

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DO SERVIÇO PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA

2024



AUTOR: FELIPE DRUMOND
EDITOR: MARIANO LAFUENTE



BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Diagnóstico institucional do serviço público na América Latina

Brasil (2024)

Autor: Felipe Drumond

Editor: Mariano Lafuente

**Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Drumond, Felipe.

Diagnóstico institucional do serviço público na América Latina: Brasil 2024 / Felipe Drumond;
editor, Mariano Lafuente.

p. cm. - (Monografia do BID ; 1187)

Inclui referências bibliográficas.

1. Civil Service-Brazil. 2. Public administration-Brazil. 3. Social participation-Brazil. 4. Human capital-Brazil. I. Lafuente, Mariano, editor. II. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Inovação para Servir ao Cidadão. III. Título. IV. Série.

IDB-MG-1187

Códigos de Classificação JEL: H10, H11, J45

Palavras-chave: emprego público, gestão pública, recursos humanos, Brasil, serviço civil

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Os termos e condições indicados no link URL devem ser atendidos e o respectivo reconhecimento deve ser concedido ao BID.

Além da seção 8 da licença acima, qualquer mediação relacionada a disputas decorrentes de tal licença deve ser conduzida de acordo com as Regras de Mediação da OMPI. Qualquer controvérsia relacionada ao uso das obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente deverá ser submetida à arbitragem de acordo com as regras da Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID, serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não estão autorizados como parte desta licença.

Note-se que o link da URL inclui termos e condições que são parte integrante desta licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Resumo*

O presente diagnóstico descreve os resultados da avaliação do serviço civil do Brasil, realizada em 2023. Fundamentou-se no quadro metodológico elaborado em 2002 e nas boas práticas descritas na Carta Ibero-Americana da Função Pública (CLAD; ONU, 2003), que todos os países da América Latina subscreveram como o padrão ao qual a gestão do serviço civil deveria se orientar. O quadro metodológico foi aplicado na avaliação de 22 países da América Latina e do Caribe entre 2002 e 2005, incluindo o Brasil. O relatório de situação do serviço civil deste país, concluído e publicado em 2014, constitui a linha de base com a qual são comparados, no presente diagnóstico, os avanços e os desafios ainda pendentes em termos de profissionalização do serviço civil.

* Este estudo foi elaborado por Felipe Drumond (consultor) e coordenado e editado por Mariano Lafuente (IFD/ICS). O documento se beneficiou dos comentários coordenados pela servidora Maria da Penha Barbosa da Cruz, Sandra Naranjo Bautista (IFD/ICS), Luciano Strazza (consultor). A equipe do BID agradece ao governo do Brasil e, em particular, às equipes da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), Secretaria de Relações de Trabalho (SRT), Secretaria Extraordinária para a Transformação do Estado (SETE) e Secretaria de Gestão e Inovação (SEGES) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) pelo apoio fornecido para a realização deste relatório. Por fim, a equipe agradece à Carla Calero (IFD/ICS) e Sarah Schineller (IFD/ICS) que colaboraram com a coordenação editorial deste estudo.

Sumário

Resumo executivo.....	5
1. Introdução	9
1.1. Contexto institucional.....	9
1.2. Antecedentes do serviço público.....	11
1.3. Principais atores institucionais relacionados às políticas de pessoal.....	13
2. Análise dos subsistemas	25
2.1. Planejamento da Força de Trabalho.....	25
2.2. Organização do Trabalho.....	43
2.3. Gestão do Emprego.....	47
2.4. Gestão do Desempenho	58
2.5. Gestão da Compensação.....	62
2.6. Gestão do Desenvolvimento	74
2.7. Gestão das Relações Humanas	81
2.8. Capacidade de Gestão de Pessoas do Órgão Central e das Unidades de RH.....	87
3. Políticas de diversidade no setor público.....	90
4. Índices de avaliação do sistema de gestão de recursos humanos.....	100
4.1. Índice do Serviço Público	102
4.2. Eficiência	102
4.3. Mérito.....	103
4.4. Consistência estrutural	104
4.5. Capacidade funcional.....	105
4.6. Capacidade integradora	108
5. Conclusões	109
6. Recomendações.....	113
7. Referências.....	117
Referências Bibliográficas.....	117
Marcos Legais	121
Entrevistas	125

Resumo executivo

A excelência dos serviços públicos é um dos fatores cruciais que explicam a capacidade do Estado em fornecer bens e serviços de melhor qualidade, contribuindo para o crescimento econômico, redução da pobreza e o fortalecimento da confiança na gestão governamental. Este cenário pressupõe que um dos desafios mais significativos no âmbito público é a aplicação de uma gestão estratégica, alinhando as atividades dos servidores públicos com a estratégia institucional e as prioridades do governo, de maneira integral. Isso envolve a combinação de políticas abrangentes, incluindo planejamento, recrutamento, gestão de desempenho, desenvolvimento profissional e incentivos, entre outros, para fortalecer o serviço público.

Nesse contexto, em 2004, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apoiou o desenho e a implementação de uma metodologia para avaliar a qualidade da gestão de recursos humanos no serviço público. Essa abordagem foi alinhada aos princípios da Carta Ibero-Americana da Função Pública e às boas práticas internacionais. As avaliações resultantes, conduzidas pelo menos uma vez em 23 países da América Latina e do Caribe, desempenharam um papel fundamental na definição de agendas de fortalecimento que contribuíram para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, por meio de uma gestão mais estratégica e abrangente dos recursos humanos. O presente relatório traz uma nova avaliação do serviço público do Governo Federal brasileiro, considerando as edições anteriores realizadas em 2003 e 2014. Assim, quase uma década após a última medição, a avaliação global do país registra uma melhoria. A pontuação do índice agregado evoluiu de 63¹ para 68 pontos, mantendo-se acima da média regional e ficando apenas atrás do Chile. (ver Tabela 1)

¹ Por um erro na apuração do índice de Consistência Estrutural e Capacidade Funcional, no resultado do relatório de 2014, a pontuação do índice agregado foi de 65, quando, na verdade, seria de 63. Essa informação foi corrigida nesta edição, com o subsequente ajuste do índice de Consistência Estrutural (de 63 para 60) e Capacidade Funcional (de 63 para 57).

Tabela 1. Evolução dos índices de qualidade do serviço público e dos subsistemas de gestão de recursos humanos, 2004-2023

Índice de Qualidade do Serviço Público	2004	2013	2023	Diferença 2013-2023
Desenvolvimento do Serviço Público (índice agregado)	64	63	68	5
Eficiência	55	50	55	5
Mérito	93	93	93	0
Consistência Estrutural	63	60	65	5
Capacidade Funcional	61	57	60	3
Capacidade Integradora	50	55	65	10
Planejamento de Recursos Humanos	60	60	73	13
Organização do Trabalho	60	60	60	0
Gestão do Emprego	80	73	73	0
Gestão do Desempenho	47	47	53	5
Gestão da Compensação	60	45	40	-5
Gestão do Desenvolvimento	72	72	72	0
Gestão das Relações Humanas e Sociais	50	55	65	10
Capacidade de Gestão de Pessoas do Órgão Central e das Unidades de RH	50	50	60	10

Fonte: elaboração própria (2023).

Em linhas gerais, no contexto regional, o país continua se destacando pela base de seu serviço público profissional, composta por quadros permanentes e selecionados pelo mérito. Essa característica foi essencial para percepção de qualidades do sistema de gestão de pessoas fundamentais para os avanços obtidos, como: (I) capacidade de aprendizado; (II) estratégia de contorno de limitações legais; e (III) criação de redes de suporte para implementação em larga escala. Alguns desses principais ganhos podem ser sintetizados como:

- **Planejamento de Recursos Humanos:** foi desenvolvido um método e tem se avançado na implementação do dimensionamento da força de trabalho (presente em 61 órgãos). O nível de formação dos quadros tem avançado, com carreiras de nível superior sendo o foco de contratações, e diversos cargos de níveis fundamental e médio têm sido extintos. Houve também melhorias na estruturação e disponibilização de dados;
- **Gestão do Desempenho:** embora continuem havendo diversas avaliações sobrepostas, um novo modelo criado, o Programa de Gestão de Desempenho (PGD), possibilitou a instauração, em larga escala, de um instrumento que provesse uma avaliação de performance de forma mais fidedigna, superando a lógica existente de avaliações “proforma”;

- **Gestão do Desenvolvimento:** o desenvolvimento da nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) trouxe uma nova abordagem para o tema, se distanciando da lógica difusa de plano de capacitações e mapeamento de competências até então vigente. Com base nela, os órgãos formulam planos específicos e são obtidos subsídios centrais para elaboração de formações pela Escola Nacional de Administração Pública - Enap;
- **Gestão das Relações Humanas:** foi realizada a primeira pesquisa de clima organizacional para todo o Executivo Federal em 2020. Os resultados desse trabalho levaram ao desenvolvimento de formações específicas para setores com baixa performance. O governo está desenvolvendo um novo modelo da avaliação, a ser aplicado de forma perene;
- **Capacidade do Sistema de RH:** houve um aprimoramento na definição de responsabilidades centrais e setoriais nas diversas áreas de gestão de pessoas. O programa TransformaGov instrumentalizou a concepção de que o órgão central deve apoiar a modernização das demais áreas do governo, servindo como uma plataforma de suporte a implantação do dimensionamento da força de trabalho, da PNDP e do PGD.

Ao mesmo tempo, a persistência de alguns desafios agrava situações já identificadas nos últimos relatórios. De alguma forma, trata-se de questões que acabam por resultar na limitação da capacidade do próprio sistema de mérito. São pontos que geram distorções na vida funcional dos quadros efetivos e coíbem a profissionalização de postos mais elevados. Dentre eles, se destacam:

- **Organização do Trabalho:** continua não havendo um modelo de classificação e hierarquização dos cargos efetivos. Isso faz com que ao longo do Executivo Federal sejam observadas carreiras com atividades similares e remunerações bastante distintas. Tal fator foi associado por uma pesquisa (Correa et al., 2020) a desmotivação de servidores, reforçando a gravidade do tema;
- **Gestão do Emprego:** os cargos de direção continuam sendo de livre indicação. As tentativas de restringir essa característica seguem sendo voltadas a aumentar a sua ocupação por servidores efetivos. Avançou-se em processos seletivos restrito a tais quadros, não priorizando seleções abertas e universais. Ainda não foi regulamentado o desligamento por insuficiência de desempenho, previsto na Constituição desde 1998;
- **Gestão da Compensação:** os salários praticados no Executivo Federal são distantes da realidade do setor privado e dos demais executivos estaduais e municipais. Em ordem inversa, houve uma piora da remuneração dos cargos comissionados, que indicam estar aquém dos valores praticados no mercado para tais níveis. A estrutura de fragmentação salarial de tabelas específicas por

carreira permanece facilitando uma política remuneratória que se demonstrou historicamente desigual e causadora de distorções.

Diferente dos avanços obtidos, que de forma geral contornaram dificuldades de aprovação de legislações e não geravam grandes conflitos, esses desafios contam uma grande complexidade de viabilização. Os avanços nesse tema trazem a necessidade de trabalho em conjunto e criação de uma visão de transformação coletiva, compartilhada entre os principais atores relacionados à pauta de recursos humanos. Logo, a base para que sejam priorizados parte justamente de seu entendimento comum, a fim de quem possam constituir o centro de uma agenda de modernização da gestão pública de pessoal.

1. Introdução

1.1. Contexto institucional

O Brasil é o país latino-americano mais populoso, com mais de 203 milhões de habitantes. Em 2022 ele ocupava a posição da décima primeira maior economia do mundo, com um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 1,920 trilhões (Banco Mundial, 2023). Politicamente, o país se organiza sob um sistema presidencialista, republicano e federal, que compreende três esferas autônomas de governo: a União, os estados e os municípios. A nível nacional, o Poder Legislativo se organiza de forma bicameral. A Câmara dos Deputados é composta por 513 parlamentares, eleitos pelo sistema proporcional, de acordo com o tamanho da população de cada estado. O Senado conta com 81 representantes, 3 para cada um dos 27 estados e Distrito Federal.

Após sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores, ocupados pelo Presidente Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Presidente Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016), o país passou na última década por mudanças de orientação política com o Presidente Michel Temer (2015-2018), do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e o Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), do Partido Liberal (PL). Em 2022, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito para mais um mandato (2023-2026).

Frente à estabilidade proveniente do Plano Real em 1994 e ao crescimento da primeira década do ano 2000, o país passou por um cenário macroeconomicamente adverso no período compreendido pelos últimos 10 anos. Em 2015 e 2016, o PIB brasileiro reduziu, respectivamente, 3,5% e 3,3%, configurando essa como uma de suas piores recessões da história (FMI, 2016). Posteriormente, o crescimento retomou de forma lenta, sustentando taxas de 1,06%, 1,12% e 1,14% entre 2017 e 2019. A pandemia da COVID-19 levou a uma nova recessão em 2020, recuperada pelo crescimento em 2021. Apenas em 2022, com um aumento de 2,9%, o PIB superou em valores reais o montante de 2014. O PIB *per capita*, contudo, é 7,5% menor que o de 2014².

A queda na receita advinda da crise econômica não veio acompanhada da redução da despesa imediata. Com isso, desde 2014 o país tem tido resultados fiscais negativos, resultando no crescimento da dívida pública, que foi de 56,3% do PIB em 2014 para 75,3% em 2019 (Bastos, 2023).

Em meio a esse cenário, programas de reajuste foram desenvolvidos. Um novo regime fiscal, baseado em um teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016) e uma reforma do regime de previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019) foram aprovados. Outras medidas de contenção de despesas de cunho administrativo também foram tomadas, como o congelamento de salário de servidores entre 2019 e 2022. Contudo, o esforço financeiro com gastos sociais advindo da pandemia da COVID-

² Considerando a revisão da estimativa populacional do Censo de 2022 para o ano de 2022.

19 gerou um novo aumento de despesas. Assim, a dívida pública alcançou 89,2% em 2020, retomando para 80,3% e 73,4% com a melhoria do cenário econômico, respectivamente em 2021 e 2022 (Bastos, 2023).

Em 2023 a dificuldade em seguir o regime do teto de gastos levou a aprovação de um regime fiscal (Lei Complementar nº 200/2023) proposto pelo novo governo, em substituição ao teto de gastos. As pressões para melhorar o desempenho das contas públicas têm sido constantes, com a necessidade do retorno de resultados positivos em 2024 sendo alvo do debate político-econômico.

Diferente do cenário perpassado na primeira década dos anos 2000 e até 2014, o mal desempenho da economia e das contas públicas têm gerado pressões por reformas no país que vão além do âmbito fiscal. Neste aspecto, foi aprovada uma reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e tramita no Congresso uma reforma tributária (PEC nº 45/2019) tida como prioridade do Executivo e Legislativo.

A modernização do Estado também tem sido alvo de debates. Uma proposta de reforma administrativa foi apresentada pela última administração (PEC nº 32/2020) e não conta com o apoio do atual governo, estando paralisada no Congresso. O tema, contudo, permanece no debate político. O Presidente da Câmara dos Deputados tem apoiado o texto já em discussão e o executivo indicou estar desenvolvendo uma nova proposta que, não necessariamente, demandará uma Emenda Constitucional³.

Soma-se a esse contexto as mudanças na relação entre os poderes. O Poder Legislativo, até então geralmente classificado como reativo à atuação de um Executivo dominante, assumiu mais protagonismo (Amaral, 2023). Com exceção do governo Temer (2016-2018)⁴, desde o final do primeiro mandato do governo Dilma (2011-2014) os presidentes vêm tendo dificuldades em impor agendas, com a taxa de aprovação dos projetos apresentados pelo executivo caindo sucessivamente (Santos e Luz, 2023). A maneira de funcionamento interna do legislativo também teve mudanças, com mais poder sendo concentrado nos presidentes da Câmara e Senado (Amaral, 2023).

Por trás das propostas de estabilidade macroeconômica e de grandes reformas que vêm dominado a agenda dos últimos anos, o país mantém seus elevados desafios em políticas públicas. Em algumas circunstâncias, a pandemia da COVID-19 e seu legado tem acentuado tais questões.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) apresentou uma estagnação no resultado em 2021, já sob influência das restrições sanitárias. Embora tenha ocorrido um avanço do indicador para o Ensino Médio em 2019, esse nível junto aos anos finais

³ Conforme notícia do portal G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/09/05/governo-nao-apoia-reforma-administrativa-defendida-por-lira-mas-discute-o-tema-diz-ministra.ghtml>>. Consulta realizada em 23/10/2023.

⁴ Deve-se avaliar que o próprio governo Temer ocorre devido ao processo de *impeachment* movido pelo Congresso contra o segundo mandato da presidente Dilma. Dessa forma, o mandato foi relacionado diretamente ao Poder Legislativo.

do Ensino Fundamental segue distante de suas metas na maior parte dos estados e municípios⁵. A saúde lida agora com o legado de exaustão decorrente da pandemia, enquanto assinalou em 2021 seu menor índice de cobertura vacinal em 20 anos⁶. Outro indicador chave, a mortalidade infantil, teve sua evolução praticamente estagnada, com pouca queda mesmo nas regiões em que é mais elevada⁷. Em relação à política de renda o novo governo aprovou um redesenho do Programa Bolsa Família que levou ao aumento do valor do benefício distribuído.

A estabilidade fiscal, o avanço de reformas em temas amplos e a necessidade de melhoria de resultados em políticas sociais são as principais pressões atualmente enfrentadas. Com uma relação de maior dependência do Congresso, esse cenário torna-se ainda mais complexo. Embora a modernização da política de pessoal seja eventualmente vista como uma das reformas necessárias, certamente estará em um ambiente desafiador.

1.2. Antecedentes do serviço público

O objetivo deste relatório, suas análises e as pontuações do índice são voltadas à administração direta do Poder Executivo do Governo Federal brasileiro. Considerando que muitas políticas de gestão de pessoas e seus dados são de caráter geral, abrangendo as demais administrações autárquicas e fundacionais, tal recorte não foi realizado em todo seu conteúdo. Em sua totalidade, o Governo Federal brasileiro contava em setembro de 2023 com 563.485⁸ servidores públicos. Desses, 200.638, aproximadamente 36%, estão na administração direta.

As tentativas de criação de uma burocracia profissional do Brasil remontam aos anos de 1930. A criação de processos de seleção, os concursos públicos, e a concessão de proteção e independência pela estabilidade do emprego não foram universais. Privilegiou-se alguns grupos relacionados a atividades essenciais, com tais práticas ocorrendo, com mais frequência, no Governo Federal, e alguns estados e municípios de maior porte. Assim, ocorria uma dualidade na qual uma administração era composta por áreas profissionais e por setores advindos de nomeações de caráter político (Nunes, 1997).

A Constituição de 1988 foi um marco para a consolidação de um modelo de Estado baseado em um corpo profissional. Seu conteúdo avançou sobre regras gerais do

⁵ De acordo com dados extraídos da divulgação do IDEB pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>>. Consulta realizada em 22/10/2023.

⁶ De acordo com dados extraídos do Data SUS. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/dhdat.exe?bd_pni/cpnibr.def>. Consulta realizada em 22/10/2023.

⁷ Segundo Boletim Epidemiológico, Volume 52, do Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/edicoes/2021-/boletim_epidemiologico_svs_37_v2.pdf>. Consulta realizada em 22/10/2023.

⁸ Segundo dados do Painel Estatístico de Pessoal (2023).

funcionalismo público, estabelecendo o vínculo efetivo, sem prazo para fim, como o meio pelo qual os serviços públicos deveriam ser prestados. A ocupação dessas posições seria condicionada à realização dos concursos públicos, processos abertos de seleção. Essas regras foram universais, compreendendo as três esferas (União, estados e municípios) e três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) (Abrucio, Petroti e Pó, 2010).

Foram também previstas as contratações temporárias, cuja diretriz foi de que fossem feitas em caráter de exceção, também devendo contar com processo de seleção. Contudo, os princípios do sistema de mérito não foram previstos para outra possibilidade de atuação no serviço público, os cargos de direção e assessoria. Para eles ficou estabelecida a livre indicação e nomeação advinda do titular de cada poder. A única medida de restrição de um possível caráter arbitrário foi a obrigação da definição de um percentual de ocupação por servidores efetivos em cada ente.

Outras duas diretrizes Constitucionais levaram a mudanças na organização da força de trabalho do Estado brasileiro: o caráter universal das políticas públicas e um aumento do papel dos municípios. Dessa forma, em cumprimento à Agenda Constitucional, o que se viu nas últimas décadas foi um grande crescimento da burocracia vinculada ao poder local. Segundo o Atlas do Estado Brasileiro (2023), em 1988 os municípios empregavam 1,56 milhões de pessoas, valor que passou para 6,67 milhões em 2021. Com isso, eles saltaram de 32,2% para 61,6% do total da força de trabalho no período. Entre o mesmo espaço temporal, o Governo Federal gradativamente perdeu espaço, reduzindo sua participação de 18,3% para 7,9% do total de funcionários públicos do país.

Em um contexto latino-americano, o modelo adotado colocou o Brasil como tendo um dos serviços públicos considerado dentre os mais meritocráticos da região⁹. Contudo, algumas características desse desenho não são enxergadas unanimemente como positivas dentro do país.

Duas tentativas de reformas Constitucionais impetradas tiveram, em sua origem, a tentativa de flexibilização do emprego público. A primeira delas, ainda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) em 1995, buscou possibilitar contratações no regime adotado no mercado privado¹⁰ e a criação de incentivos e regras associadas ao desempenho, dentre outros pontos. O texto final aprovado em 1998 (Emenda Constitucional nº 19/1998) representou uma versão reduzida dos propósitos iniciais, cujo um de seus pontos principais, o desligamento por desempenho insuficiente, até o momento não foi regulamentado. A outra iniciativa foi feita pelo último governo do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022). O texto inicial da PEC nº

⁹ Conforme auferido pelas últimas duas edições das séries de relatórios de diagnóstico institucional de países da América-latina (BID, 2006; 2014).

¹⁰ Regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

32/2020 trazia uma grande revisão do modelo de emprego, mantendo a estabilidade funcional apenas para carreiras que seriam enquadradas como exclusivas de Estado. Com tramitação paralisada na Câmara dos Deputados, o relatório submetido à aprovação do plenário desta Casa já havia retomado um desenho mais próximo do atual regime de emprego público presente na Constituição.

Por outro lado, conforme apontado pelo último relatório (Llano, 2014), os sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) não demonstraram grandes ímpetus de reforma no tema. Isso não significa que não ocorreram mudanças. Nos anos 2000 a criação de carreiras especializadas e a realização de concursos públicos contribuiu para o aumento da capacidade e entrega de políticas públicas em algumas áreas (Gomide e Pires, 2014). Além disso, conforme será apresentado no relatório, em distintos governos dos últimos dez anos foram desenvolvidos aprimoramentos em diversas políticas de pessoas, como planejamento da força de trabalho, seleção para cargos de direção, desempenho e desenvolvimento.

Não partindo necessariamente de mudanças no regime de emprego público, outros estudos têm aprofundado as necessidades de mudanças e evoluções em componentes do sistema de mérito presente. Alguns dos pontos centrais elencados tem sido a padronização salarial e simplificação do sistema de carreiras (Banco Mundial, 2019; Movimento Pessoas à Frente, 2022b; OCDE, 2023) e a profissionalização da camada dos cargos de direção (Pacheco e Debonis, 2010; OCDE, 2019; Movimento Pessoas à Frente, 2022a). Há ainda uma agenda relacionada a gênero, raça e diversidade no serviço público no qual novos estudos têm demonstrado a centralidade de avanços (Naranjo Bautista et al., 2022; Pinheiro, 2023).

1.3. Principais atores institucionais relacionados às políticas de pessoal

Criado em 2023, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) é o órgão responsável pela gestão de pessoas no Governo Federal. Nele, estão localizadas três secretarias chave para a área. A Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) atua nos processos funcionais centrais de recursos humanos, como concursos públicos, desenho de carreiras, política de desempenho, desenvolvimento e movimentação de pessoal. A Secretaria de Relações de Trabalho (SRT) é responsável pelas políticas de saúde funcional, negociações salariais e relação com sindicatos. Por fim, existe uma secretaria cuja atribuição específica é a elaboração de propostas de reforma que envolvam o tema, a Secretaria Extraordinária para a Transformação do Estado (SETE).

Esse modelo atual de organização do tema de gestão de pessoas é ímpar na trajetória recente da administração pública brasileira. Não houve, até então, um Ministério dedicado apenas ao tema de gestão, sendo ele associado ao papel de planejamento durante os governos Dilma (2011-2014 e 2015-2016) e Temer (2016-2018). Durante o governo Bolsonaro esse papel estava contido em uma secretaria especial, no então

existente Ministério da Economia, também responsável pela receita, Tesouro e trabalho, dentre outros. A nível de secretaria, no lugar da distribuição de responsabilidades das atuais três, a gestão de pessoas também havia sido concentrada em apenas uma.

Paralelamente, outras secretarias do MGI também se relacionam com o tema da gestão de pessoas. A Secretaria de Gestão e Inovação (SEGES) conta com um setor responsável pela gestão das carreiras transversais. Já a Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC) coordena as políticas relacionadas às atividades de área meio, incluindo atividades administrativas de recursos humanos.

Tabela 2. Resumo dos principais achados por subsistemas (informe de 2014 e de 2024)

SITUAÇÃO EM ABRIL DE 2013 (Informe de 2023)	SITUAÇÃO EM MAIO DE 2023 (Informe de 2024)
Planejamento da Força de Trabalho	
<p>Pontuação: 60</p> <p>Coerência Estratégica</p> <ul style="list-style-type: none"> • O Plano Plurianual (PPA) continua sendo a principal ferramenta de planejamento, mas sua articulação com o planejamento estratégico das organizações é variável; • A centralização do planejamento dificulta a gestão estratégica de pessoas em nível jurisdicional. <p>Informação básica para tomada de decisões em gestão de recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • O principal sistema de informação (SIAPE) fornece informações adequadas sobre o tamanho e os custos da equipe; no entanto, continua desatualizado em termos tecnológicos e funcionais. Está sendo desenvolvido um sistema de informação abrangente e unificado para substituir o SIAPE. <p>Eficácia do planejamento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desigualdade na distribuição de pessoal, agravada pela alta rotatividade de agentes; • Aumento do tamanho da equipe e dos gastos com pessoal em termos nominais. No entanto, as despesas com pessoal em relação ao PIB permaneceram estáveis, e os gastos com pessoal em relação às despesas totais diminuíram; • Persiste uma tendência para o aumento do nível de instrução dos agentes; 	<p>Pontuação: 73</p> <p>Coerência Estratégica</p> <ul style="list-style-type: none"> • O Plano Plurianual (PPA) continua sendo a principal ferramenta de planejamento, mas por apoio de um programa central, o TransformaGov, foi prestado suporte a realização de planejamentos estratégicos pelos órgãos; • Foi desenvolvido uma metodologia e um sistema tecnológico de planejamento da força de trabalho. A área central de gestão de pessoas tem apoiado os órgãos em sua implementação. <p>Informação básica para tomada de decisões em gestão de recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • As tentativas de substituição integral do SIAPE não foram bem-sucedidas, havendo alguns módulos do novo sistema (Sigepe) em funcionamento; • Contornando o <i>backoffice</i> foram utilizadas estratégias de transformação digital para obtenção de avanços no tema. Foi criado um aplicativo para solicitação de serviços de RH (sougov) que também tem servido para atualização de dados cadastrais. Além disso, desenvolveu-se um <i>data warehouse</i> (DW) com dados de pessoal e um BI para realização de consultas (painel estatístico de pessoal - PEP); • Já em 2023 um observatório (observatório de pessoal) para centralização de informações e estudos sobre gestão de pessoas do Governo Federal.

SITUAÇÃO EM ABRIL DE 2013 (Informe de 2023)	SITUAÇÃO EM MAIO DE 2023 (Informe de 2024)
<p>Planejamento integral da gestão de recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> O perfil das áreas responsáveis pela gestão de pessoas continua sendo predominantemente operacional. 	<p>Eficácia do planejamento</p> <ul style="list-style-type: none"> Déficit significativo de pessoal nos últimos 5 anos, concentrado na administração direta, devido a não abertura de concursos e as aposentadorias; Redução das despesas de pessoal nos últimos cinco anos proporcionada pela reforma da previdência, congelamento salarial, abertura de poucos concursos públicos e conseqüente redução de pessoal ativo; A tendência para aumento do nível de instrução continua. Isso é favorecido por algumas carreiras, mesmo de nível médio, incentivarem a realização de formações (graduação, pós-graduação, mestrado etc.) como critério para promoção; Ocorreu um processo sistemático de extinção de cargos de nível fundamental e médio. Existe a concepção de não serem abertos concursos para carreiras que não sejam de nível superior; Em relação à sociedade, existe uma desigualdade na composição da força de trabalho do Governo Federal em relação ao gênero e sexo. Os homens brancos são significativamente a maior parte, seguido pelas mulheres brancas. Já os homens negros e mulheres negras representam a menor parte, mesmo se considerando sua representatividade nesses grupos no mercado de trabalho. <p>Planejamento integral da gestão de recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> O perfil das áreas responsáveis pela gestão de pessoas continua sendo predominantemente operacional, com a ferramenta de dimensionamento e planejamento da força de trabalho apontando que em média 72% dos esforços médios são dessa natureza;

SITUAÇÃO EM ABRIL DE 2013 (Informe de 2023)	SITUAÇÃO EM MAIO DE 2023 (Informe de 2024)
	<ul style="list-style-type: none"> As mudanças políticas dos últimos 10 anos refletiram na frequente criação e extinção de Ministérios/órgãos, o que dificultou o trabalho das áreas de RH desses locais.
Organização do Trabalho	
<p>Pontuação: 60</p> <p>Qualidade da estrutura de cargos de trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> Ainda não existe um sistema formal e unificado de classificação de cargos; Foram projetados cargos mais genéricos e flexíveis para evitar problemas associados aos cargos com descrições mais específicas; Também persistem problemas de redistribuição de pessoal associados à especificidade dos cargos, e surgem dificuldades para atrair e reter candidatos devido à existência de cargos com atribuições excessivamente genéricas; Alguns organismos definiram perfis de competências, mas não são utilizados nos processos de recrutamento, pois exigem instrumentos de seleção que podem ser questionados judicialmente devido à sua subjetividade. 	<p>Pontuação: 60</p> <p>Qualidade da estrutura de cargos de trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> Continua não existindo um sistema formal e unificado de classificação de cargos; Foi realizado um esforço de criação de competências padrões, mas ainda sem reflexo no tema; A falta de uma estrutura padrão de organização de cargos reflete na dimensão financeira. São encontradas carreiras com atribuições similares, mas remunerações (salário inicial, final e amplitude) distintas. Tal fator foi associado por uma pesquisa (Correa et al., 2020) a desmotivação de servidores, reforçando a gravidade do tema; Percepção de que a desvalorização da remuneração dos cargos de direção levou a uma degradação da relação entre complexidade e salário.
Gestão do Emprego	
<p>Pontuação: 73</p> <p>Igualdade e mérito no acesso</p> <ul style="list-style-type: none"> O acesso a cargos permanentes e temporários ocorre por meio de processos competitivos e transparentes, com mecanismos de ação afirmativa previstos. Não existem procedimentos formais para o preenchimento de cargos de direção ou funções gratificadas; 	<p>Pontuação: 73</p> <p>Igualdade e mérito no acesso</p> <ul style="list-style-type: none"> O acesso a cargos efetivos e temporários continua sendo feito por processos competitivos e transparentes; Os cargos de direção e funções gratificadas continuam sendo de natureza de indicação direta, mas têm ocorrido mudanças no tema. Foi aumentada a quantidade dessas posições reservadas para servidores efetivos (funções

SITUAÇÃO EM ABRIL DE 2013 (Informe de 2023)	SITUAÇÃO EM MAIO DE 2023 (Informe de 2024)
<ul style="list-style-type: none"> A reserva de cargos para serem ocupados por servidores de carreira tem sido usada como medida para evitar a politização do sistema de preenchimento de cargos diretos DAS. <p>Qualidade do recrutamento e da seleção</p> <ul style="list-style-type: none"> Os instrumentos vigentes apenas permitem avaliar o conhecimento e as credenciais formais dos candidatos, restringindo a possibilidade de avaliar o grau de adequação do perfil do ocupante do cargo. <p>Mobilidade</p> <ul style="list-style-type: none"> A rigidez das carreiras limita o uso dos mecanismos de mobilidade funcional existentes. Cargos DAS e funções comissionadas oferecem oportunidades de mobilidade. A candidatura em novos concursos é o principal fator de rotação de funcionários. O sistema continua caracterizado por uma alta estabilidade. <p>Desvinculação e Desligamento.</p> <ul style="list-style-type: none"> Desde 1998, o desligamento por mau desempenho está previsto, mas ainda não foi implementado. 	<p>gratificadas), sendo incentivado a realização de processos seletivos fechados para a sua ocupação. Paralelamente, também foram estabelecidas diretrizes legais sobre a possibilidade de realização de processos de seleção. Existiram iniciativas de realização de seleções abertas, mas com menos ênfase do que as voltadas a ocupação pelos quadros permanentes.</p> <p>Qualidade do recrutamento e da seleção</p> <ul style="list-style-type: none"> Os concursos mantiveram sua natureza, voltados apenas para a avaliação de conhecimentos formais, nível de escolaridade e tipo de formação. Novos estudos têm reforçado as falhas e limitações desse sistema (Fontainha et al., 2014; Coelho e Menon, 2018). O governo está desenvolvendo um concurso público unificado e avalia mudanças mais significativas no modelo. Foi implementada uma reserva de vagas via aprovação de uma lei para pessoas negras (20% do total de cada concurso para mais de 3 vagas). No entanto, em alguns casos a regra foi evitada pela realização de seleções com uma quantidade de vagas inferior ao limite mínimo. A redução de concursos nos últimos anos também limitou os efeitos da legislação. O atual governo está em processo de revisão e aprimoramento dessa norma. <p>Mobilidade</p> <ul style="list-style-type: none"> Em meio a realização de poucos concursos, os mecanismos de mobilidade foram aprimorados. Buscou-se conceder mais flexibilidade para os órgãos e profissionais realizarem mudanças de local de trabalho.

SITUAÇÃO EM ABRIL DE 2013 (Informe de 2023)	SITUAÇÃO EM MAIO DE 2023 (Informe de 2024)
	<p>Ocorreu um aumento de quadros que estão fora de seus órgãos de origem;</p> <ul style="list-style-type: none"> A maior mobilidade, contudo, não trouxe benefícios de forma equânime. A percepção dos órgãos setoriais é que devido a maior disponibilidade de funções gratificadas as áreas centrais têm mais capacidade de atração de pessoal. <p>Desvinculação e Desligamento</p> <ul style="list-style-type: none"> O desligamento por desempenho insuficiente continua não regulamentado. Tem havido mais transparência em relação aos dados por desligamento devido a processos administrativos disciplinares, não sendo percebida uma tendência de aumento desses casos.
Gestão do Desempenho	
<p>Pontuação: 47</p> <p>Planejamento e acompanhamento do desempenho</p> <ul style="list-style-type: none"> Substituição de um esquema fragmentado por um sistema geral de avaliação de desempenho (individual e coletivo) com a intenção de orientá-lo para a gestão, baseado na definição articulada e acordada de metas individuais e institucionais, associado à concessão de incentivos financeiros; O sistema está em processo de implementação e ainda não foi totalmente implementado. Observam-se avanços, principalmente no que diz respeito à institucionalização de novos procedimentos, mas ainda não foi estabelecido como um mecanismo útil para a gestão; Os resultados da avaliação estão intimamente ligados ao salário e, em menor medida, ao desenvolvimento. O peso 	<p>Pontuação: 53</p> <p>Planejamento e acompanhamento do desempenho</p> <ul style="list-style-type: none"> Continuam existindo diversos modelos sobrepostos de avaliação de desempenho, cada qual para sua própria finalidade, como: progressão e promoção na carreira, percepção de gratificação ou bônus e estágio probatório. Não existe um sistema e método comum para todos os modelos; A percepção é de que as avaliações associadas a remuneração resultam nas notas máximas, independente de qual é o fator avaliado (competências, comportamentos, resultados individuais ou institucionais); No contexto da pandemia, foi viabilizado a implantação extensa de um novo modelo, o Programa de Gestão de Desempenho (PGD). Inicialmente como requisito para

SITUAÇÃO EM ABRIL DE 2013 (Informe de 2023)	SITUAÇÃO EM MAIO DE 2023 (Informe de 2024)
<p>relativo significativo do componente variável sobre o salário total distorce o sistema, pois reduz a exigência das metas;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Persistem barreiras históricas para a implementação efetiva do sistema: i) a baixa capacidade técnica das áreas de recursos humanos e ii) a fraca consolidação de uma cultura de avaliação. 	<p>instituição do teletrabalho, essa avaliação é baseada na pactuação de entregas e resultados entre o profissional e sua chefia. A percepção é que com ele foi obtido um instrumento que possibilita a apuração de fato da performance. O PGD vem passando por constantes revisões. Um dos desafios é a sincronia dele e dos diversos instrumentos existentes.</p>
<p>Gestão da Compensação</p>	
<p>Pontuação: 45</p> <p>Competitividade e eficiência</p> <ul style="list-style-type: none"> • As políticas salariais têm se concentrado em recompor os salários e reduzir as disparidades internas e interjurisdicionais, mas ainda persistem desigualdades; • As políticas de remuneração contribuíram para a redução da amplitude salarial; • O nível salarial no setor público é o dobro do setor privado; • Aumento da remuneração média para cargos não hierárquicos e diretores; • Substituição do sistema de remuneração variável por um sistema de parcela única em 25% das carreiras; • O incentivo variável vinculado ao desempenho tem sido utilizado como um mecanismo de ajuste salarial para diminuir o impacto fiscal dos aumentos salariais; • Crescente peso das gratificações ligadas ao desempenho sobre a remuneração total. Isso criou incentivos para reduzir o nível de exigência das metas associadas ao prêmio, transformando o suplemento em um componente salarial praticamente fixo. 	<p>Pontuação: 40</p> <p>Competitividade e eficiência</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não houve mais políticas de padronização e redução de distorções salariais como a desenvolvida no estabelecimento do subsídio (parcela única) para algumas carreiras. Isso se deveu, em partes, à piora do cenário fiscal, o que limitou ações como essa, do que elas tendem a possuir impacto fiscal; • O congelamento salarial dos últimos anos acentuou a percepção sobre as desigualdades salariais entre as carreiras; • Novas pesquisas têm evidenciado o <i>gap</i> salarial entre parcelas do setor público e o setor privado. Para o Executivo Federal, o prêmio salarial era de 64% (Silveira, 2023) em 2019. Isso não ocorre para as posições de liderança, na qual comparações com o mercado demonstram que os salários são significativamente menos atrativos; • Existe significativo e persistente <i>gap</i> salarial entre gênero e sexo, com homens brancos ganhando respectivamente mais que mulheres brancas, homens negros e mulheres negras. O salário médio das mulheres negras era 33,7%

SITUAÇÃO EM ABRIL DE 2013 (Informe de 2023)	SITUAÇÃO EM MAIO DE 2023 (Informe de 2024)
<p>Coerência estratégica</p> <ul style="list-style-type: none"> • As decisões salariais são tomadas no contexto de negociações coletivas, dentro dos limites fiscais estabelecidos; • O poder relativo dos sindicatos tem um impacto significativo em um contexto de ajustes salariais diferenciados, introduzindo inconsistência e custos desnecessários no sistema de remuneração. 	<p>menor que o dos homens brancos em 2020 (Atlas do Estado Brasileiro, 2021).</p> <p>Coerência estratégica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Com a suspensão das mesas de negociação em 2016 houve uma redução do diálogo institucional e negociações salariais. Entre 2018 e 2022 vigorou um congelamento salarial. Em 2023 foi concedido um aumento geral e retomada as mesas sindicais; • Novos estudos têm reforçado que a política de negociações vigente até 2016 resultou no aumento das desigualdades salariais entre as carreiras (Ventura e Cavalieri, 2021). A fragmentação das próprias carreiras e de suas tabelas remuneratórias também foi apontado como um componente que favoreceu tal fator.
<p>Gestão do Desenvolvimento</p>	
<p>Pontuação: 72</p> <p>Eficácia e qualidade do sistema de promoção</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existência de múltiplas carreiras e modelos de progressão baseados em capacitação, desempenho e/ou antiguidade; • Na prática, a permanência no cargo continua a predominar sobre os demais critérios formalmente previstos (desempenho, capacitação); • As expectativas de mobilidade são atendidas através do acesso a cargos diretos e funções gratificadas. <p>Efetividade e qualidade da formação e capacitação.</p>	<p>Pontuação: 72</p> <p>Eficácia e qualidade do sistema de promoção.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Continuam existindo múltiplos modelos de progressão baseados em capacitação, desempenho e/ou antiguidade, de acordo com cada carreira. Não foi desenvolvido algum esforço que objetivasse simplificar ou padronizar esses critérios; • Algumas carreiras já contam com boa parte de seus quadros nas últimas posições de sua tabela salarial. Isso é um reflexo de um prazo não padronizado, e em algumas vezes pequeno, para que se chegue ao final; <p>Efetividade e qualidade da formação e capacitação.</p>

SITUAÇÃO EM ABRIL DE 2013 (Informe de 2023)	SITUAÇÃO EM MAIO DE 2023 (Informe de 2024)
<ul style="list-style-type: none"> • Busca-se implementar um novo sistema de capacitação baseado em competências, mas seu impacto ainda tem sido limitado; • A maioria dos organismos elabora planos anuais de capacitação, embora nem sempre sejam projetados com base em competências a serem fortalecidas, nem estejam vinculados aos objetivos estratégicos; • Avalia-se o nível de satisfação com as atividades de capacitação, e começa-se a valorizar também o impacto das ações de formação; • Apoio ao desenvolvimento de aprendizados coletivos por meio da organização de workshops. 	<ul style="list-style-type: none"> • Foi implementado um novo programa no tema, Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP). Com base nela, todos os órgãos realizam anualmente um diagnóstico e planejamento específico, remetido ao órgão central; • Os insumos desse trabalho contribuem para o desenho de capacitações pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Os planos de cada órgão também orientam a aprovação de formações solicitadas individualmente por cada profissional; • Não existe uma avaliação central ou padrão sobre a satisfação com as capacitações, sendo um desafio notado compreender sua relação com o desempenho; • Foi criada pela Enap a Escola Virtual.Gov (EV.G), que, em meio ao contexto da pandemia, teve sua atuação potencializada; • Existe significativo apoio e aporte financeiro por parte do governo no incentivo a formações individuais para os servidores efetivos, dado que ocorre pagamento de licença remunerada para a realização de cursos como pós-graduações, mestrados e doutorados.
<p>Gestão das Relações Humanas</p>	
<p>Pontuação: 55</p> <p>Gestão do clima organizacional e comunicação</p> <ul style="list-style-type: none"> • As organizações estão adotando progressivamente instrumentos para medir o clima organizacional. Algumas organizações estão desenvolvendo ferramentas de comunicação interna e redes para promover o diálogo entre autoridades e funcionários. 	<p>Pontuação: 65</p> <p>Gestão do clima organizacional e comunicação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em 2020 foi realizada a primeira pesquisa geral de clima de trabalho e satisfação, com apoio e baseado na metodologia da <i>Great Place to Work</i> (GPTW). Com base em seus resultados foram desenvolvidas capacitações que visaram contribuir para melhoria da performance em alguns locais. O programa, contudo, não teve

SITUAÇÃO EM ABRIL DE 2013 (Informe de 2023)	SITUAÇÃO EM MAIO DE 2023 (Informe de 2024)
<p>Gestão das relações de trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> • As mesas de negociação favoreceram a criação de espaços de diálogo e a canalização de conflitos; • Houve um aumento no grau de confrontação a partir do descontentamento com a proposta salarial impulsionada pelo governo em 2012. 	<p>continuidade, sendo inadequações na metodologia apontado como um dos fatores responsáveis. No momento, o governo está desenvolvendo uma nova avaliação, pretendendo-se adotar de forma periódica para o tema.</p> <p>Gestão das relações de trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> • A descontinuidade das mesas de negociação entre 2016-2022 retirou o único canal de diálogo institucionalizado entre as carreiras e o governo. Em 2023 esse instrumento é retomado; • O país conta com o direito de greve presente na Constituição e, em 2010, ratificou a Convenção n° 151 da OIT. No entanto, não existe um regramento próprio da União para a greve, conforme determina a Constituição Federal. Existe uma iniciativa sendo conduzida no momento com tal propósito; • Em torno de 70% dos aposentados do Governo Federal são filiados a sindicatos, percentual maior que o de profissionais ativos. Tal situação expõe uma condição de pressão, dado que qualquer medida de reforma de cargos e carreiras, por exemplo, que possa trazer perda a este grupo tenderá a enfrentar grande resistência das entidades sindicais.
<p>Capacidade de Gestão de Pessoas do Órgão Central e das Unidades de RH</p>	
<p>Pontuação: 50</p> <p>Responsabilização dos gestores e institucionalidade do sistema de gestão de recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • A gestão de pessoas continua centralizada; 	<p>Pontuação: 60</p> <p>Responsabilização dos gestores e institucionalidade do sistema de gestão de recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nos últimos anos foram identificados movimentos que visaram descentralizar as atribuições de execução das

SITUAÇÃO EM ABRIL DE 2013 (Informe de 2023)	SITUAÇÃO EM MAIO DE 2023 (Informe de 2024)
<ul style="list-style-type: none"> • As áreas direcionadoras da gestão de recursos humanos foram reestruturadas. A SEGES e a SRH foram fundidas na Secretaria da Gestão Pública (SEGEP), e a Secretaria de Relações de Trabalho (SRT) foi criada; • O perfil operacional das áreas responsáveis pela administração de recursos humanos dificulta a gestão estratégica de pessoas; • Persistem fatores contextuais que impedem que os gestores exerçam responsabilidades como líderes de pessoas, incluindo a escassa delegação, os excessivos controles e o desenvolvimento limitado das capacidades adequadas. 	<p>políticas de recursos humanos, ao mesmo tempo estabelecendo o papel de normatização e coordenação para o órgão central;</p> <ul style="list-style-type: none"> • O programa do TransformaGov instrumentalizou a concepção de que o órgão central deve apoiar a modernização das demais áreas do governo. Seu conteúdo pode conter a implementação direta de algumas das novas políticas de recursos humanos, como de dimensionamento da força de trabalho e o plano de desenvolvimento de pessoas (PDP); • O ponto de vista dos órgãos setoriais é justamente o de que a atuação do órgão central tem cada vez mais exigida sua capacidade. Contudo, em linha contrária, boa parte das novas ações, a centralização do processo de autorização de concursos e, conseqüente recusa nos últimos anos devido aos motivos fiscais, tem dificultado a recomposição de perdas de pessoal.

2. Análise dos subsistemas

2.1 Planejamento da Força de Trabalho

Coerência Estratégica.

- *Ponto 1: As previsões do planejamento de pessoal normalmente derivam das prioridades e orientações estratégicas da organização. O grau de adequação entre elas é alto.*

Assim como apontado nas duas primeiras avaliações publicadas em 2006 e 2014, o Plano Plurianual de Ação (PPA) continua sendo o principal instrumento de planejamento na administração pública brasileira. Estabelecido pela Constituição Federal, o PPA abrange um período de quatro anos e possui um caráter fundamentalmente orçamentário. Órgãos e entidades podem realizar planejamentos estratégicos próprios, tendo relação ou não com o PPA. As contratações para o principal vínculo de composição da força de trabalho, o de efetivos, continuam sendo de caráter geral centralizado. Logo, demandam na maioria dos casos a autorização do órgão central, responsável pela política de pessoal, e da área orçamentária, responsável pela aprovação dos pleitos com impactos financeiros.

Por trás da manutenção das principais características desse processo, identificou-se, nos últimos anos, uma série de iniciativas que visam prover modernizações em seus componentes. Como marco central, o Decreto nº 9.739/2019 estabeleceu uma série de requisitos que devem constar nos pedidos de autorização dos concursos. Foram incluídos itens relativos a: (i) indicadores, objetivos e metas estratégicas dos órgãos e entidades dos últimos três anos (Inciso VI, do Art. 6º); (ii) a variação da força de trabalho dos últimos cinco anos e (iii) a previsão de aposentadoria para os cinco anos futuros (inciso VI do art. 6º).

A Instrução Normativa nº 2/2019, que operacionaliza o Decreto nº 9.739/2019, repete o conteúdo geral dos dispositivos, no entanto, sendo mais genérica quanto aos prazos exigidos de histórico de metas, objetivos e variações da força de trabalho. Nesse aspecto, a percepção dos setores relacionados é a de que existe uma destoante capacidade entre os órgãos. Apenas uma pequena parcela de notas técnicas enviadas demonstra a relação entre a estratégia organizacional e o planejamento de pessoal (Entrevistas, 2023).

O Decreto nº 9.739/2019 também manteve a autonomia, já prevista pelo Decreto nº 6.944/2009, para três órgãos, Advocacia Geral da União, Polícia Federal e Ministério das Relações Exteriores, autorizarem concursos para suas principais carreiras, dispensando participar desse processo. Possibilitou-se ainda que tais órgãos negociem com a área orçamentária central sobre a disponibilidade de recursos (Entrevistas, 2023).

Cabe também apontar que, conforme já instituído em 2009, pelo Decreto nº 6.944, e subsequente refirmado pelo Decreto nº 9.739/2019, os pleitos de contratações, advindos ou não do processo central de aprovação, são associados ao planejamento orçamentário. Todas as demandas devem ser apresentadas até o dia 31 de maio de cada ano, a fim de que seja possível viabilizar, em casos de aprovação, a inserção dos pedidos na Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano seguinte. Ainda que a medida não apresente uma ligação expressa com o planejamento estratégico, possui o condão de consolidar a relação entre plano de pessoal e orçamento, um avanço necessário.

Com contribuição indireta para esse componente, duas iniciativas dos órgãos centrais têm fortalecido práticas de planejamento estratégico e de pessoal nas unidades setoriais. Cada uma delas possui um foco em um desses instrumentos.

Instituído pelo Decreto nº 10.382/2020, o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov) visa definir ações e prestar suporte à modernização de cada órgão pela elaboração e acompanhamento central de um Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT). Até maio de 2023, 153 órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional haviam aderido ao instrumento¹¹, abrangência significativa considerando os 211 existentes. Uma das dimensões do PGT é a de governança e gestão estratégica, contendo as soluções de formulação e revisão do Plano Estratégico Institucional (PEI). Foram encontradas 85 instituições com 72 ações concluídas relacionadas a esse tema¹². Contribuindo para unificação dos conceitos e diretrizes relacionadas a esse tema, foi elaborada a Instrução Normativa nº 24/2020 que disciplina a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional. Com essas ações, o TransformaGov posiciona o órgão central como parceiro das áreas setoriais, prestando suporte na elaboração e revisão de sua estratégia, algo até então não presente. (ver Gráfico 1)

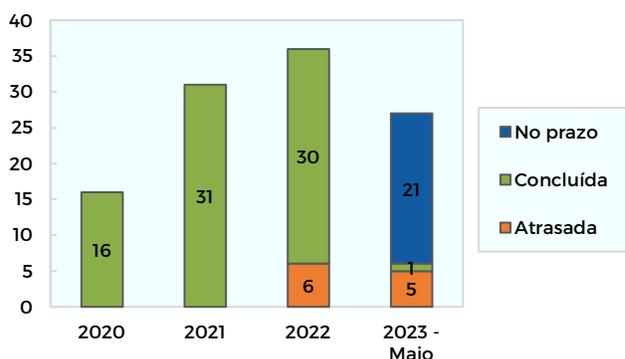
Relacionado ao planejamento de pessoal, desde 2017 o Governo Federal vem trabalhando na construção e implementação de um modelo referencial de Dimensionamento da Força de Trabalho - DFT. Nesse ano, foi instituída a Portaria nº 477/2017 que centralizou os esforços relacionados ao tema. Foi instituído um processo no qual os órgãos e entidades abrangidos pelo Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) deveriam realizar seu dimensionamento em conjunto com o órgão central, vedando despesas autônomas na contratação de modelos e metodologias de DFT. Para cumprir com essa demanda, a área central de pessoal firmou uma parceria com a Universidade de Brasília (UnB) para elaboração de metodologia e desenvolvimento de solução tecnológica própria. Concomitantemente,

¹¹ O programa é obrigatório para administração direta. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transformagov/orgaos-que-ja-aderiram-1>>. Consulta realizada em 22/05/2023.

¹² No [BI de Acompanhamento](#) público disponibilizado, foram filtradas as ações das soluções de “Formulação de PEI” e “Revisão do PEI”. Consulta realizada em 22/05/2023.

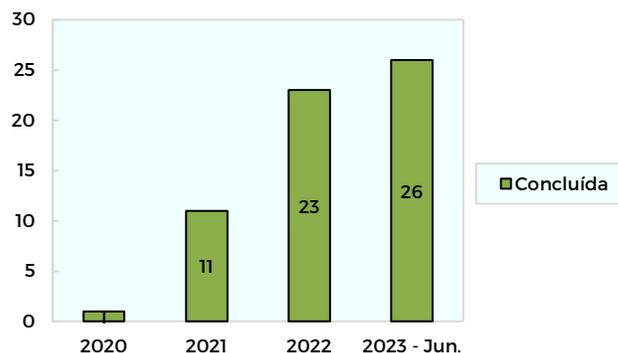
foram publicados 6 livros¹³ e em 2021 a metodologia e o Sistema de Dimensionamento de Pessoas (Sisdip) começaram a ser transferidos e implementados nas unidades setoriais e seccionais (Entrevistas, 2023). Atualmente, em torno de 60 órgãos e entidades contam com a metodologia, sendo também disponibilizadas formações pela Escola Virtual.Gov da Enap com, aproximadamente, 4700 inscrições (dados de julho/2023). A solução também faz parte da carta de serviços do TransformaGov, havendo 30 instituições com 23 ações pertinentes a ele concluídas¹⁴ cadastradas. Após a conclusão da parceria com a UnB, em 2022, o procedimento para o dimensionamento foi regulamentado pela Portaria SEDGC/ME nº 7.888/2022, que estabeleceu orientações e procedimentos a serem observados nesse processo. Esse conjunto de atividades resultou na criação, em 2022, de um setor designado especificamente para o tema, a Coordenação-Geral de Planejamento da Força de Trabalho - CGFOR. (ver Gráfico 2)

Gráfico 1. Status das ações das soluções de Formulação de PEI e Revisão do PEI (2020-2023)



Fonte: Painel de Acompanhamento do TransformaGov (2023)

Gráfico 2. Status das ações de implantar metodologia de dimensionamento da força de trabalho (2020-2023)



Fonte: Painel de Acompanhamento CGFOR (2023)

Devido ao tamanho e fragmentação da administração pública federal, compreende-se que o desenvolvimento de capacidade em relacionar estratégia e força de trabalho pelos órgãos, demandará ainda tempo. Contudo, diferente do apontado no último relatório (Llano, 2014), o programa TransformaGov aliado ao modelo referencial de dimensionamento, uma das ferramentas de planejamento da força de trabalho, favorecem o desenvolvimento de capacidades para que tal cenário possa ser atingido.

Os desafios do setor passam justamente por ter uma atuação mais estratégica, fazendo com que as movimentações e contratação de pessoal sejam orientadas pela sua atuação, algo atualmente não presente. Isso incorre na necessidade de uma maior

¹³ Disponível em: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-de-pessoas/dimensionamento-da-forca-de-trabalho/central-de-conteudos>>. Consulta realizada em 22/05/2023.

¹⁴ No [BI de Acompanhamento](#) público disponibilizado, foi filtrada a ação de "Implantar metodologia de dimensionamento da força de trabalho" da solução "Dimensionamento da força de trabalho". Consulta realizada em 22/05/2023.

capacidade das áreas de recursos humanos dos órgãos setoriais e seccionais. De forma complementar, observa-se que o órgão central tem tomado medidas para estabelecer perfis prioritários de reposição. Isso tem sido feito pela extinção de mais de 100 mil cargos efetivos de natureza de níveis fundamental e médio¹⁵.

Informação básica para tomada de decisões em gestão de recursos humanos.

- *Ponto crítico 2: Os sistemas de informação de recursos humanos permitem um conhecimento razoável das disponibilidades quantitativas e qualitativas de RH existentes e previsíveis no futuro, em diferentes áreas organizacionais e unidades.*

Os sistemas de informação de recursos humanos do Governo Federal brasileiro vêm passando por diversificações nos últimos anos. O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) permanece ativo, sendo ainda responsável pelo processamento da Folha de Pagamento. Criado em 1990 para unificar os sistemas independentes de pessoal dos órgãos do Poder Executivo, a previsão era de que ele fosse integralmente substituído pelo Sistema de Gestão de Pessoas (Sigepe), conforme apontava o último relatório (Llano, 2014). Contudo, após sucessivos adiamentos, o novo sistema ainda não foi totalmente desenvolvido, sendo implementado parte de seus módulos previstos (CGU, 2021). A falta de automação de algumas atividades, que seria corrigida pelo Sigepe, continua presente. Parte dos lançamentos de pagamentos e de informações cadastrais de pessoal segue sendo feita de forma manual, o que gera um cenário mais suscetível a falhas.

O desafio de modernização dos sistemas que contêm os cadastros básicos de pessoal permanece presente. Ao contrário de 2013, não há agora previsão de quando o processo será concluído. Observou-se que a falta de perspectiva se origina das falhas acumuladas nos últimos anos em conseguir desenvolver e implementar totalmente o novo sistema. Contudo, tal entrave não impediu que ocorressem diversos avanços na disponibilização, organização e acesso a informações gerenciais e serviços de pessoal. Buscou-se contornar os problemas nos sistemas de RH base, partindo de abordagens contemporâneas de transformação digital, como soluções de *analytics* e automação de serviços voltados ao usuário.

Dentro dessa diretriz, o Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), até então principal meio de divulgação de dados de recursos humanos, foi mantido até 2017. Em seu lugar, tem surgido um conjunto mais robusto e flexível de relatórios. O primeiro lançado logo após o seu fim, foi o Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Apresentado em formato de BI, junto com o acompanhamento dinâmico mensal dos dados, permite a extração de tabelas personalizadas das principais informações de pessoal. Sucessivamente o PEP vem sendo aprimorado, agregando novas consultas. Em 2020 foi lançado o Boletim da

¹⁵ Item discutido com mais profundidade na sessão sobre eficácia do planejamento.

Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Orientado pela divulgação de dados por órgão, o Boletim apresenta informações resumidas estratégicas de pessoal, incluindo previsões de aposentadoria. Ainda agrega outras dimensões com informações de despesa e transformação digital. Já foram divulgadas 10¹⁶ edições, com um espaçamento de até 6 meses, mas sem uma periodicidade definida. As informações do Boletim, foram agregadas a uma nova ferramenta de BI lançada em 2021, o Painel Raio-X.

Buscando centralizar todas essas fontes (Painel Estatístico de Pessoal, Portal da Transparência, Portal Brasileiro de Dados Abertos, dentre outras), bem como proporcionar a divulgação de novos estudos específicos sobre o tema, também foi lançado em 2023 o Observatório de Pessoal. O objetivo do portal é facilitar o acesso aos dados e informações sobre gestão de pessoas do Governo Federal.

Com relação aos serviços de RH, em 2017 foram lançados módulos do Sigepe voltados para realização de solicitações digitais, tanto para as áreas de gestão de pessoas como para os servidores. Em 2021, foi lançado o “sougov.br”, aplicativo para celular e plataforma web que vem sucessivamente incorporando mais funcionalidades, à medida que novos processos são automatizados incluindo os serviços de autoatendimento, que permitem a desoneração dos servidores na execução de serviços manuais. A nova solução foi definida como meio para atualização cadastral, de natureza obrigatória anual, a ser feita pelo próprio usuário (Portaria SGP/SEDGG/ME nº 1.455/2022).

A governança dos sistemas de gestão de pessoas também foi aprimorada. O Decreto nº 10.715/2021 substituiu e atualizou o Decreto nº 99.328/1990, que instituiu o Siape. Essa nova regulamentação incluiu os demais sistemas de RH desenvolvidos (Siapenet, Siapsaúde e Sigepe, além dos novos sistemas, abarcando o SouGov.br), estabeleceu abrangência entre os sistemas e definiu responsabilidades de oferta de serviços dos órgãos setoriais e do central. Em relação aos dados de pessoal, foi criado o Registro de Referência dos Servidores Cíveis do Poder Executivo Federal instituído pela Resolução CCGD/ME nº 7/2021, que organizou e definiu o conjunto de dados para identificação de servidores civis.

Até 2023, a disponibilização de informações sobre diversidade da força de trabalho teve poucos avanços. As diversas tabelas do PEP se limitam a apresentar de forma transversal o recorte de gênero. Dados sobre raça, etnia e Pessoas com Deficiência (PcD) são disponibilizados apenas por órgãos e situação de vínculo (ativo ou aposentado), excluindo relação com temas de cargos, salários e concursos, por exemplo. As análises desenvolvidas nesses temas foram feitas e disponibilizadas por instituições terceiras

¹⁶ Disponível em: <<https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletins-da-administracao-direta>>. Consulta realizada em: 29/10/2023.

que tiveram acesso a dados não públicos, como o trabalho do Atlas do Estado Brasileiro feito pelo IPEA. Não existe também uma avaliação sobre composição de gênero e funcionários LGBTQIAP+ na força de trabalho. Na nova administração, a evolução no tema se tornou uma agenda prioritária (Entrevistas, 2023). Nos últimos meses, o Observatório de Pessoal tem divulgado relatórios específicos sobre análises de gênero e raça no Serviço Público Federal. Em meio à rotina de atualização cadastral, a plataforma “sougov” está sendo utilizada para atualização das informações raciais.

Eficácia do planejamento.

- *Ponto crítico 3: Em geral, não existem excessos ou déficits significativos de pessoal.*
- *Ponto crítico 4: O custo total de pessoal está dentro de parâmetros razoáveis e compatíveis com a economia do país.*
- *Ponto crítico 5: A tecnificação dos quadros é adequada a um ambiente de sociedade do conhecimento. Há um peso significativo do trabalho qualificado na composição das equipes.*

Destoando do crescimento da força de trabalho ocorrido nos anos 2000 apontado pelo último relatório (Llano, 2014), após uma estabilidade entre 2013 e 2017, a partir de 2018 observou-se uma queda de, aproximadamente, 10% do pessoal. Tendo uma diminuição mais expressiva em 2019, ano no qual uma reforma do sistema de previdência gerou um alto volume de aposentadorias imediatas, percebe-se uma continua redução dos quadros até o fim de 2022. Contudo, essa queda não foi uniforme, concentrando-se na administração direta. Desconsiderando os profissionais em programas de residência¹⁷, em relação a 2013 esse nível registrou uma diminuição de 21,9% de sua força de trabalho. Por outro lado, a elevada participação das Instituições de Ensino Superior (IES), questão que será abordada na seção de gestão do emprego, fez com que as autarquias tivessem, ao final do período, uma queda de apenas 0,5% de pessoal. (ver Gráfico 3)

¹⁷ Houve oscilações no registro dos profissionais em programa de residência. Nos anos de 2021 e 2022 parte foi registrada em um sistema próprio do Ministério da Saúde (Entrevistas, 2023). Sua extração da análise impede que a diminuição de pessoal nesses anos seja erroneamente interpretada.

Gráfico 3. Variação da Força de Trabalho (2013-2022)

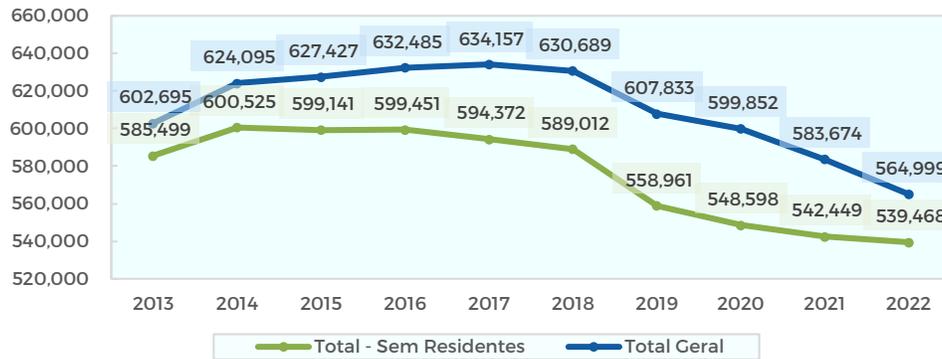


Gráfico 4. Variação da Força de Trabalho por tipo de administração em quantidade (2013-2022) - Sem Residentes

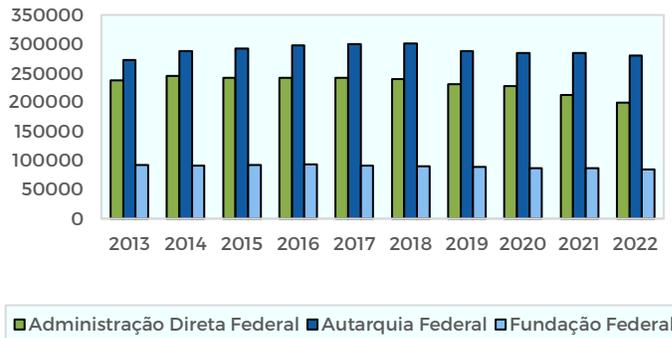
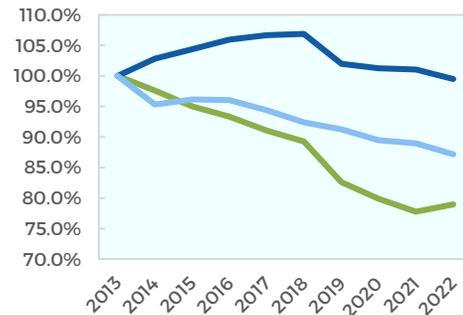


Gráfico 5. Variação da Força de Trabalho por tipo de administração em percentual (2013-2022) - Sem Residentes



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

Esse processo não esteve relacionado a nenhum plano estratégico ou planejamento da força de trabalho. A redução de pessoal da administração direta, decorrente da não reposição de aposentadorias e saídas de servidores efetivos, foi justificada pela questão fiscal. Neste aspecto, destaca-se o arcabouço fiscal do teto de gastos aprovado em 2016¹⁸, que impôs um limite para o crescimento real das despesas, incluindo os gastos de pessoal. Outras medidas foram: a vedação de realização de concursos públicos devido à pandemia até o final de 2021¹⁹ e a suspensão de contratações em caso de as despesas correntes serem superiores a 95% das receitas correntes²⁰. (ver Gráficos 4 e 5)

As variações da quantidade de pessoal, mesmo com o aumento na primeira década dos anos 2000, não contribuíram para uma maior diversificação do perfil do servidor. Entre 2000 e 2020, a força de trabalho federal continuou com proporções próximas entre uma maior quantidade de homens e menor de mulheres e entre uma maior

¹⁸ Teto de gastos, Emenda Constitucional n° 95/2016.

¹⁹ Lei Complementar n° 173/2020.

²⁰ Regulamentação dos gatilhos, Emenda Constitucional n° 109/2021

quantidade de brancos e menor de negros²¹. Como resultado após 20 anos, homens brancos continuam sendo a maior fração da força de trabalho do Executivo Federal, seguido de mulheres brancas. A quantidade de homens negros segue em média 10 pontos percentuais a menos que o de homens brancos. O mesmo se repete para as mulheres negras, em relação a mulheres brancas, sendo 10% a menos e mantendo 15% do total de pessoal. (ver Gráficos 6, 7, 8 e 9)

Gráfico 6. Evolução da Força de Trabalho por sexo (2000-2020)

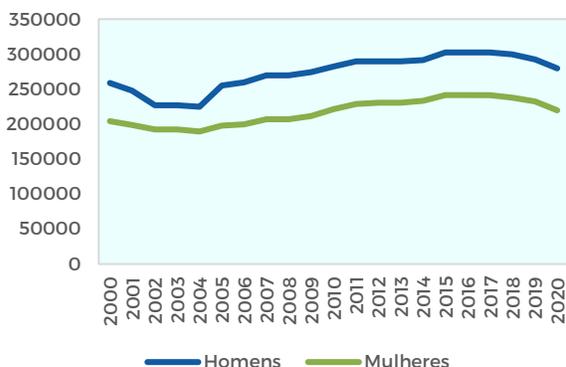


Gráfico 7. Evolução da Força de Trabalho entre brancos e negros (2000-2020)

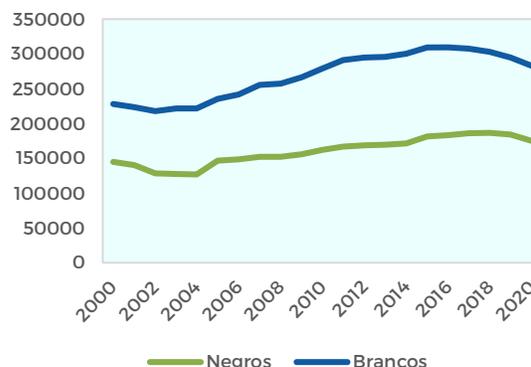


Gráfico 8. Divisão da Força de Trabalho por sexo e raça/etnia (2000)

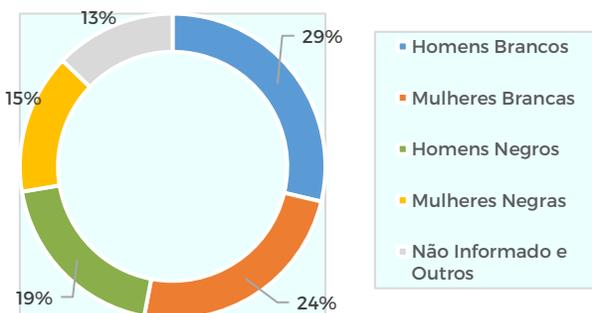
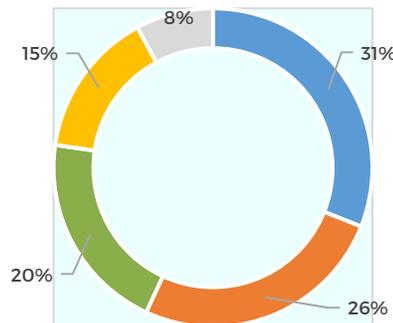


Gráfico 9. Divisão da Força de Trabalho por sexo e raça/etnia (2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Atlas do Estado Brasileiro (2023)

As participações desses grupos na força de trabalho do Executivo Federal apresentam distorções em relação à sociedade brasileira e o total do mercado de trabalho. As mulheres negras, 28,5% da população, caem para 21,4% das pessoas ocupadas e 14,9% do corpo federal. Os homens negros, 27,9% da sociedade, representam 32,3% do mercado de trabalho e 20,4% dos quadros do executivo nacional. Movimento contrário se observa com os homens brancos. Esse grupo, 20,6% da sociedade, cresce para 25,6% dos profissionais ocupados e 31% dos funcionários federais. As mulheres brancas

²¹ Para as finalidades do trabalho, pretos e pardos serão agrupados no grupo de negros. Tal recorte se deve ao fato de que alguns dados são disponibilizados apenas para a categoria de maior abrangência.

também têm mais participação no Governo Federal, 25,9%, do que na sociedade, 22,2%. (ver Gráficos 10, 11, 12 e 13)

Gráfico 10. Participação de Mulheres Negras (2020)

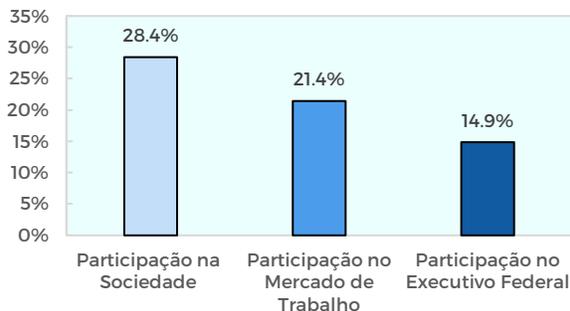


Gráfico 11. Participação de Mulheres Brancas (2020)

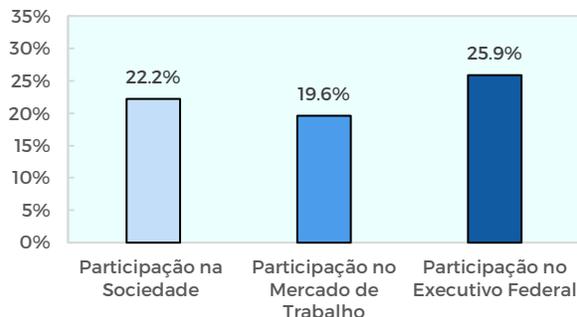


Gráfico 12. Participação de Homens Negros (2020)

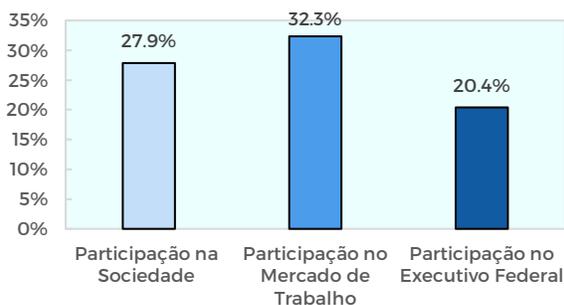
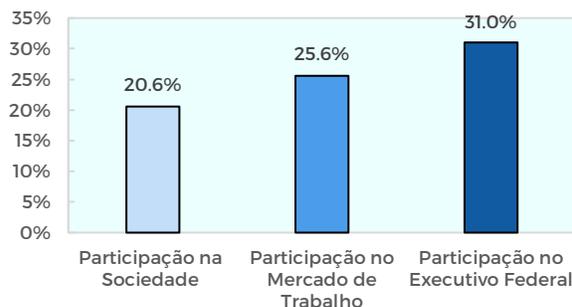


Gráfico 13. Participação de Homens Brancos (2020)



Fonte: Adaptado de Pinheiro (2023)

Nota: A análise foi adaptada do trabalho de Pinheiro (2023) com a diferença de que os dados do governo foram advindos da participação no Executivo Federal advindos do Atlas do Estado Brasileiro (2023). Os dados de participação racial na sociedade e mercado de trabalho são da mesma fonte, a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD).

Esta análise será complementada ao final dessa seção, quando será avaliada a participação desses grupos, considerando o recorte dos cargos de nível superior, responsável por 60% da força de trabalho.

Em relação à despesa de pessoal, o gasto com ativos e inativos de toda a administração pública brasileira tem estado entre um dos mais elevados do mundo (Banco Mundial, 2019). Embora não seja possível realizar uma análise específica para o Governo Federal²², esse nível é responsável por um terço do total da despesa, correspondendo por menos de 10% do total de funcionários empregados pelo Estado. Após apresentar estabilidade entre 2013 e 2018, essa despesa apresentou reduções seguidas após 2019. Com isso, ela finalizou 2022 respondendo a 89,7% do que era despendido com pessoal ativos em

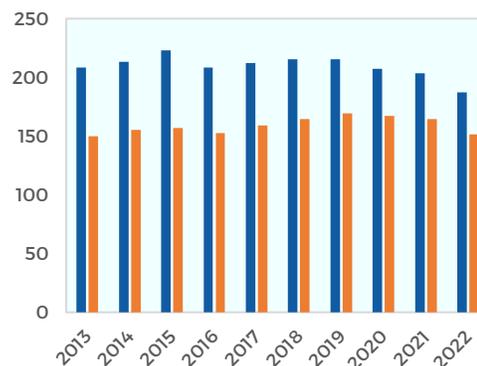
²² As comparações do estudo do Banco Mundial (2019) consideram toda a administração pública. Dado que diversos países contam com governos unitários e países federalistas podem contar com diferentes responsabilidades em seus níveis, uma análise comparativa no caso do Governo Federal brasileiro é limitada.

2013. Já o gasto com inativos, após ter um crescimento mais expressivo entre 2016 e 2019, também assumiu uma trajetória de queda. Com a reforma da Previdência realizada, a despesa retomou aos patamares reais próximos ao de 2013. (ver Gráficos 14 e 15)

Gráfico 14. Variação do gasto com inativos e com ativos em relação a 2013 (2013-2022)



Gráfico 15. Evolução do gasto total com inativos e inativos (2013-2022)



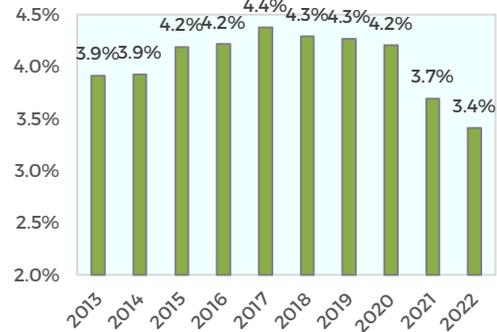
Fonte: elaboração própria com base nos dados do Tesouro Nacional (2023)

Consequentemente, as quedas de pagamento com ativos e a estabilização com inativos fizeram com que o gasto de pessoal total fechasse o período equivalendo a 94,4% do realizado em 2013. No entanto, relacionando com a economia do país, percebe-se que durante a maior parte dos anos analisados essa despesa apresentou uma variação acima do Produto Interno Bruto. Contribuiu para isso as dificuldades que a economia brasileira passou no período. Após a recessão de 2015-2016, somente em 2022 o PIB brasileiro superou, em valores reais, o alcançado em 2014. Esse descompasso entre gasto de pessoal e crescimento da economia fez com que tal despesa chegasse, em 2017, a 4,4% do PIB. Já nos últimos dois anos, com a recuperação da economia e a gradual redução do gasto de pessoal, esse percentual finalizou a série reduzido para o valor de 3,4%. (ver Gráficos 16 e 17)

Gráfico 16. Variação do gasto de pessoal do Executivo Federal e PIB em relação a 2013 (2013-2019)



Gráfico 17. Evolução da proporção entre gasto de pessoal do exe. fed. e PIB (2013-2019)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Tesouro Nacional (2023)

Como resultado, o gasto com ativos e inativos da União reduziu sua participação no orçamento federal após 2019, contrariando a tendência a estagnação apresentada. Desde 2020 essa despesa apresentou queda em relação à média histórica²³. Em valores reais, no ano de 2022 o gasto de pessoal atingiu seu menor patamar nos últimos dez anos, representando uma queda de 19,1% em relação a 2015, maior valor da série. (ver Gráficos 18 e 19)

Gráfico 18. Participação do gasto com pessoal nas despesas da União (2013-2022)

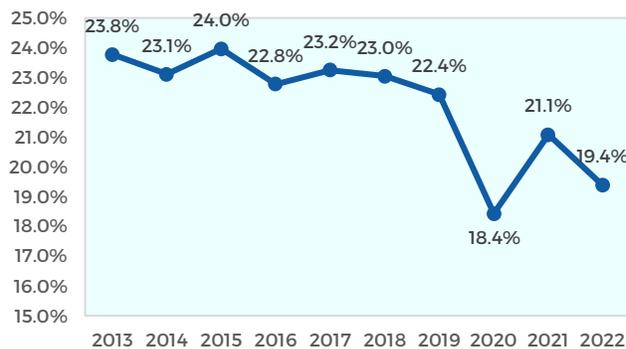
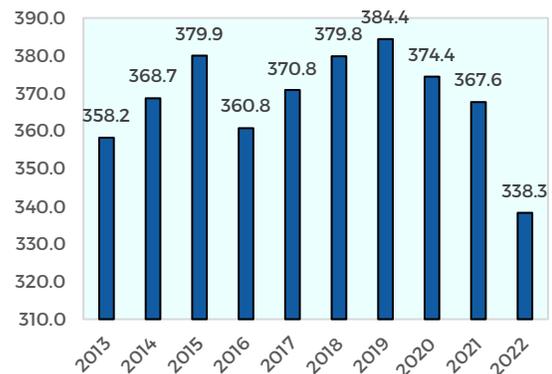


Gráfico 19. Gasto com pessoal total da União (2013-2022)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Tesouro Nacional (2023)

Nota Técnica: foi desconsiderada a despesa com transferências e com pagamento de juros da dívida na composição das despesas da União.

A tecnicidade dos cargos, relação entre cargos de servidores de nível superior e cargos de nível médio ou auxiliar, foi impactada pela aposentadoria em maior proporção dos ocupantes de cargos de nível médio ou auxiliar que apresentam média de idade mais

²³ Na análise foi desconsiderada a despesa com transferências e com pagamento de juros da dívida.

alta. O relatório de 2013 apontava um aumento de funcionários públicos federais em cargos de nível superior, em parte resultante das contratações terem priorizado essas posições. No cenário dos últimos 10 anos, a tendência de aumento da formação se manteve. Entre 2013 e 2022, os cargos de nível superior foram do patamar de 51,7% da força de trabalho para 60,4%. Como o contexto foi de perda de pessoal, percebeu-se que a diminuição dos quadros se deu principalmente em cargos de nível médio ou fundamental. Um fator que explica esse movimento é a sua propensão maior à aposentadoria. Considerando a administração direta, na qual a redução de pessoal se concentrou, a média de idade dos profissionais dos cargos de nível médio ou fundamental é de 56 anos, dez a mais do que os ocupantes do de nível superior. (ver Gráficos 20 e 21)

Gráfico 20. Evolução da proporção entre ocupantes de cargos de nível superior e de nível médio ou fundamental (2013-2022)

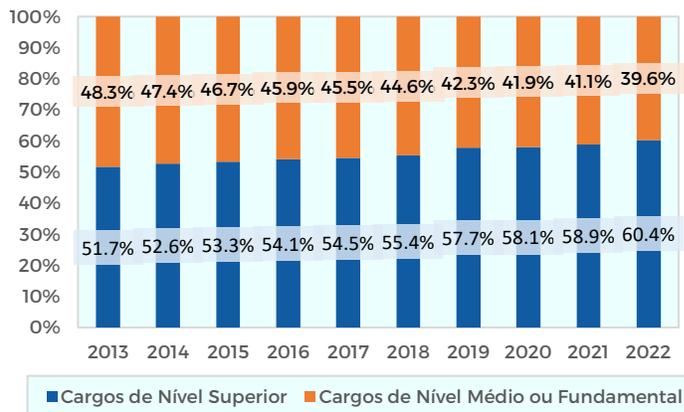
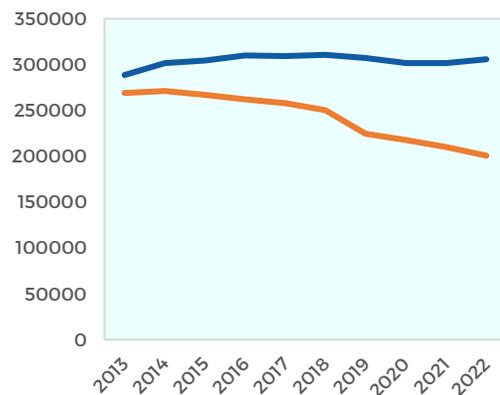


Gráfico 21. Evolução da quantidade de ocupantes de cargos de nível superior e de nível médio ou fundamental (2013-2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

A priorização de cargos de nível superior também vem sendo favorecida por ações de cunho administrativo. Em 2018 e 2019 o governo promoveu extinções de 100 mil cargos considerados obsoletos²⁴, majoritariamente de nível médio ou fundamental²⁵. Essas medidas não geram demissões para seus ocupantes, mas impedem a realização de concursos para sua reposição. Também foram vedadas, momentaneamente, a realização de contratações para determinados cargos de nível médio das IES's, instituições que contam com um grande contingente de profissionais dessa formação em suas administrações.

Embora a formação dos cargos reflita as naturezas das atividades executadas, dados disponibilizados pelo PEP demonstram que, na prática, o nível de escolaridade dos

²⁴ Decreto nº 9.262/2018, Decreto nº 9.754/2019 e Decreto nº 10.185/2019.

²⁵ Por exemplo: operador de rádio de telecomunicações, operador de tele impressora, técnico em telefonia, datilógrafo, telefonista, arquivista, desenhista, dentre outros.

funcionários públicos não se limita ao da exigência de seu cargo. Em 2023, 80,5% do Serviço Público Federal contava com curso superior ou formação maior (pós-graduação, mestrado, doutorado ou pós-doutorado). Com isso, dentre os ocupantes das carreiras de nível médio ou fundamental, 54,3% já estavam no grupo de escolaridade mais elevada. (ver Gráficos 22 e 23)

Gráfico 22. Nível de formação da Força de Trabalho do Executivo Federal (abril/2023)

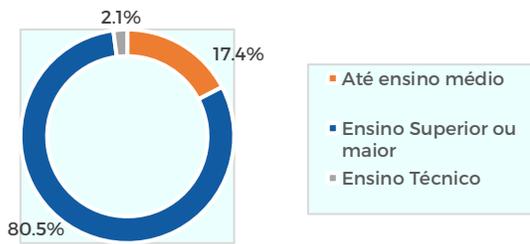
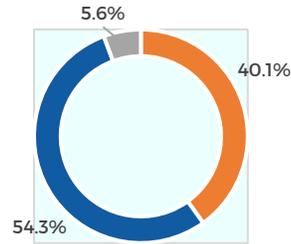


Gráfico 23. Nível de formação dos ocupantes de carreiras de escolaridade média ou fundamental do Executivo Federal (abril/2023)

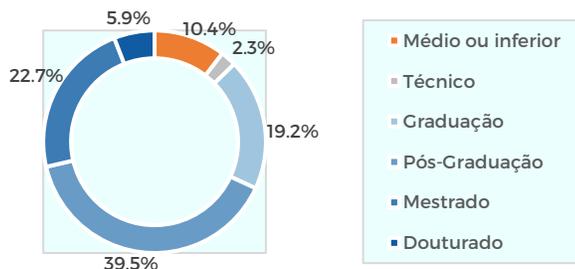


Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

Algumas características do sistema de carreiras motivam esse elevado nível de formação de profissionais em carreiras com atribuições de nível médio ou fundamental. A primeira, é o de que as remunerações pagas para cargos de nível médio tendem a estar acima da iniciativa privada (Costa et al., 2020). Assim, profissionais que já possuem nível superior podem ser atraídos para essas posições. Outro ponto é o de que alguns planos de carreira de nível médio incentivam a realização de graduações e pós-graduações como forma de promoção na carreira. Por exemplo, a maior carreira desse agrupamento²⁶, a de técnico-administrativo em educação, possui uma gratificação de incentivo a qualificação (IQ) (Brasil, 2021). Caso tenha uma graduação em sua área de atuação, o profissional recebe um adicional de 25%. Esse valor aumenta gradualmente em caso de pós (30%), e mestrado (52%), até atingir 75% em caso de doutorado. Como resultado, 68% contam com formações acima da de graduação. (ver Gráfico 24)

²⁶ Segundo os dados do PEP, em abril de 2023 o Plano de Carreiras dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE contava com 132954 profissionais. Disponível em: <<http://painel.pep.planejamento.gov.br/>>. Consulta realizada em: 25/05/2023.

Gráfico 24. Nível de formação dos ocupantes da carreira de técnico-administrativo em educação (abril/2023)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

Em relação ao gênero, o percentual de mulheres com cursos de nível superior (46,3%) e em cargos com exigência dessa escolaridade (43,9%) é próximo de sua taxa média de participação na força de trabalho (44,4%)²⁷. No entanto, quando selecionada apenas a administração direta, que concentram as carreiras com maior remuneração, as mulheres perdem participação nas carreiras de nível superior. Nesse âmbito, elas já têm uma participação menos expressiva (39,8% do total), e ocupam 34,6% dos cargos de formação mais elevada. (ver Gráficos 25 e 26)

Gráfico 25. Divisão dos cargos por escolaridade e sexo do Executivo Federal (2022)

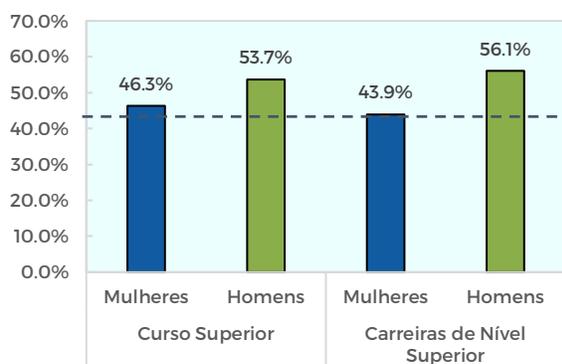
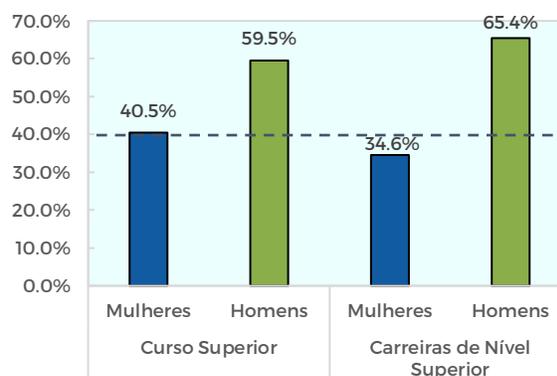


Gráfico 26. Divisão dos cargos por escolaridade e sexo da administração direta do Executivo Federal (2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

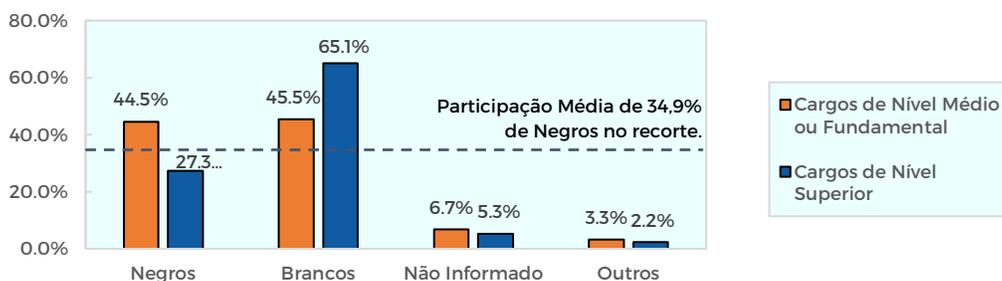
Considerando a população com mais de 25 anos, as mulheres correspondem a 58,2% do total de profissionais de nível superior (IBGE 2022). Tais valores são desproporcionais aos encontrados na composição dos cargos de nível superior do Governo Federal.

Outras desigualdades em relação ao nível de formação dos cargos também podem ser vistas quando os dados são desagregados pela dimensão de raça. Segundo os dados do

²⁷ Conforme apresentado no gráfico anterior desta seção "Participação de Mulheres Brancas (2020)".

Atlas do Estado Brasileiro (IPEA, 2020), em um recorte feito em 2020²⁸, os negros eram 34,9% da força de trabalho e 27,3% dos ocupantes de cargos de nível superior. Em tais postos, os brancos correspondiam a 65,1% do total. Já em relação aos cargos de nível médio ou fundamental, a participação dos dois grupos tinha uma diferença de 1%. Os dados disponibilizados pelo Atlas não trazem a análise de natureza jurídica da organização (administração direta, autárquica ou fundacional). (ver Gráfico 27)

Gráfico 27. Divisão de cargos por escolaridade e raça do Executivo Federal (2020)



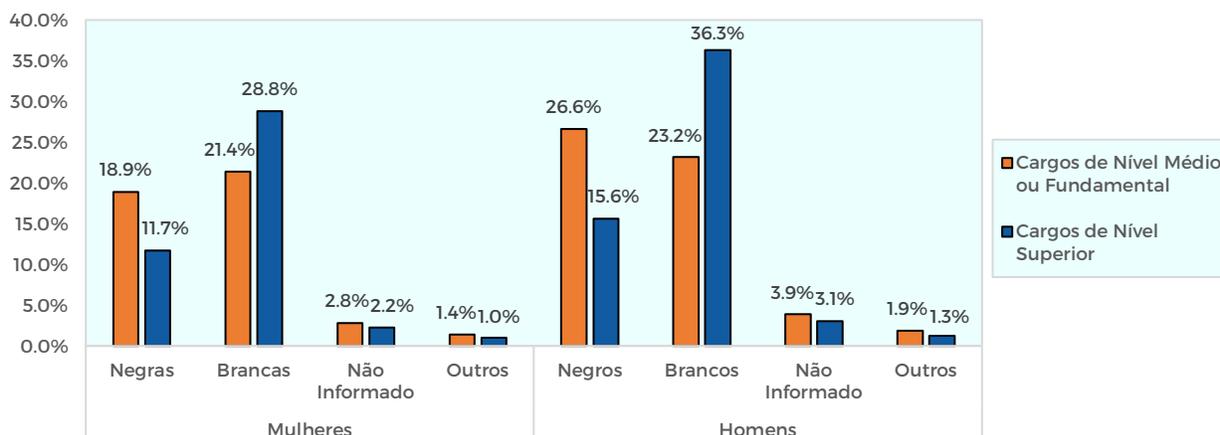
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Atlas do Estado Brasileiro (2023)

A ocupação de cargos de nível superior mantém características de iniquidade avaliando a disponibilidade de profissionais com nível superior no mercado de trabalho. Considerando a população com mais de 25 anos de nível superior, segundo o IBGE (2022) 62,2% eram brancos e 35,6% negros. Ou seja, no Brasil para cada pessoa negra com nível superior, existe 1,76 de pessoas brancas com essa escolaridade. No Governo Federal, para cada negro em um cargo de nível superior existem 2,38 pessoas brancas, um valor 35,4% maior.

Trabalhando a dimensão de gênero e da raça conjuntamente, novas análises são observadas. As mulheres negras ocupam apenas 11,7% dos cargos de nível superior. O percentual de homens negros em cargos de nível médio ou fundamental chega a ser superior que o de homens brancos (26,6% contra 23,2%), embora seja menos da metade que o de cargos de maior escolaridade (15,6% contra 36,3%). (ver Gráfico 28)

²⁸ Os dados disponibilizados pelo Atlas do Estado Brasileiro (2023) trazem a seleção dos vínculos de “Ativo Permanente”, “Cedido/Requisitado”, “Ativo em Outro Órgão”, “Exercício Descentralizado de Carreira” e “Cedido SUS – Lei 8270”. São excluídos os profissionais em vínculos relativos a residências e ao Programa Mais Médicos, mesmo recorte feito nas análises extraídas do PEP neste trabalho.

Gráfico 28. Divisão de cargos por escolaridade, raça e sexo do Executivo Federal (2020)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Atlas do Estado Brasileiro (2023)

Os dados disponibilizados pela PNAD do IBGE (2022) não apresentam tabelas desagregadas por sexo e raça de forma conjunta, impedindo a comparação das informações desses grupos na sociedade.

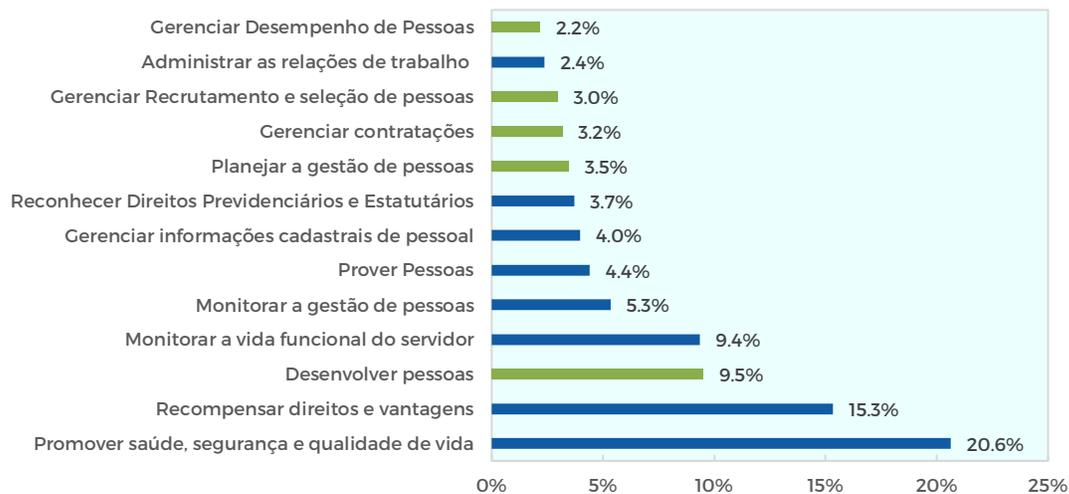
Planejamento integral da gestão de recursos humanos.

- *Ponto crítico 6: As políticas, decisões e práticas de pessoal em cada uma das áreas da gestão de recursos humanos seguem intenções conscientemente planejadas em um processo de planejamento.*

Nos últimos 10 anos, as unidades de recursos humanos setoriais apresentaram avanços para exercer uma atuação mais estratégica. Com a estruturação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) e com o modelo referencial de dimensionamento da força de trabalho, foram definidos alguns papéis centrais para esses setores.

Os relatos das unidades setoriais entrevistadas, contudo, reforçam que tais áreas continuam absorvidas por atividades de cunho administrativo (Entrevistas, 2023). Com o avanço da implementação da ferramenta de dimensionamento da força de trabalho, é possível agora quantificar essa percepção. Considerado uma amostra de 7 órgãos participantes do programa cujos dados foram disponibilizados, aproximadamente 72% dos esforços médios das unidades de gestão de pessoas são concentrados em atividades de características operacionais (em azul). Os demais 28% (em verde) se dividem em outras atividades de cunho mais estratégico como gerenciar recrutamento e seleção de pessoas, gerenciar contratações, planejar a gestão de pessoas, monitorar a gestão de pessoas e desenvolver pessoas. (ver Gráfico 29)

Gráfico 29. Divisão dos esforços das áreas de recursos humanos de órgãos selecionados



Fonte: elaboração própria com base no relatório disponibilizado pela SGPRT

Nota: foram disponibilizados dados de três Autarquias, dois Ministérios, uma Instituição de Ensino e uma Fundação dos anos de 2019, 2020 e 2021.

Dentre os motivos comuns apresentados para a manutenção dessa realidade, foi ressaltada a dificuldade de cumprir com as determinações do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal (SIASS)²⁹. Até 2019, a política exigia a participação de quadros próprios, como médicos, no atendimento de demandas relacionadas à saúde ocupacional, destacando-se a realização de perícias. Mesmo com o fim desse impedimento, tem havido dificuldades em operacionalizar modelos alternativos com segurança legal que possam desempenhar tal papel. Assim, os setores relataram que, constantemente, sua rotina tem sido prejudicada pela busca em contornar problemas relativos à falta de profissionais para execução das atividades previstas. A previsão de colaboração entre os órgãos, fato que poderia atenuar tais dificuldades, também não tem funcionado. Identificou-se que, na prática, cada órgão atua de forma autônoma (Entrevistas, 2023). Também foi destacado que continua havendo grande demanda de pessoal para preenchimento dos sistemas de gestão de pessoal. As melhoras na automação de serviços foram mais voltadas aos usuários, sendo que os setores internos continuam realizando diversos lançamentos manuais.

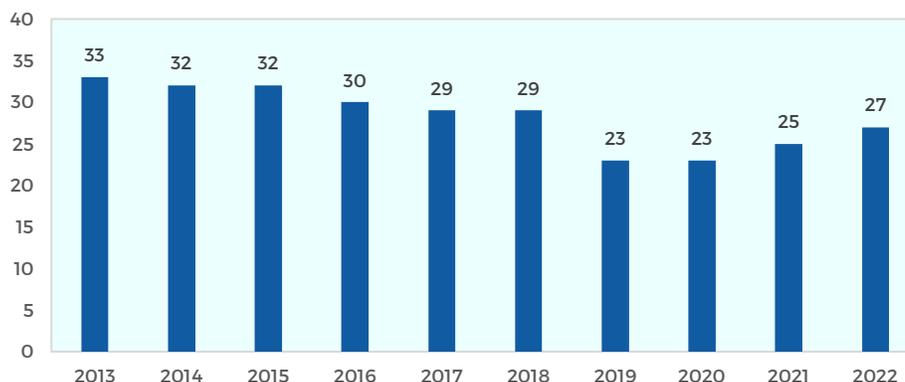
Esse cenário é agravado pela falta de autonomia das áreas em relação a contratação de pessoal efetivo. A diminuição da força de trabalho, aliada à baixa capacidade de atração de pessoal para trabalhar em órgãos setoriais, tem feito as unidades relatarem a falta de pessoal disponível.

Especificamente, para órgãos de menor porte, a constante criação, extinção, desmembramento e junção de órgãos da administração direta foi outro grande

²⁹ Instituída pelo Decreto nº 6.833/2009.

problema. As mudanças políticas ocorridas no executivo resultaram em constantes revisões das estruturas organizacionais do governo nos últimos 10 anos. Nesses processos, as áreas de recursos humanos passam pelos mesmos movimentos de se juntarem com outras de um órgão diferente, ou serem criadas e desmembradas para atendimento de um novo público. No contexto dessas mudanças, as prioridades se tornam o cumprimento de ações administrativas, como manutenção de pagamentos, o que elimina no curto prazo qualquer perspectiva de trabalhar com temas mais estratégicos. (ver Gráfico 30)

Gráfico 30. Variação da quantidade de órgãos da administração direta (2013-2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

Nota: seleção de “órgãos” filtrados apenas para administração direta. Foram excluídas as siglas referentes aos ex territórios e a DPU.

Outro fator estrutural que contribui para uma menor atuação estratégica das áreas de RH é a falta de um padrão relacionado à complexidade das estruturas em alguns órgãos. No Ministério da Saúde, que conta com a maior força de trabalho da administração direta, o setor responsável pela gestão de pessoas é uma coordenação-geral, o que corresponde ao quarto nível hierárquico. Em ministérios de porte intermediário, geralmente a área configura uma diretoria, correspondente ao terceiro nível. No Ministério da Agricultura e Pecuária, existe uma subsecretaria específica, que também está no nível de diretoria (terceiro nível). Já no Ministério da Educação o tema é gerido sob uma coordenação-geral, abaixo de uma subsecretaria, estando assim em quarto nível. Não existe uma definição central sobre como essa organização deve ocorrer, tendo assim os órgãos setoriais autonomia para o desenho da área.

Algumas das soluções apontadas, tanto pelos órgãos setoriais quanto pelos centrais, passam pela eventual centralização de parte das atividades administrativas no órgão central. A concepção, que já vem sendo gradativamente colocada em prática, é que uma parcela do que é desempenhado pelas unidades setoriais seja transferida para um centro de serviços compartilhados (CSC). Ao mesmo tempo, vem sendo trabalhadas as unidades de referência, setores administrativos de órgãos maiores que prestam suporte às instituições de menor porte. Existe também um projeto para revisão do regimento

do SIASS, que visa dar mais flexibilidade para execução das atividades relacionadas à saúde do trabalho.

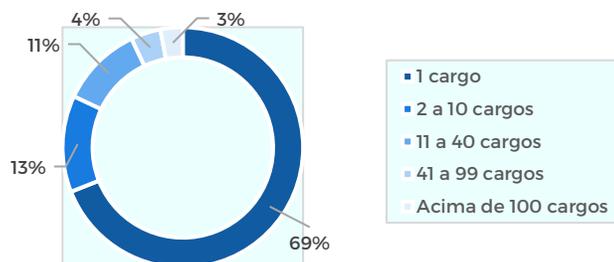
1.1. Organização do Trabalho

Qualidade da estrutura de cargos de trabalho.

- *Ponto crítico 7: O desenho dos cargos segue critérios de gestão, mais do que considerações legais ou acordos coletivos. O quadro legal e os acordos trabalhistas estabelecem apenas um quadro amplo no qual o trabalho é organizado de acordo com as necessidades da organização.*
- *Ponto crítico 8: A classificação e hierarquização dos cargos seguem critérios racionais e adaptados a cada ambiente organizacional.*
- *Ponto crítico 9: Os perfis incluem a seleção das competências que são consideradas chave para o sucesso no desempenho do ocupante do cargo.*

Em relação ao cenário descrito no relatório de 2013, as características da estrutura de cargos dos servidores efetivos permaneceram as mesmas. Descrito por Graef e Carmo (2008), o conjunto disforme, originado da gradativa criação de carreiras sem padrões e critérios centrais ao longo dos anos 90 e 2000, mantém suas características (OCDE, 2023). O resultado pode ser visto nos dados do Painel Estatístico de Pessoal (2023), que apresentam 1.113 cargos organizados em 156 estruturas de carreiras distintas. O próprio conceito do que é um cargo e uma carreira não é regulamentado. Neste aspecto, os dados revelam que ambos acabam tendo sentido próximo: 69,23% dos planos/carreiras têm somente um cargo em sua composição e 82,69% têm até dez cargos. (ver Gráfico 31)

Gráfico 31. Porcentagem de planos/carreiras por faixa de número de cargos (abril/2023)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

Nota: foi utilizada a seleção “Plano/Carreira” e “Nome do Cargo” da seção servidores.

Análise da OCDE (2023) apontou a existência de 117 carreiras e 43 planos de cargos com 87% do total dos quadros efetivos. Esse também é o número de referência apresentado pela Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) (Entrevistas, 2023).

Continua também não havendo uma descrição de perfis e competências chave, mantendo-se as atribuições previstas nas legislações como o instrumento de

especificação do papel de cada cargo. No âmbito da política de desenvolvimento de pessoal prevista pelo Decreto nº 5.707/2006, a tentativa de criação de um sistema federal de gestão de competências não foi bem-sucedida. Na prática, alguns órgãos obtiveram maiores avanços, mas além das maturidades distintas, observou-se uma grande falta de padronização dessas práticas (Entrevistas, 2023). Dessa forma, a nova política de desenvolvimento criada pelo Decreto nº 9.991/2019, trouxe a figura das competências transversais, instrumento incumbido à Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com apoio do órgão estruturador central.

Até o momento, foram elaboradas competências gerais para todas as ocupações do serviço público e específicas para as lideranças³⁰. As competências comuns têm servido mais para orientar as políticas de desenvolvimento de pessoal, não tendo uma relação direta com a estruturação dos cargos. As competências para as lideranças também não têm tido tal aplicação, sendo o diferencial a sua utilização em iniciativas recentes relacionadas à seleção (Entrevistas, 2023)³¹. A recente lei que estabeleceu uma reorganização e padronização dos cargos comissionados e funções gratificadas³², também definiu as competências como uma das bases para ocupação desses postos.

A falta de uma estrutura padrão de organização de cargos reflete na dimensão financeira. Cada carreira conta com sua própria tabela salarial, sendo notadas mais de 300 dessas estruturas no documento que as organiza³³. Assim, são notadas distorções remuneratórias entre cargos com atribuições semelhantes, como para as associadas à função de analista em diferentes órgãos. Na amostra selecionada, é possível perceber salários iniciais que variam entre R\$5 mil e R\$13,5 mil, finais que vão de R\$9 mil até R\$20 mil, e amplitudes salariais entre R\$3 mil e R\$10 mil. (ver Gráfico 32)

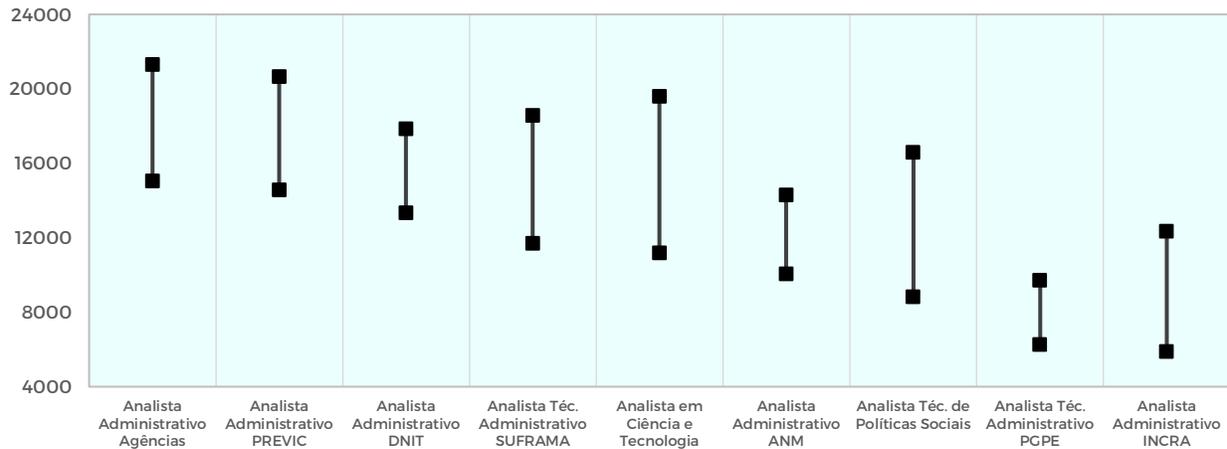
³⁰ Disponíveis na base de conhecimento do portal da Enap. Competências transversais de um setor público de alto desempenho: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5663>>. Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5715>>. Consulta realizada em 28/05/2023.

³¹ Se destacando o Programa Líderes que Transformam e as seleções internas para gratificações, funções gratificadas e cargos comissionados descritas na sessão de Gestão do Emprego (2.3).

³² Lei nº 14.204/21.

³³ Documento "Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios". Disponível em: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/tabela-de-remuneracao-dos-servidores-publicos-federais-civis-e-dos-ex-territorios>>. Consulta realizada em 28/05/2023.

Gráfico 32. Salário Inicial, Final e Amplitude de Carreiras Seleccionadas de Analistas do Poder Executivo Federal (Salário Mensal em Reais - Jun/2023)



Fonte: Elaboração própria com base nas informações das [tabelas salariais](#) (2023).

As distorções salariais foram relacionadas com a desmotivação de servidores públicos federais pelo trabalho de Corrêa et al. (2020). Os autores encontraram essa associação presente em carreiras com responsabilidades semelhantes, mas remunerações inferiores.

A impressão apontada é que também ocorreu uma piora em relação à hierarquização das posições com a remuneração, tomando como base os cargos de direção. A desvalorização da remuneração dos cargos de direção, gerada pelo congelamento salarial que vigorou entre 2019 e 2022, tornou menos atrativo o ingresso nestes postos (Entrevistas, 2023). Considerando o IPCA, houve uma perda de 18% em valores reais nesse período para tais cargos. A avaliação de desvalorização salarial para os cargos efetivos é mais complexa, dado que, por terem progressões salariais, seus membros podem compensar parte da perda inflacionária. Isso torna mais difícil confirmar tal impressão. Enquanto análises disponíveis, o trabalho de Lopez e Mendes (2021) apresenta que houve estabilidade salarial para a média do Serviço Público Federal no período entre 2013 e 2020. (ver Gráfico 33)

Gráfico 33. Variação média da remuneração dos salários dos cargos comissionados (2013-2022)



Fonte: Elaboração própria com base nas informações do histórico de [tabelas salariais](#) (2023).

As soluções para esse cenário são complexas, devido as dificuldades relacionadas ao seu trâmite. O primeiro ponto é que as atribuições, perfis, competências e tabelas salariais estão presentes em legislações individuais das carreiras ou de seus agrupamentos, atualmente estimadas em 98³⁴ normativos (Entrevistas, 2023). Assim, qualquer alteração nessas leis necessita ser tramitada no Congresso.

A segunda questão é que o tema também enseja a atuação judicial. No âmbito individual, a convivência em atividades similares de profissionais de carreiras com remunerações distintas, pode levar a ações de desvio de função (impedimento presente no estatuto do servidor, Art. 117, XVII, na Lei nº 8.112/1990). Conforme prevê a jurisprudência no tema, a Súmula nº 378 STJ, embora não haja reenquadramento de cargo, isso pode levar de paridade salarial pela via judicial. No âmbito coletivo, a transformação de cargos também conta com intervenções jurídicas. Algumas limitações gerais são impostas pela Súmula Vinculante nº 43 do STF, como a ascensão do servidor para cargos de grau de responsabilidade e remuneração maiores, ou com exigência de qualificação superior, do que originalmente ele ocupava. Critérios mais específicos estão presentes apenas em um voto do Ministro Gilmar Mendes (voto conjunto ADI 4151, ADI 4616 e ADI 6966). Nele, são elencados como requisitos para transformação de cargos, além da escolaridade para ingresso, a similitude entre as atribuições e equivalência salarial.

Em meio a tal cenário, a unidade central responsável pelo tema, a Diretoria de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas (DECAR), tem realizado discussão acerca da necessidade de definir um conjunto de regras que possibilitem conferir organização ao sistema. A proposta é incluir no regramento a definição de conceitos, como do que são

³⁴ Informação apresentada nas entrevistas. A legislações são referenciadas para cada cargo e carreira no documento “Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios”. Disponível em: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/tabela-de-remuneracao-dos-servidores-publicos-federais-civis-e-dos-ex-territorios>>. Consulta realizada em 28/05/2023.

cargos, carreiras e plano de carreiras. Outro componente é o estabelecimento de diretrizes a serem observadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na elaboração de propostas de criação, de ampliação e de reestruturação de planos, carreiras e cargos efetivos, buscando uma padronização das estruturas em torno de papéis comuns desempenhados (Entrevistas, 2023).

Institucionalmente, a DECAR atua também em demandas específicas, como a criação de carreira, plano ou cargos, que são priorizadas pelo Governo Federal em decorrência da necessidade de fortalecimento de alguma política pública. Nesse âmbito, o setor realiza uma análise técnica que visa aproximar as atribuições e remunerações de padrões já existentes. Contudo, a decisão final sobre uma nova estrutura de cargo é de setores políticos, podendo envolver órgãos fora do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), como a Casa Civil. Assim, não existe a garantia de que em um processo de criação de cargos e carreiras, ou em suas alterações, as distorções do sistema não continuem a crescer.

1.2. Gestão do Emprego

Igualdade e mérito no acesso.

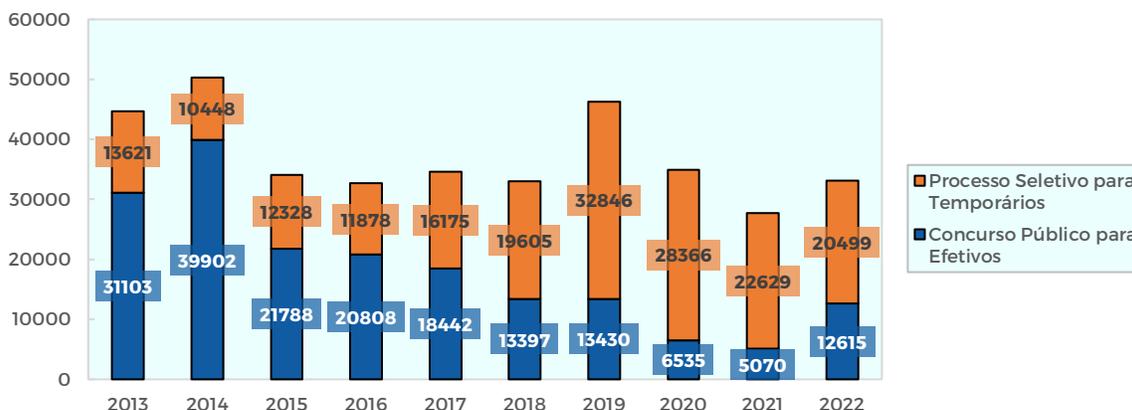
- *Ponto crítico 10: O recrutamento para o preenchimento de cargos de trabalho é aberto, por direito e de fato, a todos os candidatos que atendam aos requisitos exigidos. Esses requisitos são estabelecidos com base na adequação, avaliados tecnicamente, e não de forma arbitrária.*
- *Ponto crítico 11: Existem procedimentos e mecanismos de garantia necessários para evitar arbitrariedade, politização e práticas de favoritismo ou clientelismo ao longo de todo o processo de contratação.*

A Constituição Federal de 1988 definiu as regras para acesso ao emprego público, implementadas conforme o previsto no Governo Federal. Mantendo o apontado pelas últimas edições do diagnóstico, o acesso aos quadros efetivos continua tendo como característica um processo aberto com avaliação técnica. O instrumento para sua realização, o concurso público, conta com editais públicos e critérios universais. As contratações para temporários também possuem esses requisitos, dispensando a realização de processos seletivos apenas para casos de urgência e calamidade.

Ao longo dos últimos dez anos, conforme apontado, houve redução da quantidade de ingresso por concursos. Ao mesmo tempo, aumentou o volume de temporários ingressantes. Esses dois movimentos não podem ser relacionados diretamente, dado que em muitos casos os profissionais com prazo determinado foram contratados para substituir quadros e regime terceirizados (Entrevistas, 2023). Além disso, o período da

pandemia demandou a contratação de temporários para atender às emergências em saúde pública. (ver Gráfico 34)

Gráfico 34. Quantidade de ingressos por modelo (2013-2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

Da mesma forma, o espaço para politização identificado nos últimos diagnósticos, continua presente para cargos comissionados de assessoria e direção de recrutamento amplo. Conforme previsto, as posições dessa natureza são de livre nomeação e exoneração pelo mandatário do respectivo poder. Em estudo Lopez e Silva (2021), identificaram que entre 1999 e 2017, 30% dos ocupantes dessas posições não cumpriram um ano de trabalho. O caráter político desse processo é reforçado pelo fato de que em anos de mudanças eleitorais e na ocorrência de troca mandatário de um órgão, esse valor é elevado.

Embora ainda não tenha mudado os contornos gerais desse modelo, nos últimos anos o Governo Federal conduziu iniciativas orientadas por duas estratégias para mitigação de nomeações de cunho politizado e arbitrário.

Um das linhas assumidas foi o do aumento da ocupação dos cargos de direção por servidores efetivos. Em 2017, 4 mil cargos do grupo de Direção e Assessoramento (DAS) foram transformados em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), que podem ser ocupadas apenas por funcionários de carreira. Essa transformação foi voltada para cargos de menor escalão. Em 2022, com a implementação de um novo modelo de organização dessas posições (Lei nº 14.204/21), os órgãos tiveram que rever a suas estruturas de cargos comissionados e funções. No saldo global, houve uma nova diminuição das posições abertas para nomeação de profissionais externos. O mesmo marco também solidificou o percentual de 60% para ocupação dos Cargos Comissionados Executivos (CCE's), sucessores dos DAS e de outras estruturas aglutinadas, para servidores efetivos. Ele também reservou os CCE's de grau até 4 para ocupação apenas desses quadros. (ver Gráfico 35)

Gráfico 35. Quantidade de Cargos Comissionados e Funções Gratificadas (2013 e 2022)³⁵



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

Internamente também existem ações que visam promover a ocupação de cargos de comissionados e funções gratificadas por servidores. A Coordenação-Geral de Gestão das Carreiras Transversais atua diretamente na promoção de oportunidades de ocupação destes postos para as carreiras cuja gestão ela é responsável. Outra estratégia trata-se do desenvolvimento de processos seletivos orientados por competências para cargos de direção. O Decreto nº 9.727/2019, sucedido pelo Decreto nº 10.829/21, estabelece a possibilidade da realização dessa prática. Não foi definida nenhuma obrigação, mas têm sido desenvolvidas ações que buscam tal objetivo. Uma dessas iniciativas foi o Programa Líderes que Transformam, criado em 2022 pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) com apoio do BID. Em seu âmbito, a instituição criou um processo de pré-seleção com etapas que visam identificar o profissional que conta com o perfil mais adequado às competências da vaga em específico. Órgãos interessados, inclusive de outras esferas, puderam celebrar parcerias com a Enap para que ela realizasse tal trabalho, tanto para cargos comissionados abertos a profissionais externos, quanto os fechados para servidores permanentes. No âmbito do Governo Federal, foram realizadas pré-seleções para em torno de 40 postos³⁶. Em 2023, na nova administração, o programa está sendo revisto.

De caráter menos formal, mas com utilização mais difundida, mecanismos internos de ocupação de gratificação e de mobilidade entre os órgãos têm sido responsáveis pela expansão de processos seletivos baseados em competências e perfis. Tais práticas tiveram incentivos diretos, como no caso da concessão da Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (GSISP). Conforme orientado pela Portaria ME/GM nº 670/2019, o recebimento da gratificação depende de um processo seletivo baseado minimamente na definição de um perfil e

³⁵ Em um esforço de padronização, os FCE e CCE, estruturas que substituíram respectivamente os FCPE e DAS em 2022, aglutinaram cargos e funções de outras nomenclaturas de menor quantidade. Isso explica a grande elevação da quantidade de FCE's neste ano.

³⁶ Conforme apresentado na página do programa: <<https://lideresquetransformam.enap.gov.br/instituicao>> Consulta realizada em 08/06/2023.

nas etapas de análise de currículo e entrevista, dentre outros. Essa prática tem sido adotada para gratificações similares (apresentadas na seção sobre mobilidade). Outra medida foi a inclusão da seleção como pré-requisito para um dos mecanismos do instrumento de mobilidade de alteração de exercício para composição de força de trabalho³⁷. As demais modalidades de movimentação, de cessão e requisição, também têm adotado a mesma prática. Como característica em comum, esses processos são mais voltados para vagas exclusivas destinadas a servidores e divulgados no portal e aplicativo de serviços internos “Sou Gov.Br”³⁸.

Embora as duas linhas apresentadas não sejam necessariamente concorrentes, nos últimos dez anos, certamente, as ações orientadas para ocupação de cargos comissionados por servidores efetivos tiveram uma maior abrangência. Essa estratégia, contudo, não elimina o fator político. Mesmo um profissional do quadro permanente, pode assumir uma posição por fatores não relacionados à sua adequação profissional a determinada posição de direção ou assessoria. Internacionalmente, as práticas de modernização de modelos de ocupação de cargos de direção tendem ao caminho com ainda pouca abrangência no Governo Federal. As reformas promovidas têm buscado a construção de seleções abertas, voltadas para a busca de profissionais com as competências mais adequadas a vaga, mesmo que esses não sejam parte do quadro permanente (Lafuente, Manning e Watkins, 2012; Kuperus e Rode, 2016; Weber, Lafuente e Cortazar, 2017).

Enquanto medida geral que favorece a profissionalização dos cargos e funções, destaca-se os mecanismos de transparência ativa, instituído desde 2019, por meio do Decreto nº 9.727. Ele trouxe o estabelecimento de critérios mínimos para ocupação dessas posições e a obrigatoriedade de divulgação do perfil profissional e do currículo dos ocupantes para os cargos de nível hierárquico mais altos. Com a simplificação do modelo de cargos em comissão e funções de confiança, regulamentada pelo Decreto nº 10.829, de 2021 (que regulamentou a Lei nº 14.204/2021), o Decreto anterior foi revogado e a matéria foi consolidada nesse novo regulamento.

As atuais práticas de nomeação para comissionados também têm gerado mais iniquidades na ocupação dessas posições do que a existente no quadro geral de funcionários. Um estudo publicado no Observatório de Pessoal³⁹ apresenta que, em fevereiro de 2023, as mulheres representavam 45% da força de trabalho total do serviço público e, deste percentual, 37,7% ocupavam os cargos de média direção (referência DAS-1 a DAS-4) e 31,5% dos cargos de alta direção (DAS-5, DAS-6 e NES). As pessoas negras, 38,5% de todos os funcionários, são 32,7% dos profissionais de média e 29,2% dos de alta direção. Destaque negativo para as mulheres negras, que compõem menos

³⁷ Apresentado com mais detalhes na seção sobre mobilidade (2.4).

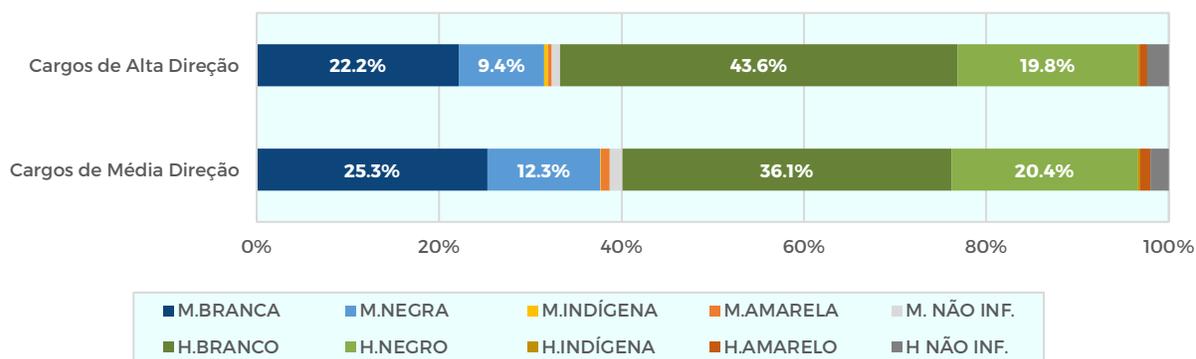
³⁸ Conforme apresentado na página do programa: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/centrais-de-conteudo/oportunidades/divulgacao>>. Consulta realizada em 08/06/2023.

³⁹ Relatório: Perfil das Lideranças no Governo Federal Recorte de Gênero. Disponível em: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/arquivos/RLPLiderancaGenerov.20230328.pdf>>. Consulta realizada em 08/06/2023.

de 10% dos cargos mais elevados. Mesmo considerando a participação de profissionais com nível superior na sociedade esses dados demonstram distorção, principalmente para as mulheres que são 58,2% desse grupo, mas também as pessoas negras que representam 35,6% de tal recorte. (ver Gráfico 36)

O estudo também aponta outras iniquidades, como a baixa participação de pessoas com deficiência em cargos de alta direção⁴⁰. Esse grupo, 1,2% do total de pessoal, representa apenas 0,4%, tanto para homens quanto mulheres. Comparando com o cenário do ano de 2019, o trabalho também apresenta avanços na melhoria da diversidade da ocupação dos cargos de alta direção.

Gráfico 36. Composição dos líderes por raça/etnia (fevereiro-2023)



Fonte: adaptado do relatório Perfil das Lideranças no Governo Federal Recorte de Gênero (2023)

Em uma análise que parte de 1999, Pinheiro (2023) apresenta que, após 2010, têm ocorrido avanços graduais na diversificação dos quadros de direção até o nível de DAS 5. Essas melhorias, contudo, são concentradas na maior participação de mulheres e homens negros, com as mulheres negras ainda ocupando baixa parcela dessas posições. Para os cargos de DAS 6 e de Natureza Especial (NES), correspondente em sua maioria a secretários e titulares de órgãos, historicamente não foi observada uma composição mais diversa. Em uma perspectiva internacional, em 15 países de América Latina e Caribe o Governo Federal brasileiro é o que contava com menos participação de mulheres em cargos de direção em março de 2022 (Naranjo Bautista et al., 2022).

Até 2023 não foram desenvolvidas práticas que visassem reduzir tais disparidades (Entrevistas, 2023). A questão foi colocada em evidência apenas neste ano. Além de produzir estudos mais profundos sobre o tema, com o Decreto nº 11.443/2023 o Governo assumiu o compromisso de garantir que, até 2025, 30% de todos os cargos de direção em cada órgão serão ocupados por pessoas negras. O ato também prevê a necessidade

⁴⁰ Cabe apontar que servidores portadores de deficiência gozam de jornada diferenciada (reduzida). A ocupação de cargos de direção exige jornada de 8 horas, o que torna um desincentivo à sua participação nessas posições.

da definição de metas anuais até que o percentual seja atingido e do estabelecimento de valores alvo específicos para participação de mulheres.

Qualidade do recrutamento e da seleção.

- *Ponto crítico 12: A seleção é baseada na existência de perfis de competências dos ocupantes dos cargos que devem ser preenchidos.*

Durante os últimos dez anos, os concursos públicos realizados para os quadros da administração direta mantiveram as características apontadas no último diagnóstico. Além de não se basearem em perfis e competência dos cargos efetivos, dado a não existência plena desses artefatos, a própria forma como o processo é desenvolvido permanece uma limitação. As seleções continuam sendo feitas com base na avaliação de conteúdos genéricos, distantes das atividades do cargo ao quão objetivam preencher (Fontainha et al., 2014; Coelho e Menon, 2018). Os métodos empregados se mantêm: o de provas objetivas e, em alguns, casos, discursivas.

A execução dos concursos segue também terceirizada para um conjunto restrito de instituições de ensino e de caráter fundacional a qual cabe o papel de formular as provas, aplicá-las e gerenciar as inscrições (Fontainha et al., 2014). Com isso, continua não havendo uma base de dados central com informações relacionadas ao perfil dos candidatos. A percepção é de que, devido à atratividade remuneratória, aliada ao benefício da estabilidade em um período de crise, essas seleções continuaram mantendo elevada competitividade (Entrevistas, 2023).

A regulamentação de realização das avaliações psicológicas, introduzidas pelo Decreto nº 7.308/2010, foram aprimoradas pelo Decreto nº 9.739/2019. Manteve-se nessa normativa a previsão de que o método somente possa ser aplicado na seleção de carreiras que contam com a sua previsão legal. O que na prática restringe sua aplicação aos cargos da área de segurança. O Decreto nº 9.739/2019 também regulamenta todas as etapas e condições que devem estar presentes no edital dos concursos. Trata-se de uma contribuição importante para a normatização do tema, dado que, frequentemente, esse instrumento é alvo de judicializações.

Outras distorções relacionadas ao modelo de concursos foram analisadas nos últimos anos. Uma delas trata da desigualdade que esse processo gera. A base quase exclusiva de avaliação do conhecimento formal, acaba por privilegiar candidatos que possuem mais condições econômicas de dedicarem tempo e de realizarem formações pagas em instituições preparatórias (“cursinhos”) (Fontainha et al., 2014). As dificuldades de transformação desse sistema são outro ponto de destaque. Ambos os trabalhos de Fontainha et al. (2014) e Coelho e Menon (2018) apresentam que a cultura popularmente denominada como “concurseira”, que envolve a extrema valorização do

processo e um conjunto de instituições nele atuantes, dificulta a melhoria do instrumento.

A medida empreendida que buscou mitigar o caráter desigual do concurso e da composição do Serviço Público Federal foi a instituição das cotas raciais pela Lei nº 12.990/2014. O normativo estabeleceu 20% de reservas de vagas em cada um dos concursos a pessoas negras. A exceção seria quando a seleção fosse realizada para menos de três vagas. Devido à baixa quantidade de concursos dos últimos dez anos, a legislação teve pouco impacto (Entrevistas, 2023). Soma-se a isso, a sua baixa aplicação em concursos para professores universitários, seleções que foram mais frequentes, mas geralmente são realizadas para cargos individuais (Mello e Resende, 2019). Houve, também, falhas procedimentais na implementação do instrumento em concursos dessas autarquias (Bulhões e Oliveira, 2020; Arruda, Bulhões e Santos, 2022).

A Lei de Cotas tem validade até 2024, ano no qual é prevista a realização de estudos sobre seus efeitos. Sua manutenção e aprimoramento dependerá da aprovação de um novo projeto legislativo, o que foi indicado como uma prioridade do atual governo. Com a IN nº 23/2023⁴¹, a atual administração também estendeu a reserva de 20% de vagas para negros na contratação de temporários e estabeleceu procedimentos administrativos que reforçam a aplicação da legislação. O governo conta também com uma reserva de vagas destinadas a pessoas com deficiência de 5%.

A modernização do modelo de concursos, no que tange as melhorias em sua gestão e aprimoramento dos métodos de seleção, são também alvos. A principal iniciativa em andamento é a organização de um concurso público nacional unificado⁴², abrangendo mais de 6.000 vagas de diversas carreiras distribuídas em 8 áreas de atuação governamental⁴³. Além das provas objetivas, a seleção abrange a realização de provas dissertativas de acordo com a vaga em cada área de especialidade. Existe também o debate sobre o apoio ou não ao PL nº 2.258/2022, que tramita em etapa final no Congresso (Entrevistas, 2023), cujo objetivo é de dar segurança jurídica a inovações como facilitar a realização de entrevistas e outras etapas mais flexíveis.

Em relação aos cargos comissionados e funções gratificadas, a iniciativa do programa “Líderes que Transformam” trouxe inovações em relação ao desenvolvimento de um processo seletivo baseado em perfis e competências. Conforme prevê o Decreto nº 10.829/2021, os processos de pré-seleção devem ser baseados nas competências requeridas para exercício do cargo ou da função. A norma prevê ainda que, na ausência de um mapeamento específico, possam ser adotadas as competências transversais de

⁴¹ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-mgi-n-23-de-25-de-julho-de-2023-499276293>>. Consulta realizada em 06/08/2023.

⁴² Regulamentado pelo Decreto nº 11.722/2023.

⁴³ 1. Administração e Finanças Públicas, 2. Setores Econômicos, Infraestrutura e Regulação, 3. Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário, 4. Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação, 5. Políticas Sociais, Justiça e Saúde, 6. Trabalho e Previdência, 7. Dados, Tecnologia e Informação Pública, 8. Nível Intermediário.

liderança definidas pela Enap. Com base nessas diretrizes, o programa aplicou novos métodos de seleção, como análise de currículos e realização de entrevistas. Outra base foi a utilização de um banco de currículos construído especificamente para alimentar o processo.

As seleções, geralmente voltadas para ocupação de funções gratificadas e cargos comissionados por profissionais internos, também têm se valido ao mínimo das etapas de análise de currículo e entrevistas. Tais experiências apontam um caminho que pode apoiar a modernização da seleção e recrutamento na administração pública federal como um todo.

Mobilidade.

- *Ponto crítico 13: Os mecanismos de mobilidade, tanto funcional quanto geográfica, permitem responder com flexibilidade às necessidades de redistribuição de efetivos.*

Com a manutenção da fragmentação do sistema de cargos, as características do sistema de pessoal continuaram sendo uma limitação à mobilidade de pessoal. As carreiras transversais, apontadas como uma forma de trazer mais flexibilidade, não tiveram seu papel expandido. Nos últimos anos não foram criadas novas e, com exceção à dos Analistas em TI, também não ocorreram concursos para as existentes⁴⁴. A despeito de esforços centrais para boa alocação desses quadros, é feita a análise de que as carreiras transversais enfrentam restrições em sua mobilidade. Avalia-se que apenas a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) não tem limitações quanto a movimentação, por não se prenderem ao quadro de pessoal de um órgão e não terem uma área ou conjunto de entidades restrita de atuação (Entrevistas, 2023).

No contexto de ausência de concursos, também foi fomentada a postura dos órgãos de limitarem a saída de pessoal. Por outro lado, o cenário contribuiu para que os instrumentos de mobilidade de pessoal já existentes fossem vistos como alternativas a serem mais bem trabalhadas. Isso também levou a avanços em seus desenhos (Entrevistas, 2023). Esses mecanismos são previstos no estatuto dos servidores públicos, Lei nº 8.112/1990, organizados em três principais modalidades: requisição, cessão e alteração de exercício para composição de força de trabalho. (ver Tabela 3)

Tabela 3. Quadro resumo dos instrumentos de mobilidade (2023)

⁴⁴ Entre junho e julho de 2023 foram autorizados concursos para as carreiras transversais de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG - 150 vagas), Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS - 500 vagas), Analista de Planejamento e Orçamento (APO - 100 vagas), Analista de Infraestrutura (AIE - 300 vagas), Analista em Tecnologia da Informação (ATI - 300 vagas). Conforme disponível em: < <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/governo-autoriza-mais-concursos-e-chega-a-mais-de-8-mil-vagas-1>>. Consulta realizada em 06/08/2023.

Instrumento	Profissional	Órgão cedente
Requisição	Não pode negar	Não necessita autorizar
Cessão	Precisa ser aprovado no processo seletivo para o cargo, função ou gratificação ou ser indicado para a referida posição.	Necessita autorizar
Alteração de exercício para composição de força de trabalho.	Indicação consensual: precisa estar de acordo. Realocação de pessoal: precisar passar no processo seletivo para o setor, não exigindo cargo, apenas a divulgação de vaga em edital.	Indicação consensual: necessita autorizar. Realocação de pessoal: não necessita autorizar do órgão ou instituição de origem, bastando atender os critérios de proporcionalidades descritos em normativo. ⁴⁵

Fonte: elaboração própria com base no Decreto nº 10.835/2021 e na Portaria SEDGG/ME nº 8.471/2022.

Em meio à necessidade de seu maior uso, o instrumento da alteração de exercício para composição de força de trabalho (anteriormente chamado de movimentação) foi o que passou por maiores mudanças⁴⁶. Uma dessas alterações, a modernização da modalidade de realocação de pessoal, trouxe ao mecanismo características que tornam sua aplicação mais acessível. Nela, um órgão pode abrir uma vaga para seleção via edital sem, necessariamente, a relacionar a um cargo comissionado, função ou gratificação. Outro fator é que nesse modelo não existe exigência de aprovação do órgão cedente, desde que seja seguida a regra de proporcionalidade. Com isso, ocorre mais flexibilidade para os profissionais se movimentarem. Em meio a tais mudanças, entre os anos de 2019 e 2022, percebeu-se um crescimento de quadros alocados mediante à utilização desse instrumento, diferente da tendência de estagnação até então presente. Conforme apontado, em torno de metade das movimentações nesse período foram decorrentes de quadros da Infraero, empresa pública que vem tendo grande redução de pessoal devido à privatização gradativa de sua operação (Entrevistas, 2023). Entre 2019 e 2022 também aumentou a ocorrência do emprego das outras duas modalidades de mudanças de pessoal entre os órgãos existentes. (ver Gráfico 37)

Gráfico 37. Evolução da quantidade de profissionais fora do órgão de origem por modalidade (2013-2022)

⁴⁵ A regra de proporcionalidade encontra-se detalhada na IN nº 70/2022. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-70-de-27-de-setembro-de-2022-433234185>>. Consulta realizada em 10/06/2023.

⁴⁶ Conforme definido pela Portaria SEDGG/ME nº 8.471/2022.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

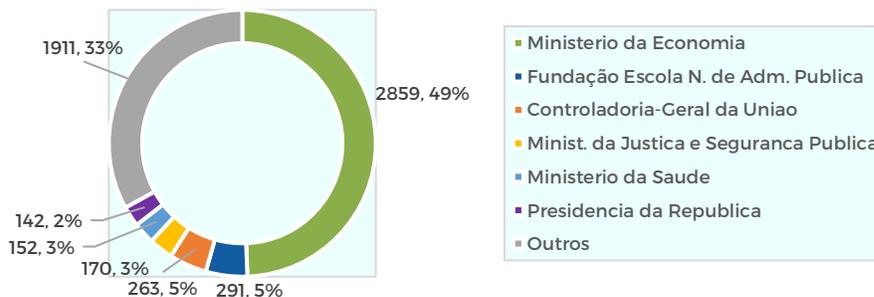
Segundo apontaram os órgãos setoriais, ao contrário da alteração de exercício, os demais instrumentos de mobilidade trazem em seu desenho características que favorecem a movimentação de pessoal para os órgãos centrais (Entrevistas, 2023). A requisição carrega essa tendência de forma direta, dado que ela pode ser feita no executivo apenas pela Presidência, Vice-Presidência ou Advocacia-Geral da União (AGU), e não existe a possibilidade de o órgão cedente negar o processo⁴⁷. Já o processo de cessão promove também uma maior facilidade da mobilidade para áreas centrais, mas por meios indiretos. Isso porque, um dos elementos que possibilita a realização do processo, é o profissional assumir gratificações associadas à atuação em setores específicos. Atualmente existem 4 itens desse tipo, sendo a principal a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE). Sua distribuição privilegia as áreas que concentram a gestão dessas atividades, no caso, o Ministério da Economia até o final de 2022⁴⁸. Em abril de 2023, os Ministérios advindos dessas estruturas contavam com 49%, 2.859, de todas essas gratificações⁴⁹. As demais se distribuíam entre 66 órgãos, sendo que o segundo órgão com a maior quantidade detinha o total de 5%, representando a quantidade de 291. (ver Gráfico 38)

⁴⁷ Uma diferença existente é de que a Presidência e Vice-Presidência podem fazer a requisição de forma nominal. Os demais órgãos o fazem por perfil.

⁴⁸ No início do novo governo em 2023 o Ministério da Economia foi dividido em outros órgãos. No entanto, na base consultada com dados de abril de 2023 ele ainda estava presente. Disponível em: <<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/gestao-de-pessoas-executivo-federal--gratificacoes>>. Consulta realizada em 08/06/2023.

⁴⁹ Conta com a Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo (GAEG), Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União (GIAPU), Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (GSISP) e Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE).

Gráfico 38. Distribuição das gratificações relacionadas à atuação em setores por órgão (abril/2023)



Fonte: elaboração própria com base nos dados públicos “Gestão de Pessoas - Gratificações” (2023).

Em meio à perda de pessoal mediante a não realização de concursos, a percepção dos órgãos setoriais é de que os instrumentos de mobilidade, mesmo sendo disponíveis a todo governo, atuam de forma mais satisfatória para áreas centrais reporem e constituírem novas equipes. O novo desenho da modalidade de realocação de pessoal, embora não proporcione reposição ou aumento do total de pessoal, dado à regra de proporcionalidade, traz uma expectativa positiva de renovação dos quadros. Contudo, por ser um instrumento novo, sua utilização ainda não é conhecida, sendo necessário intensificar sua divulgação (Entrevistas, 2023).

Desvinculação e Desligamento.

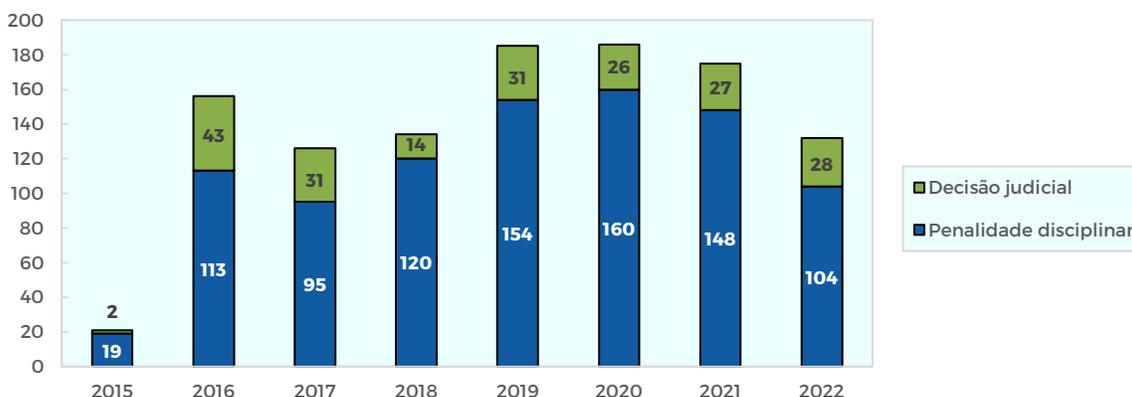
- *Ponto crítico 14: Não existem demissões ou rescisões de emprego que, afetando cargos de natureza profissional, sejam motivadas apenas por mudanças políticas no governo.*
- *Ponto crítico 15: Existe a possibilidade de rescindir o vínculo de emprego por motivos técnicos, econômicos ou organizacionais devidamente comprovados, que exijam a redução de postos de trabalho.*

A base do Serviço Público Federal brasileiro, de profissionais ocupantes de cargos efetivos, continua com as elevadas proteções contra rescisões arbitrárias apontadas no último relatório (Llano, 2014). As previsões de desligamento, estabelecidas na Constituição, se mantêm apenas em casos de processos judiciais transitados em julgado ou decorrentes de processos administrativos disciplinares (PAD's). Dificilmente essas possibilidades são aplicadas. Conforme os dados do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF)⁵⁰ apontam, entre 2015 e 2022, elas resultaram no desligamento de 1.115 profissionais efetivos, de um total de 470 mil. As penalidades

⁵⁰ A série histórica disponibilizada começa em 2015. Não foram utilizados dados do ano de 2023 devido ainda estar em curso. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/ceaf>> Consulta realizada em 02/11/2023.

resultantes de processos administrativos disciplinares ainda podem ser revistas judicialmente. (ver Gráfico 39)

Gráfico 39. Evolução dos desligamentos de ocupantes de cargos efetivos por tipo (2014-2023)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

As únicas hipóteses relacionadas a questões organizacionais que podem resultar no desligamento de quadros efetivos são as contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000). Segundo consta em tal normativo, em cenários de crise fiscal, no qual o gasto de pessoal está elevado, existe a possibilidade de demissão de servidores em estágio probatório e, até mesmo, de quadros já efetivos. O Governo Federal nunca esteve situado em limites de despesa que trouxessem essas medidas. Ainda assim, em vinte anos de vigência da legislação não foi observada a implementação dessas alternativas em administrações subnacionais que se enquadraram nos critérios. Na prática, tornando o instrumento sem uso.

A flexibilização do vínculo de emprego foi prioridade do último governo que, por meio de uma proposta de emenda constitucional (PEC nº 32/2020), propunha a diminuição das proteções concedidas a maior parcela dos quadros efetivos⁵¹. Após diversas alterações, a última versão do texto trazia possibilidade de desligamento por obsolescência regulamentação para aplicação do desligamento por reiterado baixo desempenho. A matéria ainda teria um longo percurso processual no Congresso⁵², e junto com o tema como um todo, não é uma prioridade da atual gestão.

1.3. Gestão do Desempenho

Planejamento e acompanhamento do desempenho.

⁵¹ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>> Consulta realizada em 08/06/2023.

⁵² A PEC nº 32/2020 foi aprovada em duas comissões da Câmara, não sendo aprovada no plenário dessa Casa. Além dessa etapa, restaria toda a tramitação no Senado, retorno para Câmara para somente então ir para sanção presidencial.

- *Ponto crítico 16: A gestão geralmente define diretrizes ou padrões de desempenho esperado das pessoas, de acordo com as prioridades e estratégia da organização. Conseqüentemente, os funcionários conhecem os aspectos de sua contribuição pelos quais serão especificamente avaliados.*
- *Ponto crítico 17: Ao longo do ciclo de gestão, a direção acompanha, observa e apoia ativamente as melhorias no desempenho das pessoas, fornecendo recursos ou removendo obstáculos quando necessário.*
- *Ponto crítico 18: O desempenho das pessoas é avaliado pela organização, comparando-o com os padrões de desempenho esperado.*

A tentativa de construção de um sistema comum de gestão de desempenho descrito no último relatório (Llano, 2014), resultante da Lei nº 11.784/2008, não foi bem-sucedida. Após dez anos, o tema segue reproduzindo a complexidade presente na organização funcional. Cada carreira pode conter seu próprio modelo relacionado ao recebimento de gratificações, avanço na tabela salarial e recebimento de gratificações. Esses desenhos tendem a ser orientados pela realização de avaliações pontuais, motivadas apenas para a concessão de remunerações adicionais. Mantêm-se de fora de sua estrutura um processo que intercale o ciclo de gestão completo, com pactuação de metas, realização de *feedbacks* e relacionamento com a política de desempenho. Os fatores avaliados também trazem problemas. Uma vez que são considerados aspectos comportamentais no processo avaliativo, os resultados tendem a atingir notas máximas (Entrevistas, 2023). Outro ponto é a existência de diferentes avaliações para objetivos diferentes, tais como aprovação em estágio probatório, progressão na carreira ou percepção de gratificação de desempenho, gerando uma replicação de esforços organizacionais e individuais na realização de mais de uma vez esse processo (OCDE, 2023). (ver Tabela 4)

Tabela 4. Quadro resumo dos instrumentos das avaliações de desempenho existentes (2023)

Avaliação	Cobertura	Método	Periodicidade	Sistema	Regramento
Avaliação do Estágio Probatório	Todos os servidores efetivos	Avaliação de comportamentos padrões	Anual durante os 3 anos após ingresso	Não possui	Lei 8.112/90 (Estatuto do Servidor)
Avaliação para avanço na carreira	Cada carreira específica	Avaliação de comportamentos padrões, podendo incluir resultados institucionais	Anual	Sistema próprio	Leis Específicas
Avaliação para recebimento	Cada carreira específica	Avaliação de comportamentos padrões,	Anual	Sistema próprio ou Sigepe-AD	Leis Específicas - Diretrizes no Decreto nº

de gratificação		podendo incluir resultados institucionais			7.133/2010 e em outros Decretos com gratificações de carreiras específicas.
Avaliação para recebimento de bonificação	Cada carreira específica	Avaliação de resultados institucionais	Anual	Sistema próprio	Próprio de cada carreira ou órgão/entidade
Programa de Gestão de Desempenho	Todos os agentes públicos, podendo incluir lideranças	Avaliação de plano de trabalho baseado em entregas	A ser definida pelo órgão/entidade e	Sistema padrão para todos os agentes públicos, podendo o órgão/entidade utilizar sistema próprio.	Decreto nº 11.072/2022 Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24/2023

Fonte: elaboração própria

Além disso, o desligamento por baixa performance, hipótese prevista na Constituição após a Emenda Constitucional nº 19/1998, continua não regulamentado. A avaliação do estágio probatório, etapa na qual após 3 anos de atuação o profissional adquire a estabilidade, resulta em sua quase totalidade na aprovação (OCDE, 2023).

Adicionalmente a esse contexto, com a IN nº 1/2018 é iniciada a criação de um novo modelo, o Programa de Gestão. A concepção foi criar uma estrutura baseada em pactuação e avaliação de entregas que servisse como base para a regulamentação de formatos de gestão do trabalho que dispensavam controle de frequência, como teletrabalho parcial e teletrabalho integral. A responsabilidade pela instituição do Programa de Gestão foi concedida a cada órgão, ocorrendo após a implementação de um programa piloto. Sua aplicação era destinada aos servidores, incluindo os ocupantes de cargos de direção. Não foi feita nenhuma relação com o pagamento de algum benefício financeiro (Faria, 2020).

Até o início de 2020, 5 órgãos federais da administração indireta haviam implementado o regime de teletrabalho (Cunha, 2020). Contudo, com o início da pandemia da COVID-19 e a limitação do trabalho presencial, esse modelo se tornou o formato base de atuação profissional do Serviço Público Federal. Com isso, o Programa de Gestão foi reestruturado pela Instrução Normativa nº 65/2020. O modelo baseado na pactuação e na avaliação de entregas foi mais detalhado e abandonou-se a concepção de

implementação inicial de um piloto. Os órgãos participantes do modelo puderam já iniciar a aplicação direta do programa. Ele também foi estendido para profissionais temporários e empregados públicos. Para apoiar a expansão e gestão do programa, foi criada uma plataforma tecnológica específica.

O programa passou por uma nova atualização no contexto de diminuições das restrições pandêmicas. Tendo em vista a tendência ao retorno do modelo presencial, o Decreto nº 11.072/2022 reforçou a autonomia dos órgãos de instituírem seu regime. O nome do programa também foi alterado para Programa de Gestão de Desempenho (PGD). O instrumento foi reforçado como um modelo não vinculado ao teletrabalho, mas sim à gestão de desempenho baseado em entregas. Assim, mesmo profissionais que estejam em trabalho presencial, podem fazer parte. Foram também estabelecidas regras para o retorno físico do profissional que saísse da modalidade de teletrabalho. Conforme aponta o site do programa⁵³, 125 órgãos e entidades federais contam com PGD regulamentado.

O resultado desse processo foi que, inicialmente com a necessidade de se gerenciar o regime de teletrabalho, o Governo Federal instituiu um amplo sistema de gestão de desempenho. Nesse aspecto, o desenho adotado foi o da estruturação de um programa de desempenho que tivesse como um de seus componentes o teletrabalho, e não que esse fosse um pré-requisito para o formato remoto. Embora tenha se somado às distintas avaliações em curso, o PGD gerou ganhos até então não existentes. O seu modelo baseado na pactuação de entregas entre chefias e suas equipes trouxe fatores de mensuração possíveis. Assim, gestores obtiveram insumos para avaliar suas equipes, podendo realizar feedbacks e encaminhamento a programas de desenvolvimento. A não associação a incentivos financeiros ou ao desligamento (caso da avaliação de servidores em estágio probatório), também contribui para menores distorções do instrumento. Destaca-se ainda que a padronização da solução tecnológica permitiu a melhor gestão pelo órgão e o acompanhamento pela unidade central (Entrevistas, 2023).

Nos últimos anos também existiram outras iniciativas de aprimoramento da gestão de desempenho. No Sigepe foi desenvolvido um módulo (Sigepe-AD) que possibilita aos órgãos realizarem as avaliações associadas a gratificações para fins de pagamento das gratificações regulamentadas pelo Decreto nº 7.133/2010. O sistema traz uma lógica estrutural de ciclo da avaliação, compreendendo seu planejamento, execução e acompanhamento dos resultados e encaminhamentos. Para as lideranças (DAS 4, 5 e 6) foi aplicado um programa piloto de avaliação de sua performance. Orientado pela Portaria nº 52/2020, a iniciativa foi restrita a uma secretaria do então Ministério da Economia. O programa aguarda avaliação para definição de seus rumos.

⁵³ Informação disponível em: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao>>. Consulta realizada em 28/07/2023.

A modernização do sistema de gestão de desempenho tem sido colocada como uma prioridade do novo governo. As barreiras para o tema são similares às enfrentadas na estrutura de cargos e carreiras, dado que as avaliações associadas a benefícios financeiros se encontram dispersas nas leis específicas desses agrupamentos. Assim, o eventual estabelecimento de apenas um sistema de gestão de desempenho que servisse para todas as finalidades, demandaria um grande esforço legislativo. Não existe ainda uma definição de qual seria o melhor caminho adotado. Dentre as possibilidades está a de seguir aprimorando a política do PGD, deixando as demais avaliações em segundo plano (Entrevistas, 2023).

1.4. Gestão da Compensação

Competitividade e eficiência.

- *Ponto crítico 19: A estrutura de remuneração é adequada para atrair, motivar e reter pessoas com as competências necessárias nos diferentes tipos de cargos que a organização requer.*
- *Ponto crítico 20: Os custos salariais não são excessivos em relação aos do mercado, em nenhum setor ou nível de cargos.*

Conforme apontado na análise sobre a estrutura dos cargos, a falta de padronização na estruturação das carreiras gera grandes desequilíbrios para a compensação dos servidores. Tal fator havia sido apontado no último relatório como um desafio (Llano, 2014). Contudo, nos últimos 10 anos não ocorreram avanços no tema.

Um fator que favorece as continuidades das disparidades salariais, a falta de padronização remuneratória, permanece presente. Além de cada carreira poder contar com a sua própria tabela salarial, a forma como essas são estruturadas se diferem. A organização dos salários dos servidores federais pode ser dividida em dois agrupamentos: o de subsídios e o de vencimentos. No primeiro modelo, a remuneração é paga em parcela única e não possibilita a inclusão de parcelas adicionais, como gratificações, adicionais, abonos, verbas de representação e outras de idêntico caráter⁵⁴. Avalia-se que, por essa simplificação, o desenho traz uma maior padronização e facilidade de gestão das remunerações (Entrevistas, 2023). Quando foi instituído em 2010, o modelo gerou um maior nível de coerência entre a complexidade e salário para algumas funções, no caso as carreiras do Ciclo de Gestão que tiveram as tabelas igualadas (Entrevistas, 2023). Seu emprego foi restrito a um grupo de cargos com atribuições associadas a controle, regulação, auditoria e gestão. Em abril de 2023, 11% do total de ocupantes de cargos efetivos recebia por subsídio, representando 24% do total de seu agrupamento. As tabelas salariais desse grupo tendem a ser mais simples, contando, em média, com 10,5 padrões (posições remuneratórias), contra 16,2 das de

⁵⁴ Nos termos do Art. 39, § 4, da Constituição de 1988.

vencimentos. As carreiras de subsídios também contam com médias salariais maiores⁵⁵ (Ventura e Cavalieri, 2021). (ver Gráficos 40, 41 e 42)

Gráfico 40. Quantidade de cargos ocupados por tipo de remuneração (abril/2023)

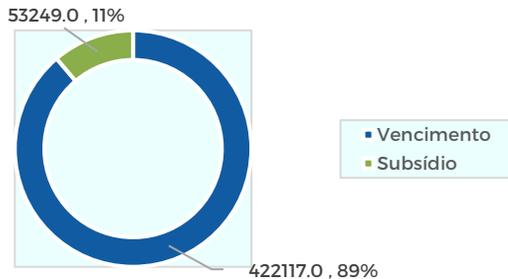


Gráfico 41. Quantidade de agrupamento de cargos por tipo de remuneração (abril/2023)

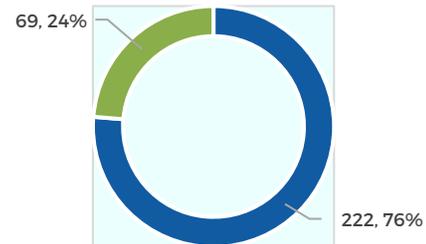


Gráfico 42. Quantidade média de padrões (posições salariais) para carreiras de vencimento e subsídio (abril/2023)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

Nota: para o plano de carreira foi utilizada a seleção “Agrupamento de Cargos 1” da seção carreiras.

O modelo de vencimentos, presente para 89% dos cargos efetivos ocupados, conta com a diferença de justamente possibilitar a percepção de distintas parcelas adicionais. O que se observa para a maior parte das carreiras do Serviço Público Federal é justamente a falta de padrão desses itens. As tabelas salariais desse agrupamento podem acoplar benefícios com regras específicas que necessitam de um processo de apuração. Essa complexidade remuneratória resulta em maiores dificuldades de gestão e previsão dos salários (Entrevistas, 2023). (ver Tabela 5)

Tabela 5. Possíveis componentes adicionais das remunerações do modelo de vencimento

Benefício	Funcionamento	Cobertura
Adicional de Tempo de Serviço	Recebimento de valor adicional sobre o vencimento	Verba presente em praticamente todos os planos

⁵⁵ Os dados disponíveis no PEP não possibilitam a análise de médias salariais para tipo de remuneração. Também não foram encontradas outras fontes que possibilitassem esse enquadramento. No trabalho de Ventura e Cavalieri (2021) o recorte de tipo de remuneração não foi colocado diretamente, mas fica explícito quando analisado que as carreiras que tiveram maiores ganhos salariais foram as remuneradas por subsídio.

	base quando realiza determinado tempo de trabalho (Ex: quinquênio, quando o profissional faz 5 anos recebe mais 5% de adicional)	de carreira até sua extinção em 2001. Servidores que a recebiam até março/99 a mantiveram.
Gratificação de Desempenho (GD)	Recebimento de um percentual sobre o vencimento base por resultado de avaliação individual de comportamentos observados, podendo incluir resultados institucionais.	Maior parte das carreiras que não fazem parte do modelo de subsídio.
Adicional de Escolaridade	Recebimento de um percentual sobre o vencimento base após a conclusão de novas formações (ex: pós-graduação, mestrado a doutorado)	Carreiras específicas que contam com a previsão, incluindo a de técnicos e professores universitários (aproximadamente 50% dos cargos efetivos)
Bônus	Valor variável atrelado a metas institucionais e/ou individuais relacionadas a produtividade	Carreira de fiscal da receita federal e de técnicos, analistas e peritos do INSS.

Fonte: elaboração própria

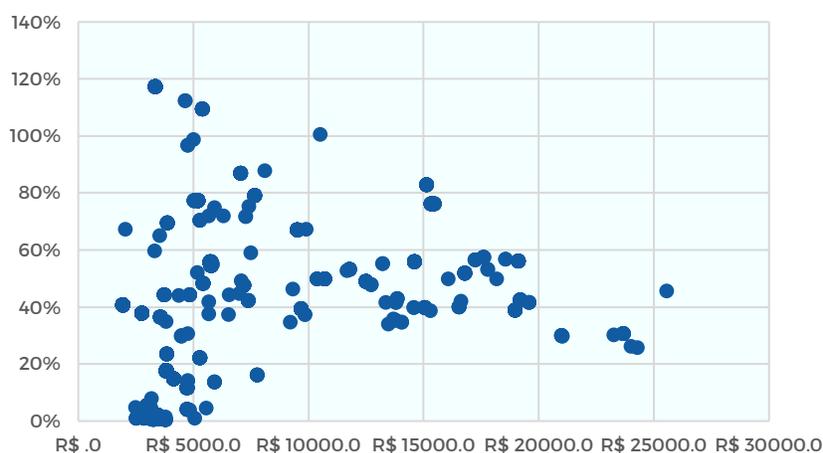
A transformação das remunerações no modelo subsídios trazia a expectativa de que a migração para esse modelo pudesse simplificar e facilitar a gestão das compensações. No entanto, os custos desse processo são uma limitação (Entrevistas, 2023). Isso porque, o modelo de subsídios gera uma elevação das despesas com inativos, dado que os benefícios desse grupo eram vinculados ao dos profissionais ativos em modelos previdenciários passados. No caso das Gratificações de Desempenho (GD's), por exemplo, em algumas carreiras o aposentado e pensionista recebe de acordo com seu modelo de aposentadoria um valor que toma como base 80% de seu resultado máximo. Caso a tabela seja convertida para subsídio, todas as vantagens adicionais serão compreendidas em uma mesma parcela, e no caso a GD seria padronizada em 100%.

Outra avaliação é que o modelo de subsídios tem perdido interesse de parte das carreiras que nele estão inseridos, gerando pressões internas de retorno ao de vencimentos (Entrevistas, 2023). Isso ocorreu na carreira de Auditor Fiscal, em 2017 que migrou para a estrutura que contempla parcelas adicionais. Segundo apontado, no modelo de vencimentos é mais fácil de uma carreira obter ganhos remuneratórios com

a criação de novas vantagens, o que ocorreu no referido caso (Entrevistas, 2023). Isso demonstra a dificuldade de padronização e gestão da compensação presente nesse modelo.

Como resultado dessa falta de padrão, conforme o gráfico abaixo apresenta, existem poucos padrões em relação à amplitude salarial, principalmente para as carreiras de menor remuneração. Cargos cujo salário se iniciam em até R\$10 mil apresentam mais variações, podendo ter uma evolução até atingir em um teto 120% maiores do que seu valor inicial. Para os que possuem remuneração acima dessa faixa, com algumas exceções, as amplitudes tendem a não passar de 60%. Parte disso se deve ao achatamento decorrente da proximidade com o teto salarial, que faz com que não exista mais espaço para crescimento do salário (Entrevistas, 2023). (ver Gráfico 43)

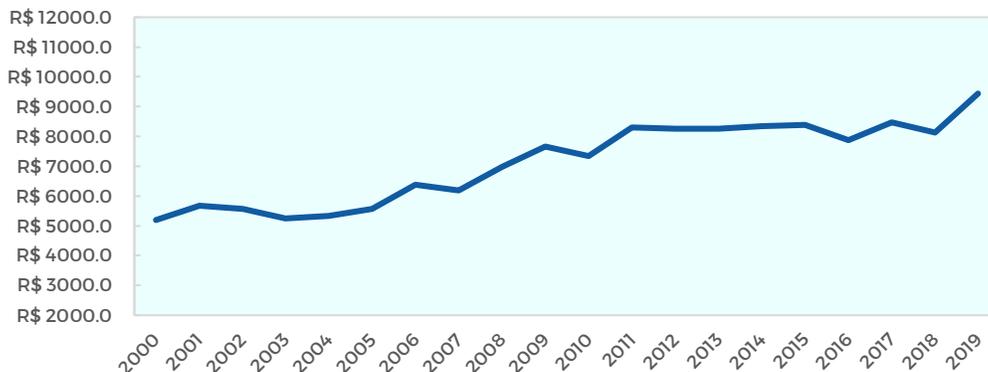
Gráfico 43. Amplitude salarial por remuneração inicial dos cargos (abril/2023)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Painel Estatístico de Pessoal (2023)

Com mudanças pontuais nos últimos dez anos, esse sistema vem conservando as suas características. A desigualdade salarial interna, por exemplo, apresentou pouca oscilação, com o Índice de GINE variando de 0,37 em 2013 para 0,39 em 2019 (Teles, 2023). A remuneração média do Executivo Federal apresentou a tendência de manutenção do seu valor após 2011, se diferenciando do crescimento constante observado pelo último relatório (Llano, 2014). Entre 2000 e 2011 o crescimento foi de 59,9%. Já entre 2019 e 2021, 13,6%. (ver Gráfico 44)

Gráfico 44. Remuneração média do Poder Executivo Federal (2000-2019)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Atlas do Estado Brasileiro (2023)

Em relação aos demais níveis federativos e poderes, a remuneração média do Executivo Federal em 2019, de R\$ 9.438,62, era a de terceiro maior valor. São claras as diferenças dela para as demais esferas do mesmo poder, sendo a do executivo estadual de R\$ 4.810,58, 49% a menos, e a do executivo municipal de R\$ 2.970,38, 69% menor. Esse cenário pouco foi alterado entre 2013 e 2019. Com exceção do judiciário federal que apresentou tendência de crescimento constante após 2016, nos demais poderes e esferas as remunerações também apresentaram tendência de estagnação. (ver Gráficos 45 e 46)

Gráfico 45. Remuneração média por nível de poder e esfera (2013-2019)

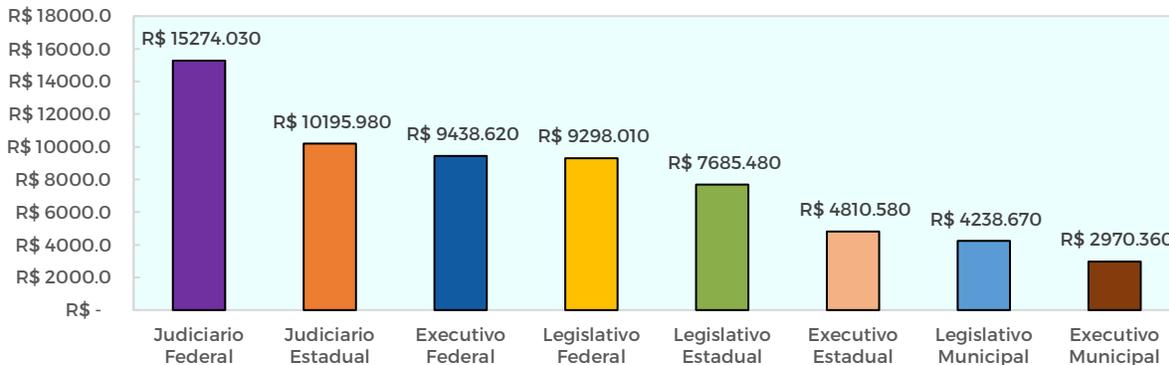
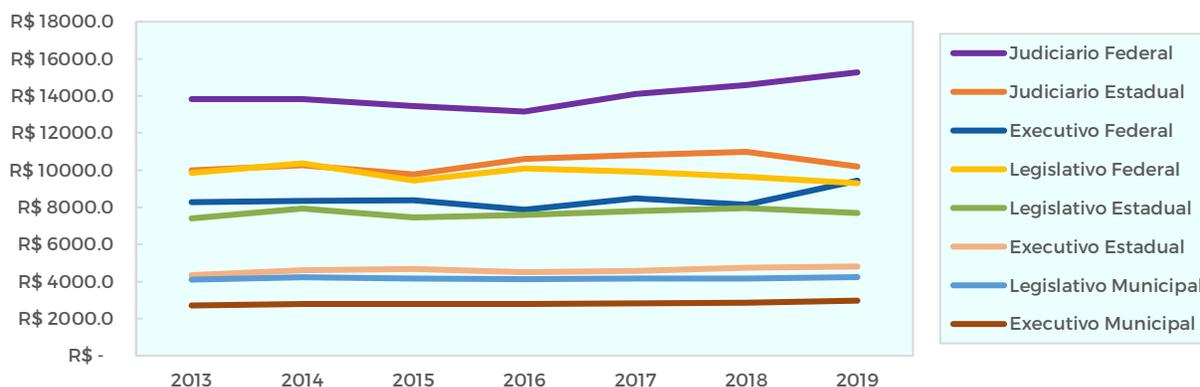


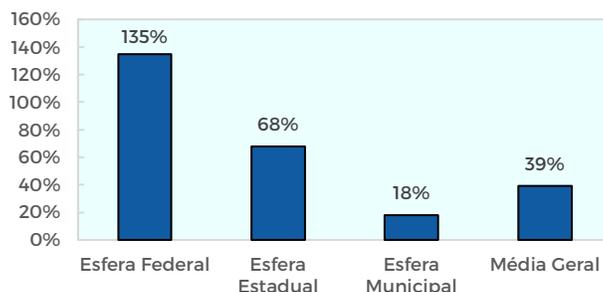
Gráfico 46. Variação da remuneração média por nível de poder e esfera (2013-2019)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Atlas do Estado Brasileiro (2023)

As diferenças salariais pagas dentro do poder público brasileiro por esfera, também levam a distintas desproporções com o que é pago pela iniciativa privada. O prêmio salarial não explicado⁵⁶ calculado por Costa et al. (2020) aponta que em 2018 o Governo Federal pagava em média 135% a mais que o setor privado. Para estados e municípios, essa diferença era de respectivamente 68% e 18%, sendo a média do setor público de 39%. Encontrando valores próximos para o ano de 2017⁵⁷, um trabalho do Banco Mundial (2019) apontou que a média geral do prêmio pago pelo setor público brasileiro e dos municípios (que não teriam prêmio), estaria próxima da diferença média encontrada em outros países. Já o valor pago na esfera federal e estadual estariam acima dessa referência. (ver Gráfico 47)

Gráfico 47. Prêmio salarial por esfera de poder (2018)



Fonte: adaptado de Costa et al. (2020)

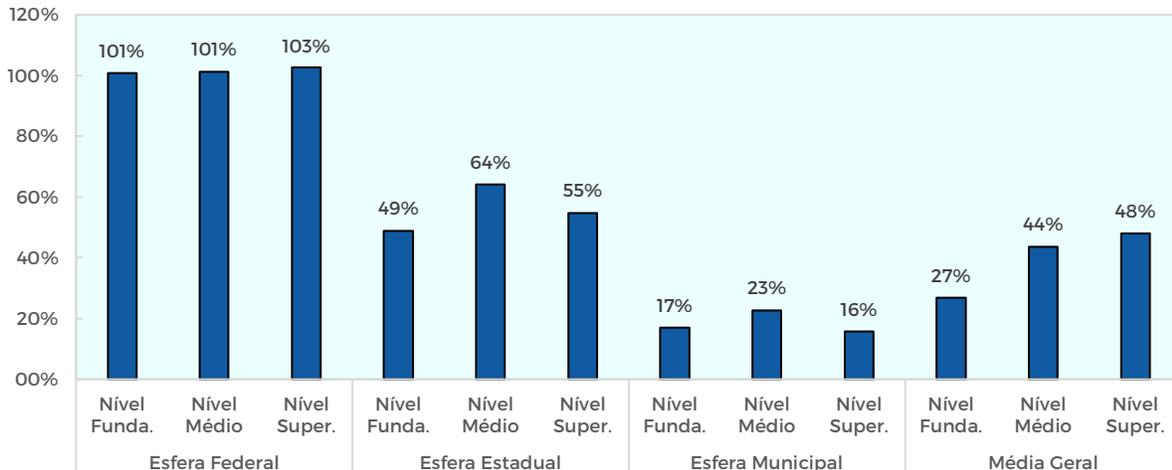
Quando o fator escolaridade, principal responsável por diferença entre os salários, é isolado, distorções das mesmas proporções podem ser observadas. A esfera federal tem o prêmio salarial não explicado acima de 100% para profissionais de nível fundamental, médio ou superior. Chama também atenção que o coeficiente calculado para o valor

⁵⁶ Indicador que controla características de diferenças de níveis de escolaridade e experiência entre os setores.

⁵⁷ Segundo a análise do Banco Mundial (2019) em 2017 o prêmio salarial era de 96% para a esfera federal, 38% para os estados e -2% para os municípios (não havendo prêmio). A média geral era de 19%. A média de outros 59 países analisados foi de 21%.

médio da hora de profissionais de Ensino Médio da União seja maior do que os do setor privado de ensino superior (respectivamente 2,878 *versus* 2,652) (Costa, 2020). (ver Gráfico 48)

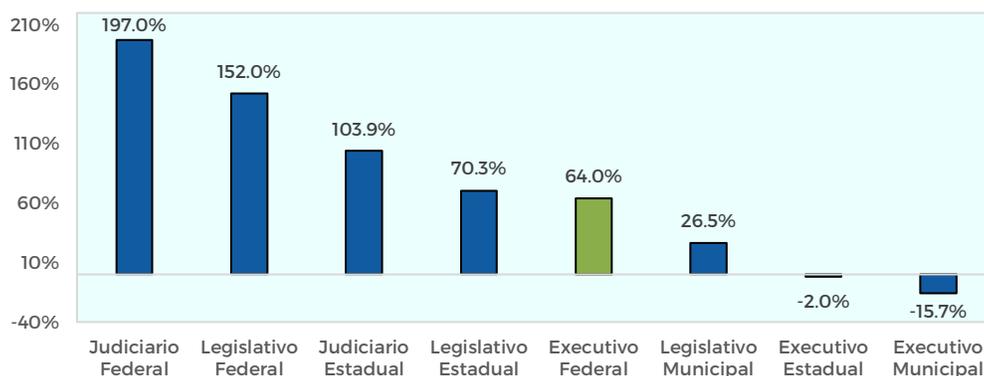
Gráfico 48. Prêmio salarial por esfera de poder e escolaridade (2018)



Fonte: adaptado de Costa et al. (2020)

O trabalho desenvolvido por Silveira (2023) apresenta para 2019 os valores do prêmio salarial por nível de poder e esfera, permitindo uma análise objetiva do Executivo Federal. Nesse caso, a diferença de remuneração não explicada é de 64%. Embora tenha uma remuneração média acima do legislativo estadual e federal, o prêmio do Executivo Federal é menor devido a maior qualificação e experiência de seu corpo, que explica proporcionalmente uma maior parte da diferença salarial com o mercado. Nota-se que, no estudo, o executivo municipal, responsável por 59% do total de pessoal do serviço público brasileiro, apresenta um prêmio negativo (Silveira, 2023). (ver Gráfico 49)

Gráfico 49. Prêmio salarial por esfera de poder e nível federativo (2019)



Fonte: adaptado de Silveira (2023)

Devido às diferenças salariais internas do Executivo Federal, nem todos os cargos podem estar em patamares de distorção salarial tão elevados em relação ao setor privado. O trabalho de Costa et al. (2020), embora não separe a análise por esfera, indica que o maior prêmio salarial não explicado é para profissionais especialistas em organização da administração pública e de empresas (103%) e direito (86%). Para outras ocupações, como não médicos, médicos e professores universitários, os valores caem respectivamente para -3%, 30% e 34%. Silveira (2023) também ressalta esse cuidado, elucidando que no Executivo Federal as distorções que levam ao valor do prêmio podem estar mais concentradas em algumas categorias específicas.

Outra possível exceção a esse contexto é o da diferença entre salários pagos aos níveis superiores de gestão do Executivo Federal e da iniciativa privada. Existe uma percepção interna de que as remunerações dos ocupantes dos cargos comissionados de direção são menores do que as recebidas em posições similares do mercado (Entrevistas, 2023). Análise desenvolvida em 2015 por uma consultoria especializada⁵⁸, apresenta resultados que vão nesse caminho. Nesse ano, as remunerações médias dos cargos de diretores no Executivo Federal eram 43,8% menores do que a encontrada para o mesmo nível nas empresas comparadas. A diferença também era significativa para o cargo de chefe de serviços ou chefe de divisão. (ver

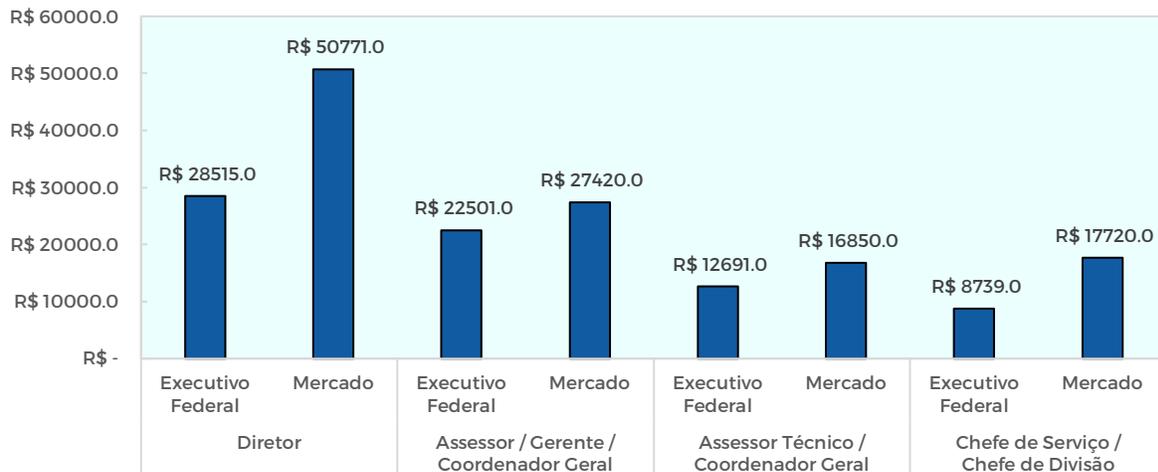
⁵⁸ Desenvolvido pela HayGroup em 2015, para o mercado privado o trabalho analisou 96 empresas, 278 cargos e 23.501 ocupantes. Para o mercado público, foram 12 órgãos ou empresas públicas federais, 236 cargos e 7.054 ocupantes.

Gráfico 50. Diferença entre salários de postos de direção do Executivo Federal e iniciativa privada (2015)

)

A média salarial do setor público considerou a remuneração total também dos ocupantes, fazendo com que os valores contassem com o subsídio ou vencimento base e demais benefícios recebidos por servidores nessas posições. Assim, para ocupantes externos de cargos de direção, a diferença tenderia a ser ainda maior. O mesmo estudo também aponta que os salários das posições comuns, que não são de gestão, estão acima das médias do mercado. Em relação a outras instituições federais, como empresas públicas e órgãos do judiciário, os valores para todos os níveis foram próximos.

Gráfico 50. Diferença entre salários de postos de direção do Executivo Federal e iniciativa privada (2015)

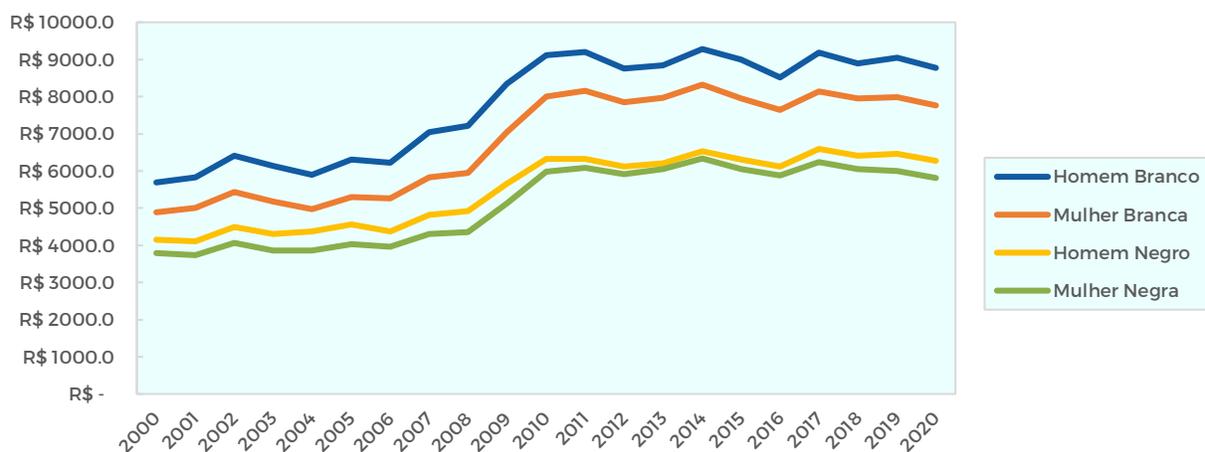


Fonte: adaptado de “Estudo de Remuneração 2015, Executivo Federal”, HayGroup (2015)

Nota: os valores foram apresentados como salários totais (*total compensation*) sem a sua subdivisão entre natureza de benefícios (ex: plano de saúde) para facilitar a análise.

As desigualdades salariais internas da administração pública federal são também perceptíveis quando analisadas por gênero e raça. Ao longo dos últimos vinte anos, incluindo o período em que foram realizados diversos concursos públicos, o cenário pouco foi alterado, com as iniquidades sendo mantidas. Homens brancos contavam com a remuneração 50,4% maior no ano 2000 do que mulheres negras. Para 2020, esse percentual é de 50,9%. Em relação a homens negros e mulheres brancas, as diferenças foram respectivamente de 37,1% e 16,4% em 2000 para 39,9% e 13,2% em 2020. (ver Gráfico 51)

Gráfico 51. Remuneração líquida por raça e gênero (2000-2020)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Atlas do Estado Brasileiro (2023)

Segundo Lopez e Mendes (2021) essa desigualdade salarial se origina devido à composição do sistema de carreiras. Aquelas carreiras que contam com maiores remunerações tendem a contar com menor diversidade de gênero e raça em seus quadros. Tomando como base um recorte dos autores que identificou as 10 carreiras com maiores remunerações líquidas médias no SIAPE em 2020, os dados do PEP permitem a identificação do sexo dos ocupantes em 6 dessas estruturas⁵⁹. Conforme a tabela apresenta, em nenhuma delas a participação média de mulheres na administração pública federal, de 45,2%, é atingida. (ver Tabela 6)

Tabela 6. Divisão por sexo nas carreiras com maiores remunerações médias líquidas (2020)

Carreira	Total Servidores	% Masc.	% Fem.
Perito Criminal	1.168	90,4%	9,6%
Delegado de Polícia Federal	1.968	84,9%	15,1%
Auditor Fiscal da Receita Federal	7.515	76,2%	23,8%
Analista de Comercio Exterior	393	70,0%	30,0%
Advogado da União	1.650	58,6%	41,4%
Procurador da Fazenda	2.064	56,0%	44,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Atlas do Estado Brasileiro (2023)

Coerência estratégica.

- *Ponto crítico 22: As decisões relacionadas à administração de salários são tomadas de acordo com critérios pré-estabelecidos e de forma coerente com os parâmetros de design estrutural da organização.*

Entre 2013 e 2023 houve mudanças em relação a condução da agenda de administrações de salários. As mesas de negociação, instrumento pelo qual a política salarial era conduzida, vigoraram até 2016. Os últimos reajustes resultantes desse modelo foi o de 10,7% (concedido em parcelas até 2017) para as carreiras gerais (de vencimento). O grupo das carreiras de subsídio teve um aumento de 27,6% (concedido em parcelas até 2019)⁶⁰.

Com a suspensão das mesas, nas duas administrações seguintes não foi estruturada nenhuma outra governança dedicada ao tema. Aliado a isso, em 2019, o STF entendeu que uma previsão do texto constitucional relacionada a necessidade de concessão de

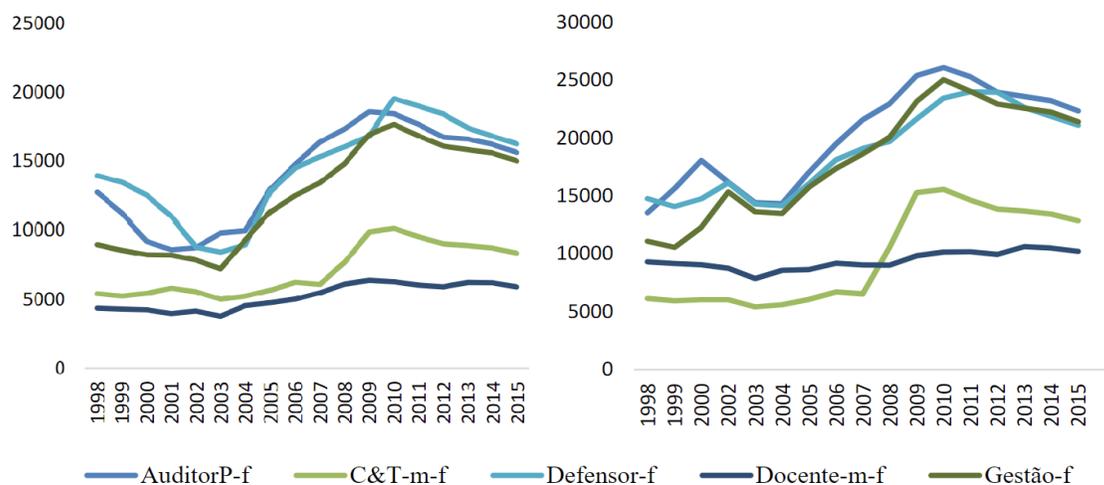
⁵⁹ O PEP não apresenta dados de empresas públicas ou órgãos de outros poderes. Logo, algumas das carreiras analisadas por Lopez e Mendes (2021) não foram possíveis de serem investigadas. O sistema também não apresenta divisão racial para o recorte de carreira ou cargo.

⁶⁰ Além desses ajustes, a carreira de delegado da Polícia Federal, teve um aumento do valor de seu teto de 37% (concedido em parcelas até 2019).

reajuste anual não era obrigatória (Acórdão nº 565.089)⁶¹. Tais fatores, somados a entrada em vigor dos marcos legais que limitaram o crescimento do gasto de pessoal, não impediram que determinados grupos obtivessem ganhos⁶².

Como resultado, as desigualdades salariais internas, já apontadas no relatório de 2013 e na análise da OCDE de 2010 (OCDE, 2010) se mantiveram. Outros estudos recentes vão nesse mesmo caminho. Ventura e Cavalieri (2021), ao analisar as discrepâncias remuneratória dentro do Executivo Federal, apontaram que as carreiras definidas como “típicas de Estado”⁶³ obtiveram os maiores ganhos reais entre os anos de 1998 e 2015. Segundo trazem os autores, isso é um indício de que elas possuem um maior poder de barganha. Em nova análise a OCDE (OCDE, 2023) também aponta a manutenção dessa lógica. (ver Gráfico 52)

Gráfico 52. Evolução dos salários iniciais e finais em valores reais de agrupamentos selecionados (1998-2015)



Fonte: Extraído de Ventura e Cavalieri (2021).

Nota: Explicação das legendas. AuditorP-f = Auditores da Previdência. C&T-m-f = Pesquisadores de Ciência e Tecnologia com o título de mestrado. Defensor-f = Defensor Federal. Docente-m-f. Gestão-f = Cargos do Grupo Gestão.

Nota 2: A carreira da Defensoria Pública da União não se encontra mais no âmbito do Poder Executivo federal.

⁶¹ Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2561880>>. Consulta realizada em 10/06/2023.

⁶² Em 2020 a carreira dos militares foi reestruturada, trazendo novas vantagens associadas a evolução no plano e benefícios adicionais. No mesmo ano, foi concedido aumento de 25% para as polícias militares e 8% para a Polícia Civil do Distrito Federal, cuja despesa fica a cargo da União.

⁶³ Não existe uma definição legal ou acadêmica de quais carreiras compõem este agrupamento. Os próprios termos ao qual esse conjunto é referido oscilam entre típicas, exclusivas ou essenciais. Nesse aspecto, Ventura e Cavalieri (2021) se utilizam das expressões “típicas” ou “exclusivas”, e se valem da classificação trazida pelo Fórum das Carreiras de Estado do Governo Federal (Fonacate). Segundo tal organização essas carreiras são as que exercem atribuições que estão relacionadas à expressão do poder estatal e contam com correspondência no setor privado. São relacionadas às atividades de arrecadação, finanças e controle, comércio exterior, defensoria pública, regulação, política monetária, diplomacia, advocacia pública, segurança pública, inteligência de Estado, fiscalização, entre outras. Outro trabalho relacionado as desigualdades salariais internas do executivo de Bechtluft e Costa (2021) se valem da expressão “essenciais” com base na conceituação estruturada por Bresser-Pereira (1998).

A estrutura fragmentada de cargos e planos de carreira foi apontada internamente como outro fator que facilita a concessão de reajustes salariais desiguais (Entrevistas, 2023). Isso porque, dado a falta de relação entre as tabelas, qualquer grupo pode obter vantagens independente dos demais.

No contexto do novo governo, dada as pressões existentes após cinco anos de congelamento salarial e uma inflação mais alta como consequência da pandemia, a primeira medida tomada foi a concessão do reajuste geral de 9% para todos os cargos e carreiras. Não foram conferidos aumentos específicos para nenhum grupo. Outra ação foi o anúncio do retorno das mesas de negociação, espaço pelos quais as negociações das relações de trabalho devem se dar novamente.

1.5. Gestão do Desenvolvimento

Eficácia e qualidade do sistema de promoção.

- *Ponto crítico 23: Os critérios e mecanismos de promoção estão ligados ao desempenho, potencial e desenvolvimento de competências.*
- *Ponto crítico 24: Existem alternativas às carreiras estritamente hierárquicas, como carreiras horizontais ou dentro do cargo, baseadas no reconhecimento da excelência profissional, sem a necessidade de aumentar a autoridade formal dos envolvidos.*

Por ser diretamente relacionado à estrutura das carreiras, tema no qual ocorreram poucos avanços, os critérios e mecanismos de promoção mantêm as características do último relatório (Llano, 2014). As carreiras podem contar com diferentes modelos de progressão (avanço de padrões) e promoção (avanço de classes). Ambos os elementos podem ser compostos por critérios como realização de novas formações (escolaridade), tempo mínimo, avaliações de desempenho positivas, dentre outros. A mensuração da performance segue o modelo descrito na seção sobre o tema, sendo geralmente baseada em comportamentos gerais e resultando quase sempre na aprovação do indivíduo. Não existem distinções entre atribuições ao longo da evolução funcional em uma carreira. Um profissional que esteja no último nível da tabela salarial pode realizar as mesmas atividades do que está em seu início, o que inviabiliza uma discussão de avanço baseado em competências.

A tabela a seguir indica tais pontos, comparando carreiras que possuem atuação transversal em áreas de gestão da administração direta. Conforme apresentado, embora tenham em comum os critérios de desempenho e capacitação, a aplicação desses varia conforme interstício de tempo mínimo e exigências mínimas de formação. Além disso, a quantidade de posições salariais e classes distintas resulta em um tempo variável até o final de cada carreira. Tal cenário é, ainda, completado pelas variações de

amplitude salarial que, no recorte, variaram mais de 100% entre a carreira de EPPGG e ATPS. (ver Tabela 7)

Tabela 7. Comparação Resumida das Carreiras com Atuação Transversal na Administração Direta (2023)

Componente	EPPGG	ATPS	NS. PGPE
Salário Inicial e Final⁶⁴ (R\$)	20.924,80 - 29.832,94	8.828,36 - 16.577,19	6.255,90 - 9.728,38
Amplitude Salarial	42,6%	87,8%	55,5%
Qtd. Posições. Salariais	13, em 4 classes	13, em 3 classes	20, em 4 classes
Progressão	Avaliação de Desempenho + Tempo Mínimo de 12 meses	Avaliação de Desempenho + Tempo Mínimo de 18 meses	Avaliação de Desempenho + Tempo Mínimo de 12 meses
Promoção	Crítérios de Progress. + 120h de Capacitação pela Enap	Crítérios de Progress. + 120h de Capacitação da Classe A p. B + 360h de Capacitação da Classe B p. Espec.	Crítérios de Progress. + Certificação em Eventos de Capacitação, regulamentados por cada órgão

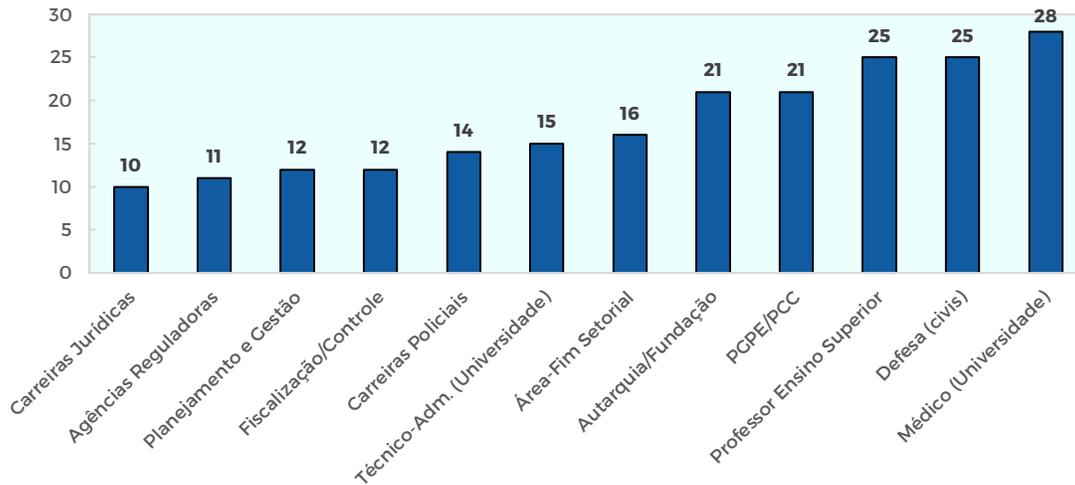
Fonte: Elaboração própria com base nas informações das [tabelas salariais](#) (2023).

Nota: Composição dos Grupos. EPPGG: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental). ATPS: Analista Técnico de Políticas Sociais. NS. PGPE/PCC: Cargos de Nível Superior do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (Analista Técnico-Administrativo e Analista em Tecnologia da Informação).

Em uma análise sobre o conjunto total de carreiras, um estudo do Banco Mundial (2019) descobriu que, em torno de 75% das carreiras, requerem até 15 anos para atingimento de seu topo. O mesmo trabalho também apresentou uma grande variação do tempo de serviço mediano para atingimento do final da carreira, indo de 10 anos das carreiras jurídicas até 28 anos para médicos universitários. Uma análise da OCDE (2023) pontuou que o tempo médio para que se chegue ao final da tabela salarial é de 11 anos (OCDE, 2023). (ver Gráfico 53)

⁶⁴ Valores para junho de 2023.

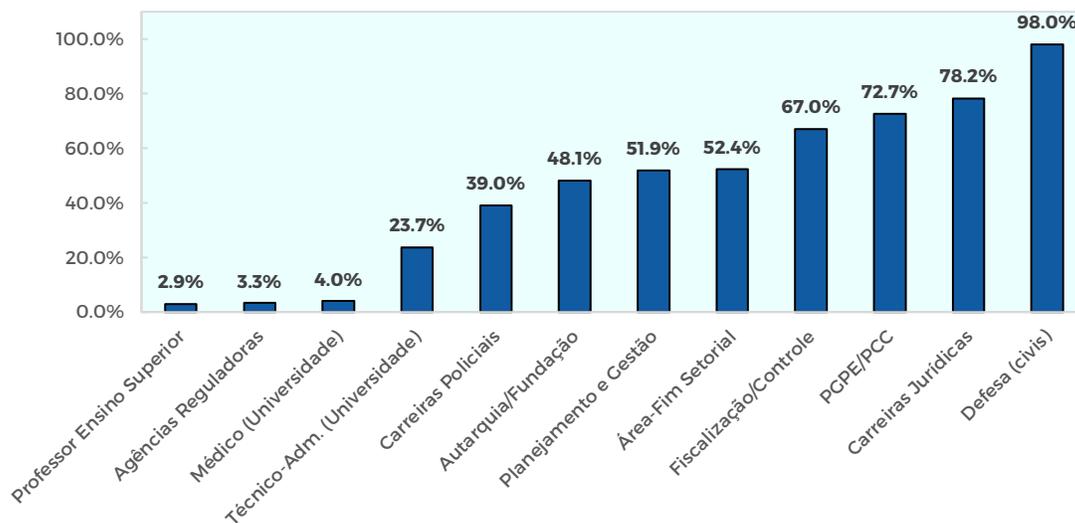
Gráfico 53. Tempo de serviço mediano até chegar ao último nível da carreira por grupos de carreira (2018)



Fonte: Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro (Banco Mundial, 2019)

Como resultado, o estudo do Banco Mundial (2019) apontou que algumas carreiras já contam com boa parte de seus quadros no último nível, não tendo mais nenhuma possibilidade de progressão ou promoção na carreira. Nos 12 grupos selecionados na análise, 6 já contavam com mais de 50% de profissionais nessa situação. (ver Gráfico 54)

Gráfico 54. Percentual de servidores no último nível da carreira (2018)



Fonte: Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro (Banco Mundial, 2019)

A falta da efetividade dos critérios de progressão e promoção trazem a avaliação de que o principal fator para se chegar no teto salarial é o do tempo mínimo exigido para avanço em cada etapa (Entrevistas, 2023). Assim como os demais componentes relacionados, a qualidade desse sistema é ainda prejudicada pela diversidade de modelos entre as diferentes carreiras.

Efetividade e qualidade da formação e capacitação.

- *Ponto crítico 25: A formação apoia o desenvolvimento de aprendizagens coletivas, que consolidam avanços na capacidade organizacional para enfrentar problemas e fornecer respostas eficazes.*
- *Ponto crítico 26: O investimento em formação é realizado por meio de planos baseados no diagnóstico de necessidades e projetados para apoiar prioridades claras da organização.*
- *Ponto crítico 27: A formação é objeto de avaliação, que se estende à satisfação dos participantes, à relação entre resultados e custos, e ao impacto sobre o desempenho das pessoas no trabalho.*

A política de desenvolvimento de pessoas do Governo Federal passou por uma reestruturação de seu modelo nos últimos anos. Até 2019, seu desenho seguia o que foi apontado no último relatório (Llano, 2014), orientada pelo Decreto nº 5.707/2006. Assim, o trabalho que vinha sendo desenvolvido em boa parte se resumia na elaboração pelos órgãos e entidades de planos de capacitação anuais contendo listagens de cursos que eram compartilhados com o Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), discricionariamente, pois o Decreto nº 5.707/2006 não obrigava o envio dos Planos de Capacitação ao Órgão Central. Havia somente a obrigatoriedade do envio dos Relatórios de Execução das Capacitações pelos órgãos e entidades do SIPEC. A base desse trabalho deveria se dar pela definição de competências, o que gerava um esforço de seu mapeamento feito sem padronização entre as áreas e com dificuldades em razão do nível de maturidade organizacional ser bem diferente entre órgãos e entidades. A avaliação é que a política seguia um modelo “proforma”, com seus instrumentos sendo elaborados para atender à exigência normativa (Entrevistas, 2023).

O modelo é redesenhado com o Decreto nº 9.991/2019 no qual é criada a nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP). O principal instrumento dessa Política é o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), instrumento elaborado anualmente pelos órgãos e entidades que compõem o SIPEC no qual são definidas necessidades de desenvolvimento dos servidores com base em objetivos e metas institucionais. Além dele, outro componente central é o Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento, documento produzido pelo Órgão Central do SIPEC a partir dos PDP e apresentado à Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Seu intuito é

identificar as demandas por ações transversais de desenvolvimento. A concepção do mecanismo é possibilitar o endereçamento de demandas comuns de desenvolvimento dos órgãos e entidades, principalmente, por meio de oferta da própria Enap. Existe um sistema tecnológico específico para trâmite dos instrumentos que compõem a PNPD, cujos procedimentos são regulamentados pela IN SGP/Enap nº 21/2021⁶⁵. Os órgãos e entidades do SIPEC pertencentes ao Poder Executivo Federal que são compreendidos pela Política, totalizam cerca de 200 instituições públicas.

O usufruto dos afastamentos para participar de ações de desenvolvimento previstas no estatuto do servidor (Lei nº 8.112/1990) foi vinculado a sua previsão no PDP, logo, ao alinhamento a objetivos e metas institucionais do órgão ou entidade. Ocorreram também mudanças em regras desses instrumentos. Um desses tipos de afastamentos é a licença para capacitação, cuja possibilidade de exercício é de até três meses a cada cinco anos de trabalho, foi limitada a, no máximo, 5% dos servidores em exercício da instituição, devendo cada órgão ou entidade do SIPEC estabelecer, com base em seu planejamento estratégico, tal quantitativo máximo que poderá usufruir a licença para capacitação simultaneamente. Contudo, esse percentual nunca esteve próximo de ser atingido em nenhum local (Entrevistas, 2023).

Outra mudança foi uma flexibilização no conceito do que é um afastamento. Conforme regulamentado, apenas se tornaram enquadrados em tal categoria ações de desenvolvimento cujo horário ou o local da ação inviabilizem o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor. As demais atividades que não possuam tais características são consideradas “ação de desenvolvimento em serviço”, categoria mais flexível que não exige a instauração de um processo de afastamento⁶⁶. Destaca-se que não é possível o afastamento para realização de pós-graduação *lato sensu* no país e no exterior, em acordo com a Lei nº 8.112/1990, e a vedação para a realização de curso on-line de formação em línguas e quando não é recomendável ao exercício das atividades do servidor.

Os dados disponibilizados sobre os afastamentos relacionados à participação em ações de desenvolvimento não apresentam uma série histórica de anos anteriores a da nova PNPD em razão da não obrigatoriedade do envio dos PDP ao Órgão Central do SIPEC antes do Decreto nº 9.991/2019, inviabilizando alguma análise quantitativa sobre seu impacto. Partindo de 2020, o número de servidores em licenças para capacitação e com algum afastamento para participação em estudos, congressos e treinamentos tiveram uma queda em 2021, sucedidos de um crescimento para 2022. Parte disso pode estar relacionado às restrições da pandemia. A nova modalidade de “ação de desenvolvimento em serviço”, sem afastamento, no qual os dados se iniciam em 2021

⁶⁵ Disponível na Central de Conteúdos do Portal do Servidor, contendo todos os demais normativos, materiais e instrumentos relacionados à PNPD: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/pndp/paginas/central-de-conteudos>>. Consulta realizada em: 06/08/2023.

⁶⁶ Conforme Nota Técnica SEI nº 7058/2019/ME disponível no Sigepe Legis em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/19137>. Consulta realizada em: 06/08/2023.

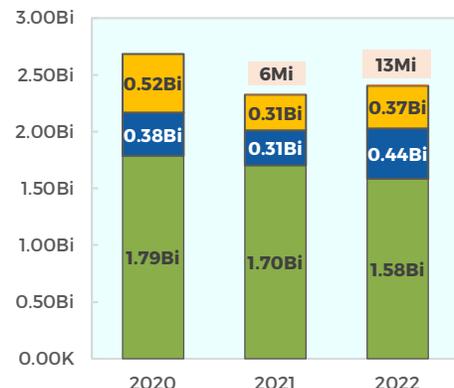
também cresceu. O afastamento para pós-graduações *stricto sensu*, possibilidade para qual o Decreto nº 9.991/2019 trouxe a diretriz de um processo seletivo interno do órgão ou entidade, tendeu à estabilidade.

Em relação à despesa com ações de desenvolvimento de pessoas, foi observada uma leve tendência de queda. Destaca-se que, em média, 65% dos gastos são apenas com os afastamentos para pós-graduação. Isso porque o governo assume total ou parcial as despesas com ação de desenvolvimento durante o período do afastamento. A remuneração do servidor é sempre mantida uma vez que tais afastamentos são considerados como de efetivo exercício. Assim, com a maior duração desses programas em relação aos demais tipos de afastamento, o gasto tende a ser maior. Não foi encontrado o valor total de orçamento previsto para capacitações e treinamentos a serem aplicados diretamente pelos órgãos ou entidades, uma vez que cada órgão ou entidade tem autonomia para definição do valor total de orçamento previsto para ações de desenvolvimento. (ver Gráficos 55 e 56)

Gráfico 55. Evolução da quantidade de afastamentos para ação de desenvolvimento (2020-2022)



Gráfico 56. Despesa real com afastamentos para ação de desenvolvimento (2020-2022)



Fonte: elaboração própria com base em dados disponibilizados pela SGPRT

Nota: valores reais das despesas ajustadas com base no IPCA de dezembro/2022.

Em relação a esse cenário, foi comum o ponto levantado pelos órgãos setoriais entrevistados de que os recursos disponíveis para criação de programas de desenvolvimento dos servidores eram insuficientes (Entrevistas, 2023). O trabalho feito pelo Órgão Central do SIPEC em parceria com a Enap de identificação de temas prioritários tem contribuído para aprimorar a oferta de ações de desenvolvimento destinada à área meio ou competências transversais (ex: liderança). Já para temas relacionados a políticas públicas setoriais, não têm sido vistas alternativas de ofertas institucionais que pudessem aprimorar o desenvolvimento dos seus quadros. Outra questão levantada foi de que, embora reconheça-se sua contribuição, os instrumentos base da PNPD, principalmente o PDP, são muito complexos e geram uma grande necessidade de esforço das áreas para seu desenvolvimento.

No Órgão Central do SIPEC, um ponto de melhoria já identificado diz respeito à ausência de algum instrumento ou metodologia que possibilite uma avaliação mais assertiva dos resultados que as ações de desenvolvimento têm gerado. Outro ponto é a ausência de relação entre a PNDP e a gestão de desempenho. Enquanto avaliação geral, a percepção é que, gradativamente, tem aumentado a maturidade dos órgãos setoriais na condução da Política. Algo que indica essa tendência foi a elevação da performance média dos órgãos federais no Índice Integrado de Governança e Gestão Pública (IGG) do Tribunal de Contas da União⁶⁷. Na avaliação de 2018, a nota média no fator de “4150 - Desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores” foi de 0,39, em uma escala de 0 a 1. De 198 órgãos e entidades avaliadas da administração direta, autárquica e fundacional, 32 foram considerados com a performance avançada (acima de 0,70). Em 2021, a média geral de 206 instituições desse grupo foi de 0,47, com 52 instituições tendo desempenho na faixa de resultado considerados ideais.

De forma paralela a esse contexto, ou seja, sem obrigatoriedade por parte da PNDP, algumas ações centrais têm contribuído para o aumento das oportunidades de desenvolvimento de pessoas. Nos últimos anos, a Enap desenvolveu a Escola Virtual.Gov (EV.G). A plataforma teve um grande crescimento recente. Ela partiu em 2018 de um catálogo de 30 cursos à distância e 240 mil alunos para, no início de 2023, contar com 530 cursos e mais de 2,7 milhões de alunos. Nesse período, foram emitidos mais de 4,2 milhões de certificados⁶⁸. No campo acadêmico, a Enap inaugurou nesse período o mestrado profissional em avaliação e monitoramento de políticas públicas, o doutorado profissional em políticas públicas e o master em *public policy*, primeiro programa de pós-graduação em inglês, feito em parceria com a *Columbia University*. Ao mesmo tempo, como medida de racionalização, houve uma diminuição das escolas de governo federais, reduzindo, em 2019, de 31 para 14 dessas instituições.

Em alinhamento com a PNDP, criou-se um programa e do Órgão Central do SIPEC específico para formação de novas lideranças, o LideraGOV, por meio da Portaria Conjunta ME-Enap nº 254/2020. Desenvolvido pelo, então Ministério da Economia (atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI), em parceria com a Enap, ele tem o objetivo principal de desenvolver competências de lideranças e construir rede de servidores públicos com alta capacidade de gestão e liderança a partir dos egressos do programa de desenvolvimento de líderes para ocupar cargos e funções estratégicas de liderança. O Programa prevê um Curso de Qualificação de 120 horas que, em sua terceira edição, selecionou 50 profissionais que podem se advir de qualquer órgão ou entidade do SIPEC do Poder Executivo Federal. Após sua finalização, os egressos do Programa podem participar, voluntariamente, da Rede LideraGOV de

⁶⁷ A apresentação do índice e acesso às suas análises foram feitas no portal do programa. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>>. Consulta realizada em: 13/06/2023.

⁶⁸ Conforme apresentado no portal da EV.G. Disponível em: <<https://www.escolavirtual.gov.br/>>. Consulta realizada em: 13/06/2023.

Desenvolvimento de Líderes, instituída pela Portaria Conjunta SGP-Enap/SEDGG/ME nº 37/2022. A finalidade dessa Rede é, sobretudo, manter o vínculo entre os egressos do Programa, apoiar suas trajetórias e manter o autodesenvolvimento em liderança (Entrevistas, 2023). Iniciado em 2020, o Programa está com sua terceira edição em andamento neste ano de 2023.

1.6. Gestão das Relações Humanas

Gestão do clima organizacional e comunicação.

- *Ponto crítico 28: A organização se preocupa em conhecer o clima organizacional, avaliando-o periodicamente por meio do uso de instrumentos confiáveis.*
- *Ponto crítico 29: A organização possui instrumentos de comunicação específicos destinados a reforçar a percepção de pertencimento e o envolvimento dos funcionários no projeto organizacional global.*

Diferente do último relatório, no qual apontava-se a inexistência de iniciativas centrais relacionadas ao conhecimento do clima organizacional (Llano, 2014), nos últimos anos o Executivo Federal empreendeu uma ação no tema. A pesquisa elaborada pelo, então Ministério da Economia⁶⁹, contando com apoio da Enap e do República.org⁷⁰, foi aplicada entre 21 de setembro e 23 de outubro de 2020, a partir de formulário sugerido pela *Great Place To Work* (GPTW) empresa responsável por uma avaliação com o mesmo nome aplicada no mercado privado de mais de 90 países

O formulário da pesquisa de clima, além de contar com questões advindas do GPTW, incorporou a variável Gestalt⁷¹, para verificar a satisfação com o ambiente de trabalho. Também foram agregados 17 questionamentos gerais, que abordaram questões como desempenho, engajamento com o trabalho, acessibilidade e outros. Esses pontos adicionais foram oriundos de contribuições trazidas pela própria GPTW, OCDE e do então Departamento de Relações de Trabalho no Serviço Público (DERET). No total, o formulário contou com 66 questões fechadas e duas abertas (“O que torna a sua empresa um excelente lugar para trabalhar?” e “O que precisa ser melhorado na sua empresa?”).

Segundo informa o relatório da pesquisa, foi considerado como o universo de participantes o extrato do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) do mês de julho de 2020, que apontou que 567.455 servidores ativos da Administração Pública Federal. Incluiu-se assim todos os vínculos, como o de residentes e de profissionais do programa Mais

⁶⁹ O Governo Federal recebeu uma doação de apoio para realização da pesquisa via site o www.reuse.gov (inativo no momento de sua consulta em 13/06/2023). O custo foi dividido entre a empresa GPTW, no que concerne à elaboração, customização e aplicação do questionário, além da disponibilização dos resultados, e o Instituto República, no que tange à comunicação ao público.

⁷⁰ Instituto dedicado a melhorar a gestão de pessoas no serviço público do Brasil. Disponível em: <https://republica.org/quem-somos/>. Consulta realizada em: 13/06/2023.

⁷¹ Variável que verificar a satisfação com o ambiente de trabalho.

Médicos. A amostra não seguiu critérios estatísticos de representatividade, tendo em vista que a participação era voluntária. Realizado via o aplicativo Sigepe Mobile (substituído pelo SouGov), no total 32.393 servidores responderam os questionários, 5,7% do universo. Os resultados gerais alcançaram um grau de confiança acima de 95% e uma taxa de erro abaixo de 5%.

O perfil dos respondentes foi menos diverso do que o da composição da força de trabalho do Executivo Federal. Em relação ao gênero, 40% se identificaram como sendo do sexo feminino. Considerando a questão racial, 28% eram pardos e 5% pretos, totalizando 33% de negros. Os participantes da pesquisa também foram, majoritariamente, o de profissionais com pelo menos curso superior, representando 92% do total.

Os resultados globais evidenciaram que os pontos de maior dificuldade são o de comunicação, o suporte das lideranças, o comportamento ético do líder, o suporte dos colegas de equipe, o reconhecimento no trabalho, a autonomia dos servidores e os processos de feedback. Em relação a diversidade, o relatório apontou que, apesar das afirmativas que trataram sobre esses grupos apresentarem médias altas, o recorte de participantes que os integram não é representativo. Tomando como base os órgãos, os principais pontos de melhoria assinalados foram a política de remuneração, os programas de desenvolvimento de carreira (promoções) e as práticas de reconhecimento no trabalho.

Os destaques positivos ficaram com a percepção da importância do serviço para a sociedade e a visão do quão significativo o trabalho é. Tal conclusão vai ao encontro de outro estudo recente sobre o setor público brasileiro que avaliou esse como o principal ponto de motivação do servidor público (Assis, 2019).

No relatório disponibilizado, não foi apresentado um índice geral para cada um dos grandes componentes do GPTW (Credibilidade, Respeito, Imparcialidade, Orgulho, Camaradagem). Para o Gestalt, o resultado médio foi de 64 para uma visão de área e 59 por órgão. Já as questões propostas pela OCDE sintetizam em partes as principais conclusões do trabalho. Elas demonstram que para os servidores federais existe uma grande identificação com a missão do órgão e com a necessidade de que o trabalho contribua com o bem comum. Por outro lado, a conexão com o órgão e a inspiração advindas das atividades são desafios. (ver Gráfico 57)

Gráfico 57. Percentual de favorabilidade das questões adicionais propostas pela OCDE (2020)



Fonte: elaboração própria com base no relatório disponibilizado pela SGPRT

Aliado à divulgação dos resultados específicos a cada órgão⁷², foi desenvolvido a “Jornada do Clima”⁷³. O programa ofereceu cursos, oficinas, palestras e outras atividades voltadas à sensibilização das lideranças dos órgãos centradas nos comportamentos, atitudes e situações que afetam o clima organizacional nos ambientes de trabalho. Assim, o foco foi disponibilizar capacitações e conteúdo que pudessem lidar com os problemas apresentados.

Após a realização da primeira edição não houve a continuidade do trabalho. A avaliação interna foi de que a extensão da pesquisa dificultou o preenchimento de uma maior parcela de servidores públicos, embora o percentual de resposta alcançado seja bastante significativo se comparado com outras pesquisas realizadas pela própria GPTW. A metodologia do trabalho, com peso principal advindo do questionário do GPTW, também é um ponto que necessita de avaliação. Isso porque aponta-se que muitas perguntas têm o intuito de entender qual o melhor local de trabalho dentro do governo e não a realização de uma pesquisa de clima organizacional em si. A utilização dos resultados para fins de crítica ao governo, devido à baixa performance encontrada em diversas áreas, prejudicou a disponibilização do trabalho, que ainda não está público. Na nova administração foi retomada a discussão sobre uma pesquisa geral de clima organizacional. A concepção é a de se desenhar um modelo próprio, desatrelado à GPTW, e com uma periodicidade definida (Entrevistas, 2023).

⁷² Ao todo, 184 órgãos e entidades participaram da pesquisa de clima organizacional, dos quais apenas 8 órgãos não atingiram o mínimo de 10 participantes. Assim, os resultados foram disponibilizados para 176 instituições.

⁷³ Conforme informado em: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/sipec/conectagente/jornada-do-clima-organizacional#:~:text=A%20Jornada%20do%20Clima%20Organizacional.afetam%20o%20clima%20organizacional%20nos>>. Consulta realizada em: 06/08/2023.

Gestão das relações de trabalho.

- *Ponto crítico 30: As relações de trabalho são orientadas, habitual e preferencialmente, para a transação e a negociação, e não para a confrontação ou desqualificação do adversário.*
- *Ponto crítico 31: O nível de conflitos laborais não é excessivo, nem em termos do número de conflitos, nem pelos seus efeitos ou pela contundência dos meios utilizados.*

Nos últimos anos, as políticas de relações de trabalho passaram por diferentes contextos na administração pública federal. Até 2016 vigoraram as práticas descritas no último relatório (Llano, 2014). O diálogo era institucionalizado e constantes na Mesa Nacional de Negociação Permanente - MNPN. Um dos últimos resultados desse modelo foi o reajuste concedido naquele ano, cuja descrição está na seção sobre administração de salários.

Do final de 2016 até 2022 não houve nenhum outro modelo organizado. O setor responsável pela relação com as entidades sindicais foi mantido, mas sem nenhuma relação com processos decisórios do tema. O diálogo não foi extinto, mas também não levou a algum resultado prático. A justificativa indicada foi o cenário fiscal e os marcos legais que limitavam aumentos do gasto de pessoal. A busca por melhorias salariais foi mais descentralizada, com entidades sindicais atuando diretamente junto a núcleos políticos do governo (Entrevistas, 2023).

A inatividade da Mesa Nacional de Negociação no período 2016-2022, a ausência de políticas ou medidas para a correção do poder de compra dos salários, bem como a iniciativa que facilitou a desfiliação sindical⁷⁴, foram medidas que afetaram princípios inscritos na Convenção nº 151, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário (Entrevistas, 2023). Não obstante o sentido dessas ações, as reações dos sindicatos não resultaram em conflitos significativos.

O conflito mais expressivo detectado nos dados foi o de profissionais do INSS (Analistas do Seguro Social ou Técnicos do Seguro Social), além da greve no Banco Central, cujos profissionais paralisaram suas atividades, de forma descontínua, por 95 dias, no primeiro semestre de 2022. Ao longo desse ano houve relatos de carreiras que entraram em “situação de operação padrão”, termo utilizado para indicar manutenção de apenas atividades prioritárias (Entrevistas, 2023), a exemplo dos Auditores da Receita Federal do Brasil e Auditores Fiscais Agropecuários. A impressão indicada é que mesmo sem conflitos contundentes como greves, a desvalorização dos salários gerada pelo não atendimento das demandas sindicais trouxe impacto para motivação dos quadros

⁷⁴ Representada pela adoção de mecanismo disponibilizado em plataforma digital do Governo para se permitir a desautorização do desconto da contribuição financeira no contracheque do associado.

(Entrevistas, 2023). Segundo também apontado, o baixo nível de conflitos sindicais foi relacionado à intolerância a manifestações promovidas por entidades sindicais.

O país conta com o direito de greve, presente na Constituição, e em 2010 ratificou a Convenção n° 151 da OIT⁷⁵. No entanto, não existe um regramento próprio para a greve da União, conforme determina a Constituição Federal. Assim sendo, o Judiciário determinou a aplicação, para o serviço público, da Lei de Greve vigente para os trabalhadores do setor privado. Nesse sentido, o Ministério da Economia editou a Instrução Normativa n° 54/2021 com objetivo de orientar a aplicação do desconto dos dias de greve, conforme determinado pelo Poder Judiciário (STF), possibilitando, por outro lado, a pactuação de Acordo de compensação que resulte na devolução dos dias descontados, decorrentes da greve. Ocorreu uma iniciativa legislativa com o intuito de regulamentar o tema da negociação coletiva no serviço público, o Projeto de Lei n° 3.831/2015. Após ser aprovado pelo Congresso o projeto foi vetado pelo Governo Federal em 2018.

A baixa quantidade de greves não indica que não ocorreram movimentações dos sindicatos em outros temas. Junto às demais categorias associadas ao serviço público, as entidades federais fizeram forte oposição à tentativa de Reforma Administrativa do último governo, a PEC n° 32/2020 (Entrevistas, 2023).

As taxas de participação de servidores em entidades sindicais permaneceram estáveis. O período em que eles foram disponibilizados (outubro de 2021 até março de 2023), indica a tendência de manutenção da proporção de contribuintes. A base de associados teve uma queda decorrente da diminuição da própria quantidade de servidores (Entrevistas, 2023). Outra característica que chama atenção é a elevada proporção de aposentados que são vinculados a entidades sindicais, em patamares acima de 70%. Segundo informado, isso se deve à busca por medidas que possam trazer benefícios a esse grupo, dado que boa parte está vinculada ao salário e benefícios recebidos dos ativos. Tal situação expõe uma condição de pressão, dado que qualquer medida de reforma de cargos e carreiras, por exemplo, que possa trazer perda a este grupo tenderá a enfrentar grande resistência das entidades sindicais. (ver Gráficos 58 e 59)

⁷⁵ Decreto Legislativo 206/2010.

Gráfico 58. Total de contribuintes aos sindicatos (out/21, mar/22 e mar/23)

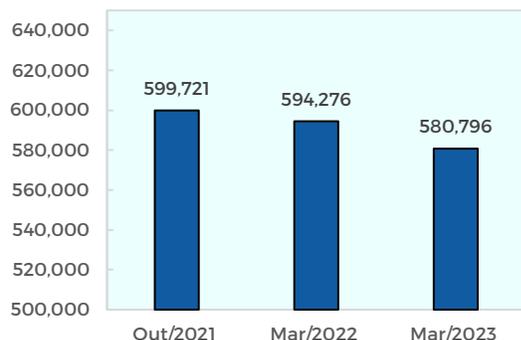


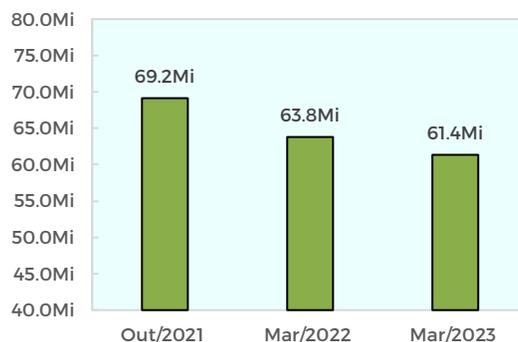
Gráfico 59. Percentual de contribuintes de cada grupo aos sindicatos (out/21, mar/22 e mar/23)



Fonte: elaboração própria com base no relatório disponibilizado pela SGPRT

Em meio a esse processo, a arrecadação mensal total passou por queda real, devido a diminuição da base de contribuintes e ao congelamento dos salários. A perda de valor foi de 11,2% em março de 2023 em relação a outubro de 2021, valor que pode ser em boa parte ser mitigado com o reajuste de 9% concedido em maio de 2023. Dado a fragmentação sindical, existem mais de 200 entidades para o qual esse valor é repartido (Entrevistas, 2022). (ver Gráfico 60)

Gráfico 60. Arrecadação total de contribuições sindicais (out/21, mar/22 e mar/23)



Fonte: elaboração própria com base no relatório disponibilizado pela SGPRT

Nota: valores reais ajustados pelo IPCE-E de março de 2023

No momento, as políticas de relações de trabalho estão sendo reestruturadas. O governo que se instalou no ano de 2023 reabriu o diálogo com as entidades representativas de servidores, por meio de um Protocolo que restabeleceu a Mesa Nacional de Negociação Permanente e a consequente promulgação do Regimento de seu funcionamento. Foi reestabelecido assim o sistema de negociação permanente no âmbito do Governo Federal. Nos primeiros meses do presente mandato, foi possível, por meio da negociação com as entidades sindicais representativas, construir um acordo

salarial que resultou no reajuste de 9% concedido a todo os cargos e carreiras e reajuste no auxílio-refeição.

Até o mês de setembro 2023, a Secretaria de Relações do Trabalho do MGI recebeu 85 pedidos de instalação de Mesas de Negociação Específicas e Temporárias – MET, para negociação de pautas das entidades sindicais relativas à criação e reestruturação de planos de cargos e carreiras. Foi editado o Decreto nº 11.669/2023, instituindo Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração de proposta de regulamentação da negociação das relações de trabalho no âmbito da administração pública federal, referenciada nos princípios da Convenção nº 151 da OIT, com prazo de 120 dias para apresentação de propostas.

1.7. Capacidade de Gestão de Pessoas do Órgão Central e das Unidades de RH

Responsabilização dos gestores e institucionalidade do sistema de gestão de recursos humanos.

- *Ponto crítico 32: Os gestores se responsabilizam e exercem adequadamente suas responsabilidades como gestores das pessoas atribuídas à sua esfera de autoridade formal.*
- *Ponto crítico 33: Os serviços centrais responsáveis pelo sistema de gestão de recursos humanos são percebidos pelo restante da organização como uma instância que contribui com valor para o alcance dos objetivos comuns.*

Ao logo do relatório foram apresentadas diversas iniciativas para melhoria dos macroprocessos de gestão de recursos humanos. Boa parte delas teve como base a responsabilização das áreas setoriais⁷⁶, podendo ser dito que o SIPEC vem adotando cada vez mais políticas descentralizadas. Conforme é apresentado, a tabela sintetiza sete políticas novas ou atualizadas que trouxeram novas atribuições aos demais órgãos e entidades do governo, podendo existir mais exemplos além desses citados. Tendo em consideração o tamanho e a dispersão entre órgãos e entre regiões, um desenho baseado em capacidades setoriais tende a ser essencial para o bom funcionamento das práticas ligadas ao tema. (ver Tabela 8)

⁷⁶ Não necessariamente os normativos instituem a área relacionada a gestão de RH em seu conteúdo. No entanto, ao definirem novas atribuições relacionadas a esse tema para os órgãos setoriais, a maior parte deve ser absorvida por esses setores.

Tabela 8. Novas atribuições estabelecidas para as áreas setoriais de RH

Macroprocesso	Marco Legal	Novas Atribuições das Áreas Setoriais
Planejamento da Força de Trabalho	Portaria SEDGG/ME nº 7.888/2022	Traz orientações sobre o processo de implementação de DFT aos órgãos setoriais interessados.
Provimento de Pessoal	Decreto nº 9.739/2019	Ao solicitar concursos, os pedidos devem conter uma série de análises relacionadas a pessoal (evolução de pessoal, perfil das vagas, dentre outros).
Desenvolvimento de Pessoas	Decreto nº 9.991/2019	Elaboração do PDP e de seu relatório de execução, condução de processos seletivos para acesso a programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .
Seleção de Cargos e Funções Gratificadas	Decreto nº 10.829/2021	Orientação para condução de processos de pré-seleção para cargos comissionados e funções gratificadas e gestão dessas posições.
Gestão do Desempenho e Modelo de Trabalho	Decreto nº 11.072/2022	Organização de modelo de gestão de desempenho e de regime de trabalho (presencial, semipresencial ou teletrabalho).
Política de Diversidade	Decreto nº 11.443/2023	Atingir a meta final e as intermediárias relacionada a participação de negros em cargos comissionados e funções gratificadas, podendo incluir também mulheres.
Movimentação (Alteração de Exercício para Composição da Força de Trabalho)	Portaria SEDGG/ME nº 8.471/2022	Órgãos podem realizar seleção para a alteração de exercício para composição da força de trabalho.
Gestão de Temporários	Decreto nº 10.728/2021	Em situações de calamidade e emergência pública, permite a delegação aos órgãos para contratar temporários com orçamento próprio; Fortalece o planejamento para contratações temporárias não emergenciais.

Fonte: elaboração própria

O cenário apresentado no último relatório, no qual se indicava uma baixa capacidade decisória no tema, está em transformação (Llano, 2014). No entanto, a manutenção de algumas das características também apresentadas ao longo desse trabalho são um desafio. A principal se relaciona a pouca autonomia que os órgãos setoriais possuem

em relação ao provimento de pessoal. Para contratação de efetivos, o processo de abertura de concursos centralizado para a maior parte da administração direta tem resultado na vedação dos pleitos (Entrevistas, 2023). Além disso, a utilização de alternativas de mobilidade, como a de cessão, é limitada pela menor disponibilidade de gratificações.

A falta de padrão na organização dos cargos e carreiras também gera várias limitações e dificuldades em suas políticas de pessoal. Os diversos modelos podem trazer avaliações de desempenho com processos diferentes, necessitando de mais esforços para sua execução. A desigualdade salarial também dificulta os órgãos que contam com as carreiras com baixa remuneração em atrair e manter bons quadros (Entrevistas, 2023).

As mesmas políticas de gestão de recursos humanos, revistas ou criadas, trouxeram também mudanças de papel para os órgãos centrais. De forma tácita, eles reforçam a sua posição de formuladores das políticas. Conforme apresentado pela seção de marcos legais, nos últimos 10 anos foram identificados em torno de 40 atos normativos relacionados a gestão de recursos humanos no Governo Federal. A tabela abaixo apresenta os novos papéis assumidos. (ver Tabela 9)

Tabela 9. Novas atribuições estabelecidas para as áreas centrais de RH

Macroprocesso	Marco Legal	Novas Atribuições das Áreas Centrais
Planejamento da Força de Trabalho	Portaria SEDGG/ME nº 7.888/2022	Formulação e acompanhamento da política. Responsável pela gestão metodológica do tema, desenvolvimento da tecnologia e de capacitações.
Provimento de Pessoal	Decreto nº 9.739/2019	Formulação e acompanhamento da política. Avalia os pedidos de concursos públicos e define quais vagas serão abertas.
Desenvolvimento de Pessoas	Decreto nº 9.991/2019	Formulação e acompanhamento da política. Avalia e consolida todos os PDP's e formula junto à Enap, política de capacitações para temas priorizados.
Seleção de Cargos e Funções Gratificadas	Decreto nº 10.829/2021	Formulação e acompanhamento da política.
Gestão do Desempenho e Modelo de Trabalho	Decreto nº 11.072/2022	Formulação e acompanhamento da política.
Política de Diversidade	Decreto nº 11.443/2023	Formulação e acompanhamento da política. Executa os esforços de aprimoramento das informações sobre raça e gênero do servidor. Define metas e prazos intermediários para seu atingimento.

Movimentação de Pessoal	Portaria SEDGG/ME nº 8.471/2022	Formulação e acompanhamento da política. Executa parte dos processos da modalidade de alteração de exercício para composição de força de trabalho.
-------------------------	---------------------------------	--

Fonte: elaboração própria

Junto a tais medidas, o programa do TransformaGov instrumentaliza uma concepção de que o órgão central deve apoiar a modernização das demais áreas do governo. Seu conteúdo pode conter a implementação direta de algumas das novas políticas, como de dimensionamento da força de trabalho e o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP).

Embora reconheça avanços, o ponto de vista dos órgãos setoriais é justamente o de que a atuação do órgão central tem cada vez mais exigido sua capacidade, ao mesmo tempo que dá poucas condições para obtê-la. Em linha contrária à boa parte das novas ações, a centralização do processo de autorização de concursos, e conseqüente recusa nos últimos anos devido a motivos fiscais, tem dificultado a recomposição de perdas de pessoal. Aliado a isso, a grande exigência de esforço de sistemas digitais de recursos humanos pouco automatizados e as disfunções do SIASS tem sobrecarregado as equipes. As iniciativas do TransformaGov também precisam incluir mais práticas de pessoal, tomando como base as novas políticas desenhadas (Entrevistas, 2023).

3. Políticas de diversidade no setor público

O funcionalismo público federal não reflete a composição da sociedade brasileira. Há uma sub-representação das pessoas negras, ainda mais acentuada para as mulheres negras, pessoas indígenas e pessoas com deficiência (vide seção eficácia do planejamento). No recorte da burocracia representativa, além ausência de representação passiva, a pesquisa realizada em 2014, apontou para a ausência de representação ativa, pois identificou-se que a burocracia técnica federal não defendia as políticas de promoção da igualdade racial (Chagas, 2014).

- **Gap salarial**

Observou-se, ainda, diversos indicadores de iniquidade de gênero, como o *gap* salarial, pois ainda que os salários sejam definidos por critérios legais, as mulheres possuem menor participação nas carreiras com maiores remunerações (vide gráfico de divisão dos cargos por escolaridade e sexo do Executivo Federal).

A questão salarial é ainda mais discrepante em relação às pessoas negras, que ocupam apenas 27,3% dos cargos de nível superior, em regra com maiores remunerações, em comparação a 65,1% de ocupação por pessoas brancas. Aplicando a interseccionalidade

entre gênero e raça, as mulheres negras ocupam apenas 11,7% dos cargos de nível superior (vide gráfico divisão de cargos por escolaridade e raça do Executivo Federal).

- **Sub-representação em cargos de liderança;**

A sub-representação das mulheres brancas, pessoas negras, pessoas indígenas e pessoas com deficiência em cargos de direção também acentua a disparidade salarial. Análise desagregada por gênero, com dados de 2019, aponta para disparidade relevante entre homens e mulheres, sendo que na alta liderança, homens ocupavam 67% dos cargos em comparação a 26% de mulheres e na média liderança homens correspondiam a 60% e mulheres a 40% dos cargos (Brasil, 2023).

Caso a análise desagregue os dados de raça e etnia, outros cenários são observados. As mulheres brancas ocupam mais cargos de liderança em números absolutos do que os homens negros. Por outro lado, observando a interseccionalidade entre gênero e raça, identifica-se que as mulheres negras ocupam menos cargos de liderança do que as mulheres brancas e os homens negros. Em relação aos indígenas, em geral, possuem menor representatividade em números absolutos, sendo que os homens indígenas ocupam 2,8 vezes mais o número de cargos de liderança ocupados pelas mulheres indígenas. (ver Tabela 10)

Tabela 10. Composição dos líderes por raça/etnia (fev/2023)

	Cor/Etnia	DAS-1	DAS-2	DAS-3	DAS-4	DAS-5	DAS-6	NE	Total
Mulheres	Negra	944	797	1.345	570	202	24	9	3.891
	Indígena	12	4	6	3	5	4	1	35
	Amarela	85	52	103	47	7	4	0	298
	Branca	1.904	1.512	2.630	1.463	483	58	16	8.066
	Não Inf.	101	77	149	78	18	4	0	427
	Total	3.046	2.442	4.233	2.161	715	94	26	12.717
Homens	Negra	1.898	1.057	2.039	1.045	437	50	10	6.536
	Indígena	76	7	5	8	1	2	2	101
	Amarela	110	65	96	60	20	0	0	351
	Branca	2.867	1.925	3.453	2.455	862	181	51	11.794
	Não Inf.	139	106	201	148	46	6	8	654
	Total	5.090	3.160	5.794	3.716	1.366	239	71	19.436
Total Geral	8.136	5.602	10.027	5.877	2.081	333	97	32.153	

Fonte: Relatório Gerencial de Perfil das Lideranças no Governo Federal (Brasil, 2023)

De 2019 para 2023, o percentual de homens e mulheres em cargos de média liderança se manteve o mesmo. Por outro lado, identificou-se aumento de 26% para 33% de mulheres em cargos de alta liderança em 2023. Considerando o percentual de 2023, identificou-se que dentre as mulheres em cargos de liderança apenas 38% possuem filhos com menos de 18 anos, em comparação a 66% dos homens (Brasil, 2023).

Em 2023, o Decreto nº 11.443, determinou o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e de funções de confiança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Inclui-se a meta de 30% de ocupação até 31 de dezembro de 2025. A gestão da política será desenvolvida pelas chefes do Ministérios da Igualdade Racial e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que deverão estipular o preenchimento de percentual mínimo de mulheres negras.

Por fim, avalia-se o conteúdo do Decreto nº 11.443 como política baseada em evidência, diante da comprovada sub-representação das pessoas negras nos cargos de liderança. Destaca-se a relevância em destinar, obrigatoriamente, percentual às mulheres negras, vez que ainda mais impactadas pela sub-representação.

- **Sistema de Licenças-maternidade e Licenças-paternidade;**

As licenças maternidade (adotante e gestante) e paternidade concedidas aos servidores públicos federais receberam diversas modificações nos últimos vinte anos. Contudo, identificou-se que a regulamentação legal, até 2021, reforçava o estereótipo de gênero da mulher enquanto cuidadora. Uma vez que, o período de licença era definido pelo gênero dos servidores, sem possibilitar a escolha do cuidador primário nos diversos formatos de família.

A presença de um modelo de licenças que reforça normas de gênero acerca do trabalho do cuidado é um indicador de iniquidade, que pode ser identificado, por exemplo, pela sub-representação das mulheres em cargos de liderança (UNDP, 2023). No Serviço Público Federal, ainda menos ocupados pelas mulheres-mães de filhos com menos de dezoito anos (Brasil, 2023).

As licenças do Serviço Público Federal são regulamentadas pela Lei nº 8.112/90 que, originalmente, previu a licença-gestante de 120 dias, a licença-adotante de 90 ou 45 dias, a depender da idade da criança adotada, e a licença-paternidade de 5 dias. Nota-se que a Consolidação das Leis do Trabalho, que regulamenta as relações de trabalho na esfera privada, acertadamente adotou a expressão licença-maternidade para chegada de filho biológico ou adotivo.

Em 2008, o Decreto nº 6.690 instituiu o Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante. Para as servidoras em uso da licença-gestante, criou-se a prorrogação voluntária de 60 dias. Para as servidoras efetivas em uso da licença-adotante⁷⁷, criou-se a prorrogação voluntária de: (i) quarenta e cinco dias, no caso de criança de até um ano de idade; e (ii) quinze dias, no caso de criança com mais de um ano de idade.

Além disso, para as servidoras ocupantes de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, em uso da licença-adotante, criou-se a prorrogação voluntária de (i)

⁷⁷ Restrita a adoção de criança, que pela legislação brasileira significa criança com 12 anos incompletos.

sessenta dias, no caso de criança de até um ano de idade; (ii) trinta dias, no caso de criança de mais de um e menos de quatro anos de idade; e (iii) quinze dias, no caso de criança de quatro a oito anos de idade.

O Decreto manteve o tratamento desigual entre a e licença-gestante e licença-adotante, fato que viola a proibição de discriminação entre filiações instituída pela Constituição Federal de 1988, como posteriormente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF, 2014). Além de ter mantido a discriminação por idade da criança adotada, que também viola o preceito constitucional (STF, 2021).

Em 2014, via Nota Técnica nº 150/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, registrou-se entendimento da: (i) impossibilidade de igualar o período de licença-gestante e licença-adotante; (ii) a extensão da licença-adotante a todos os servidores públicos federais, independentemente de gênero; (iii) nos casos de adoção por casal homoafetivo, em que ambos sejam servidores públicos, aplica-se a licença adotante a um e licença-paternidade ao outro; (iv) no caso de adoção realizada por casais heterossexuais, em que ambos sejam servidores públicos federais, a licença-adotante será concedida, preferencialmente, à mulher, pois, na hipótese de concessão ao homem, à mulher não poderá ser concedida a licença-paternidade.

Em 2016, o Decreto nº 8.797 instituiu o Programa de Prorrogação da Licença Paternidade para os servidores regidos pela Lei nº 8.112/1990. Criou-se a prorrogação voluntária da licença-paternidade em 15 dias, aplicável para chegada de filho biológico ou adotivo.

Pontua-se que em 2013, a Lei nº 12.873, equiparou a concessão do salário-maternidade para 120 dias, não mais vinculado à idade da criança⁷⁸ adotada, bem como incluiu a possibilidade de homens receberem o benefício. Todavia, tal regra somente se aplica aos servidores que não possuem vínculo efetivo com a União.

Em 2021, a Nota Técnica nº 18585/2021/ME, firmou entendimento de que: (i) a licença-gestante deve ser deferida à parturiente. Mas em caso de ausência de parturiente na composição familiar, poderá ser deferida a uma das pessoas presentes na filiação; (ii) caso a licença-gestante tenha sido deferida para um servidor, permite-se a concessão de licença-paternidade aos outros servidores constantes na filiação, independente do gênero; (iii) a licença-adotante, que terá duração igual à licença-gestante, pode ser concedida a qualquer servidor, independente do gênero; (iv) caso a licença-adotante tenha sido deferida para um servidor, permite-se a concessão de licença-paternidade aos outros servidores constantes na filiação, independente do gênero. (ver Tabela 11)

Tabela 11. Período de licenças maternidade e paternidade no Serviço Público Federal (2023)

Tipo de Licença	1990	2008	2016	2021
-----------------	------	------	------	------

⁷⁸ Mas mantendo a restrição para os casos de adoção de pessoa com até 12 anos incompletos.

	<u>Lei 8.112</u>	<u>Decreto 6.690</u>	<u>Decreto 8.737</u>	<u>NT 18585</u>
Licença-gestante (filho biológico)	120 dias	120 dias + 60 dias de prorrogação voluntária	120 dias + 60 dias de prorrogação voluntária	120 dias + 60 dias de prorrogação voluntária
Licença-adoptante (filho adotivo)	90 dias (< 1 ano) ou 45 dias (> 1 ano)	90 dias + 30 dias de prorrogação voluntária (< 1 ano) ou 45 dias + 15 dias de prorrogação voluntária (> 1 ano)	90 dias + 30 dias de prorrogação voluntária (< 1 ano) ou 45 dias + 15 dias de prorrogação voluntária (> 1 ano)	
Licença paternidade (filho biológico ou adotivo)	5 dias	5 dias	5 dias + 15 dias de prorrogação voluntária.	5 dias + 15 dias de prorrogação voluntária

Fonte: elaboração própria

Em 2014, a Nota Técnica nº 150/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, ainda não equiparou a licença-gestante com a licença-adoptante, além de ter definido para casais heterossexuais a obrigatoriedade de a mulher solicitar a licença-adoptante (maior período), enquanto ao homem caberia a curta licença-paternidade. O Decreto nº 8.737/2016 não adentrou nos temas da Nota Técnica e apenas majorou o período da licença-paternidade.

Somente em 2021, a Nota Técnica nº 18585/ME, equiparou a licença-gestante e licença-adoptante, conforme incluída na CLT em 2002; desvinculou a licença-adoptante de gênero, conforme Lei nº 12.873 de 2013; permitiu que a licença-paternidade seja adequada ao caso concreto, independente do gênero do servidor.

As Notas Técnicas nº 150/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP e nº 18585/2021/ME marcaram avanços no sentido de: (i) desenvolver modelos adaptáveis aos diversos tipos de filiação e famílias; e (ii) incluir as famílias LGBTQIAP+. Todavia, os avanços foram realizados por meio de interpretações jurídicas que ainda estão ancoradas nos mesmos modelos e nomenclaturas, quais sejam, licença-gestante, licença-adoptante e licença-paternidade.

Conclui-se que a ausência de revisão legislativa dos modelos de licença, desconecta o tema da sensibilização sobre economia do cuidado e ressignificação dos estereótipos

de gênero em relação às mulheres, trabalho e maternidade. Como exemplo, não foram identificadas políticas voltadas a fomentar a participação dos servidores homens enquanto cuidadores primários dos filhos.

- **Assédio no local de trabalho**

Nos últimos 20 anos, o Brasil teve poucos avanços no tocante à prevenção e combate ao assédio no Serviço Público Federal. A Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho - OIT reconheceu que as mulheres são desproporcionalmente afetadas pelo assédio no local de trabalho, além de recomendar que as políticas de prevenção e eliminação do assédio e violência que sejam inclusivas, integradas e sensíveis a gênero.

Em 2023, o Brasil iniciou o processo de ratificação da Convenção nº 190 aprovada em 2019. No cenário atual, a única legislação federal que disciplina diretamente o assédio, é o Código Penal. Em 2001, o assédio sexual por chantagem (*quid pro quo*) foi tipificado como crime de menor potencial ofensivo, cuja descrição não inclui a perspectiva de gênero. As outras modalidades de assédio, como o assédio moral e assédio sexual por intimidação, não possuem regulamentação no âmbito federal.

Considerando o contexto do Serviço Público Federal, o tema ainda carece de regulamentação na esfera administrativa. A Lei nº 8.112/90, regime jurídico dos servidores públicos civis da União, não incluiu o assédio no rol das infrações disciplinares. Em decorrência disso, as denúncias de assédio precisam ser enquadradas nas hipóteses legais disponíveis.

A Controladoria-Geral da União (2019) observou a ausência de padrão no enquadramento das condutas de assédio moral. Nos 270 processos administrativos disciplinares selecionados, para estudo temático, identificou-se, pelo menos, 18 enquadramentos legais distintos.

Além da lacuna legislativa, no âmbito administrativo, notou-se a ausência de instrumentos desenhados para receber, apurar e apresentar soluções adequadas às denúncias de assédio, como mecanismos de proteção ao servidor denunciante, inclusive contra atos de retaliação, e canais de denúncias específicos.

Desde 2021, a Plataforma Fala.BR, sistema integrado de ouvidoria e acesso à informação do Poder Executivo Federal é de uso obrigatório pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, com possível adesão gratuita pelos estados e municípios (Portaria CGU nº 581/2021).

No recente trabalho publicado pela Controladoria-Geral da União (2023) sobre assédio, recomendou-se que a denúncia formal seja apresentada diretamente na Plataforma Fala.BR. Todavia, pela natureza dos atos de assédio, que causam diversos danos físicos

e emocionais (Thurston, R. *et al.*, 2019), a solução não é adequada para o acolhimento da vítima.

Lado outro, a Plataforma possui adesão gratuita e interface de qualidade. Desse modo, pode ser um instrumento utilizado nas políticas de prevenção e combate ao assédio, desde que o canal de denúncia realize o adequado acolhimento da vítima e utilize a Plataforma como instrumento de organização do procedimento interno.

Além disso, apesar de a possibilidade em apresentar denúncia anônima não estar prevista na Lei nº 8.112/90, a Controladoria-Geral da União (2022) possui entendimento de autorizar. A Plataforma Fala.BR operacionalizou a denúncia anônima, que nos casos de assédio, pode auxiliar a testemunha que não deseja se identificar. Contudo, não é eficaz para as vítimas, uma vez que para andamento do processo, eventualmente, terão de se identificar.

Outro ponto, é a ausência de plano perene de prevenção ao assédio no local de trabalho. A violência de gênero é causa e efeito da iniquidade de gênero (Gonçalves, 2022). Identificou-se no Serviço Público Federal diversos indicadores de iniquidade de gênero, como o *gap* salarial e a sub-representação nos cargos de liderança.

Em 2023, a Lei nº 14.540/2023, tornou obrigatório que toda administração pública direta e indireta brasileira criem programas de prevenção e enfrentamento ao assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual. Ademais, como será visto no próximo tópico, o tema é objeto de Grupo de Trabalho Interministerial, ou seja, passou a ser tratado de maneira interdisciplinar.

- **Governança**

Nos últimos 20 anos, as estruturas ministeriais sofreram inúmeras modificações (Barbosa; Pompeu, 2017) e algumas delas foram relevantes para compreender o cenário atual, no qual reconheceu-se que a promoção de políticas de diversidade no setor público deve ser tratada de maneira transversal dentro dos Ministérios.

Em 2003, a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, foi transformada em Secretarias Especiais vinculadas à Presidência da República, sendo elas, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; e Secretaria Especial dos Direitos Humanos (Medida Provisória nº 103/03; Lei nº 10.683/2003). No mesmo ano, publicou-se o Decreto nº 4.886/2003 que instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Em 2008, a Lei nº 11.693, transformou o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Lima, M., 2010). Em 2010, a Lei nº 12.314, estendeu o *status* de Ministro de Estado para os chefes das Secretarias Especiais de Direitos Humanos e Políticas para as Mulheres.

Em análise à criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, (Lima, 2010) apontou como aspectos institucionais relevantes a possibilidade de articulação com os demais órgãos do Executivo Federal, além de estados e municípios, e o desenvolvimento de transversalidade para a questão racial.

Em 2010, aprovou-se o Estatuto da Igualdade Racial, que instituiu o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), determinando que “o Poder Executivo Federal elaborará plano nacional de promoção da igualdade racial contendo as metas, princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR)” (PLS n° 213/2003; Lei n° 12.288/2010).

O Projeto de Lei do Senado (PLS) que deu origem ao Estatuto da Igualdade Racial fora apresentado em 2003, mesmo ano em que a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) fora instituída, e aprovada em 2010. A lacuna se originou no longo período de trâmite do PLS no Congresso Nacional (PLS n° 213/2003; Lei n° 12.288/2010)

Em 2015, operou-se uma reforma ministerial. Na ocasião, as Secretarias Especiais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Direitos Humanos e Políticas para Mulheres fundiram-se com a criação do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos que passou a ser chefiado por Nilma Lino Gomes, a primeira mulher negra a liderar uma universidade federal no Brasil (Medida Provisória n° 696/15; Lei n° 13.266/2016).

Em 2016, com a troca de governo, operou-se nova reforma ministerial que extinguiu o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (Medida Provisória n° 726/2016; Lei n° 13.341/2016). Na ocasião, todas as competências do Ministério, com exceção de políticas para a juventude, foram transferidas para o Ministério da Justiça e Cidadania.

A transferência das matérias referentes à promoção da diversidade para o Ministério da Justiça e Cidadania interrompe o desenvolvimento dos temas, enquanto questões sociais relevantes e retoma a pasta ao formato em que se encontrava em 1997, quando substitui-se a Secretaria dos Direitos da Cidadania pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos na estrutura regimental do Ministério da Justiça.

Em 2016, criou-se novamente o Ministério de Direitos Humanos que, desta vez, incorporou as competências das Secretarias de Políticas para as Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, até então ligadas ao Ministério da Justiça e Cidadania (Medida Provisória n° 768/17/ Lei n° 13.502/2017).

Em 2019, modificou-se o Ministério dos Direitos Humanos cujas competências foram transferidas para o novo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, que agrupou competências de “desenvolver políticas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos humanos, incluídos os direitos: a) da mulher; b) da família; c) da criança e do

adolescente; d) da juventude; e) do idoso; f) da pessoa com deficiência; g) da população negra; h) das minorias étnicas e sociais”.(Medida Provisória nº 870/2019 / Lei nº 13.844/2019).

Em 2023, os temas introduzidos na estrutura do Governo Federal enquanto secretarias, alçaram status de Ministérios autônomos. Criou-se o Ministério das Mulheres e Ministério da Igualdade Racial, que passaram a coexistir com o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. Pela primeira vez, criou-se o Ministério dos Povos Indígenas (Medida Provisória nº 1.154/2023/ Lei nº 14.600/2023).

A criação de um Ministério próprio para atuar na implementação de políticas indígenas e indigenistas, chefiado por uma mulher indígena, comunica o reconhecimento institucional acerca da relevância do tema. Trata-se de um marco histórico (Medida Provisória nº 1.154/2023/ Lei nº 14.600/2023).

Lado outro, depreende-se da análise que as temáticas de Direitos Humanos, Direito das Mulheres e Igualdade Racial, tiveram relevância institucional em outros momentos. Sendo na maior parte deles, enquanto Secretarias Especiais e, por cerca de um ano, enquanto Ministério conjunto. Todavia, um novo elemento incluído no Executivo Federal apresenta um novo cenário para a temática.

Relevante pontuar, que nos últimos 20 anos, mesmo com todas as mudanças realizadas nas pastas ligadas à promoção da diversidade, o Decreto nº 4.886/2003 que instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, continuou em vigor, apesar de não ter sido instrumentalizado conforme desenhado na política. Com a criação do Ministério da Igualdade Racial, em 2023, a coordenação das ações no âmbito do Sistema passou a ser do Ministério. (ver Tabela 12)

Tabela 12. Trajetória da estrutura regimental dos ministérios e secretarias com *status* de ministério em relação as pastas de Igualdade Racial, Direito das Mulheres e Direitos Humanos (2003-2023)

Ano	Localização da pasta
2003	Criação das Secretarias Especiais vinculadas à Presidência da República: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial dos Direitos Humanos.
2015	Unificação das Secretarias Especiais em um novo Ministério: Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.
2016	Extinção do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, com transferência das competências para: Ministério da Justiça e Cidadania.
2017	Criação de novo Ministério, com transferência das competências para: Ministério de Direitos Humanos.
2019	Modificação do Ministério de Direitos Humanos, com transferência das competências para: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.
2023	Criação de novos Ministérios, contemplando temáticas das Secretarias Especiais criadas em 2003, com transferência das competências para: Ministério da Igualdade Racial; Ministério das Mulheres; Ministérios dos Direitos Humanos e Cidadania; Ministério dos Povos Indígenas (inédito).

Fonte: elaboração própria

Além disso, em 2023, extinguiu-se o Ministério da Economia e criou-se o Ministério da Fazenda; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; o Ministério do Planejamento e Orçamento; e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

A pasta de gestão da administração federal recebeu uma estrutura inédita. Criou-se o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Historicamente a temática fora incluída na competência de diversos Ministérios, como de Planejamento, Orçamento e Gestão. Mais recentemente, no Ministério da Economia, de 2019 a 2022.

Junto disso, institui-se o Sistema de Participação Social, que compreende o órgão central e órgãos setoriais, compostos pelas Assessorias de Participação Social e Diversidade dos Ministérios e as unidades administrativas responsáveis pela área de participação social (Decreto nº 11.407/2023).

Foi implementado um modelo de governança cuja diversidade é tratada como tema transversal. A Assessoria de Participação Social e Diversidade, passou a compor os

quadros de todos os Ministérios, em atuação direta ao Ministro de Estado. Os membros das Assessorias possuem obrigação de se reunir mensalmente (Portaria nº 145/2023).

Dentre as competências da Assessoria de Participação Social e Diversidade, destaca-se “assessorar direta e imediatamente o Ministro de Estado, quanto às competências específicas do Ministério, na formulação de políticas e diretrizes para: a) a promoção da participação social e da igualdade de gênero, étnica e racial; b) a proteção dos direitos humanos; e c) o enfrentamento de desigualdades sociais e regionais” (Decreto nº 11.407/2023).

A criação dos Grupos de Trabalho Interministeriais fomentou a atuação conjunta e transversal dos Ministérios. Os GTIs são criados via Decreto do Presidente da República com descrição do tema, trabalho a ser desenvolvido, prazo para desenvolvimento, quórum de aprovação, Ministérios integrantes e Ministério coordenador.

Como exemplo, foram criados GTIs para elaborar proposta de: (i) Plano Nacional de Igualdade Salarial e Laboral entre Mulheres e Homens, coordenado pelo Ministério das Mulheres; (ii) Política Nacional de Cuidados, coordenado conjuntamente pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e pelo Ministério das Mulheres; (iii) Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na Administração Pública Federal, coordenado pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

O GTI que desenvolverá o Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação possui representantes dos seguintes órgãos: Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Ministério da Igualdade Racial, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério das Mulheres, Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho e Emprego.

Os resultados da inclusão das Assessorias de Participação Social e Diversidade ainda não são passíveis de mensuração. Todavia, trata-se de boa prática para desenvolvimento de diversidade no serviço público. Um desafio é enquadrar adequadamente as questões de gênero, como foi realizado com o assédio que, até então, não havia recebido o devido enquadramento no nível federal.

4. Índices de avaliação do sistema de gestão de recursos humanos

Na sequência são apresentados os resultados dos cinco índices específicos de gestão de pessoas e do indicador global. Para cada um deles, é fornecido um resumo dos pontos críticos que afetam o desempenho de cada indicador. (ver Tabela 13)

Tabela 13. Índices de qualidade do serviço público, avaliações 2004-2023

ÍNDICE	2004	2014	2023
<p>1. Eficiência</p> <p>Quantifica o grau de otimização do investimento em capital humano apresentado pelo sistema de gestão de pessoas, bem como sua congruência com as dimensões da política fiscal e com a situação dos mercados de referência.</p>	55	50	55
<p>2. Mérito</p> <p>Mede o nível em que o sistema de gestão de pessoas incorpora garantias de uso de critérios de profissionalismo que aumentam a competitividade e a transparência para selecionar o candidato mais adequado para o cargo</p>	93	93	93
<p>3. Consistência estrutural</p> <p>Avalia a solidez e a integração do sistema, prestando atenção à coerência estratégica, à consistência gerencial e aos processos</p>	63	60	65
<p>4. Capacidade funcional</p> <p>Analisa a capacidade do sistema de influenciar eficazmente o comportamento dos servidores públicos, induzindo o desenvolvimento de comportamentos profissionais adequados às prioridades organizacionais e voltados para a melhoria dos serviços públicos</p>	61	57	60
<p>5. Capacidade integradora</p> <p>Observa a eficácia com que o sistema consegue harmonizar as expectativas e interesses dos diferentes atores (gestão, funcionários e outros grupos de interesse), aumentando o sentimento de pertencimento e reduzindo os conflitos</p>	50	55	65
<p>6. Índice de desenvolvimento do serviço público</p> <p>É a média simples dos cinco índices específicos e mede o desenvolvimento global da gestão de pessoas no serviço público.</p>	64	63	68

Nota: média linear dos cinco índices específicos.

4.1. Índice do Serviço Público

4.2. Eficiência

Avalia o grau de otimização do investimento em capital humano que é detectável no sistema de serviço público, bem como a sua congruência com as dimensões da política fiscal e com a situação dos mercados de referência. É composto por quatro pontos críticos.

Tabela 14. Índice de eficiência, avaliação de pontos críticos nas avaliações, 2004-2023

#	PONTO CRÍTICO	2004	2013	2023
3	Não existem, de forma geral, excessos ou déficits significativos de pessoal.	2	2	2
4	O custo global dos quadros públicos situa-se dentro de parâmetros razoáveis e compatíveis com a economia do país.	2	3	4
20	Os custos salariais não são excessivos em relação aos do mercado, em nenhum setor ou nível de cargos.	2	1	1
27	A formação é objeto de avaliação, que se estende à satisfação dos participantes, à relação entre resultados e custos, e ao impacto sobre o desempenho das pessoas no local de trabalho.	4	4	4

Após uma variação de 55 em 2004 para 50 em 2013, o índice de eficiência retornou para o valor de 55. A elevação da nota deu-se em função do aumento de um ponto no item 4, relacionado à diminuição no peso do gasto de pessoal no orçamento federal (redução de 15,5% da média de despesa, que era de 23,1% entre 2013 e 2019 e foi para 19,6% entre 2020 e 2022). Em relação ao item 3, a manutenção da nota deveu-se ao fato de o quadro de pessoal seguir apresentando movimentações abruptas, sem parâmetros ou regras de planejamento ou reposição ainda aplicados. Como evidência, nos últimos dez anos ocorreu uma diminuição em torno de 20% da quantidade de pessoal da administração direta. Para o item 20, novos estudos apresentaram evidências que reforçam o entendimento de existirem distorções salariais entre os salários do Executivo Federal e o da iniciativa privada (prêmio salarial de 64%). Não foi elaborado nenhum plano ou medida que com o propósito de adequar os salários a padrões do mercado. Para o item 4, embora a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) tenha trazido

avanços para o desenho de programas no tema, não foram encontradas práticas de avaliação de seu impacto no desempenho. (ver Tabela 14)

4.3. Mérito

Avalia o grau em que o sistema de serviço público incorpora, em suas diferentes políticas e práticas, garantias de uso de critérios de profissionalismo, que protegem contra a arbitrariedade, politização e busca de benefícios. É composto por três pontos críticos.

Tabela 15. Índice de mérito. Avaliação de pontos críticos nas avaliações, 2004-2023

#	PONTO CRÍTICO	2004	2013	2023
10	O recrutamento para o preenchimento de cargos de trabalho é aberto, por direito e por fato, a todos os candidatos que atendam aos requisitos exigidos. Esses requisitos são estabelecidos por razões de adequação, apreciadas tecnicamente, e não de forma arbitrária.	5	5	5
11	São estabelecidos procedimentos e mecanismos de garantia necessários ao longo de todo o processo de incorporação para evitar a arbitrariedade, politização e práticas de favorecimento ou clientelismo.	4	4	4
14	Não existem demissões ou rescisões de emprego que, ao afetar cargos de natureza profissional, se devam apenas a mudanças políticas nos governos.	5	5	5

Como nas outras avaliações, o índice de mérito teve a pontuação de 93. Apesar dos problemas relacionados à eficiência dos métodos de seleção aplicados, o recrutamento dos cargos efetivos continua aberto e sendo a base do serviço público. Assim, a nota do item 10 foi mantida. Para os cargos de direção não foi implementado um novo modelo que garantisse a institucionalização de um recrutamento aberto e com garantia de redução do aspecto político. Com isso, a nota do item 11 não foi elevada, permanecendo a mesma das avaliações anteriores. A nota do item 14 também foi mantida, devido a não realização de mudanças no tema. Contudo, ressalta-se a problemática em torno do elevado turnover dos cargos comissionados e funções gratificadas no qual, em média, 30% dos ocupantes não completam um ano de trabalho. (ver Tabela 15)

4.4. Consistência estrutural

Mede o grau de solidez e integração sistêmica do serviço público e abrange três dimensões: a) coerência estratégica, que é a ligação dos processos e práticas de gestão do emprego público com as prioridades estratégicas do governo; b) consistência diretiva, que se refere ao grau de desenvolvimento da função de direção e permite imprimir consistência transversal às decisões no Estado; e c) consistência de processos, que surge das diferentes áreas de decisão e abrange a gestão de recursos humanos. A consistência estrutural é composta por oito pontos críticos.

Tabela 16. Índice de consistência estrutural, avaliação de pontos críticos nas avaliações, 2004-2023

#	PONTO CRÍTICO	2004	2013	2023
1	As previsões do planejamento de pessoal derivam regularmente de prioridades e orientações estratégicas da organização. O grau de adequação entre eles muitas vezes é alto.	3	3	4
6	As políticas, decisões e práticas de pessoal em cada área de gestão de pessoas obedecem a intenções conscientemente planejadas em um processo de planejamento.	3	3	4
26	O investimento em treinamento é realizado por meio de planos com base na análise de necessidades e projetados para apoiar prioridades claras da organização.	4	4	4
32	Os gestores assumem e exercem adequadamente suas responsabilidades como líderes das pessoas sob sua esfera de autoridade formal.	3	3	3
33	Os serviços centrais responsáveis pelo sistema de serviço público são percebidos pelo restante da organização como uma instância que agrega valor ao alcance dos objetivos comuns.	2	2	3
2	Os sistemas de informação sobre o pessoal permitem um conhecimento razoável das disponibilidades quantitativas e qualitativas dos recursos humanos existentes e previsíveis no futuro, em diferentes âmbitos organizacionais e unidades.	4	4	4

8	A classificação e hierarquização dos cargos respondem a critérios racionais e adaptados a cada ambiente organizacional.	3	3	2
22	As decisões relacionadas à administração dos salários são tomadas de acordo com critérios preestabelecidos e de maneira coerente com os parâmetros do design estrutural da organização.	3	2	2

Após uma redução de 63 para 60 nos estudos de 2004 e 2013, o índice de consistência estrutural teve um aumento para 65. Por trás desse crescimento, ocorreram alterações em 4 dos 8 fatores que o compõem, sintetizados pelos seguintes motivos (ver Tabela 16):

- Os itens 6 e 33 tiveram aumentos nos fatores dado a maior maturidade da organização da política central de recursos humanos. Isso se deve em função do aprimoramento da definição de responsabilidades centrais e setoriais nas diversas áreas de gestão de pessoas e implementação de programas específicos para aumento da capacidade desses setores (TransformaGov);
- O item 1 teve um aumento relativo à criação e implantação em parte dos órgãos (61) da metodologia e sistema de planejamento da força de trabalho;
- No item 26, embora se reconheça os avanços derivados da política da PNDP, as práticas ainda não se encontram consolidadas em todos os órgãos, fazendo com que nesse item não seja atingido o grau de maturidade máximo;
- No item 2 foram observados avanços na estruturação e disponibilização de dados e informações de pessoal. No entanto, a falta de disponibilidade de alguns dados, indica que o grau de maturidade máximo não foi obtido;
- O item 8 teve redução de um ponto em sua avaliação. Isso ocorreu devido à manutenção da inexistência de uma política de organização dos salários, aliada ao cenário no qual diversas carreiras contam com seus membros já no final de sua tabela salarial;
- O item 22 manteve o resultado devido à manutenção da ausência de práticas relacionadas ao preestabelecimento de critérios para decisões relacionadas aos salários (reajustes, congelamentos, dentre outros).

4.5. Capacidade funcional

Mede a capacidade do sistema de serviço público de influenciar positivamente o comportamento dos funcionários públicos. Esse atributo é formado pela soma de três aspectos: a) competência dos recursos humanos, que se refere à eficácia com que são assegurados níveis adequados de qualificação profissional no emprego público; b) eficácia incentivadora, que reflete o grau em que as políticas e práticas de gestão de pessoas contêm estímulos à

produtividade, aprendizado e qualidade do serviço; c) flexibilidade, que é o grau em que essas políticas e práticas facilitam a adaptação das organizações públicas às mudanças e à implementação de inovações. A capacidade funcional é composta por 14 pontos críticos.

Tabela 17. Índice de capacidade funcional, avaliação de pontos críticos nas avaliações, 2004-2023

#	PONTO CRÍTICO	2004	2013	2023
5	A tecnificação dos recursos é adequada a um ambiente de sociedade do conhecimento. Há um peso significativo do trabalho qualificado na composição dos quadros de funcionários.	3	3	4
9	Os perfis incluem a seleção das competências que, em cada caso, são consideradas essenciais para o sucesso no desempenho do titular do cargo.	3	3	4
12	A seleção é baseada na existência de perfis de competências dos ocupantes dos cargos que devem ser preenchidos.	3	3	3
19	A estrutura de remuneração é adequada para atrair, motivar e reter indivíduos dotados das competências necessárias em diferentes tipos de cargos que a organização requer.	4	4	3
25	A formação apoia o desenvolvimento de aprendizagens coletivas, consolidando avanços na capacidade organizacional para lidar com problemas e fornecer respostas eficazes.	4	4	4
16	A direção normalmente define as diretrizes ou padrões de desempenho esperados das pessoas, em consonância com as prioridades e a estratégia da organização. Como resultado, os funcionários conhecem os aspectos de sua contribuição pelos quais serão especificamente valorizados.	2	2	3
18	O desempenho das pessoas é avaliado pela organização e comparado com os padrões esperados.	2	2	2
21	Os mecanismos de remuneração utilizados incentivam o esforço, o desempenho individual ou em grupo, bem como a aprendizagem e o desenvolvimento de competências.	3	2	2

23	Os critérios e mecanismos de promoção estão ligados ao desempenho, ao potencial e ao desenvolvimento de competências.	3	3	3
7	O design dos cargos obedece mais a critérios de gestão do que a considerações legais ou acordos coletivos. O quadro legal e os acordos trabalhistas se limitam a estabelecer um quadro amplo no qual o trabalho é organizado de acordo com as necessidades organizacionais.	3	3	3
13	Os mecanismos de mobilidade, tanto funcionais quanto geográficos, permitem responder de forma flexível às necessidades de redistribuição de pessoal.	2	2	3
15	Existe a possibilidade de rescindir o contrato de trabalho por razões tecnicamente justificadas, econômicas ou organizacionais, que exijam a eliminação de postos de trabalho.	5	3	2
17	Ao longo do ciclo de gestão, a direção monitora, observa e apoia ativamente melhorias no desempenho das pessoas, fornecendo recursos ou removendo obstáculos quando necessário.	3	3	3
24	Existem alternativas às carreiras estritamente hierárquicas, como carreiras horizontais ou no cargo, baseadas no reconhecimento da excelência profissional, sem a necessidade de aumentar a autoridade formal dos afetados.	3	3	3

Após uma variação entre 2004 e 2013, no qual reduziu de 61 para 57, o índice de capacidade funcional obteve um aumento para o valor de 60. Ocorreram alterações em 6 de 14 fatores que o compõem, sintetizados pelos seguintes motivos (ver Tabela 17):

- O item 5 teve o acréscimo de um ponto relativo ao aumento do nível de formação dos quadros do governo (80,5% possuem nível superior), aliado à estratégia de extinção de cargos de níveis fundamental e médio (51,7% de cargos de nível superior em 2013 para 60,3% em 2022);
- O item 9 obteve aumento no fator devido ao aprofundamento das experiências de utilização de competências para descrição e seleção para cargos comissionados, funções e gratificações. A ainda pouca extensão dessa prática para as posições do sistema de carreiras levaram a manutenção do resultado do item 12;

- O item 19 teve o decréscimo de um ponto relativo à análise sobre a falta de atratividade dos salários de posições de direção aliado às distorções de remunerações de cargos com complexidades similares. Além disso, muitos profissionais efetivos atingem o topo da carreira com pouco tempo de trabalho, o que gera falta de incentivos.
- O item 16 teve o acréscimo de um ponto relativo à instituição e implementação do Programa de Gestão de Desempenho (PGD), política que instrumentalizou uma forma de pactuação e avaliação de resultados com cada profissional;
- O item 13 teve o acréscimo de um ponto relativo ao aprimoramento das políticas de movimentações, trazendo novas alternativas e aumento da mobilidade para o quadro funcional;
- O item 15 teve o decréscimo de um ponto relativo à continuidade da não regulamentação do desligamento por reiterado baixo desempenho e de aplicação de outras formas associadas a causas organizacionais ou econômicas;
- Os itens 25, 18, 21, 23, 7, 17 e 24 não tiveram mudança em suas avaliações devido a manutenção do cenário apontado no último relatório em relação a suas práticas.

4.6. Capacidade integradora

Avalia a eficácia com que o sistema de serviço civil aparenta ser capaz de assegurar a harmonização das expectativas e interesses dos diferentes atores (direção, funcionários etc.) para aumentar o sentimento de pertencimento e reduzir a conflituosidade. É composto por quatro pontos críticos.

Tabela 18. Índice de capacidade integradora, avaliação de pontos críticos nas avaliações, 2004-2023.

#	PONTO CRÍTICO	2004	2013	2023
28	A organização se preocupa em conhecer o clima de trabalho, avaliando-o periodicamente por meio do uso de instrumentos confiáveis.	1	1	2
29	A organização dispõe de instrumentos específicos de comunicação destinados a reforçar a percepção de pertencimento e o envolvimento dos funcionários no projeto organizacional global.	3	3	3

30	As relações de trabalho são orientadas, habitual e preferencialmente, para a transação e conciliação, e não para a confrontação ou desqualificação do adversário.	3	4	4
31	O grau de conflitualidade no trabalho não é excessivo, nem em termos do número de conflitos, nem por seus efeitos, nem pela contundência dos meios utilizados.	3	3	4

Após um aumento entre 2004 e 2013, no qual passou de 50 para 55, o índice de capacidade integradora obteve um aumento para 65. Ocorreram avanços no item 28 devido à realização da primeira pesquisa de clima para todo o governo. A não continuidade dessa prática e a atual falta de perspectivas de uma nova versão limitaram um crescimento maior. Para o item 29, não foram relatadas mudanças em relação ao último relatório, o que levou a manutenção da nota. Sobre as relações sindicais, a redução do diálogo entre 2019 e 2022 indica ter sido superada pelo retorno das mesas de negociação institucionalizadas, o que levou a manutenção da nota. O grau de conflitualidade em todo o período foi baixo, o que gerou um aumento de um ponto no item 31. (ver Tabela 18)

5. Conclusões

Nos últimos dez anos a política de pessoal do Governo Federal apresentou avanços em diversos componentes. Isso pode ser visto no crescimento de 5 pontos no índice geral, derivado de uma melhora em 10 dos 33 fatores analisados. Esse resultado diferiu do visto entre 2004 e 2013, no qual a nota geral decaiu 1 ponto. A percepção trazida como justificativa desse decréscimo no último relatório de 2013 foi o de que não havia projeto geral de reforma e que as iniciativas de modernização na gestão de pessoas se davam de forma fragmentadas (Llano, 2014).

De certa maneira, é possível avaliar que tais premissas continuam presentes, dado à inexistência de planos durante os últimos 10 anos que trouxessem qual a visão de avanço para os componentes da política de pessoal. Contudo, por trás do próprio resultado do índice geral, foram percebidas novas qualidades no sistema de gestão de pessoas avaliadas como as principais responsáveis pelo avanço mensurado. São elas, sintetizadas em três grandes fatores, a **(i) capacidade de aprendizado; (ii) estratégia de contorno de limitações legais; e (iii) suporte para implementação em larga escala**. De forma diversa, mas não limitada⁷⁹, essas características podem ser observadas nos

⁷⁹ As referidas características também são percebidas em políticas mais recentes, como a melhoria dos instrumentos de mobilidade, os avanços na gestão dos cargos comissionados e as seleções para ocupação de funções gratificadas.

temas em que mais melhorias foram percebidas: o de desempenho, desenvolvimento e dimensionamento da força de trabalho.

A (i) capacidade de aprendizado pode ser vista no desenho das novas políticas de desenvolvimento e desempenho. Ambas partiram da tentativa de superação dos erros históricos encontrados. Para a de desenvolvimento, foi abandonada a lógica baseada no mapeamento exaustivo de competências e listagem geral de capacitações previstas pelo Decreto nº 5.707/2006. A nova prática de gestão de desempenho não foi relacionada aos incentivos financeiros e à avaliação de componentes genéricos, sendo orientada pela pactuação de entregas. Da mesma forma, a capacidade de aprendizado também esteve presente durante a implementação dessas práticas. A política de dimensionamento da força de trabalho e a sua estratégia de implementação foi revista com base nos feedbacks recebidos dos órgãos setoriais, havendo uma fase piloto desenhada especificamente para obtenção e processamento dessas contribuições. O mesmo ocorreu para os novos programas de desenvolvimento e desempenho. Um resultado dessa capacidade de aprendizado pode ser observado nas constantes revisões e aprimoramento dos atos normativos ligados a tais políticas.

A (ii) estratégia de contorno de limitações legais foi uma prática essencial para promoção de melhorias no sistema de gestão de pessoas. Conforme apresentado, diversos temas na área estão normatizados em leis, necessitando de tramitação no Congresso. No contexto de crise econômico-política enfrentado no período, tal dependência se tornou uma limitação mais forte. Assim, ao contrário do período compreendido entre 2004 e 2013, no qual diversas leis de carreiras foram revistas, após 2014 a área de pessoal teve poucas alterações legislativas⁸⁰. Nesse aspecto, as entrevistas reforçaram que foram priorizadas pautas cuja melhoria era possível sem aprovação de atos que necessitassem de tramitação no Congresso. Além disso, como no caso da política de desempenho, foi criado um modelo contornando as regras legais já existentes. Ou seja, continuaram ocorrendo as avaliações necessárias para pagamento de gratificações e progressões na carreira, mas paralelamente passou a funcionar um sistema de gestão de performance com componentes distintos.

O (iii) suporte para implementação em larga escala foi um componente que, embora comum, se deu por formatos distintos em cada política. Muitas vezes, foi desenhado um arranjo complexo envolvendo secretarias e órgãos centrais para suporte, além da área de gestão de pessoas. O dimensionamento da força de trabalho, por exemplo, foi uma prática inserida no âmbito do TransformaGov, tendo um caráter de adesão voluntário. O PGD, também de implementação voluntária, conta com uma consultoria executiva própria do programa para apoio à sua aplicação. Já a implantação do Plano

⁸⁰ Como um breve retrospecto dos últimos anos. A medida provisória referente a revisão do modelo de contratação de temporários, MP nº 922/2020 não foi aprovada, perdendo a validade. A proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020 não foi ainda aprovada na Câmara, Casa inicial na qual foi apresentada. Apenas a MP nº 1.042/2021, convertida na Lei nº 14.204/2021, que trata da nova organização de comissionados foi aprovada.

de Desenvolvimento de Pessoas (PDG) pelos órgãos é obrigatório e não contou com um apoio direto de equipes centrais, priorizando o suporte pela instrução de conteúdos técnicos. Em comum, todos esses programas disponibilizam plataformas tecnológicas para execução das políticas, envolvendo áreas de tecnologia do Governo. Também foram desenvolvidos cursos de formação específicos ofertados na Escola Virtual.Gov da Enap. Por fim, as normatizações apresentam de forma clara os papéis dos atores centrais e setoriais nas políticas.

É possível entender esses componentes como resultantes da principal fortaleza destacada nessa e nas edições anteriores desse relatório: **o Governo Federal brasileiro tem como base um estruturado sistema de mérito, o que resulta na capacidade de gestão da própria política de gestão de pessoas.** As equipes das áreas responsáveis pela coordenação do tema são compostas por servidores públicos de carreira, boa parte dos quais atuaram nesses setores nos distintos governos dos últimos anos. Mesmo as posições de liderança de livre nomeação contaram com determinado nível de continuidade, sendo muitas delas ocupadas por quadros efetivos. **Com esse corpo perene e profissional é possível aprender, aplicar as lições (fator i), contornar limitações contextuais no desenho das políticas (fator ii), bem como desenvolver redes complexas necessárias para aplicação em larga escala das soluções de modernização de gestão de pessoas (fator iii).**

Por outro lado, o sistema de mérito do Serviço Público Federal tem apresentado falhas persistentes ao longo das três avaliações desenvolvidas. A análise é de que elas impactam principalmente os órgãos mais afastados das áreas de coordenação e gestão. Junto a este trabalho, estudos têm ampliado o entendimento sobre problemas nos concursos públicos (Fontainha et al., 2014; Coelho e Menon 2018), seleção de lideranças (OCDE, 2019; Naranjo Bautista et al., 2022), sistema de carreira (Banco Mundial, 2019; OCDE, 2023) e movimentação de pessoal. A fragmentação e a falta de padrões de gestão do sistema de carreiras e de suas remunerações, por exemplo, faz com que órgãos centrais tendam a contar com cargos mais atrativos e estruturados. Dessa forma, a ausência de uma política de seleção de lideranças tende a prejudicar mais os órgãos setoriais, dado que, dentre outros fatores, poderão conter menos quadros aptos ao ingresso nessas posições. Como apresentado, a movimentação de pessoal, alternativa fundamental em meio ao contexto de ausência de concursos, também beneficia órgãos centrais que contam com mais funções gratificadas para utilização no recrutamento interno.

As limitações do sistema de mérito têm se mostrado persistentes nas três avaliações desenvolvidas. Ao passo de que entre o primeiro e segundo relatório foi notada uma consolidação dessas distorções, principalmente com a criação de mais carreiras, o que se viu na última década foi uma imobilidade em relação a esse cenário. A perpetuação da ausência de práticas orientadas por procedimentos universais para a organização dos cargos e salários e o acesso aos cargos de direção, limita a implementação de boas

práticas de gestão de pessoal. Assim, embora os últimos anos tenham demonstrado que é possível obter avanços priorizando outras temáticas de RH, essa estratégia pode cada vez mais esbarrar na falta de capacidade dos órgãos setoriais.

Outro ponto de atenção é que as características do sistema de mérito, em comparação com políticas internas como de desenvolvimento e dimensionamento da força de trabalho são, notadamente, percebidas pela sociedade. Por exemplo, uma elevada distorção entre os salários do setor público e privado alimentam a percepção de que os servidores são um grupo excessivamente privilegiado. A não existência de um sistema de mérito que abranja os cargos de direção pode criar a visão de que a administração pública é gerida por quadros indicados puramente por critérios políticos e não profissionais. A não regulamentação do desligamento por desempenho insuficiente pode trazer a mensagem de proteção dos servidores de baixa performance. Com isso, a contínua falta de iniciativas de modernização nesses temas deve ser vista como um risco, pois pode colocar o funcionamento de todo o sistema em questionamento.

O enfrentamento desses desafios, colocados como centrais na seção das recomendações, exige qualidades que vão além das apresentadas pelo sistema central de gestão de pessoas neste relatório. Por lidarem necessariamente com questões legais e que confrontam grupos de interesse, a capacidade de desenhar propostas baseadas na correção das experiências de insucesso não é suficiente. Para avanços nesses temas complexos retorna à necessidade, e à crítica à falta de se definir uma visão integrada de reforma da política de pessoal do Governo Federal. Justamente em meio a essa necessidade, o governo apresenta novos potenciais. Trata-se da criação de uma secretaria específica para lidar com os temas de gestão de pessoas, desassociada da agenda sindical, a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), e de outra dedicada especificamente para o desenvolvimento de propostas de reforma no tema, a Secretaria Extraordinária para a Transformação do Estado (SETE). Em linha com o estabelecimento claro desses papéis, é preciso que os setores estabeleçam um plano que lide com os principais desafios que o sistema de mérito apresenta.

No conjunto da análise, chama também atenção o papel que instituições da sociedade civil brasileira vêm adotando em relação à pauta de gestão de pessoas. Foi relatada a iniciativa de pesquisa de clima organizacional que teve o apoio direto da República.org. O programa de formação de lideranças, LideraGov, foi desenvolvido com o Centro de Liderança Pública (CLP). A agenda que trata sobre a profissionalização de lideranças, principalmente a nível subnacional, tem sido levada à frente pela Fundação Lemann, Instituto Humanize junto também da República.org. Por meio de parcerias com o órgão central de gestão de pessoas, outros trabalhos, voltados à realização de pesquisas em concursos, carreiras e diversidade estão sendo desenvolvidos (Entrevistas, 2023). Embora seja cedo para avaliar seus resultados, tais apoios são um novo componente em meio ao cenário e representam um potencial para aprofundamento do desenho de soluções nos próximos anos.

Esta edição do relatório também analisou as fortes desigualdades presentes no Serviço Público Federal brasileiro. Além da situação atual, ficou evidente que o sistema conservou essas distorções ao longo dos últimos 20 anos. Como exemplo, considerando dois dos fatores centrais apresentados, nesse período houve poucas alterações nas remunerações médias e na participação de cargos comissionados entre os principais grupos relacionados a sexo e raça. A principal ação desenvolvida para aumento da diversidade no serviço público, a de cotas nos concursos, teve também poucos efeitos. Ao mesmo tempo houve pouca institucionalidade no tratamento dessas questões, sendo as áreas associadas às políticas finalísticas constantemente revistas ou até mesmo extintas nas últimas décadas. A revisão e desenvolvimento de novas iniciativas no tema tem sido colocada como prioritária na nova administração iniciada em 2023, decorrido ainda pouco tempo para sua avaliação.

6. Recomendações

As recomendações apresentadas dizem respeito aos principais desafios para a modernização do serviço público do Governo Federal brasileiro identificados. Elas buscam indicar avanços em temas repetidamente apresentados como desafios nessa e nas edições de 2004 e 2013 do relatório. Considerando a base já existente e os avanços que vem ocorrendo, as propostas são elementos chave para que a gestão de pessoas da administração pública federal atinja níveis elevados de maturidade, sobretudo considerando o contexto latino-americano. Um ponto de atenção é o de que, embora sejam apresentadas de forma isolada, as propostas possuem diversas interdependências entre si identificadas ao longo do texto. Outra questão, é que elas não excluem demais pontos indicados ao longo do texto como problemas e necessidades de avanços.

1. Flexibilização da gestão do quadro de pessoal, tomando como base o controle do orçamento. Recomenda-se que as decisões a respeito de contratação e movimentação de pessoal se deem com base no orçamento. Tal autonomia permitiria uma maior flexibilidade, dado que se um órgão cedesse um profissional, ele teria espaço orçamentário para sua recomposição, seja via concursos ou mobilidade interna de outro servidor. Essa lógica facilitaria também os processos de organização de concursos e de seleção de temporários. Uma maior autonomia na gestão do quadro de pessoal está em linha com as atribuições assumidas e descentralizadas para as áreas de recursos humanos setoriais. Isso daria mais capacidade aos órgãos, permitindo que eles superassem o principal desafio por eles relatados: o de falta de flexibilidade nos processos de provimento de pessoal. A obtenção dessa autonomia pode ser vinculada às condições pré-estabelecidas, como ao dimensionamento da força de trabalho. Importante pontuar que já

existem referências internas que podem ser utilizadas, como o modelo de gestão dos cargos comissionados, baseado em pontuação, e a estrutura em funcionamento para os concursos e controle de efetivos das IES's.

- 2. Aprimoramento dos métodos de seleção e gestão integrada dos concursos públicos.** Dada a limitação do atual modelo de seleção de efetivos, recomenda-se que sejam acrescentados novos métodos de seleção, voltados à identificação das competências necessárias ao cargo, como entrevistas, análise de currículos, testes práticos, dentre outros. Com o devido controle de conformidade, tais etapas extras poderiam também envolver as equipes dos órgãos, dados que dentro das áreas existirá uma melhor capacidade de identificação do perfil necessário. Isso também pode contribuir para a revisão do sistema vigente de grandes entradas esporádicas, algo cuja recomendação de gestão do quadro pelo orçamento também proporciona. O desenvolvimento de uma nova política de concursos deve considerar a necessidade de se aprimorar a relação com os candidatos, por meio da criação de um portal central para inscrição e acompanhamento dos processos. Tal estrutura traria o ganho principal de garantir a coleta de dados, proporcionando análises sobre competitividade dos pleitos e o perfil dos inscritos, dentre outros fatores. Hoje a não disponibilidade dessas informações inviabiliza uma gestão dos concursos baseadas em evidências. Para que todos esses avanços sejam possíveis, é preciso aprimorar a governança central sobre o tema, dado que a atuação em relação aos concursos vem sendo voltada à avaliação dos pleitos.
- 3. Reorganização do sistema de carreiras com base em avaliações e critérios técnicos.** O atual modelo dos cargos e salários dos efetivos é resultado de decisões tomadas ao longo da trajetória não baseadas em padrões e critérios universais. Assim, sucessivas medidas relacionadas à criação de carreiras e concessão de reajustes resultaram no atual sistema fragmentado e com distorções, sobretudo remuneratórias. A superação desse cenário passa por um longo processo de reorganização do modelo. Uma primeira medida para tal seria o mapeamento e classificação das ocupações. Tal instrumento pode apoiar a revisão das carreiras e estabelecer parâmetros para a definição dos salários com base em uma avaliação de complexidade. Ele também contribui, diretamente, para a evolução dos concursos públicos, dado que fornece a caracterização das vagas. Tendo como base tais análises, o próximo passo diz respeito ao redesenho das tabelas salariais e da evolução funcional (progressões e promoções). Para ambos os pontos, o ideal é a orientação dos mesmos padrões, como a disposição das carreiras em uma tabela salarial única e a definição de uma mesma amplitude salarial. Para sustentabilidade dessas medidas, recomenda-se que seja desenhado um processo específico para a política de reajuste salarial, definindo critérios técnicos e a participação de atores sindicais. Evidentemente, as propostas aqui descritas têm grande complexidade

política de aprovação e necessitam também de avaliação de repercussão de impactos financeiros. Uma das alternativas, sobretudo relacionada à questão salarial, é o desenho de um modelo voltado aos futuros profissionais.

- 4. Instituição de uma política de seleção e gestão de cargos de direção (sistema de direção).** Com as experiências derivadas das seleções para as funções gratificadas e do Programa Líderes que Transformam, a administração federal conta hoje com uma trajetória que lhe dá mais condições de institucionalizar uma política abrangente no tema. Assim, é recomendada a implementação de processos de pré-seleção que cubram ao menos parte dos cargos de direção. Evidentemente, tal movimento envolve decisões de cunho político, sendo a perspectiva de um início para uma menor quantidade de posições, mas com expansão gradual, uma alternativa que possa facilitar sua viabilização. A instituição formal de um sistema de mérito para os cargos de direção também deve ser vista como uma medida necessária para o aprimoramento do sistema de carreiras. O ingresso nessas posições é um componente de ascensão que deve ser considerado na trajetória dos profissionais efetivos. Junto ao novo modelo de seleção, é necessário criar ou adaptar iniciativas de desenvolvimento e desempenho específicas para este grupo. A gestão dessas atividades demanda a existência de uma área central responsável por tal política, preferencialmente vinculada ao setor de recursos humanos. Na experiência do Programa Líderes que Transformam, o desenho da gestão foi bastante centrado na própria Enap. Já no órgão central, os cargos comissionados estão hoje sendo geridos por outra secretaria que não é a responsável pela política de pessoal. Dado os objetivos dessa área, sua gestão está mais envolta em debates relacionados à estrutura organizacional e à despesa orçamentária.
- 5. Restituição de uma pesquisa periódica de clima organizacional.** É necessário reaver o esforço de gestão do clima organizacional, sendo condição primária o reestabelecimento de uma avaliação periódica. A realização da pesquisa deve ser acompanhada do aprofundamento dos esforços que visem apoiar os órgãos a desenhar medidas que lidem com os problemas encontrados. Nesse aspecto, a estrutura das políticas de desenvolvimento, desempenho e dimensionamento da força de trabalho pode ser um exemplo. Outro fator para que a prática seja institucionalizada é a definição de um setor central responsável que esteja alinhado com o objetivo da gestão do clima organizacional. Tal premissa é importante, dado que na primeira iniciativa a pesquisa foi conduzida pela área responsável pelas relações sindicais, agora concentrada nas mesas de negociação.
- 6. Revisão e atualização das regras funcionais.** O Estatuto dos Servidores, Lei n° 8.112/90, é responsável por disciplinar o regime jurídico dos servidores públicos federais civis da administração direta e indireta. Apesar de modificações pontuais, a

legislação ainda manifesta o contexto da década de noventa. Ou seja, anterior a inclusão do assédio sexual como crime previsto no Código Penal, reconhecimento da união estável e casamento homoafetivo/igualitário, à Lei de Cotas e a aprovação da Convenção nº 190 da OIT (2019). Sendo assim, os direitos conquistados pelos servidores públicos federais relacionados às temáticas de diversidade estão previstos em Instruções Normativas, Decretos ou decisões judiciais, que não garantem a devida segurança jurídica. Além disso, a parte disciplinar também carece de revisão para incluir o paradigma de proteção aos servidores expostos a atos de assédio e discriminação, vez que o modelo atual não contempla mecanismos cautelares para proteção das vítimas/sobreviventes.

Um fator avaliado como chave para tais avanços é a intensificação de análises comparativas e estudos internacionais que tomem como base países que tenham lidado recentemente com esses desafios. Enquanto um breve relato que pode orientar esse trabalho, no contexto latino-americano, as experiências do Chile e Peru continuam sendo as principais referências para tratar da recomendação sobre a criação de um sistema de direção (Lacoviello, Llano e Ramos, 2019). Uma outra inovação na região é a proposta de reforma em curso no Uruguai, que trata de forma central da recomendação relacionada à modernização das carreiras (Uruguay, 2023). Fora do continente, se sobressaem as mudanças feitas por Portugal após 2008. O governo deste país trabalhou iniciativas relacionadas às quatro primeiras recomendações. No Estado português a gestão do quadro de pessoal passou a ser feita pelo orçamento, o modelo de concursos foi aprimorado, o sistema de carreiras foi padronizado e, por fim, um modelo inicial de seleção de cargos de direção foi expandido para posições elevadas (Madureira, 2015). Outro país europeu com mudanças recentes e que parte também de um sistema de carreira é a França. Tomando como base um diagnóstico sobre seu modelo de “carreiras de elite” (Thiriez, 2020), tem sido iniciadas mudanças que visam aprimorar e diversificar a seleção, formação e atuação desses quadros.

7. Referências

Referências Bibliográficas

- Amaral, A. R. V. P. 2023. Desempenho e desafios do Congresso brasileiro e agenda legislativa para o atual governo. Presidente, Gabinete e Burocracias. Hucitec Editora, São Paulo, 77-104.
- Arruda, D. D. O., Bulhões, L. M. G., e Santos, C. O. 2022. A política de cotas raciais em concursos públicos: desafios em face da luta antirracista. Serviço Social & Sociedade, 91-111.
- Assis, L. O. M. de. 2019. Compreendendo as variações e os determinantes do engajamento e motivação para o trabalho de servidores públicos (Tese de Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.
- Atlas do Estado Brasileiro. 2023. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Acessado em 29 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>
- Bastos, E. K. X. 2023. Boletim de expectativas - outubro de 2023. Nota de conjuntura 6, número 61- 4 ° trimestre de 2023. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF.
- Banco Mundial. 2019. Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento no Setor Público Brasileiro: O que os dados dizem. World Bank Group Washington, DC.
- Barbosa, S.C.T, Pompeu, J.C. Trajetória Recente da Organização do Governo Federal. Boletim de Análise Político-Institucional | n. 12 | Jul.-Dez. 2017. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF.
- Bechtluft, R. P., e Costa, B. L. D. 2021. Determinantes da desigualdade salarial entre as carreiras do governo de Minas Gerais” Revista de Administração Pública, n° 55, 836-860.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). 2006. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2014. Diagnóstico del servicio civil en América Latina. Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013), Washington, D.C.: BID.
- Brasil. Constituição (1988). Emenda Constitucional n° 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

- Bulhões, L. M. G., e Oliveira, D. A. 2020. Cotas raciais em concursos públicos e a perspectiva do racismo institucional. *Nau Social*, 11(20), 5-19.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) e Nações Unidas. 2003. Carta Iberoamericana de la Función Pública. Santa Cruz de la Sierra: CLAD y Nações Unidas.
- Coelho, F. S., e Menon, I. O. 2018. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção- os concursos públicos. *Revista do Serviço Público*, 69, 151-180.
- Controladoria-Geral da União. Assédio Moral: Tratamento correccional do assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR). Brasília: 2019.
- Controladoria-Geral da União. Direito Administrativo Disciplinar. Brasília, DF, 2022.
- _____. Guia Lilás. Brasília: 2023.
- Costa, J. et al., 2020. Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, n. 68, p. 49-63.
- Corrêa, Izabela, et al. 2020. Distorções de incentivo ao desempenho e redução de motivação no Serviço Público Federal no Brasil. *Revista do Serviço Público* 71.3. 2020: 476-503
- Cunha, G. C. D. 2020. O emprego do teletrabalho no setor público federal brasileiro antes da pandemia do Coronavírus. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) - Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Faria, J. L. F. 2020. Desenho do Teletrabalho: percepções e práticas. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração. Área de Concentração: Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas. Brasília, DF, 2020.
- Ferreira, M.A.C. Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial. 2014. 276 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.
- Fontainha, F. D. C. et al., 2014. Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos? Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- FMI. Fundo Monetário Internacional. 2016. Article IV Consultation - Press Release. Staff Report. In: IMF Country Report No. 16/348. Washington, D.C

- Gomide, A. D. Á., e Pires, R. 2014. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, DF.
- Gonçalves, M. J. Violência de gênero e o Serviço Público Federal: uma análise sobre o assédio sexual no local de trabalho. Nova Lima: Faculdade de Direito Milton Campos / FDMC, 2022.
- Graef, A., e Carmo, M. P. B. C. 2008. A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira: o Papel das Carreiras Transversais. In XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov.
- Lacoviello, M., Llano, M., e Ramos, C. 2017) Alta dirección pública latinoamericana: marchas y contramarchas. Revista de gestión pública, 6(2), 173-214.
- Lafuente, M., Manning, N., e Watkins, J. 2012) International Experiences with Senior Executive Service Cadres. GET Notes. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Llano, Mercedes. 2014. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil. En BID Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Washington, D.C.: BID
- Lima, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200005>
- Lopez, F. G., e Silva, T. 2021. O carrossel burocrático nos cargos de confiança: Análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo Federal brasileiro (1999-2017), Texto para Discussão, N° 2597, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.
- Lopez, F. G., Mendes, J. T. 2021. Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo Federal (1999 - 2020)." Nota Técnica/Diest/Ipea N° 48, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.
- IBGE. (2022). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Rio de Janeiro. V. 1.
- Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. Revista de Administração Pública, 49, 547-562.
- Mello, L., e Resende, U. P. D. 2019. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei n° 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. Sociedade e Estado, 34, 161-184.

Movimento Pessoas à Frente. 2022a. Propostas para uma Política Nacional de Lideranças em Governos: lideranças para uma administração pública de alto impacto. Acessado em 1 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Documento-consolidado-gt-de-lideranca.pdf>>

_____. 2022b. Gestão do Modelo de Carreiras: Contribuições do GT de Carreiras para o aperfeiçoamento da função pública no Brasil Acessado em 1 de outubro de 2023. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2021-/09/PAF_gestao_carreiras_2021_1708.pdf>

Naranjo Bautista, S. et al., 2022. Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades, IADB: Inter-American Development Bank. United States of America.

Nunes, E. O. 1997. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. ed 1. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

OCDE. 2019. Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

_____. 2023. Trends in public employment: OECD's Public Service Leadership and Capability Review of Brasil. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

Organização Internacional do Trabalho. Convenção nº 190: sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho. Geneva, 2019.

Pacheco, R. S., e Bonis, D. 2010. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. Burocracia e política no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 329-362.

Painel Estatístico de Pessoal. 2023. Acessado em 29 de outubro de 2023. Disponível em: <<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>>

Painel de Acompanhamento do TransformaGov. 2023. Acessado em 02 de junho de 2023. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNWZlZGFhMzctMzQ5OS00Y2YwLWJkMmMtYjgwNTlkY2YwMDFmliwidCI6IjNIYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YW5lWVWmOThmYmFmYTk3OCJ9>>

Pinheiro, L. 2023. Quando o teto de vidro se torna de concreto: a sub-representação de mulheres negras nos postos diretivos do Executivo Federal entre 1999 e 2020. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

- Santos, F., & Luz, J. Primeiros passos em busca da governabilidade: análise preliminar da coalizão de apoio a Lula III. Presidente, Gabinete e Burocracias. Hucitec Editora, São Paulo, 29-58.
- Silveira, L. 2023. A Definição salarial no poder público brasileiro: diferencial e composição dos vínculos empregatícios nos poderes e nas esferas entre 2004 e 2019. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Supremo Tribunal Federal. Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.600: Tocantins. Ministro Relator Alexandre de Moraes. Julgamento em: 16 de abr. 2021.
- Supremo Tribunal Federal. Pleno. Repercussão geral no recurso extraordinário 778.889: Pernambuco. Ministro Relator Roberto Barroso. Julgamento em: 08 de nov. 2014.
- Teles, J. 2023. Desigualdades de remuneração no serviço público de 2000 a 2019: trajetórias recentes e estágio atual. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Thiriez, F. 2020. Mission Haute Fonction Publique. Propositions. Acessado em 16 de setembro de 2023. Disponível em: <<https://www.gouvernement.fr/rapport/11390- rapport-de-m-frederic-thiriez-mission-haute-fonction-publique>>
- Thurston; Rebecca, et al. Association of Sexual Harassment and Sexual Assault with Midlife Women's Mental and Physical Health. JAMA Intern Med. 2019 Jan 1;179(1):48-53. doi: 10.1001/jamainternmed.2018.4886
- UNDP. 2023. Breaking Down Gender Biases Shifting social norms towards gender equality. Gender Social Norms Index.
- Uruguay. 2023. E-Book Nuevo sistema de carrera. 2023. Acessado em 16 de setembro de 2023. Disponível em: <<https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/book/1688/download>>
- Ventura, T., Cavalieri, M. A. R. 2021. Diferenciais de salários dentro do Poder Executivo brasileiro: uma análise de cluster. Revista de Administração Pública, n° 55, 757-781.
- Weber, A., M. Lafuente e J.C. Cortázar. 2017. Como desenhar e implementar um quadro de direção profissionalizado? Opções para uma gestão pública "à la carte". Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.

Marcos Legais

Norma	Resumo
-------	--------

Emenda Constitucional nº 19/1998	Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública (reforma administrativa), dentre outros pontos
Emenda Constitucional nº 95/2016	Instituição do teto de gastos
Emenda Constitucional nº 103/2019	Reforma do regime de previdência
Emenda Constitucional nº 109/2021	Regulamentação dos gatilhos de aplicação do teto de gastos
Lei Complementar nº 101/2000	Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF
Lei Complementar nº 173/2020	Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2
Lei Complementar nº 200/2023	Novo arcabouço fiscal
Lei nº 8.112/1990	Estatuto dos servidores públicos federais
Lei nº 10.683/2003	Estabelece a organização básica dos Ministérios do governo iniciado em 2003
Lei nº 11.784/2008	Sistema de gestão de desempenho
Lei nº 11.693/2008	Criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Lei nº 12.314/2010	Alteração da estrutura organizacional - Estabelece a organização básica dos Ministérios do governo iniciado em 2010
Lei nº 12.288/2010	Estatuto da igualdade racial
Lei nº 12.873/2013	Equiparação da concessão do salário-maternidade
Lei nº 12.990/2014	Instituição das cotas raciais em concursos públicos
Lei nº 13.266/2016	Alteração da estrutura organizacional - Criação do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos
Lei nº 13.341/2016	Alteração da estrutura organizacional - Extinção do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos
Lei nº 13.502/2017	Estabelece a organização básica dos Ministérios do governo iniciado em 2016
Lei nº 13.844/2019	Estabelece a organização básica dos Ministérios do governo iniciado em 2019
Lei nº 14.204/2021	Novo modelo e organização de cargos comissionados
Lei nº 14.540/2023	Instituição de programas de prevenção e enfrentamento ao assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual
Lei nº 14.600/2023	Estabelece a organização básica dos Ministérios do governo iniciado em 2023
Decreto nº 99.328/1990	Institui o SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal)

Decreto nº 4.886/2003	Instituiu a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Decreto nº 5.707/2006	Criação de um sistema federal de gestão de competências
Decreto nº 6.690/2008	Instituiu o programa de prorrogação da licença à gestante e à adotante
Decreto nº 6.944/2009	Regulamenta o processo de abertura de concursos
Decreto nº 7.133/2010	Regulamenta os critérios e procedimentos gerais das avaliações de desempenho e o pagamento das gratificações de desempenho
Decreto nº 7.308/2010	Regulamenta a realização de avaliações psicológicas em concurso público
Decreto nº 8.797/2016	Programa de prorrogação da Licença Paternidade
Decreto nº 9.262/2018	Vedou a abertura de concurso público
Decreto nº 9.739/2019	Regulamenta o processo de abertura de concursos
Decreto nº 9.991/2019	Instituição da nova Política de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP)
Decreto nº 9.727/2019	Estabelece procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão
Decreto nº 9.754/2019	Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal
Decreto nº 10.185/2019	Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal
Decreto nº 10.382/2020	Institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov)
Decreto nº 10.715/2021	Altera atribuições do SIAPE
Decreto nº 10.829/2021	Regulamenta a Lei nº 14.204/2021 - novo modelo e organização de cargos comissionados
Decreto nº 10.835/2021	Dispõe sobre as cessões, as requisições e as alterações de exercício para composição da força de trabalho
Decreto nº 10.728/2021	Alteração de regras de gestão de temporários
Decreto nº 11.072/2022	Alteração do Programa de Gestão e Desempenho (PGD)
Decreto nº 11.407/2023	Instituiu um novo sistema de participação social
Decreto nº 11.443/2023	Estabelecimento de metas raciais para ocupação de cargos comissionados
Portaria nº 477/2017	Dispõe sobre os critérios e procedimentos para priorização da implementação do modelo de dimensionamento da força de trabalho
Portaria nº 12.960/2019	Regulamenta regras de gestão da mobilidade dos servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)
Portaria ME/GM nº 670/2019	Estabelece regras gerais para a concessão e manutenção da Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - GSISP

Portaria nº 52/2020	Estabelece o programa piloto de desempenho de lideranças
Portaria Conjunta ME-Enap nº 254/2020	Institui o programa LideraGOV
Portaria CGU nº 581/2021	Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal
Portaria SEDGG/ME nº 7.888/2022	Estabelece orientações aos órgãos quanto aos procedimentos a serem observados para transferência, institucionalização e replicação do modelo referencial de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT)
Portaria SGP/SEDGG/ME nº 1.455/2022	Dispõe sobre a atualização e a validação obrigatórias de dados cadastrais pessoais e funcionais
Portaria SEDGG/ME nº 8.471/2022	Atualiza normas sobre movimentação de pessoal
Portaria Conjunta SGP-Enap/SEDGG/ME nº 37/2022	Institui a Rede "LideraGOV" de Desenvolvimento de Líderes
Portaria nº 145/2023	Dispõe sobre a organização do Sistema de Participação Social
Instrução Normativa nº 2/2019	Operacionaliza o Decreto nº 9.739/2019 sobre o processo de abertura de concursos
Instrução Normativa nº 24/2020	Disciplina a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional
Instrução Normativa nº 65/2020	Instituiu o programa de gestão de desempenho
Instrução Normativa nº 54/2021	Orienta a aplicação do desconto dos dias de greve
PEC nº 45/2019	Proposta Emenda Constitucional de reforma tributária
PEC nº 32/2020	Proposta Emenda Constitucional de reforma administrativa

Entrevistas

Tema	Entrevistados
Área(s) responsável(is) por políticas de diversidade no MGI	Daniela Salomão Gorayeb / Maria Aparecida Chagas Ferreira
Capacidade de Gestão de Pessoas do Órgão Central e das Unidades de RH - gestão dos cargos comissionados	Marcos Santos Krool
Planejamento da Força de Trabalho	Fernando André Santana de Souza
Gestão do Desempenho e Gestão do Desenvolvimento	Douglas Andrade Silva / Delciene Aparecida Oliveira / Priscila Aquino / Eduardo Almas
Gestão do Emprego	Bruno de Paula Moraes
Gestão da Compensação	Luiz Guilherme
Gestão das Relações Humanas - clima de trabalho e Gestão das Relações Humanas - Negociação Sindical	José Borges de Carvalho Filho
Capacidade de Gestão de Pessoas do Órgão Central e das Unidades de RH - visão geral da coordenação do sistema.	Maria da Penha Barbosa
Capacidade de Gestão de Pessoas do Órgão Central e das Unidades de RH - visão geral da coordenação do sistema.	Frederico de Moraes
Coordenação-Geral de Movimentação de Pessoal	Henrique Glaeser
Gestão de Carreiras Transversais	Soraya Monteiro
Ministério de Grande Porte - Ministério da Educação	Silvilene Souza da Silva
Ministério de Grande Porte - Ministério da Saúde	Etel Matiello
Ministério de Médio Porte - Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)	Sara Martins
Ministério de Pequeno Porte - Ministério da Cultura (MinC)	Bruna Santos