito (Project Thinking the Law) on the mechanisms for modernization of public management, supported by United Nations Development Program (UNDP). The quantitative-empirical method was used here for data collection from public agencies of public servants management of 54 Brazilian federal units. By showing the problems that the latest Administrative Reform did not solve when it tried to stimulate efficiency, this paper offers legal solutions that should promote a more efficient public management. It does so by taking into account that the modernization of the public administration should follow the constitutional project of national development. The data analysis was completed to construct a comparative picture of the management from public servants of different Public Administrations, concerning its legal regime, due to pay bands, length of working hours, and the presence of mechanisms for promotion and qualification of its workforce. We intended to emphasize the need for strategic planning concerning the public servants workforce of the federal units, an issue that was not considered carefully enough in the last Administrative Reform.

## 1 Introdução

O presente artigo contempla um recorte<sup>2</sup> da pesquisa denominada “Gestão da Força de Trabalho entre os Entes Federativos da Administração Pública”, realizada no âmbito do Projeto Pensando o Direito – volume 49-I (Nohara et al., 2013), que abordou a temática da gestão pública dos servidores públicos dos diversos entes federativos brasileiros com o objetivo de oferecer um diagnóstico comparativo de diversas questões relacionadas com a força de trabalho das Administrações Públicas e contribuir com sugestões de aprimoramento dos mecanismos jurídicos utilizados para a modernização do Estado.

Este artigo visa apresentar os resultados da pesquisa, realizada entre 2012 e 2013, bem como apresentar os caminhos metodológicos trilhados pela equipe e seus reflexos na construção dos resultados. Foram utilizados múltiplos métodos (Nielsen, 2010, p. 953), entre os quais será dado especial relevo, para a finalidade do presente trabalho, ao método empírico-quantitativo, realizado a partir da coleta de dados em formulários endereçados a 54 secretarias de gestão de pessoal ou órgãos congêneres (diretorias) de diversas Administrações Públicas em esferas federativas brasileiras.

A última Reforma Administrativa no Brasil, da década de noventa, tentou equacionar alguns problemas nos mecanismos jurídicos presentes na Constituição de 1988 para promover uma modernização na máquina administrativa, sob a alegação de aumentar o desempenho do Estado em face da globalização e da integração das economias em escala mundial.

A partir da exposição das características principais dos três movimentos de Reforma Administrativa do século XX, objetiva-se problematizar se as soluções de flexibilização do regime jurídico apresentadas pela última grande reforma são adequadas para o objetivo de promoção da eficiência do Estado. Para tanto, descartar-se a proposta supostamente modernizante que se divorcie do projeto de desenvolvimento presente na Constituição de 1988, sendo posto em dúvida a noção

2. O recorte foi feito conforme sugestão recebida a propósito da participação no III Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, realizado pela Rede de Pesquisa Empírica em Direito, em 2013, na Faculdade de Direito da USP de Ribeirão Preto.

de que a flexibilização propugnada traga tantos benefícios do ponto de vista do incremento da capacidade dos órgãos públicos.

Para refletir sobre o atual desenho do estado da arte da gestão pública de recursos humanos nas variadas Administrações Públicas brasileiras, foi realizado o mapeamento empírico de dados solicitados às secretarias de gestão de pessoal dos entes federativos.

Os dados agora expostos permitem ao pesquisador do direito administrativo ou da gestão pública ter acesso a um repertório de informações atualizadas e aptas a gerar uma melhor compreensão de alguns elementos-chave para a tomada de decisões no âmbito da realidade do regime jurídico administrativo e também das políticas públicas voltadas ao incremento do desempenho dos servidores públicos, questão que não deixa de ter contornos de acentuada juridicidade a partir do momento em que a eficiência foi positivada pela Emenda Constitucional nº 19/98 no caput do artigo 37 da Constituição como um princípio normativo a orientar a gestão pública.

Por fim, será exposta a solução encontrada pela equipe no sentido de oferecer um produto normativo inovador que provoque não apenas a articulação da gestão dos recursos humanos com as demandas das políticas públicas, mas também o aprofundamento da democracia no planejamento estatal.

## 2 Aspectos metodológicos da pesquisa empírica

O edital da Secretaria de Assuntos Legislativos contemplava o título Gestão da força de trabalho entre os Entes Federativos da Administração Pública. Por conseguinte, o primeiro passo na delimitação da pesquisa foi estabelecer quais entes federativos seriam analisados. O objetivo da pesquisa era fornecer um quadro comparativo da gestão da força de trabalho na federação brasileira. Logo, determinou-se que todos os entes deveriam estar representados na pesquisa, isto é, a União, de onde se originou o edital de fomento, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios.

Em 2013, período de realização da pesquisa, o Brasil contava com 5.570 municipalidades, conforme dados

do IBGE. Diante das condições temporais e humanas do projeto, não seria possível, no espaço de tempo destinado à realização de toda pesquisa, que não foi maior do que dez meses, contados da formalização da Carta de Acordo nº 20976 entre o governo federal, o PNUD e a Universidade Nove de Julho (Uninove), cotejar os dados de todas as Municipalidades brasileiras. Delimitou-se, por conseguinte, que se trabalharia somente com as municipalidades-sede de capitais dos estados, que geralmente abarcam cidades grandes.

Com base nestes critérios, estabeleceu-se que seriam pesquisados dados das gestões de 54 entes federativos, dentre os quais: a União, o Distrito Federal, os 26 estados-membros (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Tocantins, Pará, Amapá, Roraima, Amazonas, Rondônia e Acre) e os 26 Municípios localizados em sede de capitais dos Estados-Membros (Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Vitória, Cuiabá, Campo Grande, Goiânia, Salvador, Aracajú, Maceió, Recife, João Pessoa, Natal, Fortaleza, Teresina, São Luís, Palmas, Belém, Macapá, Boa Vista, Manaus, Porto Velho e Rio Branco).

No processo de elaboração do formulário, que foi discutido também com os consultores do Projeto Pensando o Direito, em reuniões que ocorreram não apenas em São Paulo, mas também em Brasília, entendeu-se por bem inserir as seguintes categorias de dados a serem solicitadas às secretarias de gestão dos mencionados entes: (i) o total de servidores públicos, classificados nas seguintes categorias funcionais de estatutários, celetistas, comissionados ou admitidos estáveis, conforme art. 19 do ADCT; (ii) quantitativo de servidores em função de faixas de remuneração; (iii) duração da jornada de trabalho em números de servidores; (iv) presença de mecanismos de promoção; e (v) quantidade de servidores em função da sua formação.

Como o objetivo da pesquisa era analisar a gestão da força de trabalho das Administrações Públicas dos entes federativos, entendeu-se que tais dados, além

de serem de fácil acesso pelas secretarias de gestão que lidam com folha de pagamento e com os demais aspectos mais organizacionais dos recursos humanos, auxiliariam na configuração de um panorama comparativo entre a realidade dos diversos entes pesquisados.

Delimitados os assuntos que constariam do formulário quantitativo, foi feito o levantamento dos contatos referentes a cada secretaria de gestão ou órgão similar responsável pela força de trabalho (recursos humanos) dos entes federativos, para que fossem utilizados duas formas de contato: (1) o telefônico, com o responsável pela secretaria, e, depois da exposição da importância da pesquisa, (2) o envio, por e-mail, do formulário para preenchimento dos dados solicitados.

Ocorre que, logo no primeiro mês de levantamento dos dados (setembro de 2012), tal forma mostrou-se insuficiente. Apesar de as leis de processo administrativo dos diversos entes federativos falarem, em geral, do formalismo moderado ou mitigado (Nohara & Marrara, 2009, p. 195), constatou-se, a partir destes contatos, que havia uma tendência de os órgãos recorrerem a exigências de caráter mais formal para supostamente envidarem esforços no fornecimento das informações.

Uma possibilidade que foi aventada pela equipe foi de que a formalização excessiva pudesse ser utilizada como escudo para justificar a ausência de atendimento aos dados requisitados. Ressalte-se, contudo, que apenas um dos 54 entes federativos pesquisados, atendeu rápida e eficientemente à solicitação dos dados da forma como inicialmente pedidos: o Estado de Minas Gerais.

Ainda, muitos dos funcionários que atendiam aos telefonemas não queriam se responsabilizar pelo preenchimento do formulário. Outros, quando se comprometiam, não atendiam num contato posterior o telefone ou, se atendiam, dificultavam o acesso, exigindo que se ligasse várias vezes para estabelecer outro contato. Diante destas dificuldades, optou-se, com o relevante auxílio da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, por uma nova estratégia mais apta a assegurar maior oficialidade e

formalismo à pesquisa.

Solicitou-se o envio de um ofício, assinado pelo Secretário de Assuntos Legislativos (SAL/MJ), expondo a importância da pesquisa, sendo o formulário enviado anexo em Carta Registrada. Paralelamente à medida de “oficialização”, houve a cobrança dos dados digitalmente, por e-mail e telefonemas, o que facilitaria inclusive na organização posterior das informações.

O ofício, assinado pelo Secretário de Assuntos Legislativo, trazia o logo do PNUD, do governo federal e do Projeto Pensando o Direito. No conteúdo, o documento enfatizava o objetivo do projeto em democratizar o processo de elaboração legislativa, a partir da interlocução com equipes de pesquisa acadêmica de todo o país, apresentando a equipe da pesquisa e a proposta sobre gestão pública dos entes e mencionando, como forma de expor a legitimidade da iniciativa e a qualificação da pesquisa, que o Projeto Pensando o Direito recebera o 15º prêmio de inovação na gestão pública federal, em concurso organizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Advertia-se, por fim, que a disponibilização dos dados era de suma importância para a garantia dos resultados da pesquisa empírica, o que viabilizaria resultados de interesse geral.

A Carta Registrada, por sua vez, foi apta a gerar um protocolo. Tal protocolo era demanda corrente de muitos dos funcionários contatados. Entretanto, mesmo após a tomada das medidas complementares, para adequação da pesquisa ao *modus operandi* burocrático, o que, acrescente-se, resultou em mais despesas, tendo em vista o envio de 54 cartas registradas com AR para diversos locais do Brasil, ainda assim, lamentavelmente, as dificuldades persistiram, o que tornou cada vez mais provável a hipótese aventada de que, em muitos dos casos, a formalização representava apenas um pretexto para a recusa com uma fundamentação mais específica.

Portanto, mesmo diante do cumprimento das exigências levantadas, ainda assim muitos dos entes contatados provocavam novas dificuldades para a ausência de disponibilização dos dados solicitados. Neste ponto, foi inevitável a associação da situação

com aquela retratada nas obras de ficção kafkianas, a propósito da reflexão da burocracia.

Kafka, sobretudo nas obras *O Processo* e *O Castelo*, possui um narrador que não esclarece os fatos, para deixar obscuro o papel do protagonista diante da burocracia. As expectativas quase nunca são atingidas e quanto mais se tenta saber do andamento dos processos administrativos, tanto mais o protagonista se depara com respostas distantes e confusas, presentes em cadeias irracionais de auto-referências organizacionais (Nohara & Parreira, 2012, p. 60).

Assim, as dificuldades enfrentadas no levantamento de dados desta pesquisa se encaixam nas situações relatadas na ficção kafkiana, servindo a entropia da alegoria apresentada para reproduzir o funcionamento distante e evasivo de diversos órgãos públicos nos dias atuais, num labirinto de exigências irracionais que aumentam o grau de dificuldade daqueles que queiram levantar dados para análise mais detida do funcionamento da gestão pública.

Intensificou-se, pois, a cobrança inicial de quinze em quinze dias para ligações semanais aos órgãos de recursos humanos, e foram constantes as respostas obscuras e evasivas, tendo em vista que mais de uma resposta foi dada ao telefone no sentido de que não se encontrava o documento que gerou o protocolo, mesmo com a descrição do número do protocolo a partir do recebimento do AR com ele preenchido, após entrega da Carta Registrada pelo correio na repartição contatada, o que comprovava a existência do protocolo.

Além da inserção de complexidades que aumentaram a insolubilidade da questão, houve até uma recusa explícita de participação na pesquisa por parte do município de Palmas. A recusa ocorreu por e-mail, tendo sido redigida nos seguintes termos: “Em atenção à solicitação quanto a resposta do Projeto Pensando o Direito, vimos informar que não participaremos do mesmo. Grata. Diretoria de Recursos Humanos – SEPLAG”. Data do recebimento: 7.2.2013.

Havia a expectativa de que a vigência da Lei de Acesso à Informação auxiliaria no recebimento das informações, principalmente diante do fato de que

estas informações deveriam ser de acesso de todos os cidadãos, ainda mais que a lei prevê que se a informação estiver disponível (o que deveria ser o caso da maior parte das informações solicitadas), ela deve ser entregue imediatamente ao solicitante. Caso não seja possível conceder acesso imediato, o órgão ou a entidade tem até 20 dias para atender ao pedido, prazo que pode ser prorrogado por mais dez dias, desde que haja justificativa expressa (art. 11, § 1º, da Lei nº 12.527/2011).

Este é o “dever ser”, mas no caso da presente pesquisa empírica aconteceu que, mesmo com a invocação constante dos supostos “direitos” previstos na Lei de Acesso à Informação, dos 54 órgãos públicos contatados desde setembro de 2012, somente 14 atenderam à solicitação dos dados,<sup>3</sup> o que corresponde a um quarto deles, sendo que, além do recebimento de alguns formulários parcialmente preenchidos (incompletos), foram necessários cinco meses de cobrança intensiva, prazo que violaria uma razoável duração do processo administrativo, principalmente diante do fato de que a pesquisa tinha um prazo de duração e fomento. Foram arquivados na documentação todos os e-mails enviados, bem como as cópias dos avisos de recebimento das Cartas enviadas.

### **3 Reforma Administrativa, regime jurídico e modernização da gestão pública**

A pesquisa empírica fez parte de projeto que indicava a necessidade de sugestões de mecanismos jurídicos de aprimoramento da gestão da força de trabalho das diversas Administrações Públicas brasileiras. Logo, como condição para o alcance de tal objetivo, havia a necessidade de revisar quais foram as características principais das reformas administrativas,

3. Nas seguintes datas de recebimento de formulário preenchido: Minas Gerais, em 25.09.2012; São Paulo Município sede de Capital, em 9.11.2012; Mato Grosso do Sul, em 14.11.2012; Distrito Federal, em 3.12.2012; Recife, em 21.12.2012, sendo recebido incompleto; Aracajú, em 2.01.2012, chegou à Uninove por Carta endereçada pelo Ministério da Justiça; Mato Grosso, em 9.01.2013; Belo Horizonte, em 31.1.2013; Boa Vista, em 6.2.2013, tendo o preenchimento sido incompleto; Goiás, em 7.02.2013; Cuiabá, em 8.02.2013; Goiânia, parte em 8.02.2013 e o restante em 15.02.2013; Acre, em 15.2.2013, em arquivo corrompido; Porto Velho, em 15.02.2013; e União, formulário parcialmente preenchido e entregue em 15.02.2013.

no tocante às transformações do regime jurídico dos servidores públicos, que constituem a força de trabalho dos entes federativos.

É universal o desejo de reformar o Estado para imprimir-lhe maior eficiência. No caso brasileiro, podem ser mencionados, ao longo do século XX, três grandes movimentos de reforma que procuraram alterar as estruturas das Administrações Públicas, tendo em vista a modernização da gestão pública (Nohara, 2012, p. 7).

O primeiro movimento transformador das práticas administrativas de relevo a que se deve fazer alusão ocorreu no período Vargas do final de década de 1930. Mesmo diante das diversas leituras que são extraídas da atuação de Getúlio Vargas – que angariou sentimentos e percepções variadas, extremadas até, tanto do ponto de vista negativo, com o populismo, o controle dos sindicatos e a tendência autoritária, quanto do ponto de vista positivo, com a edição da festejada legislação trabalhista, a qual, segundo Bercovici (2005, p. 18), não foi mera “concessão” do Estado aos trabalhadores, e a visão de que o Estado teria um papel significativo de impulsionar o processo de industrialização nacional –, somente a partir deste período histórico houve a percepção mais profunda de que as deficiências administrativas eram centrais à explicação do atraso econômico do país.

Foram tomadas medidas concretas de reestruturação da máquina administrativa, a exemplo da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que foi responsável por transformar as relações de poder no âmbito administrativo rumo à profissionalização do funcionalismo.

O próximo movimento de reforma da estrutura administrativa se deu no final de década de 1960, a partir dos governos militares. Foi uma reforma também bastante controversa. Entre os analistas dos efeitos modernizantes da gestão pública, existem os que enxergam a opção dos militares por um modelo de dependência associada aos Estados Unidos, e aqueles que veem nas propostas da época as raízes do modelo gerencial – e não na proposta que viria na década de 1990. Do ponto de vista prático, não se pode deixar de identificar um hiato entre o discurso de con-

tratualização, adotado por Hélio Beltrão (1968, p. 11), incumbido de auxiliar na reforma administrativa, e a prática centralizadora e estatizante dos governos militares que supostamente apoiavam a reforma, haja vista a criação de diversas estatais no contexto de edição do Decreto-Lei nº 200/67.

Já a última grande reforma administrativa que sofreu o Estado brasileiro ocorreu em meados dos anos 1990, capitaneada pelo então Ministro Bresser Pereira, que estava à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). Os objetivos principais da Reforma da década de 1990 estão expostos em um documento denominado “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE), que visava a alterar o regime jurídico dos servidores, a partir da ampliação das contratações celetistas, do fomento à iniciativa privada de interesse público e da retração da atuação do Estado na prestação de atividades, sendo intensificada sua função regulatória da atividade econômica.

Segundo expõe Fernando Luiz Abrucio (2006, p. 190), houve inspiração nas experiências da new public management, na sua primeira fase, denominada gerencialismo. Daí que se fala também em modelo gerencial.

Do ponto de vista crítico, a proposta de reforma da década de 1990 dissociava o projeto de modernização administrativa do projeto constitucional de desenvolvimento. Primeiro porque o próprio PDRAE, ao anunciar as mudanças que pretendia fazer no regime dos servidores, tecia duras críticas aos entraves jurídicos criados pela Constituição de 1988, tanto que a Emenda Constitucional nº 19/98 possui pontos que foram duramente criticados pelos administrativistas.

Um exemplo deste movimento foi a tentativa de Celso Antônio Bandeira de Mello, quando de reunião ministerial, em nome dos administrativistas que integravam o encontro, a exemplo da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, interrompida na fala, de criticar, em reunião com o Ministro Bresser Pereira, a flexibilização da estabilidade por fatores alheios ao desempenho ou à conduta do servidor público, no caso da perda do cargo público por servidor estável por excesso de despesa com pessoal ativo e inativo dos entes federativos. Mesmo diante da rejeição a

esta medida pelo grupo de juristas, a inserção que acabou sendo feita pela Emenda Constitucional nº 19/98 no artigo 169, § 4º, da Constituição.

Depois, segundo o PDRAE, o Estado deveria deixar de ser “responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador do desenvolvimento” (Nohara, 2012, p. 79). Ora, esta tentativa de demissão do Estado de parcela da função de prestador direto de serviços público e, por decorrência, de realização dos direitos sociais, provocaria efeitos significativos na promoção dos objetivos constitucionais de garantia do desenvolvimento nacional, sobretudo na vertente associada à redução das desigualdades sociais.

O plano questionava a atuação direta do Estado no domínio econômico, como meio utilizado no século XX para obtenção da estabilização econômica e de desenvolvimento, considerando que seria necessário transferir para o setor privado atividades que pudessem ser controladas pelo mercado, daí a ênfase nos processos de privatização.

Para dar conta da ampliação especializada das contratualizações e delegações viabilizada pela descentralização propugnada pelo PDRAE, foi estruturado, com inspiração na organização norte-americana, um sistema de agências reguladoras. Tal estruturação teve de ser submetida a inúmeras adaptações, pois a ideia de se criar agências por contratos de gestão e admitir servidores celetistas foi rechaçada por incompatibilidade com a sistemática constitucional. Em suma, o regime jurídico celetista para o pessoal das agências reguladoras, que foi criado pelo art. 1º da Lei nº 9.986/00, foi rejeitado liminarmente na ADI 2.310-1/DF,<sup>4</sup> sendo depois revogado pela Lei nº 10.871/04, que lhes aplicou o regime estatutário.

Ficou patente que o transplante, sem maiores adaptações, de institutos presentes em outros países, com características culturais distintas, não representava

4. A ADI 2.310-1/DF concedeu liminar para suspender a eficácia do art. 1º da Lei nº 9.986/00, reconhecendo ser incompatível a atividade desempenhada pela agência reguladora o regime do emprego público.

solução compatível com as características do ordenamento jurídico e da realidade cultural nacional.

A propugnada flexibilização do regime jurídico representa também muito retrocessos em relação a conquistas sociais baseadas nos princípios republicano e democrático, pois a estabilidade, que se intentou (sem tanto sucesso para o caso das agências reguladoras) flexibilizar possui também seu efeito positivo. O regime estatutário representa uma garantia para a sociedade de que os servidores públicos tenham carreiras que estejam a salvo de cooptações partidárias e que se engajem perene e legalmente no cumprimento das missões constitucionais.

Pode ser apontado como ilustrativo deste argumento o estudo apresentado, em Washigton, por Katherine Bersch, Sérgio Praça e Matthew Taylor, “State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: mapping the archipelago of excellence in Brazil” (2013), no qual, a partir do mapeamento de dados obtidos na mídia, no Portal da Transparência do Governo Federal, no Supremo Tribunal Federal e no Ministério do Planejamento, houve a análise comparativa de cem órgãos e entidades. A capacidade dos órgãos e entes públicos foi categorizada a partir dos seguintes fatores: solidez e tempo médio das carreiras, salário, proporção de concursados em postos-chave, menor número de servidores cedidos e distribuição de cargos em comissão a apadrinhados políticos.

Foram identificados como “ilhas de excelência” em meio a ambientes que demandam maior capacitação: o Banco Central, a Polícia Federal e a Controladoria Geral da União, em contraposição ao baixo desempenho do setor de infraestrutura, mormente nos Ministérios do Esporte, do Turismo e da Cultura (Bersch, Praça & Taylor, 2013).

Constatou-se que, enquanto o Banco Central contempla em seus quadros analistas, procuradores e técnicos de nível superior, no Ministério dos Esportes os cargos de livre nomeação representam mais da metade dos quadros. A pesquisa também ponderou que quanto menor a proporção de funcionários de confiança de baixo e de alto escalão e de servidores concursados filiados a partidos políticos, maior

a autonomia do órgão. Logo, o fato de os servidores terem um regime jurídico com estabilidade não foi fator que indicava menor eficiência do ente ou órgão pesquisado (Bersch et al., 2013).

Uma conclusão que se pode extrair desta pesquisa é que a estabilidade não é necessariamente um fator de ineficiência ou de acomodação, como se propaga no senso comum. Argumento que é explorado ao máximo nas reformas que pretendem reduzir alguns direitos dos servidores públicos.

Ademais, a Emenda Constitucional nº 19/98, que resultou das propostas reformistas, trouxe uma nova hipótese de perda do cargo efetivo: por procedimento de avaliação periódica de desempenho, segundo critérios estabelecidos por lei complementar.

Entende-se, pois, que a avaliação periódica de desempenho é um instrumento hábil a estimular a eficiência dos servidores, mas que ela surgiu de forma distorcida, uma vez que a preocupação central não era com o incremento do desempenho do funcionalismo, mas principalmente com o “corte de custos”, dentro da máxima da new public management: “work better and cost less”.

Esta mesma percepção é extraída da reflexão de Emerson Gabardo (2002):

*Os governos que se sucederam na tentativa de inculcar uma mentalidade gerencial, em momento algum se preocuparam com a valorização do aparato humano na Administração. Ao contrário, a grande preocupação está somente na sua redução remuneratória, até porque, na última década, a grande e real preocupação se concentrou no ajuste do déficit público com a finalidade de redução inflacionária. Todas as outras finalidades ou foram acessórias ou tiveram o condão de legitimar simbolicamente a finalidade primordial (p. 66).*

O próprio Bresser Pereira ressentiu-se de que, quando da extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), quando os próximos passos da reforma seriam dados, após as alterações estruturais feitas, a pauta do órgão foi transferida ao Ministério do Planejamento – o qual, dada preo-

cupação exclusiva com questões orçamentárias, relegou a gestão pública “ao terceiro escalão do governo” (2006).

Não só nos países do sistema do common law, que propagaram e adotaram os preceitos da new public management, segundo análise crítica de Matias-Pereira (2008, p. 79), mas também no Brasil, ainda hoje é grande a demanda por mecanismos jurídicos que induzam eficiência na gestão pública. Estes meca-

nismos, a nosso ver, só produzirão os resultados desejados se houver algum tipo de articulação da força de trabalho, enfocada da perspectiva humana (como pessoas que devem ser motivadas, tratadas com dignidade e que se estimulam também em função do exemplo dado por suas lideranças), e não de meros recursos à disposição das secretarias, com as pautas das políticas públicas prementes na sociedade brasileira, o que conforme será demonstrado com a pesquisa empírica, não acontece do ponto de vista jurídico.

Servidores	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Hori- zonte	Aracaju	Recife	Boa Vista	Porto Velho
Estatutários	2.018	8.582	106.621	27.811	29.264	19.268	3.844	5.691
Celetistas	9.034	74	0	3.865	371	0	481	1
Comissiona- dos	793	316	3.858	2.558	5.305	3.805	1.022	533
Temporários	376	2.999	3.269	107	1.708	695	3.591	59
admitidos estáveis	25.285	0	2.119	623	2.436	3.756	0	1.809
Total	37506	11971	115.867	34.964	39.084	27.524	8.938	8.093

**Tabela 1.** Divisão numérica dos regimes jurídicos de trabalho nos municípios-capitais.<sup>5</sup>

Ademais, muitas das soluções apontadas na reforma da década de 1990, a exemplo da disseminação da contratação celetista, representam retrocessos em direitos que, no longo prazo, não resultam em incremento na eficiência da máquina, mas, ao contrário, tem implicam uma maior ‘cooptação’ dos servidores a interesses não necessariamente públicos. Como alerta Geddes (1994), bureaucrats need protection from politicians’ efforts to transform state resources into particularistic benefits for supporters in order to respond effectively to popular demands (p. 49).

#### 4 Dados revelados e análise dos resultados da pesquisa

Passa-se, neste item, à exposição e à análise das informações coletadas, organizadas em 22 tabelas que fornecem dados sobre a organização da força de trabalho das Administrações dos Entes Federativos.<sup>6</sup> As

tabelas trazem informações acerca da força de trabalho de quatorze secretarias de gestão em recursos humanos dos entes federativos que participaram da pesquisa, que são: a União; o Distrito Federal; os Estados-membros de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e os Municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Cuiabá, Goiânia, Aracaju, Recife, Boa Vista e Porto Velho.

No tocante à distribuição percentual das categorias de servidores públicos, é possível notar que, nos entes que participaram da pesquisa, existe a predominância geral de servidores estatutários. As exceções, entre os Municípios, são Goiânia, onde há o predomínio de admitidos estáveis (67,4%, conforme tabela 2); e, entre os Estados, Minas Gerais, onde há 31,2% de estatutários, 32,8% de servidores temporários e 34,9% de admitidos estáveis (tabela 4).

5. Fonte: Nohara et al., 2013

6. Deve-se registrar que os dados foram organizados nas tabelas com o relevante auxílio do estatístico Marcos Toyotoshi Maeda.

Servidores	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Hori- zonte	Aracaju	Recife	Boa Vista	Porto Velho
Estatutários	5,4	71,7	92,1	79,5	74,9	70,1	43,0	70,3
Celetistas	24,1	0,6	0,0	11,1	0,9	0,0	5,4	0,0
Comissiona- dos	2,1	2,6	3,3	7,3	13,6	13,8	11,4	6,6
Temporários	1,0	25,1	2,8	0,3	4,4	2,5	40,2	0,7
admitidos estáveis	67,4	0,0	1,8	1,8	6,2	13,6	0,0	22,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Tabela 2.** Distribuição percentual dos regimes de trabalho nos municípios-capitais.<sup>7</sup>

Servidores	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Estatutários	111.159	72.624	40.817	29.582	86.921	39.1924
Celetistas	1.746	417	0	74	0	12.972
Comissionados	7.069	7.250	2.110	2.141	3.045	7.450
Temporários	9.072	13.874	19.026	10.466	91.194	22.545
admitidos es- táveis	0	0	3.454	7.002	97.289	150.279
Total	129.046	94.165	65.407	49.265	278.449	585.170

**Tabela 3.** Divisão numérica dos regimes jurídicos de trabalho nos Estados/DF/União.<sup>8</sup>

Servidores	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Estatutários	86,1	77,1	62,4	60,1	31,2	67,0
Celetistas	1,4	0,4	0,0	0,2	0,0	2,2
Comissionados	5,5	7,7	3,2	4,3	1,1	1,3
Temporários	7,0	14,7	29,1	21,2	32,8	3,8
admitidos es- táveis	0,0	0,0	5,3	14,2	34,9	25,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Tabela 4.** Distribuição percentual dos regimes jurídicos de trabalho nos Estados/DF/União.<sup>9</sup>

Servidores estatutários são os que atualmente ingressam na Administração Pública por concurso público e que se submetem juridicamente a estatuto, isto é, a uma lei que rege sua relação funcional, diferentemente, por exemplo, do celetista, que se rege

genericamente pela CLT, sendo esta parcialmente derogada por normas de direito público. Já os admitidos estáveis são os integrantes da Administração Direta, autárquica e fundacional, que, mesmo que não investidos em concurso público, estavam em exercício na data da promulgação da Constituição há cinco anos continuados, tendo sido estabilizados pelo artigo 19 do ADCT.

7. Fonte: Nohara et al., 2013

8. Fonte: Nohara et al., 2013

9. Fonte: Nohara et al., 2013

Atualmente, admite-se também a contratação de temporários para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no artigo 37, IX, da Constituição, sendo disciplinada por lei própria de cada esfera federativa.

Era de se presumir a predominância de estatutários, pois a pesquisa cotejou dados da Administração Dire-

ta, e foi excluída da análise a realidade das pequenas municipalidades, uma vez que a pesquisa abordou municípios-sede de capitais de Estados, sendo que, não obstante a tentativa de extinção do regime jurídico único pela Emenda Constitucional nº 19/98, ele foi restaurado com efeitos ex nunc pela ADIMC 2.135, em 2007.

Valores de remuneração	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Boa Vista	Porto Velho
ate R\$ 2.000 reais	26.270	8.762	44.596	15.238	16.852	13.712	7.164	9.209
de 2.000 a 4.000 reais	10.974	1.734	60.167	10.688	12.659	6.169	1.262	2.644
de 4.000 a 6.000 reais	3.478	963	16.571	3.235	6.076	2.066	297	549
de 6.000 a 8.000 reais	1.917	281	9.076	2.428	1.326	1.303	77	303
de 8.000 a 10.000 reais	838	227	4.378	1.470	676	201	59	180
mais de 10.000 reais	996	164	4.191	1.505	1.495	532	79	161
Total	44.473	12.131	138.979	34.564	39.084	23.983	8.938	13.046

**Tabela 5.** Remuneração em faixas – quantitativo de servidores: municípios-capitais.<sup>10</sup>

Segundo parcela considerável da doutrina, o regime jurídico único aproxima-se mais da opção pelo estatutário (Di Pietro, 2012, p. 592), não obstante entendimentos no sentido de que pode haver opção, desde que homogênea nos entes da administração indireta (autarquias e fundações públicas) pelo regime celetista.

Foi feita, ainda, a coleta de dados referentes à remuneração dos servidores. Do ponto de vista jurídico, há regras de remuneração previstas na Constituição, no capítulo da Administração Pública, muitas das quais foram inclusive modificadas pela Emenda Constitucional nº 19/98.

A fixação dos padrões de vencimento deve observar, conforme determinação contida no artigo 39, § 1º, da

Constituição, a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; os requisitos para investidora; e as peculiaridades dos cargos.

Lei de cada ente federativo “poderá” estabelecer a relação entre a maior ou menor remuneração dos servidores públicos, em previsão contida no § 5º, do artigo 39 da Constituição, obedecido, em qualquer dos casos, o limite do teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição. Lamentável a utilização pela Emenda Constitucional nº 19/98 do vocábulo “poderá”, o que enfraquece a força obrigatória do preceito normativo. Caso o reformador tivesse desejado criar uma norma que transformasse a realidade das disparidades gritantes de remuneração no serviço público em âmbito nacional, deveria ter adotado o termo “deverá” (estabelecer), o que retiraria a discricionariedade na regulamentação legal.

10. Fonte: Nohara et al., 2013

Em relação ao quantitativo de servidores em função de faixas de remuneração, as tabelas 5 a 8 mostram a distribuição da força de trabalho em seis gradações: (1) remuneração de até dois mil reais; (2) entre dois e quatro mil reais; (3) entre quatro e seis mil reais; (4) seis a oito mil reais; (5) oito a dez mil reais; e (6) mais de dez mil reais.

Nos oito municípios-sede de capitais de estado, os dados revelaram haver o predomínio de classes sala-

rias mais baixas. Conforme se observa dos dados estatísticos expostos na tabela 6, em Boa Vista, 80,2% dos servidores percebem até dois mil reais, sendo este percentual de 70,6% em Porto Velho e 70,2% em Cuiabá. No Município de São Paulo, no entanto, há mais servidores (43,3%) que percebem entre dois a quatro mil reais do que menos de dois mil reais (32,1%), mas, ainda assim, não há percentual tão expressivo (24%) que percebe mais do que quatro mil reais de remuneração (tabela 6).

Valores de remuneração	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Boa Vista	Porto Velho
até R\$ 2.000 reais	59,1	72,2	32,1	44,1	43,1	57,2	80,2	70,6
de 2.000 a 4.000 reais	24,7	14,3	43,3	30,9	32,4	25,7	14,1	20,3
de 4.000 a 6.000 reais	7,8	7,9	11,8	9,5	15,5	8,6	3,3	4,1
de 6.000 a 8.000 reais	4,3	2,3	6,5	7,0	3,5	5,4	0,9	2,3
de 8.000 a 10.000 reais	1,9	1,9	3,2	4,3	1,7	0,9	0,7	1,4
mais de 10.000 reais	2,2	1,4	3,0	4,4	3,8	2,2	0,9	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Tabela 6.** Distribuição percentual da remuneração em faixas nos municípios-capitais.<sup>11</sup>

Os dados comparativos entre Estados, Distrito Federal e União, contidos quantitativamente na tabela 7 e percentualmente na tabela 8, revelaram também o predomínio das categorias salariais mais baixas. Minas Gerais, por exemplo, remunera em até R\$ 2.000,00 81,3% de seus servidores públicos (tabela 8).

No Distrito Federal há o predomínio de categorias salariais discretamente mais altas, na comparação com os Estados-Membros, sendo que mais da metade dos servidores (51,3%) auferem entre quatro a oito mil re-

ais, conforme tabela 8. A União também se destaca com o maior percentual (17,2%) de remunerações acima de dez mil reais (tabela 8), realidade que, a exceção do Distrito Federal (11,9%, de acordo com dado presente na tabela 8), não passa de 4,4% (percentual de Belo Horizonte, conforme tabela 6) nos demais entes pesquisados.

11. Fonte: Nohara et al., 2013

Valores de remuneração	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
ate R\$ 2.000 reais	5.388	34.323	25.528	20.894	226.321	4.3945
de 2.000 a 4.000 reais	19.923	41.918	26.398	19.268	40.130	16.8643
de 4.000 a 6.000 reais	29.242	11.751	6.854	4.212	5.815	13.8387
de 6.000 a 8.000 reais	22.346	2.667	2.741	1.308	1.907	7.9795
de 8.000 a 10.000 reais	11.690	709	1.288	451	1.072	5.3509
mais de 10.000 reais	11.967	2.797	2.598	2.053	3.204	10.0891
Total	100.556	94.165	65.407	48.186	278.449	58.5170

**Tabela 7.** Remuneração em faixas – quantitativo de servidores: Estados/DF/União.<sup>12</sup>

Valores de remuneração	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
ate R\$ 2.000 reais	5,4	36,4	39,0	43,4	81,3	7,5
de 2.000 a 4.000 reais	19,8	44,5	40,4	40,0	14,4	28,8
de 4.000 a 6.000 reais	29,1	12,5	10,5	8,7	2,1	23,6
de 6.000 a 8.000 reais	22,2	2,8	4,1	2,7	0,7	13,5
de 8.000 a 10.000 reais	11,6	0,8	2,0	0,9	0,4	9,0
mais de 10.000 reais	11,9	3,0	4,0	4,3	1,1	17,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Tabela 8.** Distribuição percentual da remuneração em faixas nos Estados/DF/União.<sup>13</sup>

Os valores declarados como maiores remunerações variaram nos municípios, de acordo com os dados da tabela 9, entre R\$ 15.000,00, em Boa Vista, até R\$ 43.588,00, no caso de Recife. Quanto aos Estados, houve também grandes variações, encontradas na tabela 11: entre R\$ 19.451,00 até R\$ 49.747,00, sendo surpreendente que o Distrito Federal tenha declara-

do remunerar alguém com R\$ 76.207, valor superior ao teto constitucional.

12. Fonte: Nohara et al., 2013

13. Fonte: Nohara et al., 2013

Valores de remuneração	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Boa Vista	Porto Velho
Maior valor	24.130,69	29.321,13	24.117,62	19.080,00	24.117,62	43.588,23	15.000,00	29.379,72

**Tabela 9.** Maiores valores de remuneração: municípios-capitais.<sup>14</sup>

Os valores das menores remunerações variam menos, pois estão todos nas proximidades do valor do salário mínimo (da época da pesquisa, pois o salário mínimo sofreu majorações nos seguintes anos: em 2012, foi de R\$ 622, cf. Dieese; em 2013, R\$ 678; e

atualmente, 2014, está fixado em R\$ 724), tanto dos municípios, como dos Estados, conforme se observa das tabelas 10 e 12. Interessante notar que a União alegou não remunerar menos de R\$ 1.034,00.

Valores de remuneração	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Boa Vista	Porto Velho
Menor valor	678,00	678,00	630,00	622,00	622,00	622,00	622,00	702,84

**Tabela 10.** Menores valores de remuneração: municípios-Capitais.<sup>15</sup>

Valores de remuneração	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Maior valor	76.207,31	24.117,62	24.117,00	42.083,24	49.747,13	19.451,00

**Tabela 11.** Maiores valores de remuneração: Estados/DF/União.<sup>16</sup>

Novamente o Distrito Federal enviou dados controlados, pois declarou, conforme se observa na tabela 12, que a menor remuneração seria de R\$ 33,57

reais, o que é improvável, haja vista que a Súmula Vinculante nº 16 proíbe que a remuneração dos servidores públicos seja inferior ao salário mínimo.

Valores de remuneração	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Maior valor	76.207,31	24.117,62	24.117,00	42.083,24	49.747,13	19.451,00

**Tabela 12.** Menores valores de remuneração: Estados/DF/União.<sup>17</sup>

Quanto à jornada de trabalho, foram estabelecidas duas faixas: de até seis horas e de seis a oito horas. São Municípios nos quais predomina a jornada de até seis horas: Cuiabá, Belo Horizonte, Recife e Aracaju (tabelas 13 e 14), sendo que nesta última municipalidade 95% dos servidores trabalham em até seis horas diárias. Já nos municípios de Goiânia, São Paulo e Porto Velho, há o predomínio de jornadas de seis a

oito horas.

14. Fonte: Nohara et al., 2013.

15. Fonte: Nohara et al., 2013

16. Fonte: Nohara et al., 2013

17. Fonte: Nohara et al., 2013

Quantidade de servidores que trabalham	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Porto Velho
Em jornada de até 6 horas	12.644	15.701	48.846	20.286	37.115	17.587	3.958
Entre 6 a 8 horas	15.338	7.286	90.133	14.125	1.969	6.396	9.124
Total	27.982	22.987	138.979	34.411	39.084	23.983	13.082

**Tabela 13.** Divisão numérica da duração da jornada de trabalho: municípios-capitais.<sup>18</sup>

Quantidade de servidores que trabalham	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Porto Velho
Em jornada de até 6 horas	45,2	68,3	35,1	59,0	95,0	73,3	30,3
Entre 6 a 8 horas	54,80	31,7	64,9	41,0	5,0	26,7	69,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Tabela 14.** Distribuição percentual da duração da jornada de trabalho: municípios-capitais.<sup>19</sup>

Entre os Estados pesquisados, são aqueles que possuem mais jornadas de até seis horas (tabelas 15 e 16): Minas Gerais (83,5%) e Mato Grosso (61,1%), nos demais predominam jornadas entre seis a oito horas. Ressalte-se que, na União, 94,8% das jornadas são de

mais de seis horas.

18. Fonte: Nohara et al., 2013

19. Fonte: Nohara et al., 2013

20. Fonte: Nohara et al., 2013

21. Fonte: Nohara et al., 2013

Quantidade de servidores que trabalham	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Em jornada de até 6 horas	18.841	20.883	39.950	15.825	232.487	30.283
Entre 6 a 8 horas	111.226	73.282	25.457	32.654	45.962	554.887
Total	130.067	94.165	65.407	48.479	278.449	585.170

**Tabela 15.** Divisão numérica da duração da jornada de trabalho: Estados/DF/União.<sup>20</sup>

Quantidade de servidores que trabalham	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Em jornada de até 6 horas	14,5	22,2	61,1	32,6	83,5	5,2
Entre 6 a 8 horas	85,5	77,8	38,9	67,4	16,5	94,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Tabela 16.** Distribuição percentual da duração da jornada de trabalho: Estados/DF/União.<sup>21</sup>

De todos os entes federativos pesquisados, o que teve o maior número de servidores promovidos no último ano foi o Município de São Paulo, conforme se

extrai da tabela 17, com 43.075 servidores, em contraposição com Porto Velho, em que somente 1.857 servidores foram promovidos neste período.

Quantidade de servidores que progrediram ou foram promovidos no último ano	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Porto Velho
	5.755	43.075	16.430	19.030	1.857

**Tabela 17.** Quantidade de servidores que progrediram: municípios-capitais.<sup>22</sup>

Entre os Estados-membros pesquisados, que forneceram dados, note-se ter havido maior número de

servidores promovidos no Estado do Mato Grosso do Sul (correspondente a 14.510 servidores).

Quantidade de servidores que progrediram ou foram promovidos no último ano	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Porto Velho
	6.622	1.926	8.278	14.510	6.994

**Tabela 18.** Quantidade de servidores que progrediram: Estados/DF/União.<sup>23</sup>

Por fim, no item qualificação dos servidores, nos municípios pesquisados, há o predomínio de servidores com ensino médio e superior completo (tabelas 19 e 20). O Município com maior percentual de servidores só com ensino fundamental foi Goiânia (21,8%, tabela 20), que, no entanto, “perde” em termos numéricos absolutos (8.585) para o Município de São Paulo, o qual, de acordo com a tabela 19, possui 19.593 ser-

vidores com tal formação, mas, conforme dito, não em termos percentuais, pois este número representa para a realidade paulistana apenas 14,2% dos servidores.

22. Fonte: Nohara et al., 2013

23. Fonte: Nohara et al., 2013

24. Fonte: Nohara et al., 2013

Grau de instrução	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Porto Velho
Ensino fundamental	8.585	1.965	19.593	3.119	7.093	3.573	758
Ensino médio	13.645	3.994	30.883	11.813	12.049	9.516	5.113
Ensino superior completo	10.820	3.923	86.366	15.739	11.134	13.897	3.871
Especialização	6.329		1.498	3.716	5.589	1.361	1.910
Mestrado			340	205	172	144	36
Doutorado			291	12	25	6	5
Total	39.379	9.882	138.971	34.604	36.062	28.497	11.693

**Tabela 19.** Qualificação em função do grau de instrução: municípios-capitais.<sup>24</sup>

Grau de instrução	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Porto Velho
Ensino fundamental	21,8	19,9	14,2	9,0	19,6	12,6	6,5
Ensino médio	34,7	40,4	22,2	34,1	33,4	33,4	43,7
Ensino superior completo	27,5	39,7	62,1	45,5	30,9	48,8	33,1
Especialização	16,0	0,0	1,1	10,8	15,5	4,9	16,4
Mestrado	0,0	0,0	0,2	0,6	0,5	0,5	0,3
Doutorado	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Tabela 20.** Distribuição percentual do grau de instrução: municípios-capitais.<sup>25</sup>

Também nos Estados há, conforme as tabelas 21 e 22, o predomínio de servidores com formação de ensino médio e superior completo, sendo que no Mato

Grosso e em Minas Gerais há percentual considerável de servidores especialistas, respectivamente, 26,5% e 22,2%.

Grau de instrução	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Porto Velho
Ensino fundamental	21,8	19,9	14,2	9,0	19,6	12,6	6,5
Ensino médio	34,7	40,4	22,2	34,1	33,4	33,4	43,7
Ensino superior completo	27,5	39,7	62,1	45,5	30,9	48,8	33,1
Especialização	16,0	0,0	1,1	10,8	15,5	4,9	16,4
Mestrado	0,0	0,0	0,2	0,6	0,5	0,5	0,3
Doutorado	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Tabela 21.** Qualificação em função do grau de instrução: Estados/DF/União.<sup>26</sup>

O ente federativo que tem o maior número de servidores titulados com pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) é a União, totalizando 15,5% de seus servidores públicos, o que corresponde a 91.080 mestres e doutores, curiosamente tal número

corresponde quase que a totalidade de servidores do Estado de Goiás (94.165).

25. Fonte: Nohara et al., 2013

26. Fonte: Nohara et al., 2013

Grau de instrução	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Ensino fundamental	4,5	16,7	4,4	8,9	10,6	8,7
Ensino médio	45,9	20,3	37,1	38,2	31,0	28,3
Ensino superior completo	36,7	61,7	29,5	45,4	35,7	43,7
Especialização	11,5	1,3	26,5	6,2	22,2	3,8
Mestrado	1,2	0,0	2,0	1,0	0,5	6,2
Doutorado	0,2	0,0	0,5	0,3	0,0	9,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Tabela 22.** Distribuição percentual do grau de instrução: municípios-capitais.<sup>27</sup>

## 5 Proposta de alteração normativa pela criação do Plano de Gestão da Força de Trabalho

A análise dos dados sugere o predomínio dos servidores estatutários, de classes salariais mais baixas, sendo de acentuada heterogeneidade os patamares de remuneração bem como a duração das jornadas de trabalho, que varia em função das práticas de gestão dos diversos entes federativos.

Outra questão que foi refletida na própria realização da pesquisa, com base nas dificuldades enfrentadas na obtenção dos dados requisitados às secretarias de gestão: não obstante a existência de uma Lei de Acesso à Informação, muitos entes, se não tinham organizado, provavelmente não desejaram compartilhar dos dados que dispunham sobre sua força de trabalho.

Dos que forneceram, houve ainda alguns dados inconsistentes, a exemplo das maiores e menores remunerações do Distrito Federal, sendo a maior acima do teto e a menor abaixo do salário mínimo, o que revela se não a presença de explícitas inconstitucionalidades, ao menos a falta de preparo técnico daquele que lançou os dados no formulário da pesquisa, uma vez que se há verbas indenizatórias, por exemplo, que poderiam elevar o valor, elas não poderiam ter sido lançadas neste campo da pesquisa. Estes fatos são indiciários de que há lacunas na organização pla-

nejada da gestão.

Restou ainda não integralmente refletida uma questão que se considera fundamental à eficiência do Estado: de que forma a ação da força de trabalho, dentro da estruturação jurídica das funções públicas, estaria correlacionada com as políticas de Estado, isto é, com as obrigações e finalidades públicas determinadas também a partir das necessidades coletivas circunstanciais e concretas expressas em políticas públicas?

Entende-se ser imprescindível para a eficiência e a legitimidade do Estado que a gestão dos servidores públicos tenha interconexão com o compromisso de metas e tarefas explicitadas em políticas públicas, ou seja, que, para além da simples manutenção do aparato estatal, haja também a articulação rumo à eficaz execução de suas relevantes atribuições.

Para tanto, faz-se necessário (re)pensar a estruturação normativa das carreiras públicas e sua relação com um procedimento de desempenho rumo à progressiva capacitação e orientação dos servidores. A força pública de trabalho precisa estar vinculada a compromissos de interesses públicos, sendo estes dissociados, por óbvio, dos interesses “político-clientelistas”, pois se a atuação estatal é controlada sob o prisma das contratações, dos procedimentos

27. Fonte: Nohara et al., 2013

e das despesas, também os servidores públicos que realizam esta atuação precisam estar sob a ótica do acompanhamento e da orientação, o que não ocorre, dada ausência de articulação jurídica entre os compromissos das políticas públicas da agenda do Estado e os estímulos por sanções premiais presentes nas avaliações de desempenho.

O modelo de Administração Pública eficaz e simultaneamente respeitadora da dignidade dos servidores públicos implica que a organização do serviço público, ao invés de se pautar em metas genéricas ou em avaliações de desempenho meramente pró-forma, seja afinada com a regulação da vida profissional dos servidores públicos, permitindo-lhes, com clareza, reconhecer suas funções, responsabilidades, direitos, deveres, e, principalmente, seu papel em relação aos interesses públicos cambiantes, por meio de investimentos em capacitação e em sanções premiais em ascensões meritocráticas.

Como o intuito do edital especial nº 001/2012 era também o de que se apresentassem sugestões para o aperfeiçoamento da produção legislativa, estimulada no seio da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, via Projeto Pensando o Direito, a partir do quadro normativo e fático evidenciado, com auxílio da pesquisa empírica, apresentou-se como resultado da pesquisa a sugestão de criação do seguinte mecanismo jurídico: o estabelecimento, por lei complementar, de um Plano de Gestão da Força de Trabalho nas Administrações Públicas dos Entes Federativos, extraíndo-se daí planos anuais e plurianuais como forma de gestão estratégica de pessoal e alcance de uma maior eficiência das políticas públicas.

O plano proposto poderia ser instrumentalizado por proposta de emenda à Constituição, estabelecendo genericamente a previsão da necessidade de planejamento da força de trabalho, para depois haver a criação da mencionada lei complementar.<sup>28</sup>

A principal contribuição do plano seria a formulação de um inventário pormenorizado da situação funcio-

nal dos servidores, com a qualificação e capacitação, estratégico para o uso racional dos recursos humanos na articulação com as políticas públicas, o que três-terços das secretarias de gestão dos 54 entes federativos pesquisados não demonstrou ter, ou caso tenha, não demonstrou vontade de compartilhar com os pesquisadores.

O plano tem potencial de ser relevante para que as avaliações de desempenho sejam elaboradas em sintonia com a capacidade e qualificação da força de trabalho disponível. Trata-se, portanto, de solução aventada para combater a falta de vontade de se fornecer os dados da gestão dos servidores, bem como para tornar as práticas administrativas de gestão dos servidores públicos mais racionais, planejadas e meritocráticas.

Frise-se que mesmo diante da efetiva regulamentação da avaliação de desempenho, sua aplicação prática, para que seja equilibrada, deve acompanhar as características das carreiras, sendo a produção também mensurada de forma individualizada, com base nas condições materiais e humanas presentes em cada repartição pública.

Paralelamente ao planejamento “macro”, deve, portanto, haver a individualização da produção em relação às atividades e metas de cada órgão administrativo, evitando-se, na prática, a determinação de metas excessivas ou estabelecidas exclusivamente com critérios quantitativos ou fordistas.

Por conseguinte, o planejamento observaria um razoável grau de abertura, permitindo aos órgãos administrativos compartilharem de suas ações estratégicas na área como ocorre numa discussão orçamentária. É possível, ainda, a previsão de cotas destinadas a operações especiais em planos anuais e plurianuais de gestão da força de trabalho, de iniciativa dos Chefes do Poder Executivo.

## 6 Conclusões

Deve-se enfatizar que a articulação entre as iniciativas do Projeto Pensando o Direito, chamando equipes de pesquisa de diversas localidades do Brasil a engajarem-se em seus editais, em conjunto com a

28. Ambas as propostas que por ora são expostas de forma mais genérica, estão pormenorizadas em Noara et al., 2013, p. 15-93.

Rede de Pesquisa Empírica em Direito, que promove ações significativas que contribuem para a diversificação metodológica das abordagens na área jurídica, imprimindo ao campo do Direito maior cientificidade em suas análises, por meio do estímulo na utilização criteriosa de dados empíricos, foram fundamentais para a elaboração do presente artigo.

O recorte de pesquisa empírica-quantitativa realizado objetivou rascunhar um estado da arte das gestões das forças de trabalho dos entes federativos pesquisados como substrato para análise da suficiência dos mecanismos jurídicos existentes para imprimir maior eficiência à gestão pública do Estado.

Do ponto de vista dos dados analisados, observa-se que, na Administração Direta dos catorze entes participantes, há a preponderância, como regra geral, da adoção do regime estatutário, à exceção de Minas Gerais. Do total de servidores públicos, os dados organizados revelam que há o predomínio das classes remuneratórias mais baixas. As remunerações mínimas são muito próximas do valor do salário mínimo, com exceção da União (que remunera no mínimo acima deste valor).

A União também apresentou os maiores índices de servidores com pós-graduação *stricto sensu*, sendo suas jornadas de trabalho no geral mais longas que as dos demais entes pesquisados.

As remunerações máximas variam muito de ente para ente federativo. Note-se que o Distrito Federal apresentou dados irregulares, pois declarou um valor mínimo muito abaixo do salário mínimo, o que não se aplica ao funcionalismo, tendo em vista a Súmula Vinculante nº 16/STF, e um valor de remuneração máxima bastante superior ao teto constitucional.

A distribuição de carga horária das jornadas de trabalho dos servidores também não é homogênea nas Administrações Públicas dos entes federativos, sendo que enquanto na União e no Distrito Federal há mais jornadas entre seis e oito horas, em Aracajú, por exemplo, 95% dos servidores trabalham em jornada de até seis horas diárias.

Também preocupou a equipe o fato de que em ple-

no vigor da Lei de Acesso à Informação, cerca de três-quartos das secretarias de gestão de servidores contatadas não enredaram esforços significativos no fornecimento dos dados solicitados, apesar da reiterada cobrança feita ao longo de cinco meses, o que é bastante alarmante não apenas para o avanço da pesquisa empírica na área da gestão pública e do Direito Administrativo, mas sobretudo para o exercício da cidadania, pois tais dados deveriam ser públicos.

Observou-se que não há uma gestão pública estratégica da força de trabalho em função das pautas de políticas públicas. Logo, como contribuição para a proposta do Projeto Pensando o Direito, estimulado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, sugeriu-se a criação de um mecanismo jurídico, de previsão constitucional, apto a tornar obrigatória a formulação periódica de um inventário pormenorizado da situação funcional dos servidores, sua qualificação, capacitação, com vistas ao uso racional dos recursos humanos presentes nas Administrações Públicas brasileiras dos entes federativos.

Entende-se, em suma, que o princípio constitucional da eficiência somente alcançará máxima eficácia quando houver um regramento que articule estrategicamente a gestão da força de trabalho das Administrações Públicas com as suas políticas públicas. Por conseguinte, se a força de trabalho das Administrações for articulada desta forma, será possível articular o funcionamento do governo com a Administração Pública e a velocidade de funcionamento da máquina será juridicamente calibrado também em razão das prioridades das agendas das políticas públicas.

Para tanto, propõe-se que haja a edição de lei complementar estabelecendo parâmetros genéricos de avaliação periódica de desempenho. Paralelamente, cada órgão deve editar regramento próprio, ajustado às suas realidades concretas, por meio de critérios específicos, o que resguarda as realidades distintas no âmbito da autonomia federativa.

A proposta desta pesquisa de elaboração de um Plano de Gestão da Força de Trabalho, inspirado nas práticas orçamentárias, viabilizaria o planejamento periódico simultaneamente revisto com base em

adaptações às necessidades públicas cambiantes. A avaliação periódica de desempenho deve ser vista da perspectiva de instrumento apto a promover o desenvolvimento das atribuições funcionais, estimulando nos servidores públicos capacidade de iniciativa, adaptabilidade e trabalho em equipe como condições de ascensão funcional, dentro do viés da sanção positiva ou premial. Retira-se, portanto, da avaliação o viés exclusivamente punitivo, conforme regramento constitucional da Emenda Constitucional nº 19/98, orientando-a ao estímulo meritocrático de um trabalho comprometido.

Logo, a solução encontrada pela equipe de pesquisa que se desenvolveu entre os anos de 2012-2013 no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho, foi no sentido de oferecer um produto normativo inovador e que provoque não apenas a articulação da gestão dos recursos humanos com as demandas das políticas públicas, ponto que não foi detidamente considerado quando da última Reforma Administrativa brasileira, mas que provoque também o aprofundamento da democracia no planejamento estatal.

////////////////////////////////////

## 7 Referências

- Abrucio, F. L. (2006). Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Bandeira de Mello, C. A. (2008). Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros.
- Beltrão, H. (1968). Reforma Administrativa. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional.
- Bercovici, G. (2005). Constituição econômica e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros.
- Bersch, K.; Praça, S.; Taylor, M. M. (2013). State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. Paper presented at The Latin American Studies Association Conference. Washington. Disponível em [http://cepesp.files.wordpress.com/2013/06/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1\\_lasa.pdf](http://cepesp.files.wordpress.com/2013/06/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1_lasa.pdf)
- Bresser-Pereira, L. C.; & Spink, P. (2006). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Bucci, M. P. D. (2002). Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva.
- Dallari, D. A. (1986). O Estado federal. São Paulo: Ática.
- Di Pietro, M. S. (2012). Direito Administrativo. São Paulo: Atlas.
- Gabardo, E. (2002). Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo: Dialética.
- Geddes, B. (1994). Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. California Series on Social Choice and Political Economy, 5. Los Angeles: University of California Press.
- Martins Júnior, W. P. (2009). Remuneração dos agentes públicos. São Paulo: Saraiva.
- Matias Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. Revista de Administração Pública, 42 (1), 61-62.
- Nielsen, L. B. (2010). The need for multi-method approaches in empirical legal research. In. P. Cane & H. M. Kritzer (eds.). The Oxford Handbook of Empirical Legal Research (pp. 951-975). UK: Oxford University Press.
- Nohara, I. P.; & Marrara, T. (2009). Processo administrativo. São Paulo: Atlas.
- Nohara, I. P. (2012). Reforma Administrativa e Burocracia. São Paulo: Atlas.
- Nohara, I. P., & Parreira, L. (2012). Entropia e antropofagia no Castelo de Kafka: reflexões sobre a desfuncionalização burocrática à luz da racionalização extrema do direito público. In M. C. Galuppo; W Madeira Filho (eds.). Direito, Arte e Literatura (pp. 60-77). Florianópolis: Funjab.
- Nohara, I. P.; Silveira, V. O.; Meyer-Pflug, S. R.; Bittencourt, D. A.; Parreira, L.; Richardo, R. L. M.; Oliveira, A. N.; Tsukada, E. M.; Cobellis, G. (2013). Gestão pública da força de trabalho entre os entes federativos da Administração Pública. Série Pensando o Direito (49-I), 15-93. Disponível em <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2013/11/Volume-49-I-UFPI-Desapropria%C3%A7%C3%B5es-rurais.pdf>
- Weber, M. (1999). Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília.

Data de submissão/Submission date: 15.01.2014

Data de aceitação para publicação/Acceptance date: 08.07.2014