

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

ERICK DE ALMEIDA SANTOS

GESTÃO PÚBLICA E A POLÍTICA DE RECURSOS  
HUMANOS NO BRASIL

Belo Horizonte

2016

ERICK DE ALMEIDA SANTOS

GESTÃO PÚBLICA E A POLÍTICA DE RECURSOS  
HUMANOS NO BRASIL

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Geralda Luíza de Miranda (UFMG)

Belo Horizonte

2016

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado saúde, força e coragem para superar as dificuldades durante toda esta longa caminhada.

À minha namorada Renata, pois qualquer pessoa que te incentiva a evoluir espiritualmente, intelectualmente, profissionalmente ou emocionalmente é alguém que vale a pena ter por perto, e com certeza, ela é uma dessas pessoas. Obrigado também por ler cuidadosamente meu trabalho sendo crítica e me ajudando a melhorar cada vez mais.

À minha orientadora Prof<sup>ra</sup> Geralda, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos, pelo empenho e dedicação à elaboração deste trabalho.

Ao Prof. Manoel por ter dado o incentivo inicial nessa jornada do TCC, oferecendo muitas ideias, quando eu ainda possuía poucas, e também pela paciência que teve comigo.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e apoio incondicional. Com muito carinho, não mediram esforços para que eu chegasse a esta etapa de minha vida.

Ao Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, às pessoas com quem convivi nesses espaços ao longo desses anos e a todos que, direta ou indiretamente, fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

*Lembre-se que as pessoas podem tirar tudo de  
você, menos o seu conhecimento.*

Albert Einstein

## RESUMO

A busca pela modernização do aparelho do Estado brasileiro, como em outros países, desencadeou a adoção de novos modelos de gestão e de relação do Estado com a sociedade, buscando melhorias na eficiência e na eficácia da administração pública. Os modelos que apresentam maior relevância entre as reformas realizadas na administração pública em geral e, em especial, na brasileira, foram os modelos organizacionais burocrático weberiano e gerencialista e o modelo relacional denominado governança pública. As três grandes reformas da administração pública brasileira ocorreram nos anos de 1938, 1967 e no período 1995-1998. Com a realização dessas reformas, a política de recursos humanos no Brasil foi sofrendo alterações, por meio das quais se procurou implantar uma melhor organização e eficiência da política de recursos humanos. O surgimento desta ocorreu com a Lei do Reajustamento, de 1936, alterada por diversas leis que visaram o aperfeiçoamento da gestão dos recursos humanos nas décadas seguintes. Essas mudanças são aqui analisadas, tendo-se por referência cinco aspectos: forma de classificação de cargos, determinação dos vencimentos, situação dos extranumerários, formas de recrutamento e ascensão. As tendências verificadas demonstram a busca permanente de construção, na administração pública federal brasileira, de uma burocracia weberiana, adaptada às necessidades e exigências da sociedade contemporânea.

**PALAVRAS-CHAVE:** modelos organizacionais; reformas administrativas; gestão pública; gestão de recursos humanos.

## **ABSTRACT**

The search for the modernization of the Brazilian state apparatus, as in other countries, triggered the adoption of new management models and state relationship with society, seeking improvements in efficiency and effectiveness of public administration. The models that have greater relevance among the reforms in public administration in general and, in particular, in Brazil, were the organizational models bureaucratic and new public management, and the relational model called public governance. The three major reforms of the Brazilian government took place in the years 1938, 1967 and 1995-1998. With the realization of these reforms, the human resources policy in Brazil has undergone changes, through which it sought to establish better organization and efficiency of human resources policy. The emergence of this occurred with the Readjustment Act, 1936, amended several laws aimed at improving the management of human resources in the following decades. These changes are analyzed here by reference five aspects: the form of employment classification, determination of salaries, status of supernumerary, forms of recruitment and ascension. The trends show the ongoing search for construction, in the Brazilian federal government, a weberian bureaucracy, adapted to the needs and demands of contemporary society.

**KEYWORDS:** organizational models; administrative reforms; public administration; human resource management.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 MODELOS DE GESTÃO DO ESTADO MODERNO .....	3
1.1 O modelo burocrático weberiano.....	3
1.2 Gerencialismo .....	8
1.3 Governança pública .....	11
1.4 Considerações finais .....	12
2 A DIFÍCIL TRAJETÓRIA DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	15
2.1 Criação do Estado nacional.....	15
2.2 Reforma de 1938: a burocratização do Estado brasileiro .....	17
2.3 Reforma de 1967: modernização autoritária.....	22
2.4 A Constituição de 1988 e a administração pública brasileira.....	24
2.5 A administração pública na reforma Bresser: reforço ao gerencialismo e à governança pública.....	27
2.6 Considerações finais .....	31
3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO BRASIL: EVOLUÇÃO E CONFIGURAÇÃO ATUAL.....	33
3.1 A Lei do Reajustamento: parâmetros de longa duração na política de recursos humanos brasileira.....	33
3.1.1 <i>Organização dos cargos</i> .....	34
3.1.2 <i>Extranumerários</i> .....	38
3.1.3 <i>Padrões de vencimento</i> .....	41
3.1.4 <i>Formas de Recrutamento e Nomeação</i> .....	44
3.1.5 <i>Formas de Ascensão funcional</i> .....	46
3.2 Configuração e desafios na gestão de recursos humanos na gestão pública brasileira contemporânea.....	48
3.3 Considerações finais .....	50
4 CONCLUSÃO.....	51
5 REFERÊNCIAS .....	53

## INTRODUÇÃO

No Brasil, ao longo do século XX, a busca por uma administração pública cada vez mais eficaz e eficiente acarretou em várias propostas e iniciativas de reforma administrativa. Tais reformas trouxeram consigo novos conceitos e princípios que visam modernizar e melhorar a gestão e a relação do Estado com os cidadãos e as instituições sociais. As reformas desencadearam a adoção de princípios e diretrizes componentes de novos modelos de gestão pública e de relação do Estado com a sociedade, buscando melhorias na eficiência e na eficácia da administração pública, assim como a promoção de valores de eficiência, flexibilidade e *accountability*.

Os principais modelos organizacionais são o burocrático weberiano e o gerencialismo, e o modelo de relação do Estado com a sociedade é o de governança pública, de acordo com Secchi (2009). Os modelos apresentam semelhanças entre si, sendo que o modelo burocrático weberiano é tido como a base para os demais. Os três modelos representam formas, convenções e princípios adotados por governantes em relação à maneira de gerenciar o Estado Moderno e à forma como este deve relacionar-se com os cidadãos e instituições sociais.

A realização das reformas e o surgimento de novos modelos ocasionaram a elaboração de novas políticas de administração. Em relação às políticas de recursos humanos, observa-se a inserção da política de concursos públicos com a implantação do modelo burocrático. No entanto, essa política foi sofrendo variações ao longo do século XX, conforme o desenvolvimento do Estado e da realização das reformas na administração pública federal.

Este trabalho objetiva analisar as mudanças nas políticas de recursos humanos do governo ocorridas com as reformas administrativas realizadas ao longo do século XX e início do século XXI. Para compreender a gestão pública, o primeiro capítulo apresenta os principais modelos organizacionais e relacionais existentes.

Conhecendo os modelos, a compreensão das reformas administrativas torna-se mais fácil. O segundo capítulo apresenta as três grandes reformas administrativas ocorridas no Brasil: em 1938, 1967 e 1995. A reforma de 1938 foi a que implantou importantes princípios e parâmetros da administração burocrática; a de 1967 buscou a modernização do modelo burocrático, antecipando alguns princípios da administração gerencialista; e a reforma que se iniciou em 1995 buscou aprofundar, sem eliminar os princípios e diretrizes da burocracia



weberiana, a implantação de princípios da administração gerencialista e introduziu parâmetros e orientações do modelo de governança pública, em resposta à crise do Estado nos anos 80 e à globalização da economia.

Por fim, no terceiro capítulo, apresentam-se a origem da política de recursos humanos e as mudanças nela realizadas nos anos seguintes. São evidenciadas as principais tendências em cinco aspectos dessa política: forma de classificação de cargos, determinação dos vencimentos, situação dos extranumerários, formas de recrutamento e ascensão.

# 1 MODELOS DE GESTÃO DO ESTADO MODERNO

As reformas administrativas objetivam a melhoria da gestão e da relação do Estado com os cidadãos e instituições sociais. A busca pela modernização do aparelho do Estado desencadeou a adoção de novos modelos de gestão e relação, buscando melhorias na eficiência e na eficácia da administração pública.

Este capítulo objetiva realizar uma descrição dos modelos organizacionais do Estado, assim como o modelo de relação deste com as instituições sociais e os cidadãos, que apresentam maior relevância entre as reformas realizadas na administração pública em geral e, em especial, a brasileira. Os modelos apresentados são os destacados por Secchi (2009): os organizacionais - o burocrático weberiano e o gerencialismo -, e o relacional, denominado governança pública.

Os modelos expostos apresentam características em comum, sendo o modelo burocrático weberiano a base dos demais modelos apresentados. As disfunções apresentadas pelo modelo burocrático weberiano frente à complexidade do mundo contemporâneo e às exigências por este colocadas ao Estado são, de acordo com os autores aqui analisados, as principais razões do surgimento das alterações propugnadas pelos modelos gerencialista e de governança pública.

## 1.1 O modelo burocrático weberiano

O modelo burocrático weberiano foi mundialmente disseminado nas administrações públicas do século XX. Na Europa, desde o século XVI, aspectos basilares do modelo burocrático começaram a ser delineados na administração pública, organizações religiosas e militares. Desde então, o modelo vem sendo adotado em diversos níveis organizacionais, alcançado no século XX as organizações públicas, privadas e do terceiro setor (SECCHI, 2009).

Max Weber foi responsável por analisar e sintetizar as principais características do modelo burocrático. O modelo descrito por Weber baseia-se no emprego da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Este poder é originário das normas e instituições formais, e não do perfil carismático da liderança ou da tradição. A partir disso, o

modelo apresenta como características mais marcantes a formalidade, impessoalidade e profissionalismo (SECCHI, 2009).

A formalidade no modelo weberiano é evidenciada pelos deveres e responsabilidades impostas aos membros da organização (SECCHI, 2009). De acordo com Weber, a burocracia moderna atua com base em leis ou normas administrativas. Uma estrutura governada burocraticamente tem suas atividades regulares distribuídas aos funcionários e autoridades de forma fixa como deveres oficiais. Tais ordens se apresentam à disposição dos funcionários ou autoridades, que devem apresentar as qualificações pré-determinadas pelo regulamento geral para que sejam capazes de executar e assumir os deveres oficiais (WEBER, 1982).

As normas legais são impostas e abrangem todos os funcionários participantes da organização burocrática ou a todos integrantes da área submetida à autoridade detentora da norma (OLIVEIRA, 1970). A designação de deveres por meio de normas legais pré-estabelecidas e a adoção de medidas sistemáticas para a realização desses deveres de forma regular e contínua constituem a autoridade burocrática, conforme Weber (1982), do qual se deriva, conforme Secchi (2009), a segunda característica marcante do modelo burocrático: a impessoalidade.

A eficiência do trabalho do funcionário está relacionada com regras gerais, sendo conhecidas por meio de um aprendizado técnico prévio. A criação de normas de conduta, juntamente com uma noção mais moderna e objetiva das tarefas designadas pelo Estado, orienta o comportamento do funcionário (WEBER, 1982).

Na administração burocrática, o serviço é dividido em tarefas, que são destinadas a pessoas especializadas para o cumprimento das mesmas. O cumprimento objetivo dessas tarefas é realizado sem relação com pessoas, o que é um princípio dos mercados onde há apenas interesse econômico (WEBER, 1982). A relação entre os membros de uma organização burocrática é baseada em funções e linhas de autoridade claras, o que se constitui em outra evidência da impessoalidade (SECCHI, 2009).

A administração burocrática é marcada por relações hierárquicas. Nestas, os subordinados sempre terão seus serviços supervisionados pelos seus superiores. Os superiores não têm como função se ocupar das atividades de seus subordinados, pois, uma vez que este realiza sua tarefa, seu cargo continua a existir, sendo ocupado por outras pessoas (WEBER, 1982).

Assim, o funcionário está subordinado às ordens impessoais impostas pelas leis, sob a supervisão de seu superior hierárquico. A obediência do funcionário ao seu superior está restrita apenas ao momento em que se encontra no exercício do seu cargo público e durante a

execução das suas funções. Dessa forma, tem-se que a obediência do funcionário ao supervisor hierárquico não está atrelada ao indivíduo e sim ao cargo que esse ocupa. Disto decorre que o superior possui uma posição de autoridade com limites claramente definidos (OLIVEIRA, 1970).

As obrigações dos funcionários também estão à parte da sua vida privada, ou seja, as posições hierárquicas ocupadas são pertencentes exclusivamente à organização burocrática. Logo, evita-se a apropriação de poder, prestígios e benefícios advindos da ocupação do funcionário dentro da organização (WEBER, 1982; SECCHI, 2009).

Outra evidência da impessoalidade consiste na regularidade da autoridade, buscando a igualdade de todos perante a lei, rejeitando os privilégios e preferências. O oposto é visto em administrações não-burocráticas, especificamente o patrimonialismo, onde os cargos administrativos eram ligados as classificações sociais, materiais e honoríficas. A burocratização do Estado, apesar de ser teoricamente mais econômica, aumentam os gastos do tesouro público, por colocar o trabalho profissional no lugar da administração amadorística (WEBER, 1982).

Para Weber, na administração burocrática, os funcionários concursados são designados a um cargo público, que é definido pelos seus documentos escritos (“os arquivos”). Os funcionários e suas obrigações referentes ao cargo constituem uma repartição. No tempo que lhe é determinado a permanecer na repartição, o funcionário deve se dedicar totalmente a suas obrigações (WEBER, 1982).

O profissionalismo presente no modelo burocrático relaciona-se com a atribuição dos cargos a pessoas mais qualificadas. Na burocracia, a escolha dos funcionários é baseada na meritocracia, na avaliação da competência técnica, não havendo interferência de preferências pessoais na distribuição dos cargos (SECCHI, 2009).

No entanto, nesse modelo de administração, a remuneração do funcionário não depende apenas da sua eficiência técnica. Ela é influenciada também pelo seu nível hierárquico e pelo tempo de serviço, recebendo benefícios conforme o cargo ocupado. Com isso, o funcionário almeja promoções dentro do quadro de carreira do serviço público, em busca de maiores salários e benefícios (WEBER, 1982).

A adoção do profissionalismo foi central no combate ao nepotismo, atividade comum nos modelos pré-burocráticos (SECCHI, 2009). Os burocratas são nomeados por mérito

profissional, por meio da realização de concursos. Quando uma autoridade é eleita por governados, não é considerada propriamente burocrática (WEBER, 1982).

Assim, no modelo burocrático, os funcionários são considerados especialistas em relação às atividades inerentes ao seu cargo. Então, para a realização da sua função, eles devem apresentar habilidades e capacidades específicas, ocorrendo a realização de exames especiais que são pré-requisitos para a ocupação do cargo. A especialização é dependente da posição hierárquica ocupada, uma vez que cargos de mais alto escalão são considerados generalistas e, cargos de menor poder, especialistas (WEBER 1982).

Devido à congruência entre os princípios da administração burocrática, sintetizados por Secchi (2009) como formalidade, impessoalidade e profissionalismo, e as exigências do Estado Moderno – racionalidade e legalidade -, a burocracia foi se estabelecendo em toda a parte, mesmo que de maneira tardia. Para Weber, uma vez estabelecida, a burocracia dificilmente é extinta, pois ela adota o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações, considerado como um modelo ideal típico de dominação do Estado Moderno, que exige uma administração racionalmente ordenada por leis e administrada por funcionários treinados, especializados, recrutados em virtude de sua capacidade para o desempenho das funções públicas (WEBER, 1982; SECCHI, 2009).

Disto decorre que o estabelecimento de um sistema burocrático implica a implantação de um treinamento especializado, especialização funcional do trabalho e uma atitude destinada ao domínio das suas únicas funções. Para se manter a ordem, busca-se como base a disciplina dos funcionários, tornando essencial a obediência deste dentro da sua atividade habitual. Desta forma, o sistema é levado a funcionar por qualquer pessoa que tenha o controle sobre ele (WEBER, 1982).

Outro traço importante do modelo burocrático, nos termos de Weber, é a separação entre administração e política, o que, em seu entendimento, permite que o processo governamental ocorra de forma clara e linear. A partir dessa separação, garante-se que tanto as políticas quanto a sua implementação sejam justas (BEHN, 1998).

Os representantes legislativos e chefes do executivo eleitos têm a tarefa de desenvolver e decidir sobre as políticas públicas. Em seguida, a administração do governo adota a maneira mais eficiente de implantação de cada política. Nesse cenário, como a administração é, ou deve ser, separada da política, os cidadãos não se preocupam com, mesmo porque não tem controle sobre, a administração. Caso o desempenho dos burocratas não lhes agrade, assim

como as decisões em torno das políticas que eles implementam, a maneira eficaz de se corrigir a situação é por meio de uma eleição (BEHN, 1998).

A burocracia apresenta grandes vantagens, quando comparada com a administração patrimonialista, dentre elas, de acordo com Weber (1982), a precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discricção, redução de custos de material e pessoal. Apesar disso, a burocracia foi alvo de várias críticas. As críticas relacionadas ao modelo burocrático questionam fortemente sua eficiência, eficácia e efetividade (GIRGLIOLI, 1998; ARAGÃO, 1997).

Depois da II Guerra Mundial, ocorreu uma crescente de críticas ao modelo burocrático. As críticas mais fortes vieram de Robert Merton, que analisou o modelo burocrático e levantou o que denomina de seus efeitos negativos, também conhecidos como disfunções burocráticas que acarretariam a ineficiência do modelo, quais sejam: o intenso apego às normas e regulamentos, excesso de formalismo e documentação, resistência a mudanças, excesso de impessoalidade, dificuldade de atendimento ao cliente, conflitos com o público, dentre outros (SECCHI, 2009).

De acordo com Merton, conforme apresentado por Secchi (2009), a constante rigidez presente no modelo, reduz sua eficiência e prejudica os clientes. Isso ocorre devido ao fato de o funcionário se preocupar exclusivamente com as normas e regulamentos internos. Independentemente da pressão advinda dos clientes, o funcionário deve prestar contas acerca do seu comportamento apenas à organização. Em suma, Merton não considerava a burocracia eficiente; ela apresentava inúmeras disfunções que acarretavam o mau funcionamento da organização e, conseqüentemente, sua ineficiência.

Além das críticas de Merton à administração burocrática, Bennis (1991) e Girglioli (1998), conforme Aragão (1997) apontam outros problemas. O modelo burocrático, de acordo com Warren Bennis (1991), estaria ameaçado por novos modelos, ideias e valores. A chegada de novos conceitos de poder e valores organizacionais, que valorizam a colaboração e pregam a substituição da impessoalidade por uma concepção mais humanística, as mudanças ambientais, o crescimento, em relação à complexidade e tamanho, das organizações e complexidade da tecnologia moderna, que exige cada vez mais a integração de atividades e pessoas, são ameaças iminentes ao modelo burocrático (BENNIS, 1991 *apud* ARAGÃO, 1997).

Para Girglioli (1998), pode-se relacionar uma série de críticas em relação à eficiência do modelo burocrático, como o fato do cumprimento, pelos funcionários, das normas legais burocráticas tenderem a rotina, e por consequência, a ineficiência. Observa-se também, no entendimento do autor, que a política de hierarquização e centralização prejudica a eficiência das decisões. Além disso, a centralização limita o pró-ativismo dos funcionários e a imposição de normas limita a eficiência em situação que requerem capacidade de flexibilidade e adaptação (GIRGLIOLI, 1998, *apud* ARAGÃO, 1997).

Como será visto nas duas seções que seguem, os modelos gerencialista e o de governança pública surgiram com o objetivo de sanar problemas da administração burocrática, incorporando à administração pública novos princípios, conceitos e estratégias (SECCHI, 2009). No entanto, como será visto, no que se refere à natureza dos recursos humanos envolvidos na administração pública, esses modelos mantêm os contornos da burocracia weberiana, especificamente, a necessidade de o Estado Moderno contar com profissional especializado, recrutado mediante a avaliação rigorosa de sua competência técnica.

## **1.2 Gerencialismo**

Para solucionar a crise da dimensão administrativa e superar os efeitos deletérios do modelo burocrático weberiano, surgiram os modelos denominados gerencialismo e governança pública. A administração pública gerencial e o governo empreendedor são agregados por Secchi (2009) no modelo do gerencialismo, enquanto a governança pública seria, de acordo com esse autor, um modelo relacional do Estado e não propriamente um modelo organizacional.

Os dois modelos surgiram com a pretensão de suprir as deficiências do modelo burocrático weberiano, que não atendia mais as demandas sociais, que se tornavam cada vez mais complicadas com o passar do tempo, e vinha apresentando grande ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e deslocamento das necessidades dos cidadãos. O gerencialismo teve como foco o controle dos gastos públicos e o atendimento da demanda por melhoria da qualidade dos serviços públicos (OLIVEIRA, 2012).

A reforma da estrutura e da cultura dos serviços públicos foi realizada, na Inglaterra e nos Estados Unidos, por meio do gerencialismo, buscando-se introduzir novas orientações e relações de poder. No setor público, a inserção do gerencialismo significa uma nova forma de poder, sendo um instrumento para instituir uma cultura empresarial competitiva. Essa inserção é baseada na cultura do empreendedorismo, que traz consigo um capitalismo mais flexível e valores e condutas que auxilia na organização das atividades, obtendo uma eficiência e competitividade máxima (BALL, 2005).

A reforma se intensificou no Brasil na década de 1990, com a reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. Também conhecida como nova gestão pública, a administração pública gerencial foi considerada como um modelo ideal para a reestruturação da gestão pública, com enfoque nos valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009).

O novo modelo de gestão foca na profissionalização, no uso de práticas gestoras do setor privado, em novos administradores empreendedores com autonomia de decisão e nas avaliações de desempenho, podendo servir de referência para os três níveis governamentais (SECCHI, 2009).

O gerencialismo apresenta uma abordagem com inspiração da teoria administrativa moderna. Esse modelo traz aos administradores públicos os conhecimentos e ferramentas utilizados na administração privada. As ideias do governo empreendedor se desenvolveram a partir da obra de David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventando o governo* (1992), que discutia os fundamentos do governo em relação à administração pública americana (SECCHI, 2009; ABRUCIO, 1997).

O gerencialismo é considerado como um modelo híbrido e eclético de administração, que considera conceitos ignorados pelo modelo gerencial inglês, buscando uma administração por objetivos, a mensuração do desempenho por meio de resultados, busca de qualidade total como método administrativo e transferência do poder aos cidadãos em busca da garantia da equidade (ABRUCIO, 1997).

O gerencialismo introduz o princípio de descentralização política, que busca melhorar a qualidade do serviço público. Essa estratégia permitiria que a população atue como cliente, que utiliza os serviços públicos com vistas à melhoria dos mesmos. Assim, a descentralização apresenta-se como um meio de se tornar as políticas públicas mais eficazes, por aproximar o centro das decisões do serviço público dos seus consumidores. Juntamente com a



descentralização da administração, por meio da delegação de autoridade, obtém-se com o gerencialismo um maior grau de *accountability* (ABRUCIO, 1997).

O gerencialismo tem como filosofia mais forte a prevenção de problemas e não a solução desses. A administração burocrática também estaria focada em prevenir problemas, entretanto, com o aumento da capacidade do Estado de prestar serviços diretamente, teria ocorrido uma mudança, gerando uma maior prioridade na solução de problemas (MATTOS, 1995).

Osborne e Gaebler (1992) reconhecem a eficiência do modelo burocrático na era industrial, entretanto, esse modelo, de acordo com os autores, não está apto a atender uma sociedade com mudanças rápidas, que exigem instituições rápidas e flexíveis que atendam suas novas demandas. O modelo burocrático estaria focado excessivamente em normas e regulamentos e, por isso, teria se tornando um modelo governamental lento e de administração insatisfatória. A implantação do governo empreendedor auxiliaria na reforma das instituições e dos incentivos, o que tornaria a burocracia adaptada às novas demandas (ABRUCIO, 1997; MATTOS, 1995).

As reformas institucionais inseridas buscavam um aumento da qualidade dos serviços públicos, tratando os clientes e cidadãos como maior prioridade. Buscou-se não apenas tratá-los bem, mas também torná-los participativos dentro do governo, sendo capazes de decidir o destino das suas comunidades (ABRUCIO, 1997).

Para reinventar o governo e transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz, Osborne e Gaebler (1992) propuseram os princípios básicos abaixo:

- O governo deve catalisar a ação dos setores público, privado e voluntário, não assumindo sozinho o papel de implementação de políticas públicas;
- A comunidade deve estar mais presente nos momentos de tomada de decisão;
- O governo deve incentivar a competitividade dentro das organizações públicas e entre as organizações públicas e privadas, a fim de aumentar a qualidade dos serviços prestados;
- O governo deve focar em objetivos e missões, não em regulamentos e normas;
- O governo deve atuar mais na prevenção de problemas do que na solução;
- O governo deve substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção aos cidadãos;

- O governo deve aumentar a prestação de serviços e aplicações financeiras a fim de aumentar seus ganhos;
- O governo deve descentralizar a autoridade, para melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, além de aumentar a motivação e autoestima dos funcionários públicos;
- O governo deve se orientar mais para os mecanismos de mercado do que para as soluções burocráticas;
- O governo deve medir a atuação dos serviços governamentais por meio de resultados (OSBORNE; GAEBLER, 1992 *apud* SECCHI, 2009).

Secchi (2009) observa ainda que alguns desses princípios se sobrepõem, e por muitas vezes são contraditórios em relação ao papel e tamanho do setor público. Entretanto, os princípios de forma geral empregam a racionalidade, eficácia e liberdade de escolha e, além disso, ressaltam a importância do envolvimento dos cidadãos e dos funcionários com os temas de cunho público (SECCHI, 2009).

### **1.3 Governança pública**

O termo governança possui diversas definições. Na teoria do desenvolvimento, ela é entendida como um conjunto de boas práticas democráticas e de gestão que auxiliam o país no melhoramento das condições de desenvolvimento econômico e social (SECCHI, 2009).

Do ponto de vista da ciência política e administração pública, a governança está associada a uma mudança na gestão política. Tal mudança apresenta uma tendência de se buscar cada vez mais a autogestão dos campos sociais, econômicos e políticos, tendo como base a negociação, comunicação e confiança. A governança pública aparece como uma alternativa à gestão com base na hierarquia (KISSLER; HEIDMANN, 2006).

A governança foca no pluralismo, ou seja, no direito de diferentes atores para influenciar na construção de políticas públicas. A adoção da governança acarreta uma mudança do papel do Estado, que se torna menos hierárquico e monopolista em relação à solução de problemas públicos (SECCHI, 2009).

De acordo com Secchi (2009), a governança pública é um modelo relacional, e não propriamente um “modelo de administração”, como os modelos burocrático e o gerencialismo. Possui uma proposta diferenciada de relação entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo. O modelo busca promover o maior envolvimento dos cidadãos na construção de políticas públicas. A governança pública promove a criação de centros de elaboração de políticas públicas em vários níveis. Dessa forma, o Estado muda o seu papel de implantação para coordenação e controle, não possuindo o monopólio das decisões em torno de políticas públicas, um suposto importante do modelo burocrático (SECCHI, 2009).

Os incentivos à adoção dos princípios e estratégias que compõem o modelo de governança pública são vários. Primeiramente, a grande complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades impõem aos governos novos desafios e novas concepções de governança. A ascensão de valores neoliberais e a incapacidade do governo em resolver os problemas coletivos, acarretando a necessidade de redução das autoridades nacionais em favor de organizações internacionais, não estatais e locais (SECCHI, 2009).

Muitos consideram a governança uma consequência da administração pública gerencial, uma vez que os dois modelos apresentam grandes semelhanças. Inspirada na administração pública, a governança surge colocando em primeiro plano a *accountability*, além de amplificar as relações e interações entre as estruturas, governo, mercado e sociedade (BIZERRA et al., 2012; SECCHI, 2009).

#### **1.4 Considerações finais**

Os três modelos – burocrático, gerencialismo e governança pública - representam formas, convenções e princípios adotados por governantes em relação à maneira de gerenciar o Estado Moderno e à forma como este deve se relacionar com os cidadãos e instituições sociais. O Quadro 1, retirado do trabalho de Secchi (2009), apresenta uma comparação entre os modelos com o enfoque em alguns aspectos: função sistêmica, relação sistêmica com o ambiente, distinção entre política e administração, funções administrativas enfatizadas e a relação da administração pública com o cidadão.

**Quadro 1:** Características principais dos modelos.

Características	Modelos organizacionais		
	Modelo burocrático weberiano	Modelos gerenciais	Governança pública
Função sistêmica	Homeostase	Homeostase	Homeostase
Relação sistêmica com o ambiente	Fechado	Aberto	Aberto
Distinção entre política e administração	Separados	Trabalhando juntos sob comando político	Distinção superada
Funções administrativas enfatizadas	Controle e organização	Controle e planejamento	Controle e coordenação
Papel do cidadão	Usuário	Cliente	Parceiro/ <i>Stakeholders</i>

Fonte: Secchi, 2009, p. 364.

Os modelos gerencialista e de governança pública apresentados compartilham diversas características com o modelo burocrático weberiano, colocando também ênfase na função controle, e não se apresentando como modelos de ruptura (SECCHI, 2009). Observa-se um agregado de valores e práticas para a formulação dos modelos seguintes ao burocrático.

Em relação à distinção entre a política e a administração pública, apenas o modelo relacional governança pública, baseado em valores pluralistas, considera superada essa distinção. O modelo weberiano considera a construção da agenda pública tarefa política, enquanto que a implantação de políticas públicas é considerada tarefa administrativa. No gerencialismo, tal distinção é menor, ainda que existente, devido à descentralização do poder de decisão, onde comunidade e burocratas se envolvem (SECCHI, 2009).

No modelo weberiano, os setores público e privado são tidos como impermeáveis, fato considerado como uma estratégia contra ameaças de patrimonialismo e corrupção. No gerencialismo e na governança pública há mecanismos de suavização entre as duas esferas (SECCHI, 2009).

O papel do cidadão se distingue entre os três modelos. No burocrático, o cidadão é tido como usuário dos serviços públicos. No gerencialismo, o cidadão é considerado como cliente, sendo que suas demandas devem ser supridas pelo serviço público. Enquanto que na governança

pública, o cidadão é visto como parceiro e o setor público desenvolve modelos horizontais de relacionamento e coordenação (SECCHI, 2009).

Dessa forma, como os modelos se completam, torna-se totalmente plausível a existência de diversos modelos dentro da mesma administração, sendo frequentemente encontrados em diversos níveis de implantação dentro de uma mesma organização. No entanto, apresenta-se como base para os demais modelos o modelo burocrático weberiano, que se tornou o modelo de administração do Estado Moderno.

Na administração pública do Brasil contemporâneo é possível visualizar a sobreposição de aspectos dos modelos gerencialista e de governança pública ao modelo burocrático. A inserção desses modelos pode ser observada por meio das reformas administrativas realizadas ao longo dos anos, como será visto no próximo capítulo. Da análise, pode-se afirmar que administração pública brasileira se encontra em permanente estado de mudanças e adaptações, inclusive no que se refere aos processos de recrutamento e gestão dos recursos humanos, objetivo desta monografia.

## **2 A DIFÍCIL TRAJETÓRIA DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**

O esforço de construção de uma administração burocrática no Brasil foi inaugurado na década de 1930, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público. No entanto, considerado em seu conjunto – governo federal, estaduais e municipais -, os princípios da burocracia weberiana ainda não encontraram vigência plena na administração pública, a despeito das diferentes reformas pelas quais passou, como a discussão desenvolvida neste capítulo pretende demonstrar.

As três grandes reformas da administração pública brasileira ocorreram nos anos de 1938, 1967 e no período 1995-1998, ao término do qual foi promulgada a Emenda Constitucional nº19. A reforma de 1938 tem sido denominada “burocrática”, a de 1967 buscou a desburocratização e introdução de princípios que foram posteriormente denominados gerencialistas, e a reforma que se iniciou em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, buscou a implantação de princípios dos modelos gerencialista e de governança pública, em resposta a crise do Estado nos anos 80 e a globalização da economia (COSTA, 2008a; PEREIRA, 1996).

Para a compreensão das transformações do Estado brasileiro, é necessário conhecer a trajetória do mesmo a partir de 1808. As recentes transformações do Estado, da organização governamental e da administração pública são consequência dos processos de formação e diferenciação histórica do aparato estatal. As transformações tornaram-se presentes desde que o príncipe regente Dom João VI transferiu a sede da Coroa portuguesa para o Rio de Janeiro e instituiu o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves (COSTA, 2008a).

### **2.1 Criação do Estado nacional**

O Estado até 1808 era representado por uma administração colonial relativamente aparelhada. Entretanto, a formação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves tornou necessária a constituição de um novo Estado nacional (COSTA, 2008a).

Antes da instalação da Coroa portuguesa no Rio de Janeiro em 1808, que foi o marco da construção do Estado nacional, já existia uma administração ampla, complexa e ramificada. A

administração colonial obedecia aos princípios uniformes de divisão de trabalho, simetria e hierarquia. A administração se dividia em quatro níveis, as instituições metropolitanas, a administração central, regional e local, sendo o topo da estrutura o Conselho Ultramarino (COSTA, 2008a).

As principais características da administração colonial foram a centralização, a ausência de diferenciação de funções, o mimetismo, a abundância de normas, o formalismo e a morosidade. Tais disfunções ocorrem das características do organismo, que além de autoritário, é complexo, frágil e ineficaz (COSTA, 2008a).

A presença da corte portuguesa na cidade do Rio de Janeiro desencadeou acontecimentos políticos, impactos sociais e transformações econômicas. Em decorrência de tal presença, houve a necessidade do espaço público e da formação da burguesia nacional, que tornou impossível a continuidade da situação colonial, além de favorecer a independência nacional (COSTA, 2008a).

Ao se instalar, a corte portuguesa criou uma série de organismos, que já existiam na antiga sede do Reino. A construção do governo baseado no Almanaque de Lisboa permitiu a criação de cargos e honrarias para aqueles que os acompanharam. Muitos organismos criados não eram de total necessidade, salvo o Arquivo Militar, a Academia de Marinha, a de Artilharia e Fortificações, a Biblioteca Nacional, o Jardim Botânico, o Banco do Brasil, entre outros organismos que foram úteis e necessários (COSTA, 2008a).

Inúmeras foram as criações e inovações jurídicas e administrativas que causaram impacto na vida social, econômica, política e cultural que decorreram com a chegada da coroa portuguesa. As novas leis, cidades, indústrias, estradas, impostos, festas e costumes mudaram o cotidiano da antiga colônia (COSTA, 2008a).

Inúmeros conflitos, propostas de retomada da condição colonial do Brasil e a exigência do retorno do príncipe culminaram na independência, declarada por D. Pedro I, que instituiu o governo do Brasil. Com a independência, a Assembleia Constituinte foi dissolvida, o príncipe criou um Conselho de Estado e outorgou a Constituição de 1824 (COSTA, 2008a).

A Constituição de 1824 manteve a monarquia, a dinastia da Casa de Orléans e D. Pedro I como imperador e defensor perpétuo do Brasil. Além disso, tornava o Estado unitário e centralizador, com o território dividido em províncias em substituição as capitanias, e possuía quatro poderes políticos, Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial (COSTA, 2008a).

A constante crise imperial dava força ao movimento republicano e a intervenção do Exército. Incidentes entre militares e o governo acabaram estimulando os oficiais a proclamarem a república em 15 de novembro de 1889 (COSTA, 2008a).

Com a proclamação da república não foi observada mudanças drásticas nas estruturas socioeconômicas do Brasil, continuando com a riqueza concentrada na economia agrícola de exportação (COSTA, 2008a).

A proclamação da república ocasionou a criação dos ministérios da Instituição Pública, mas não gerou grandes mudanças na estrutura do Estado e do governo. A República Velha, que durou cerca de 40 anos, foi se tornando inviável para o Brasil, que vinha sofrendo transformações na economia, industrialização, urbanização e organização política das camadas urbanas. Foram surgindo conflitos de interesse dentro das regiões dominantes e entre as classes sociais, com isso o Exército passou a ser cada vez mais um ator político importante (COSTA, 2008a).

O Estado brasileiro se via num processo de transformação e modernização lento e superficial, mas esse foi acelerado na Revolução de 1930. A partir daí e durante a maior parte do século XX, o Estado sofreu um processo de modernização de estruturas e processos, ou seja, de incorporação dos princípios e valores da administração burocrática. As transformações econômicas e sociais se desenvolveram de diferentes formas, sendo uma delas por meio das revoluções do governo federal em 1938, 1967 e a partir de 1995 (COSTA, 2008a).

## **2.2 Reforma de 1938: a burocratização do Estado brasileiro**

Com o enfraquecimento das políticas agrárias ocorreu a tomada de poder por novos grupos oligárquicos, evidenciando a mudança do Brasil agrário para o industrial. A crise de 1929 é um dos fatores relacionados a essa mudança, que influenciou o mercado consumidor e, como consequência, reduziu a exportação de café do Brasil (COSTA, 2008a).

Como os cafeicultores eram protegidos pelo governo federal, o mesmo comprava o estoque excedente do café a preço reduzido e acondicionava o excedente. À medida que os estoques envelheciam, esses eram queimados. Assim, o Estado mantinha o fluxo de renda para o setor



mais importante da economia, evitando o desemprego e uma consequente recessão generalizada (COSTA, 2008a).

O comportamento do governo ocasionou no desenvolvimento de uma política de intervenção. As bases do modelo de crescimento e do Estado intervencionista brasileiro foram introduzidas por meio do novo papel do Estado que passava a liderar o desenvolvimento, estabelecer barreiras alfandegárias, construir infraestruturas, criar subsídios, incentivos e oferecer crédito (COSTA, 2008a).

O primeiro período da presidência de Vargas, com 15 anos de duração, teve como maior marco a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, realizando uma interlocução entre os setores. Além de contribuir para consolidação e ampliação da burguesia industrial, o governo manteve a política de valorização do café (COSTA, 2008a).

No entanto, setores liberais apresentavam uma insatisfação crescente, que deu origem a uma série de revoltas, inclusive a Revolução de 1932, que mais tarde teve como consequência a promulgação da Constituição de 1934. Tal Constituição restabeleceu os direitos e garantias dos cidadãos, restaurou o Poder Legislativo, uma vez dissolvido pela grande concentração de poder nas mãos do Executivo federal, e devolveu a autonomia dos estados (COSTA, 2008a).

A Constituição de 1934 enfrentou a oposição político-partidária e o movimento dos comunistas e integralistas, o que motivou o governo a realizar um golpe de Estado em novembro de 1937. Com o golpe, o Congresso Nacional e as assembleias legislativas foram fechados; os governadores eleitos foram depostos; os hinos e bandeiras estaduais abolidos e ainda ocorreu a prisão e perseguição de opositores. Realizou-se uma centralização de recursos, que passou a ser um princípio de organização do Estado brasileiro, e outorgou-se uma nova constituição, a polaca. Dessa forma, foi instituído o chamado Estado Novo (COSTA, 2008a).

Para promover o desenvolvimento e a industrialização eram necessárias reformas no Estado, governo e na administração pública. O governo criou bases para a industrialização, fornecendo infraestrutura de transporte, energia elétrica, produção de aço, matérias-primas necessárias para as indústrias de bens duráveis. A criação dessas bases e o desenvolvimento do papel estratégico do Estado exigiam uma nova estruturação do mesmo (COSTA, 2008a). Uma série de mudanças passou a ser realizada pelo governo de Getúlio Vargas com base em duas vertentes: estabelecimento de mecanismos de controle da crise econômica, advinda da Grande Depressão, realizando de forma paralela uma promoção da industrialização; e a

promoção da racionalização burocrática do serviço público, com a realização da padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle nas áreas de pessoal, material e finanças (COSTA, 2008a).

Com a transformação do aparelho de Estado, tanto na sua estrutura quanto na sua morfologia, promoveu a criação de inúmeros organismos especializados e empresas estatais. Entre as empresas do setor produtivo, hoje já privatizadas, destacam-se a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional (COSTA, 2008a).

Cabe destacar que, assim que assumira o poder, Getúlio Vargas propôs um programa que visava a racionalização dos procedimentos, por meio da promoção de uma série de reformas. Dentre essas várias reformas tem-se a reorganização do Ministério da Agricultura, do aparelho Judiciário, a instituição do Ministério do Trabalho e de uma administração mais rigorosa, de forma a cortar despesas desnecessárias (COSTA, 2008a).

Para auxiliar na reforma, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público - Dasp, que viria a ser o líder e executor da reforma. O Dasp, organizado em 1938, tinha como função a admissão de funcionários públicos por meio de concurso público e capacitação técnica do funcionalismo, além de promover a racionalização de métodos e o orçamento da União. Toda essa reforma se baseava no modelo weberiano de burocracia e tinha como referência a organização do serviço civil americano (COSTA, 2008a). O Dasp representou a implantação da administração burocrática e a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia (PEREIRA, 1996).

Buscava-se, naquela ocasião, a eliminação dos resquícios da administração patrimonialista pela implantação da administração burocrática, uma vez que na patrimonialista o patrimônio público e privado eram confundidos, tornando o sistema incompatível com o capitalismo industrial. Para este, é imprescindível a clara separação entre o Estado e o mercado. Além dessa separação, tornou-se necessária também a separação entre o político e o administrador público (PEREIRA, 1996).

Então, a reforma administrativa do Estado Novo buscava o avanço da burocratização do Estado brasileiro, eliminando seus traços patrimonialistas, com o intuito de torná-lo impessoal, racional, formal, profissional, hierárquico, introduzindo assim a centralização, a separação entre o público e o privado. Com o intuito de obter uma administração pública mais eficiente e corrigir os problemas advindos do rápido crescimento, o Estado buscava auxiliar

no processo de desenvolvimento com base na industrialização e redução de importações, e controlar a nova burguesia estatal e os operários urbanos (COSTA, 2008a; PEREIRA, 1996).

A participação do Dasp foi essencial para a realização dessas mudanças, uma vez que se tornou uma agência de modernização administrativa. Seu sucesso, no entanto durou até o início da redemocratização em 1945, quando os funcionários deixaram de ser submetidos a concursos e passaram a ser nomeados para vários organismos públicos (COSTA, 2008a).

Cabe lembrar que a saída de Getúlio Vargas do poder foi ocasionada por uma intervenção militar. A presidência da República foi então passada para o presidente do Supremo Tribunal Federal, que convocou as eleições e a Assembleia Constituinte. Dessa forma, teve-se a Constituição de 1946 que restabeleceu a divisão de poderes e os direitos políticos, devolveu a autonomia dos estados, reorganizou o judiciário e anteviu a mudança de capital (COSTA, 2008a).

Getúlio Vargas voltou ao poder em 1950 pelo voto direto e buscava ampliar os direitos dos trabalhadores e investira na indústria de transportes e energia. Tal ação demandava uma maior intervenção do Estado na economia. Ampliou-se, então, a estrutura indireta da administração pública, com a criação de grandes empresas estatais, como a Petrobrás, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e a Eletrobrás (COSTA, 2008a). Para essas empresas, o recrutamento de recursos humanos primou-se pela exigência do mérito: apesar de não haver concursos, a seleção dos administradores estava baseada em sua competência e experiência. Na administração direta, no entanto, ampliaram-se o nepotismo e as práticas de recrutamento clientelista, em troca de apoio político. Iniciou-se, naquele período, de acordo com Martins (1997) o processo de criação de uma estrutura burocrática dual, que se intensificou, como será visto à frente, durante o Regime Militar.

Forças conservadoras foram crescendo e criando uma oposição acirrada ao processo de ampliação do aparelho administrativo do Estado e, de forma mais específica, à intervenção estatal na economia. A fim de evitar a renúncia, Getúlio Vargas suicidou em 1954. Isso desencadeou um período de transição de mais de um ano tomado por golpes, contragolpes, culminando na eleição de Juscelino Kubitschek de Oliveira (COSTA, 2008a).

O Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek apresentava 36 objetivos que se dividiam em quatro setores, energia, transporte, indústria e alimentação. Juscelino Kubitschek buscava uma industrialização acelerada, realizando associações com capitais estrangeiras e investindo na indústria de bens duráveis, como a automobilística e o transporte

rodoviário. Como lema, Juscelino Kubitschek almejava a realização de “50 anos em cinco” e seu objetivo mais simbólico era a construção da nova capital do país, Brasília. Sem contar com uma burocracia capaz de implementar o Plano de Metas na administração direta, o governo buscou apoio na burocracia constituída nas “ilhas de excelência” da administração indireta que, junto com empresários, formaram os “grupos executivos” (COSTA, 2008a).

Apesar disso, foram tomadas algumas iniciativas no sentido de aprimorar a administração direta. Em 1956 foram criadas a Comissão de Simplificação Burocrática (Cosb), visando a promoção de estudos que buscavam a descentralização dos serviços, e a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa), encarregada de assessorar a presidência da República em relação a projetos de reforma administrativa. Na prática, no entanto, manteve-se no restante do período, a divisão entre a administração direta, tomada por normas, regulamentos e controles, e a administração descentralizada, com maior autonomia gerencial e formação de quadro de especialistas, mesmo sem realização de concursos (COSTA, 2008a).

No governo seguinte, com a renúncia de Jânio Quadros, foi instaurado o parlamentarismo, como uma solução contra as resistências militares à posse do vice-presidente João Goulart, que apresentou um programa de governo orientado para a realização de reformas de base bancária, fiscal, urbana, agrária, universitária e administrativa. Apesar de ter enfrentado uma crise durante seu governo, João Goulart tentou avançar no processo de reforma da administração pública, criando a Comissão Amaral Peixoto, que foi responsável por iniciar os estudos, buscando promover a descentralização da administração (COSTA, 2008a).

Observa-se que os governos se depararam com uma dificuldade em lidar com a administração do setor público, advinda da crescente evolução socioeconômica e política do país. No entanto, para lidar com tal dificuldade os governos buscaram as criações de comissões e novas estruturas alheias à administração direta e, com isso, adiava-se a reformulação e profissionalização da burocracia pública (COSTA, 2008a). Mas, como será visto na próxima seção, a criação dessas comissões não foi em vão, uma vez que a reforma de 1967 incorporou algumas das inovações propostas pelos relatórios das comissões anteriormente criadas, que permitiram a criação de uma nova visão de administração pública, por meio da introdução de novos conceitos, diretrizes e objetivos mais racionais (COSTA, 2008a).

### **2.3 Reforma de 1967: modernização autoritária**

A intervenção militar, ocorrida com o golpe de 1964, resultou de vários fatores, como a ebulição de movimentos populares de esquerda, mobilização da direita católica, conspiração nos quartéis, entre outros. O regime militar foi se fixando aos poucos, com a deposição dos governadores e do presidente e a extinção dos partidos e das eleições diretas (COSTA, 2008a).

O regime militar promoveu uma reforma de base, com a elaboração do Estatuto da Terra, reforma tributária, reorganização do sistema bancário e universitário, além de uma vasta reforma na administração. As reformas se consolidaram com a Constituição de 1967, principalmente a tributária, uma vez que a mesma concentrou os recursos na mão da União, padronizando a legislação, simplificando o sistema e diminuindo os impostos. Para auxiliar na reforma administrativa, o governo militar criou a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra), que objetivava aumento o rendimento e produtividade da administração federal (COSTA, 2008a).

Como resultado do trabalho da Comestra teve-se a criação do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, entendido como uma lei orgânica da administração pública, que fixava princípios, conceitos, estruturas, além de determinar providências para a realização da reforma. Tal Decreto-Lei determinou que a administração pública deveria ser realizada com base nos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle; estabeleceu a distinção entre administração direta e indireta; reestruturou o Poder Executivo; instituiu novas normas para contratação de bens e serviços e classificação de cargos; e estabeleceu a criação de sistemas auxiliares à administração (COSTA, 2008a). Além disso, buscou-se reduzir a rigidez do modelo burocrático, de forma a promover a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, racionalizando a administração (PEREIRA, 1996). Com esse escopo, evidencia-se que a implantação das principais estratégias do que veio a ser denominado “modelo gerencialista”, na década de 1990, especificamente, a descentralização, a delegação de competências, a atenção ao usuário do serviço público, as parcerias público-privadas, remonta à década de 1960.

A realização da reforma administrativa de 1967 foi coordenada pela Subsecretaria de Modernização e Reforma (Semor), que era responsável por aspectos estruturais, sistêmicos e

processuais, e pelo Dasp, responsável, então, pela gestão dos recursos humanos. Apesar de não ter sido tão eficiente, o Decreto-Lei nº 200 auxiliou na concretização do modelo de administração para o desenvolvimento, que viria a complementar o modelo clássico de burocratização (COSTA, 2008a).

Com a modernização da administração do Estado teve-se como consequência a ampliação da administração direta, como o aumento no número de ministérios, e um crescimento ainda mais expressivo da administração indireta, apresentando um aumento do número de fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias. A ampliação da administração indireta visava uma maior agilidade e flexibilidade das entidades expandidas, e dessa forma, melhorar o atendimento às solicitações do Estado e da sociedade (COSTA, 2008a).

A reforma instituída pelo Decreto-Lei nº 200 não foi totalmente realizada. Embora tenha sido responsável por melhorias, a reforma de 1967 reforçou separação entre as burocracias públicas pertencentes às administrações direta e indireta e falhou ao permitir a contratação de funcionários sem concurso público, deixando sobreviver hábitos patrimonialistas (PEREIRA, 1996). Além disso, a crise política do regime militar tornava ainda mais grave a condição da administração pública, uma vez que o sistema burocrático foi tido como autoritário e em processo de degeneração (COSTA, 2008a).

O objetivo principal dos políticos que buscavam a redemocratização era a correção dos erros cometidos pelos militares, não tendo foco a necessidade de reformulação do modelo do Estado. Os militares acabaram por intensificar problemas históricos da administração pública brasileira, como o descontrole financeiro e a falta de responsabilização dos governantes perante a sociedade (ABRUCIO, 2007).

De qualquer forma, foram realizados dois programas de reforma, entre 1979 e 1982, visando à desburocratização e desestatização do aparelho de Estado, objetivando melhorar a eficiência e eficácia da administração pública e o fortalecimento do sistema de livre empresa. O programa de desburocratização de 1979 buscava simplificar as normas organizacionais, obtendo órgãos públicos mais ágeis, trazendo benefícios tanto para os funcionários, quanto para os clientes, sendo o primeiro programa a privilegiar os usuários do serviço público. Além disso, o programa recomendava a eliminação de órgãos públicos não essenciais e de entidades sem objetivos claros (COSTA, 2008a). O programa de desestatização, por outro lado, buscava o fortalecimento do sistema de livre empresa e a contenção da expansão da administração pública descentralizada. O pressuposto desse programa era o de que cabia a empresa privada a

tarefa de organizar e explorar as atividades econômicas, promovendo a privatização de empresas estatais, cujo controle público já se fazia desnecessário (COSTA, 2008a). Nova iniciativa de reforma da administração irá surgir apenas em meados da década de 1990, como será visto na próxima seção.

## **2.4 A Constituição de 1988 e a administração pública brasileira**

As mais de duas décadas de ditadura militar deixaram como herança uma economia em crise e um aparato administrativo marcado por uma intensa centralização no governo federal. O Decreto-Lei nº 200 teve consequências negativas, como a intensificação da contratação de funcionários públicos sem serem submetidos ao concurso público e a negligência com a administração direta, que não foi submetida a mudanças expressivas continuando permeada de práticas patrimonialista, excessivamente detalhista e rígida, apresentando uma série de disfunções, como a ineficácia do planejamento governamental, ações de reforma e modernização sem um mecanismo eficiente de coordenação, avaliação e implementação, baixa atenção à área de recursos humanos. Em decorrência disso houve a multiplicação de órgãos e entidade, marginalização do funcionalismo, enfraquecimento do Dasp com a perda de seu poder e status (COSTA, 2008b).

O governo, nos meados dos anos de 1980, da chamada Nova República, buscou a implantação de sistemas administrativos que auxiliassem no desenvolvimento e revertesse a situação do país. Para tornar a administração mais reduzida, orgânica, eficiente e receptiva às solicitações da sociedade, o governo Sarney organizou uma ampla comissão (COSTA, 2008a; PEREIRA, 1996).

A comissão criada em agosto de 1985 teve seus trabalhos suspensos em fevereiro de 1986, devido ao Plano Cruzado, que buscava a estabilização da economia. Em setembro de 1986, foi lançado o primeiro programa de reformas do aparelho administrativo do governo Sarney. O objetivo do programa foi racionalizar as estruturas da administração, conter os gastos públicos e formular uma política de recursos humanos (COSTA, 2008a).

A fim de conter o crescimento da administração indireta e desenvolver a direta, o Governo Sarney trabalhou ativamente para a aprovação da Lei Orgânica da Administração Pública

Federal. Para valorizar a função pública, outra iniciativa importante foi a criação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que ficou responsável pela formação de novos profissionais para o setor público, e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam), responsável pelo treinamento e reciclagem dos servidores públicos. Dessa forma, os dois programas citados juntamente com a Secretaria de Administração Pública objetivaram realizar uma alocação mais racional dos funcionários e resgatar o sistema de mérito, por meio da elaboração de um novo plano de carreira (COSTA, 2008a).

Apesar desses avanços na dimensão “recursos humanos”, o Governo Sarney não conseguiu implantar o sistema de carreiras, e a reforma modernizadora foi substituída, nas outras dimensões, por uma mais tradicional: a racionalização dos meios, que ficou evidenciada no fechamento do Banco Nacional de Habitação e na realocação das obrigações para Caixa Econômica Federal. Além disso, o Sistema Único de Saúde (SUS), conquistado na constituinte, teve sua implantação pouco desenvolvida (COSTA, 2008a).

As reformas realizadas até 1985 não apresentaram grandes mudanças, por necessitarem de maior planejamento governamental e meios mais eficazes de implantação. Juntamente com as tentativas de reforma, foi criada a Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, sendo instalada em 1987. Essa pretendeu, com a nova Carta, realizar uma verdadeira reforma do Estado, uma vez que pretendeu refundar a República, estabelecer outras bases para a soberania, ordem social, cidadania, organização do Estado, financiamento do gasto público, políticas públicas e administração pública (COSTA, 2008a).

A elaboração da Constituição de 1988 visava combater o legado militar e promover uma série de mudanças, como a democratização do Estado, a descentralização e realização da reforma do serviço civil, com a profissionalização da burocracia, implantando o concurso público como forma de seleção meritocrática e universal. No entanto, essas mudanças não se concretizaram inteiramente devido a uma série de problemas (ABRUCIO, 2007).

A Constituição de 1988 instaurou princípios que equipararam as burocracias instaladas na administração indireta aos servidores públicos da administração direta, reduzindo-se assim a flexibilidade da administração indireta que constituía um setor dinâmico da administração pública, apesar de apresentar casos de ineficiência. A Constituição não focou nas novas orientações da administração pública, apenas notou que a administração burocrática não tinha sido totalmente implementada e que o Estado havia se tornado descentralizado, abrindo espaço para o clientelismo (PEREIRA, 1996).



A equiparação dos servidores da administração pública das autarquias e das fundações públicas aos da administração direta fez-se pela criação do regime jurídico único e planos de carreiras (BRASIL, 1988). Tal mudança acarretou no aumento significativo dos servidores efetivos e ocasionou o aumento dos gastos previdenciários. Além disso, como observado anteriormente, reduziu a flexibilidade dos recursos humanos das administrações indiretas, que abria a possibilidade de contratação por meio de outros métodos além dos concursos públicos e possuía maior facilidade de realizar demissões.

Assim, a Constituição de 1988 ao invés de tornar a administração pública mais eficiente e de maior qualidade, fez o contrário, tornando-a mais ineficiente e mais cara, separando o mercado de trabalho público completamente do privado. Tal separação foi evidenciada pelos privilégios e estabilidade concedidos aos funcionários públicos (PEREIRA, 1996).

A estabilidade concedida aos funcionários, característica da administração burocrática, foi realizada a fim de proteger os funcionários e o Estado contra as práticas patrimonialistas, como por exemplo, a da “derrubada”, onde a queda de um governo acarretava a demissão de todos os funcionários. No entanto, essa estabilidade acarreta no aumento de custos, impede a implantação de um sistema de administração pública eficiente, baseado em incentivos e punições, e, como os funcionários não podem ser punidos com demissão, aumenta-se, supostamente, a ineficiência, a desmotivação e a falta de disposição, que ocasionariam o aumento da ineficiência do serviço público (PEREIRA, 1996).

Entretanto, a Constituição de 1988 promoveu avanços por meio do incentivo à descentralização político-administrativa e do resgate ao valor do planejamento. Além disso, tornou obrigatório o concurso público para a seleção de todos os funcionários, apesar de ter dificultado a promoção interna, sendo essa exclusivamente realizada para ascensão dentro de uma carreira (PEREIRA, 1996; COSTA, 2008a).

Uma vez que os constituintes de 1988 não se atentaram para a crise fiscal e a crise do aparelho do Estado, tinha-se a necessidade de reconstruir o Estado, recuperar a poupança pública e implantar uma administração profissional e eficiente, orientada para o atendimento da demanda dos cidadãos (PEREIRA, 1996).

No governo Collor ocorreu a abertura comercial, considerada como a reforma mais bem sucedida e importante desde o começo da crise. A privatização ganhou impulso e houve um relevante cancelamento da dívida pública interna. O Plano Collor, a fim de realizar a reforma econômica, criou uma nova moeda, congelou poupança popular, taxou haveres financeiros e

redesenhou a máquina do governo. A reforma Collor teve um forte compromisso com a proposta neoliberal (PEREIRA, 1996; COSTA, 2008a).

As medidas de reforma do governo Collor basearam-se em dois objetivos principais, racionalização e desestatização. A racionalização apresentava medidas voltadas para o aumento da eficiência e redução de gastos, e a desestatização buscava a redução da interferência do Estado na economia e na vida social, resultando na extinção de empresas e organismo, privatizações e descentralização. No entanto, as medidas de racionalização e desestatização realizadas no governo Collor se deram de forma errônea e se mostraram equivocadas (COSTA, 2008b).

Collor realizou uma ação de redução dos números de ministérios e organizações, fusão e extinção de organismos. A reforma de Collor dizimou os aparelhos de promoção à cultura e programas sociais e foi responsável por alto nível de corte de pessoal, que não trouxe uma redução expressiva nos gastos. Dessa forma, o Governo Collor provocou uma desagregação da administração pública e um considerável estrago cultural e psicológico. Coube ao governo Itamar Franco restaurar os ministérios extintos por Collor (COSTA, 2008a).

O Governo Itamar realizou diagnósticos importante acerca da situação da administração pública, entretanto, não foi muito ativo em relação a implementação de reformas, ao contrário da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (ABRUCIO, 2007), como será visto na próxima seção.

## **2.5 A administração pública na reforma Bresser: reforço ao gerencialismo e à governança pública**

Em 1995, com Fernando Henrique Cardoso na presidência, surgiu uma nova oportunidade para a reforma do Estado, com o objetivo de facilitar o ajuste fiscal e tornar a administração mais moderna e eficiente. O ajuste fiscal ocorreria com a exoneração de funcionários por excesso de quadros, clara definição de remuneratório e modificação nas aposentadorias, por meio do aumento do tempo de serviço exigido, idade mínima para aposentadoria e tempo mínimo de exercício no serviço, tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. Para realizar a modernização e aumentar a eficiência deveriam ser implantadas

agências autônomas e organizações sociais controladas por contratos de gestão, buscando fortalecer e descentralizar a administração pública direta (PEREIRA, 1996).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que era comandado pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. O Mare teve como base um diagnóstico que destacava as disfunções da Constituição de 1988 e apoiava o estudo e a tentativa de aprendizado acerca da nova gestão pública (ABRUCIO, 2007).

Bresser-Pereira foi pioneiro em perceber que, no âmbito mundial, a administração passava por grandes modificações, que também eram indispensáveis no Brasil (ABRUCIO, 2007). Bresser-Pereira liderou, nos anos 1990, os debates no Brasil acerca da reforma do Estado, sendo seus argumentos apresentados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado de 1995. Esse plano teve como principal objetivo inaugurar a administração gerencial no país e colocou como pilares do projeto o ajustamento fiscal duradouro, reformas econômicas orientadas para o mercado, reforma da previdência social, inovação dos instrumentos de política social e reforma do aparelho de Estado (COSTA, 2008a).

A reforma Bresser por meio do plano buscou uma grande reorganização da administração do Governo Federal, com a melhoria da administração pública e o fortalecimento das carreiras de Estado. Realizaram-se uma série de concursos e capacitações pela Enap. Dessa forma, o Mare aperfeiçoou o ideal meritocrático presente no modelo weberiano (ABRUCIO, 2007).

Para tornar o Estado moderno mais eficiente foi necessário segmentá-lo e adotar uma estratégia específica para cada segmento de atuação. No aparelho do Estado, conforme a proposta do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, distinguem-se quatro setores: o núcleo estratégico, o de atividades exclusivas, o de serviços não exclusivos e o de produção de bens e serviços (BRASIL, 1995).

O núcleo estratégico é setor responsável pelas decisões estratégicas, definindo e cobrando o cumprimento das leis e políticas públicas. Para garantir a efetividade das ações desse setor, o tipo de gestão mais adequado seria, de acordo com o Plano, a administração pública burocrática (BRASIL, 1995).

O setor de atividades exclusivas engloba os serviços prestados somente pelo Estado, como o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. No setor de serviços não exclusivos, o Estado atua juntamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, englobando serviços como universidades, hospitais, centros de pesquisas e museus. Tanto setor de

atividades exclusivas quanto o de serviços não exclusivos tem como foco a qualidade do serviço prestado ao cidadão e buscam a eficiência, ou seja, relação ótima entre qualidade e custo. Para tal, a administração gerencial deve prevalecer nesses setores (BRASIL, 1995).

O setor de produção de bens e serviços corresponde à área de atuação das empresas, que realizam atividades econômicas de responsabilidade do Estado, como do setor de infraestrutura, voltadas para o lucro. Como está atrelado ao Estado, o setor das empresas segue os princípios gerenciais de administração (BRASIL, 1995).

Com o objetivo de fortalecer o núcleo estratégico, delinearam-se um conjunto de medidas estratégicas, como a valorização funcional das carreiras que têm importância estratégica para o Estado e criação de cargos para atividades inadequadamente providas. As mudanças não se limitam na dimensão legal e normativa; elas também requerem mudança nos métodos, instrumentos e práticas de gestão (MARE, 1998).

Para a realização das mudanças no processo de gestão e implantação de novos modelos institucionais, fez-se necessário à aprovação da Emenda Constitucional nº 19. As principais mudanças constitucionais na administração pública advindas da Emenda Constitucional nº 19 estão relacionadas à revisão das regras de estabilidade do servidor, ao controle dos gastos e equilíbrio das contas públicas, aos novos limites e critérios para a fixação das remunerações, flexibilização do regime de admissão dos servidores, profissionalização da função pública, entre outras (MARE, 1998).

A Emenda Constitucional nº 19, buscando a redução dos gastos previdenciários, alterou o artigo 39 que equiparava os servidores da administração pública direta e indireta, instituindo conselho de política de administração e remuneração pessoal dos servidores. No entanto, o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o Partido Socialista do Brasil (PSB) apresentaram a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-4 do Supremo Tribunal Federal o requerimento de suspensão da alteração do artigo 39 realizada pela Emenda Constitucional nº 19. O Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia da alteração feita pela Emenda Constitucional nº 19 no artigo 39 e retomou a redação da Constituição de 1988, dando novamente os mesmos direitos e deveres aos servidores da administração direta e indireta, ou seja, mantendo a obrigatoriedade de formação do Regime Jurídico Único, abrangendo servidores da administração direta e da administração autárquica e fundacional.

Segundo Bresser, o plano indicava um problema de governança no país, uma vez que a implementação de políticas públicas estava sendo limitada pela rigidez e ineficácia da administração. Com a reforma do Estado, este não é mais o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, passando a se fortalecer no cargo de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico, o Estado passa a ser um instrumento de transferência de renda necessário devido à presença de bens públicos e economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recurso do mercado. O Estado então se torna responsável apenas por coletar impostos e destiná-los aos objetivos da garantia da ordem interna e da segurança externa, maior justiça e igualdade, e econômicos de estabilização e desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Dessa forma, busca-se reforçar a governança, por meio da mudança da administração pública burocrática, tida como rígida e ineficiente, para a administração gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania. Para a realização dessa mudança o plano destacava a necessidade de redefinir os objetivos da administração pública, aperfeiçoar os mecanismos de coordenação, implantação, avaliação e formulação de políticas públicas, simplificar normas, redesenhar as estruturas descentralizadas (COSTA, 2008a).

Para realizar a consolidação da administração gerencial, esta deveria ser implantada sobre a administração burocrática, aproveitando todos os avanços anteriores. Como, por exemplo, a exigência de concursos ou do processo seletivo, um sistema universal de remuneração, carreiras formalmente estruturadas, e sistema de treinamento. No entanto, essas devem ser aperfeiçoadas com estruturas razoavelmente flexíveis para não ir contra os princípios da administração gerencial, como a possibilidade de recompensa por mérito pessoal e o incentivo a iniciativa e criatividade dos administradores públicos. As diferenças encontradas entre a implantação da administração gerencial e da burocrática estão na forma de controle, que passa a focar em resultados ao invés de se basear nos processos, no papel do cidadão, na relação sistêmica com o ambiente, entre outras (PEREIRA, 1996). Como destacado no primeiro capítulo.

Pode-se ainda relacionar com a reforma do Estado várias modificações, como a liberalização comercial, onde o Estado desiste da estratégia da substituição de importações, o programa de privatização, que retira do Estado a tarefa de produção de bens e serviços transferindo-a para o setor privado, que a realiza de forma mais eficiente. Com a reforma, buscou-se então o fortalecimento do cargo de coordenação do Estado, particularmente a nível federal, e a descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções no campo de

prestação de serviços sociais e de infraestrutura. Tais mudanças evidenciam a incorporação de características do modelo de governança pública e do modelo gerencialista (BRASIL, 1995).

## **2.6 Considerações finais**

A administração pública no Brasil, ao longo dos anos, se deparou com vários conceitos e princípios que objetivavam torna-la mais eficaz e eficiente. Para o emprego desses conceitos e princípios foram surgindo iniciativas de reformas administrativas.

Observa-se o caráter evolucionista das reformas que foram realizadas a fim de suprir novas necessidades e sanar disfunções. O surgimento da administração burocrática, na década de 1930, substituindo a administração marcadamente patrimonialista construída no Império, decorreu da necessidade de consolidação do Estado nacional.

Nas décadas seguintes, traços da administração gerencialista e da governança pública surgiram com o desenvolvimento do capitalismo e da democracia moderna, tendo sido implantados na tentativa de tornar a administração mais eficiente e eficaz. Nas Reformas de 1967 e 1995-1998, a implantação de princípios e diretrizes desses dois modelos fez-se sobre a administração burocrática. Ao estabelecer uma oposição entre a administração burocrática e as novas formas de gestão – gerencialismo e governança pública -, dando-se a entender a ocorrência da substituição, os defensores da reforma de 1995-1998 geraram conflitos desnecessários com setores da burocracia. No Estado Moderno, para a realização de qualquer reforma, são necessárias a incorporação de princípios e diretrizes que estruturam o modelo weberiano e a criação de novos instrumentos de gestão. Ao mesmo tempo em que o formalismo e a rigidez burocrática devem ser flexibilizados, alguns princípios do modelo weberiano devem ser mantidos e reforçados, na medida em que compõem o processo de modernização do Estado e estruturam a democracia, por exemplo, a busca da meritocracia e a separação entre o público e o privado (ABRUCIO, 2007).

A eficiência na implantação dessas reformas não pode ser medida em relação à efetivação total das mudanças sugeridas, nem podem ser consideradas totalmente bem ou mal sucedidas. As reformas realizadas sempre buscaram introduzir novos conceitos e medidas a fim de melhorar a administração pública de acordo com a situação social, política e econômica do país,

não deixando de aproveitar os avanços realizados por modelos e reformas anteriores. Enfim, a implantação das reformas, apesar de terem sido incompletas, acarretou uma administração pública mais moderna, eficiente, transparente (COSTA, 2008a).

Entre os aspectos que tiveram uma evolução positiva, destaca-se a política de gestão dos recursos humanos. Visando à eficiência e à modernização do Estado, as reformas nessa dimensão introduziram diferentes princípios, conceitos e modos de classificação e organização dos recursos humanos, como será demonstrado no próximo capítulo.

### **3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO BRASIL: EVOLUÇÃO E CONFIGURAÇÃO ATUAL**

A gestão dos recursos humanos no Brasil sofreu alterações significativas ao longo do século XX, buscando uma melhor organização e eficiência da administração. A Lei do Reajustamento de 1936 instituiu o primeiro plano de classificação de cargos e salários do Governo Federal, institucionalizando o sistema de mérito como princípio orientador dos processos de recrutamento e ascensão funcional.

Neste capítulo, o objetivo é descrever a evolução da política de recursos humanos do setor público brasileiro, especificamente o Governo Federal. Na primeira seção, são apresentados o contexto e o escopo da Lei do Reajustamento, destacando-se, na sequência, as mudanças realizadas, nas décadas seguintes, em cinco aspectos por ela inaugurados: a forma de classificação de cargos, a determinação dos vencimentos, a situação dos extranumerários, as formas de recrutamento e ascensão. Na segunda seção, apresentam-se a configuração atual da política de recursos humanos brasileira e seus principais desafios.

#### **3.1 A Lei do Reajustamento: parâmetros de longa duração na política de recursos humanos brasileira**

Na década de 1930, foram realizados inúmeros esforços para se obter a melhoria da administração dos recursos humanos governamentais. Em 1935, a Lei nº 51 representou a primeira proposta de revisão dos vencimentos de servidores civis e militares, estabelecendo o critério de remuneração igual para cargos com iguais funções e responsabilidades. A revisão dos vencimentos era dificultada, até então, pela má distribuição dos funcionários pelos inúmeros departamentos públicos, resultando em diversas funções e significativa disparidade de vencimentos (WAHRLICH, 1976).

Com isso, para se tornar mais efetivo o critério, juntamente com a revisão dos vencimentos fez-se necessária a revisão dos quadros de funcionários. Dessa forma, buscava-se a redução dos quadros excessivos de funcionários mal remunerados para a criação de quadros menores com funcionários bem remunerados. A revisão dos quadros orientava-se pelo critério de



remunerações igualitárias entre as categorias dos cargos, tendo fim a remuneração diversificada entre cargos de igual categoria (WAHRLICH, 1976).

Dessa forma, foi elaborada uma comissão constituída por membros do Poder Executivo (Comissão de Reajustamento), a fim de estudar o problema do reajustamento. Resultou-se dessa comissão a Lei nº 284, de 1936, conhecida como Lei do Reajustamento, consistindo no primeiro plano de classificação de cargos do Governo Federal (WAHRLICH, 1976).

A Lei do Reajustamento marca o início da reforma administrativa federal, buscando a uma organização dos serviços públicos e da administração dos recursos humanos orientada pelo sistema do mérito. Observa-se nas doutrinas dessa lei grande influência da análise weberiana da burocracia. A reforma objetivava a mudanças nas atividades administrativas, imprimindo a elas maior racionalidade, tendo assim o aumento da eficiência da administração (WAHRLICH, 1976).

Com esse sentido e escopo, a Lei do Reajustamento representou um marco na reforma da política de recursos humanos. A Lei foi responsável por estabelecer ordem num sistema caótico, que apresentava inúmeros quadros e repartições, com os mais distintos vencimentos e sem qualquer relação seja em função da natureza da função ou com a responsabilidade das atribuições. Além de estabelecer um sistema de mérito, a Lei atribuiu ao Conselho Federal do Serviço Público o objetivo de estudar a organização dos serviços públicos a fim de relatar medidas para seu aperfeiçoamento; criou Comissões de Eficiência, uma em cada ministério, responsável por estudar a organização do respectivo ministério e propor modificações pertinentes (WAHRLICH, 1976).

A partir da Lei do Reajustamento, várias leis foram criadas buscando aperfeiçoar a política de recursos humanos. São elas: a Lei nº 3.780, de 1960; Lei nº 5.645, de 1970; Lei nº 6.550, de 1978; Lei nº 11.357, de 2006; Lei nº 12.702, de 2012; e Lei nº 12.772, de 2012. No que segue são destacadas as mudanças por elas realizadas em cinco aspectos da política de recursos humanos: forma de classificação de cargos, determinação dos vencimentos, situação dos extranumerários, formas de recrutamento e ascensão.

### *3.1.1 Organização dos cargos*

Com a Lei do Reajustamento, a classificação de cargos consistia no princípio da formação de carreiras para os funcionários civis federais. As carreiras existentes passaram a ser agrupadas de maneira distinta, divididas em classes, e para o preenchimento das vagas criadas com o

reajustamento, deveriam ser atendidos os critérios de merecimento e de antiguidade de classe (WAHRLICH, 1976).

As carreiras instituídas pela Lei do Reajustamento também eram estabelecidas em quadros. O funcionalismo federal ficou repartido pelos ministérios, e dentro desses ministérios, havia os quadros particulares. A reunião de carreiras em quatro grandes grupos (administrativo, portaria, artífices e gerais), até então vigente, foi substituída por uma classificação por carreiras independentes entre si (CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO PÚBLICO, 1937).

Posteriormente, na Lei nº 3.780, de 1960, foram criadas a Comissão de Classificação de Cargos e a Divisão de Classificação de Cargos. A classificação de cargos passou a ser dividida em cargos de provimento efetivo ou de provimento em comissão. Sendo que, quando necessário à execução do serviço, o cargo poderia ser provido em caráter interino pelo prazo máximo de um ano, enquanto não houvesse candidato habilitado em concurso (BRASIL, 1960).

Os cargos de provimento efetivo foram organizados em classes ou séries de classes. As definições de classes e série de classes são expostas nessa lei, juntamente com as definições de cargo, grupo ocupacional e serviço. Assim, definiam-se classes como o agrupamento de cargos da mesma denominação e com iguais atribuições e responsabilidades e série de classes como o conjunto de classes da mesma natureza de trabalho, dispostas hierarquicamente (BRASIL, 1960).

Além dos cargos de provimento em comissão e de provimento efetivo no serviço civil do Poder Executivo, a Lei nº 3.780 criou as funções gratificadas para os cargos de chefia, de assessoramento e de secretariados. Essas funções gratificadas não constituíam emprego, mas apresentavam vantagem acessória do vencimento (BRASIL, 1960).

Conforme a Lei nº 3.780, cada ministério deveria possuir seu próprio quadro de funcionários. Os ministérios e as repartições de âmbito nacional deveriam ter quadros desdobrados regionalmente ou discriminados por serviços. Cada quadro de pessoal, em cada ministério, apresentava uma parte permanente, cargos efetivos ou em comissão, e uma parte suplementar, constituída por cargos que seriam extintos automaticamente, assim que se tornassem vagos (BRASIL, 1960).

Com a criação da Lei nº 5.645, de 1970, a classificação dos cargos se manteve a mesma, tendo distinção básica os cargos de provimento em comissão e os de provimento efetivos. Os últimos passaram a ser separados em grupos conforme a atividade, natureza dos trabalhos ou

nível de conhecimentos aplicados. Cada grupo apresentava sua própria escala de nível, que levava em consideração fatores como a importância da atividade para o desenvolvimento nacional, complexidade e responsabilidade das funções exercidas e qualificações requeridas para o desempenho das atribuições (BRASIL, 1970).

A Lei nº 5.645 extinguiu o plano de classificação de cargos elaborado pela Lei nº 3.780, e o Poder Executivo foi incumbido de elaborar um novo plano de classificação de cargos. No entanto, a implantação desse plano só seria realizada após a implantação prévia da reforma administrativa proposta pelo Decreto Lei nº 200, de 1967, o estudo qualitativo e quantitativo da lotação dos órgãos e a existência de recursos orçamentários para cobrir as respectivas despesas. Com a implantação do novo plano de classificação de cargos, os cargos remanescentes de cada categoria passariam a integrar Quadros Suplementares e, sem prejuízos das promoções e acesso, seriam extintos quando vagassem (BRASIL, 1970).

A fim de garantir a execução do novo plano de classificação de cargos, em cada ministério foi instalada uma equipe técnica de alto nível. O plano de classificação de cargos estabelecia para cada grupo um número de cargos inferior ao já existente. A não redução de números de funcionários só era aceitável se não houvesse aumento na despesa final por meio da redução equivalente em outro grupo ou se fosse inviável, devendo ser justificado (BRASIL, 1970).

Com a Lei nº 6.550, de 1978, os cargos foram classificados como de provimento em comissão e de provimento efetivo, sendo as funções, como a de confiança, e os empregos, como os permanentes, enquadrando-se em grupos, divididos como o proposto pela Lei nº 5.645. As atividades relacionadas com transporte, conservação, operação técnica, limpeza e outras semelhantes passaram a ser de execução indireta, sendo necessário contrato, conforme estabelecido pelo Decreto Lei nº 200 (BRASIL, 1978).

Os funcionários pertencentes aos quadros dos territórios federais podiam concorrer aos grupos constituídos de empregos permanentes, determinados pela Lei nº 6.550, desde que não tivessem sido enquadrados no sistema de classificação de cargos da Lei nº 5.645. Para ocupação dos cargos e empregos que foram submetidos à transposição ou transformação, foi realizado um novo processo seletivo entre seus ocupantes (BRASIL, 1978).

A política de recursos humanos do Governo Federal permaneceu inalterada nas últimas décadas do século XX, vindo a sofrer alteração apenas com a Lei nº 11.091, de 2005, que estabeleceu um novo Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, que abrange os cargos que integram o quadro de pessoal das Instituições Federais de Ensino.

A Instituição Federal torna-se responsável por avaliar anualmente o quadro de pessoal, requisitando, se necessário, sua adequação ou redimensionamento. Os cargos do Plano de Carreira são organizados em cinco níveis de classificação (A, B, C, D e E), com quatro níveis de capacitação cada (BRASIL, 2005).

No ano seguinte, a Lei nº 11.357, de 2006, trouxe outras mudanças na política de recursos humanos: criou o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) composto por cargos efetivos de nível superior, intermediário e auxiliar não integrantes de carreiras específicas; os Planos Especiais de Cargos ou Planos de Carreira. Os cargos de provimento efetivo que integram o PGPE são novos, isto é, não integrantes dos dispostos pelas Leis nº 5.645, de 1970, e nº 6.550, de 1978. Essa Lei criou também os cargos de analista e assistente técnico-administrativo, analista em tecnologia da informação, indigenista especializado e agente e auxiliar de indigenismo (BRASIL, 2006). Mas, conforme a Lei nº 11.907, de 2009, o provimento dos cargos acima está condicionado à extinção dos cargos com remuneração equivalente e vagos. Seguindo na mesma direção da Lei do Reajustamento, os cargos que compõem o PGPE estão organizados em classes e padrões. Os cargos, que estavam vagos e que vieram a vagar, foram transferidos para o PGPE, assim como os servidores titulares de cargos de provimento efetivo (BRASIL, 2006).

Finalmente, as Leis nº 12.702, de 2012, e nº 12.772, de 2012, dispuseram sobre plano de carreiras e cargos de vários setores, instituições, fundações, organizações, entre outros. A primeira lei dispõe sobre servidores pertencentes a organizações como o Instituto Nacional de Metrologia, da Agência Brasileira de Inteligência, da Fundação Oswaldo Cruz, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, etc. Enquanto que a segunda é responsável pela estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal (BRASIL, 2012a; BRASIL, 2012b).

Observa-se, então, no que se refere à organização dos cargos, a manutenção, até os dias atuais, da lógica estabelecida pela Lei do Reajustamento, qual seja, a sua distribuição em classes hierarquicamente organizadas. Ao longo de todo o século XX, essas classes foram organizadas em quadros e padrões que se diferenciavam entre os ministérios (ou carreiras). Mas essa lógica foi parcialmente rompida em 2006, com Lei nº 11.357, que criou o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo. Esse plano estabelece homogeneidade de cargos entre todos os ministérios (classes de nível superior, intermediário e auxiliar, não integrantes de carreiras específicas), mas mantém a possibilidade de existência de planos especiais, por exemplo, nas áreas da educação e meio ambiente, assim como na administração indireta (empresas públicas, autarquias e fundações).

Paralelamente à organização dos cargos em classes, observa-se outra tendência, qual seja, a gradativa multiplicação dos cargos, que passam a ser distinguidos também por outros critérios: cargos de provimento efetivo e cargos de provimento em comissão; diferentes séries de classes dentro de um mesmo órgão (diferenciadas pela natureza da função), carreiras específicas ou especiais em determinados órgãos, funções gratificadas. Esse movimento denota principalmente a crescente complexificação da máquina administrativa pública em resposta à complexificação da estrutura demográfica e econômica da sociedade brasileira e, portanto, das exigências que são feitas à gestão pública.

Em comum, essas duas tendências mantêm princípios básicos da burocracia weberiana, quais sejam, (a) a hierarquia entre os cargos (ou classes), estabelecendo cadeias claras de comando e controle, e (b) a distinção entre os cargos a partir de critérios objetivamente mensuráveis, como, por exemplo, a escolaridade e a natureza da função.

### *3.1.2 Extranumerários*

A Lei do Reajustamento criou a categoria “pessoal extranumerário”, que não exigia concurso público para seu ingresso. Essa categoria foi constituída para o serviço público em geral, especialmente os órgãos de natureza industrial. Dessa forma, os cargos de artífices, por exemplo, seriam considerados extintos à medida que vagassem e substituídos por pessoal extranumerário (WAHRLICH, 1976).

Em 1938, o Decreto-Lei nº 240 adotou a mesma definição, determinando que além de funcionários públicos civis com cargos públicos criados por lei, poderia haver, nos serviços públicos federais, pessoal extranumerário. Os extranumerários passaram a ser admitidos com funções e salário fixos e se dividiam em contratado, mensalista, diarista e tarefeiro. A sindicalização ficou vedada para os extranumerários. O Decreto-Lei nº 240 também considerou o pessoal para obras, que não se classificavam como extranumerários, mas tinham seus pagamentos à conta da verba de obras (BRASIL, 1938).

No decorrer dos anos, foram estendidos aos extranumerários diversos benefícios. O extranumerário passou a ter direito à aposentadoria (Decreto-Lei nº 3.768, de 1941); à licença e férias (Decreto-Lei nº 6.631, de 1944); a diárias (Decreto-Lei nº 7.502, de 1945); ao exercício de cargos de provimento em comissão (Decreto-Lei 9.166, de 1946); e ao auxílio funeral (Decreto-Lei nº 9.400, de 1946) (ARAÚJO, 2007).

A Constituinte de 1946, no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabeleceu que os extranumerários que exercessem função de caráter permanente há mais de cinco anos fossem equiparados, em relação à estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias, àqueles servidores concursados (REZENDE, 2008).

A Lei nº 1.890, de 1953, foi responsável pelo início da restrição da incorporação dos extranumerários ao funcionalismo civil, estabelecendo a aplicação de diversos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho para mensalistas e diaristas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e das entidades autárquicas (BRASIL, 1953).

A Lei nº 3.780, de 1960, deu mais um passo: os cargos e carreiras dos extranumerários deveriam ser extintos à medida que se realizava a implantação de um novo sistema de classificação. Dessa forma, os contratos vigentes poderiam ser mantidos ou rescindidos caso o serviço não fosse mais necessário (BRASIL, 1960).

Mas a Lei nº 3.780 manteve as categorias de pessoal temporário e de obras, que ficariam sujeitos ao regime de emprego previsto na Consolidação das Leis do Trabalho e na legislação vigente referente à função exercida. O salário do pessoal temporário e do pessoal de obras enquadrava-se dentro das condições regionais do mercado de trabalho, levando em consideração os encargos e as obrigações desempenhadas (BRASIL, 1960).

A recuperação da categoria “extranumerários” foi certa forma permitida pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, que estabeleceu a possibilidade aos Ministros de Estados, mediante prévia e específica autorização do Presidente da República, de contratação de serviços de consultores técnicos e especialistas por período de tempo determinado conforme a legislação trabalhista (BRASIL, 1967).

A Lei nº 6.185, de 1974, também trata da questão, dispondo sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício. Essa Lei determinou que para as atividades inerentes ao Estado como Poder Público sem correspondência no setor privado, os servidores nomeados teriam deveres, direitos e obrigações definidos em Estatuto próprio. Para as demais atividades, os servidores deveriam ser admitidos somente de acordo com a legislação trabalhista, sem os direitos de greve e sindicalização. No entanto, nos casos e condições que se enquadrassem, os funcionários públicos estatutários poderiam optar pelo regime trabalhista (BRASIL, 1974).

Com a promulgação dessa lei, foi observado um aumento de servidores regidos pela legislação trabalhista, uma vez que eram isentos de deveres como a realização prévia de

concurso para admissão, limitação numérica legal de cargos e de fixação legal da remuneração. Assim, permitiu-se aos administradores a instauração de hábitos como o empreguismo no poder público e sua transformação de realização de interesses pessoais ou partidários (ARAÚJO, 2007).

Devido a tal situação, a Constituição de 1988, no art. 39, instituiu regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. Os servidores públicos civis, admitidos sem aprovação prévia em concurso público, que estavam há pelo menos cinco anos contínuos em exercício, foram considerados estáveis no serviço público (BRASIL, 1988).

No entanto, ao adotar um regime jurídico único, foi retirada da administração indireta sua flexibilidade operacional, uma vez que atribuiu às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 173-A, de 1995, também conhecida como “Emenda da Reforma Administrativa”, pretendeu, entre outras mudanças, a extinção do regime jurídico único dos servidores públicos (ARAÚJO, 2007).

Após alterações, a PEC se transformou na Emenda Constitucional 19, de 1998. A Emenda Constitucional 19, que alterou a redação do art. 39 e instituiu conselho de política de administração remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. Dessa forma, permitiu-se a volta da contratação de servidores celetistas. As carreiras de empregados celetistas voltariam ao setor público, podendo ser utilizadas como funções na administração direta e nos serviços operacionais (ARAÚJO, 2007). A reintrodução do regime trabalhista foi decretada com a promulgação da Lei 9.962, de 2000. No entanto, essa Lei não estabeleceu para quais atividades se adotaria o regime celetista (BRASIL, 2000).

Em 2007, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-4 do Supremo Tribunal Federal possibilitou o retorno da obrigatoriedade ao regime jurídico único, dando novamente os mesmos direitos e deveres aos servidores da administração direta e indireta (BRASIL, 2007). Então, apesar das tentativas de inclusão do regime trabalhista na administração pública federal, atualmente é utilizado o regime jurídico único.

Assim, no tratamento dado aos trabalhadores admitidos na administração pública por outros meios que não o concurso público (contratos, regime trabalhista), verifica-se um movimento mais errático, senão contraditório, da política de recursos humanos brasileira. Ao movimento de restrição do acesso ao *status* de “servidor público” àquele que ocupa o cargo em virtude do

mérito, de sua especialização ou competência comprovados em concursos públicos – evidenciado, por exemplo, pela Lei nº 1.890, de 1953, e pela Emenda 19 -, contrapõem-se duas práticas: a primeira, e mais antiga, é a clientelista, evidente no loteamento da máquina administrativa em troca de votos ou no simples nepotismo; a segunda, que tem também fundamentos clientelistas, é evidenciada pela criação do Regime Jurídico Único pela Constituição de 1988 e pela ADIN nº 2.135-4, que anulou parte da Emenda nº 19, mantendo esse *status* para os funcionários da administração indireta.

### 3.1.3 *Padrões de vencimento*

Os padrões de vencimento, conforme a Lei do Reajustamento, eram indicados pelas letras do alfabeto, sendo que o padrão A correspondia a classe inicial, conseqüentemente, a de menor vencimento anual. No entanto, foi desconsiderado o critério de agrupamento de cargos, conforme a dificuldade e responsabilidade dentro de cada carreira (WAHRLICH, 1976).

O processo de divisão do trabalho proposto pela Lei do Reajustamento, de acordo com a espécie ou natureza do trabalho, deu origem às carreiras. No entanto, as classes não representam uma divisão conforme o nível de responsabilidade e autoridade. As classes se apresentam apenas como uma oportunidade para acesso salarial em função da antiguidade e do merecimento, ou seja, a hierarquia salarial não correspondia necessariamente a uma hierarquia funcional (WAHRLICH, 1976).

Em relação aos cargos de direção e chefia, a gratificação de função abriu oportunidades para ocupantes de classes iniciais obterem posição de relevo na administração pública. Juntamente com o sistema do mérito, o exercício das funções de chefia mediante a gratificação de função, beneficiava aqueles que estavam ingressando no serviço por meio do concurso público (WAHRLICH, 1976).

Na Lei nº 3.780, de 1960, o vencimento inicial de cada base é estabelecido e apresenta aumentos periódicos (por triênio de efetivo exercício na classe). Assim que nomeado, o funcionário recebe o vencimento base da classe e a progressão horizontal é instituída a partir do dia imediato àquele em que o funcionário completar o triênio (BRASIL, 1960).

Dessa forma, todo servidor civil deve apresentar vencimentos, remunerações, salário de retribuição de qualquer natureza igual ou superior ao salário mínimo previsto para a região em que atua. Além disso, os funcionários de nível universitário que ocupam cargos que exijam



diploma de curso superior passaram a receber gratificação especial sobre seus vencimentos (BRASIL, 1960).

A Lei nº 6.550, de 1978, estabeleceu uma nova escala de níveis de classificação, elaborada pelo Poder Executivo. Essa escala considerava a importância da atividade para o desenvolvimento econômico e social, complexidade e responsabilidade das funções exercidas e as qualificações requeridas para o desempenho das atribuições, assim como proposto pela Lei nº 5.645, de 1970. Dessa forma, foram estabelecidos novos vencimentos e salários correspondentes à escala de níveis elaborada (BRASIL, 1978).

A Lei nº 7.923, de 1989, estabeleceu novos vencimentos e demais retribuições para servidores civis e militares do Poder Executivo, na Administração Direta, nas Autarquias e nas Fundações Públicas. Essa Lei correlaciona novos vencimentos aos cargos e empregos de nível médio pertencentes ao Plano de Classificação de Cargos e Empregos, instituído pelas Leis nº 5.645, de 1970, e nº 6.550 de 1978 (BRASIL, 1989).

A Lei nº 7.923 alterou também os percentuais das indenizações, gratificações e adicionais, sendo o cálculo dos últimos baseado no vencimento ou salário. As gratificações passaram a ser incorporadas aos proventos de aposentadoria e a servirem de base de cálculo da contribuição previdenciária. Os afastamentos considerados de efetivo exercício passaram a ser somente os realizados em virtude de férias, casamento, luto, licença especial, serviço obrigatório por lei (BRASIL, 1989).

A Lei nº 8.112, de 1990, estabeleceu que, além dos vencimentos, podem ser pagos ao servidor indenizações, gratificações e adicionais, sendo que as indenizações não se incorporam ao vencimento e as gratificações e adicionais se incorporam. Essa Lei considera como indenização a ajuda de custo e diárias, e a Lei nº 11.355, de 2006, acrescenta o transporte e o auxílio-moradia (BRASIL, 1990; BRASIL, 2006).

Além dos vencimentos e vantagens, as Leis nº 8.112, de 1990, e nº 9.527, de 1997, estabeleceram como gratificações e adicionais a retribuição pelo exercício de função de direção ou chefia, gratificação natalina, adicional pelo exercício de atividades insalubres e perigosas, adicional noturno e adicional de férias (BRASIL, 1990; MARE, 1997).

A Lei nº 8.112, de 1990, define como benefícios do Plano de Seguridade Social do servidor a aposentadoria, auxílio-natalidade, salário-família, licença para tratamento de saúde, licença à gestante, licença por acidente em serviço, assistência à saúde, garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias. Em relação ao dependente do servidor, ela

garante a pensão vitalícia e temporária, auxílio-funeral, auxílio-reclusão e assistência à saúde (BRASIL, 1990).

A Lei nº 11.091, de 2005, estabelece padrões de vencimentos básicos para cargos Técnico-Administrativos em Educação. As remunerações são definidas conforme o padrão de vencimento do nível de classificação e nível de capacitação ocupados pelo servidor. Além disso, têm-se os incentivos previstos em lei, como o incentivo à qualificação. Os vencimentos básicos ainda são submetidos aos reajustes concedidos à remuneração dos servidores públicos federais (BRASIL, 2005).

A Lei nº 11.784, de 2008, instituiu a Gratificação de Desempenho do PGPE aos servidores em exercício das atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo. A gratificação é concedida em função do desempenho individual do servidor e do alcance de metas de desempenho institucional. A gratificação é paga conforme a pontuação do servidor, com limite máximo de cem pontos, sendo 80 em função dos resultados obtidos na avaliação institucional e 20 na avaliação individual. Essa Lei também instituiu a Gratificação Específica de Cargos Auxiliares do PGPE. Dessa forma, a partir de 2009, a estrutura remuneratória dos cargos do PGPE é constituída do vencimento básico, da gratificação de desempenho e da gratificação específica de cargos auxiliares (BRASIL, 2008).

A Lei nº 12.702, de 2012, por fim, dispõe das gratificações, adicionais e auxílios das instituições, fundações, organizações e outros, a que ela abrange (BRASIL, 2012). Ela estabelece a estrutura remuneratória do Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal, composta pelo vencimento básico, conforme valores estabelecidos para cada carreira, cargo, classe e nível, e pela retribuição por titulação (BRASIL, 2012).

Ao analisar as leis, observa-se que a determinação do vencimento básico para os cargos tende a se realizar conforme um escala de níveis que leva em consideração a complexidade e importância da função desempenhada. A gratificação de desempenho também passou a integrar a estrutura remuneratória dos servidores públicos, a fim de incentivar a melhoria do desempenho do servidor e, conseqüentemente, o desempenho institucional.

Assim, paralelamente ao esforço de organização dos cargos a partir de critérios objetivos desenvolveu-se uma metodologia rigorosa para definição da remuneração do servidor público, de forma a premiar diferenciadamente, e de forma justa, a competência e o esforço do servidor. Esse movimento encontra seu ponto mais alto com a Lei nº 11.784, de 2008, que

instituiu a Gratificação de Desempenho, que passa a depender de uma avaliação do desempenho do servidor na instituição, como será visto à frente.

#### *3.1.4 Formas de Recrutamento e Nomeação*

Conforme a Lei do Reajustamento, o recrutamento de funcionários civis passou a ser realizado por meio de concursos de provas, de títulos, ou de provas e títulos. No entanto, a primeira nomeação para qualquer cargo público, mesmo que provido por concurso, seria a título precário, por dois anos. Antes desse prazo, o funcionário poderia ser exonerado caso não se mostrasse apto para o desempenho da função ou não revelasse idoneidade moral. A Constituição de 1946 reafirmou a regra do concurso público estabelecida pela Lei do Reajustamento (BRASIL, 1936; BRASIL, 1946).

Da mesma forma, a Lei nº 3.780 determinou que os Ministérios, órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, autarquias, entidades paraestatais, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, além de outros serviços administrados pela União, sempre que necessário, e havendo vaga inicial a preencher, deveriam solicitar ao Departamento Administrativo do Serviço Público a realização de concurso público, indicando os candidatos habilitados a exercer a função e obedecendo rigorosamente à ordem de classificação (BRASIL, 1960).

Conforme a Lei nº 3.780, a nomeação do funcionário público também poderia ser realizada por acesso. O funcionário de nível inferior poderia ter acesso a um nível mais elevado pertencente a série de classes afim, da mesma formação profissional. No entanto, essa nomeação não podia ser realizada enquanto não houvesse algum candidato habilitado em concurso com prazo de vigência não prescrito e considerado válido para o ingresso na classe em questão (BRASIL, 1960).

O funcionário também poderia ser readaptado ou transferido da sua função mediante a transformação do seu cargo de origem pela Comissão de Classificação de Cargos. Essa readaptação só poderia ser realizada se o desvio de função se desse por necessidade absoluta do serviço, com duração ininterrupta mínima de dois anos, e se o funcionário possuísse aptidões e habilidades para exercer o novo cargo (BRASIL, 1960).

Com a Constituição de 1967, ficou estabelecida a aprovação prévia do candidato em concurso público de provas ou de provas e títulos para o exercício e nomeação de um cargo público em comissão, de livre nomeação e exoneração. Dessa forma, a Constituição previu estabilidade

apenas para os servidores admitidos por concurso público, após dois anos de efetivo exercício (BRASIL, 1967).

A Constituição de 1988 regulou o concurso público, de forma a evitar falhas que pudessem levar novamente à desmoralização do sistema de recrutamento dos serviços públicos. A Constituição impôs a realização de concurso público de provas ou de provas e títulos em todos os entes e órgãos administrativos. Pela primeira vez, teve-se universalizada a utilização do critério de mérito para o ingresso no serviço público (REZENDE, 2008).

A Lei nº 8.112, de 1990, estabelece requisitos básicos para a investidura em cargos públicos. Além do acesso por meio de concurso, nos termos da Constituição de 1988, ela estabelece como exigências a nacionalidade brasileira, a quitação com as obrigações militares e eleitorais, a idade mínima de 18 anos, o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo, entre outros. As exigências de outros requisitos podem variar de acordo com as atribuições do cargo (BRASIL, 1990).

Conforme a Lei nº 8.112, as formas de provimento de cargo público são a nomeação, promoção, readaptação, reversão, reaproveitamento, reintegração e recondução. A nomeação se dá em caráter efetivo, quando se trata de cargo de provimento efetivo ou carreira, e em comissão, para cargos de confiança vagos (BRASIL, 1990).

Como antecipado, para a nomeação para o cargo de provimento efetivo é necessária prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e prazo de validade. As pessoas portadoras de necessidades especiais passam a ter 20% das vagas oferecidas no concurso. A participação do candidato no concurso é condicionada à sua inscrição e ao pagamento da taxa com valor fixado no edital. A Lei nº 9.527, de 1997, ainda estabeleceu a possibilidade de isenção da taxa de inscrição em concursos públicos realizados no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 1990; MARE, 1997).

Ainda de acordo com a Lei nº 8.112, o concurso público passa a ter validade de dois anos podendo ser prorrogado uma única vez por igual período. Outro concurso não pode ser realizado enquanto houver candidatos aprovados em concurso anterior com prazo de validade não expirado. O prazo de validade do concurso e as condições de sua realização devem ser fixados em edital, a ser publicado no Diário Oficial da União e em jornal diário de grande circulação (BRASIL, 1990).

De acordo com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, ao ser nomeado para o cargo de provimento efetivo, o servidor fica sujeito a estágio probatório por período de 24 meses, onde serão avaliadas sua aptidão e capacidade para desempenho do cargo (MARE, 1998). Após esse período, o servidor habilitado adquire estabilidade e só perde o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar, no qual lhe seja assegurada ampla defesa (BRASIL, 1990).

Dessa forma, observa-se que a partir da Lei do Reajustamento instituiu-se formalmente o mérito, o critério basilar de recrutamento da burocracia pública: foi instaurado o concurso público como forma de recrutamento para o desempenho de serviços públicos federais. No entanto, só a partir da Constituição de 1988 que o concurso público foi regulado de forma a evitar falhas e garantir que o mérito e a competência se universalizem como critérios orientadores do processo de recrutamento do servidor público. Na evolução dos critérios de ascensão funcional, o mérito também passa a ocupar posição privilegiada, como será tratado na próxima seção.

### *3.1.5 Formas de Ascensão funcional*

A Lei do Reajustamento definiu que as promoções para o preenchimento de vagas deveriam obedecer ao critério de antiguidade de classe (metade das vagas) e ao critério de merecimento (a outra metade). Além disso, os funcionários que tivessem sido classificados por concurso teriam preferência, e as promoções para a última classe obedeceriam apenas o critério de merecimento. Por fim, o funcionário poderia ser promovido apenas após dois anos completos de exercício na classe. Quando os funcionários apresentassem a mesma antiguidade de classe, promover-se-ia o que tivesse mais tempo de serviço no ministério; persistindo o empate, o que tivesse mais tempo de serviço público federal (BRASIL, 1936).

A Lei nº 3.780 definiu promoção como a elevação do funcionário, pelos critérios de merecimento e antiguidade de classe, à classe superior dentro da mesma série de classes. Diferentemente da Lei do Reajustamento, a promoção consideraria a razão de um terço por antiguidade e dois terços por merecimento. Definiu-se como merecimento a demonstração positiva pelo funcionário dentro da sua permanência na classe, considerando sua pontualidade e assiduidade, capacidade e eficiência, espírito de colaboração, ética profissional, entre outros (BRASIL, 1960). Essa Lei estabeleceu também que a promoção deveria considerar sempre a ordem de classificação do funcionário na lista de merecimento. No entanto, para concorrer à

promoção, o funcionário deveria apresentar três anos de efetivo exercício na classe, tendo redução para dois anos, caso não houvesse concorrentes (BRASIL, 1960).

Com a Lei nº 5.645, de 1970, a ascensão e progressão funcionais passaram a ser realizadas por critérios seletivos associados com um sistema de treinamento e qualificação, a fim de assegurar permanentemente a atualização e elevação de nível de eficiência do funcionalismo. Os critérios para seleção eram determinados pelo Poder Executivo. Com a homologação da Lei nº 6.550, de 1978, o Órgão Central do Sistema de Pessoal da Administração Federal (SIPEC) passou a ser o responsável pela determinação dos critérios de seleção (BRASIL, 1970; BRASIL, 1978).

Com o Plano de Carreiras estabelecido pela Lei nº 11.091, de 2005, o desenvolvimento do servidor na carreira se dá pela mudança de nível de capacitação e nível de classificação. A progressão por mérito profissional é dada pela mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente a cada dois anos de efetivo exercício. A progressão por capacitação profissional ocorre pela mudança de nível de capacitação decorrente da obtenção pelo servidor de certificação em Programa de Capacitação compatível com o cargo ocupado e com a carga horária mínima exigida (BRASIL, 2005).

De acordo com a Lei nº 11.357, de 2006, o desenvolvimento do servidor no PGPE pode ocorrer mediante progressão funcional e promoção. Para ocorrer a progressão ou promoção, devem ser cumpridos os seguintes requisitos: intervalo mínimo de um ano entre cada progressão; experiência mínima de atuação de cada cargo fixada para promoção de cada classe subsequente à inicial; avaliação de desempenho; certificação de eventos de capacitação no campo de atuação do cargo; e qualificação profissional adequada para a atuação do cargo (BRASIL, 2006).

O desenvolvimento nas carreiras do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal é disposto na Lei nº 12.772, de 2012. A progressão na carreira de Magistério deve obedecer ao cumprimento de 24 meses de efetivo exercício em cada nível e aprovação em avaliação de desempenho, além de satisfazer demais condições de acordo com o nível de cada classe (BRASIL, 2012).

Observa-se, portanto, que a política de progressão dentro da administração federal utilizou sempre dois critérios básicos: mérito e tempo de serviço. Mas o critério do mérito cada vez mais foi sendo privilegiado, chegando a seu ponto mais alto com a introdução da avaliação de desempenho, valorizando assim a capacitação e desempenho do servidor na instituição.

### **3.2 Configuração e desafios na gestão de recursos humanos na gestão pública brasileira contemporânea**

Cada vez mais a sociedade tem demandado por qualidade nos serviços prestados pelo governo. A fim de corresponder às necessidades e expectativas dos usuários e suprir as novas exigências, o Estado viu-se obrigado a aparelhar-se para tal. Dessa forma, a busca pela eficiência, transparência e rapidez na prestação de serviços foi condicionada a diversas mudanças na gestão de recursos humanos, que resultaram na atual configuração (GIUDICE, 2012).

As mudanças foram sendo efetuadas por meio das reformas administrativas realizadas nos últimos anos, que implantaram leis que permitiram o acompanhamento dos avanços das necessidades da sociedade, como foi demonstrado acima. As reformas tiveram como objetivo tornar a administração pública cada vez mais eficiente e ágil, sendo que a Reforma Gerencial foi responsável por introduzir novas tendências, atentando-se para novas políticas de desenvolvimento dos recursos humanos (GIUDICE, 2012).

Dessa forma, impôs-se a realização do concurso de provas ou de provas e títulos em todos os entes e órgãos administrativos, e a Constituição de 1988 regulou o concurso de forma a evitar brechas que pudessem acarretar, mais uma vez, a desmoralização do sistema de recrutamento do serviço público federal. A regularização do concurso público fez-se necessária devido aos excessos praticados pelos políticos, a fim de burlar a regra do concurso. Assim, ficou estabelecida, sem ressalvas, a universalização do critério de mérito para o ingresso no serviço público (REZENDE, 2004).

A fim de melhorar a eficiência, eficácia e efetividade da administração pública e ter um melhor alcance de resultados vêm sendo introduzidas iniciativas a fim de modernizar a administração, como, por exemplo, a introdução do conceito de gestão por competências e da avaliação de desempenho. Esses são considerados mecanismos que propiciam a melhora do desempenho da administração pública, orientando a progressão ou ascensão funcionais (CORDEIRO et al., 2012).

Para regulamentar os dispositivos da Lei nº 8.112, de 1990, instituindo as diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, foi criado o Decreto nº 5.707, de 2006. Esse decreto define a gestão por competência como a gestão da capacitação

orientada para o desenvolvimento conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores (BRASIL, 2006).

Com a aplicação da gestão por competências são evidenciadas as deficiências e possibilitada a realização de um processo de capacitação continuada e incentivo a realização de cursos voltados para assuntos relativos às competências essenciais e com as atividades realizadas na organização. Isso possibilita a melhoria do desempenho organizacional, trazendo um possível melhor resultado à avaliação de desempenho (CORDEIRO et al., 2012).

No entanto, a gestão por competências deparou-se com empecilhos para sua execução. O personalismo, o patrimonialismo e o clientelismo estão ainda presentes na formação da cultura organizacional brasileira. Com isso o setor público criou um arranjo voltado para os interesses e valores das pessoas que o compõem. Isso pode ser evidenciado pelo corporativismo, pela nomeação de pessoas incompetentes ou não capacitadas para cargos em comissão, pela avaliação fictícia de desempenho para concessão de remuneração variável, entre outros (GIUDICE, 2012).

Além disso, a estabilidade concedida aos servidores públicos após o período de estágio probatório torna o servidor menos susceptível às pressões advindas de agentes políticos, privados e da sociedade. Mas servidor encara a estabilidade como um impedimento legal ao seu desligamento do Estado, impactando, de maneira negativa, o desempenho da administração pública (GIUDICE, 2012).

O Decreto nº 7.133, de 2010, regulamenta os critérios e procedimentos gerais para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações. Esse Decreto define como avaliação de desempenho o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades de lotação dos servidores integrantes dos planos de cargos e carreiras (BRASIL, 2010).

No entanto, como ressaltado, a cultura organizacional brasileira não atribui ainda legitimidade à avaliação de desempenho. A adoção da avaliação de desempenho ocorreu sem a introdução de outras medidas reformadoras que permitissem um sistema de controle e acompanhamento de resultados. Dessa forma, ela tem sido considerada por muitos como uma maneira de legitimar os aumentos salariais, uma vez que essas avaliações são aplicadas com o intuito apenas de avanço da faixa salarial. Fazem-se necessárias, então, adaptações para melhorar a mensuração de desempenho, a aplicação da gestão voltada para os resultados, trazendo maior



veracidade à avaliação de desempenho, instrumento contribuinte para a efetiva melhoria de resultados alcançados por organizações (PACHECO, 2009).

Em relação à progressão dos funcionários, o tempo de serviço é tido como maior critério para a progressão. No entanto, ao analisar o tempo de serviço, não se leva em consideração a eficiência do servidor, acarretando sua acomodação e o desestímulo à multifuncionalidade e a visão sistêmica (CORDEIRO et al., 2012).

### **3.3 Considerações finais**

A gestão de recursos humanos teve o início de sua organização a partir da Lei do Reajustamento, responsável pela introdução do sistema de mérito. Anteriormente a essa lei, o preenchimento de cargos e funções da administração pública federal era marcado apenas por critérios pessoais, relacionados à orientação política, laços sanguíneos e de amizade.

Tendo a Lei do Reajustamento como base, diversas outras leis surgiram a fim de trazer melhorias na eficácia, eficiência e efetividade da gestão dos recursos humanos. No entanto, as mudanças propostas ao longo dos anos têm-se deparado com barreiras para sua efetivação total, como casuísmos próprios de conveniências políticas menores e a falta de continuidade político-administrativa, problemas que afligem o Estado brasileiro desde suas origens.

A situação atual da política de recursos humanos da administração pública é um reflexo de todas as mudanças ocorridas ao longo dos anos. Como ela se encontra sempre em processo de mudança, espera-se a inserção contínua de novos conceitos e estratégias de melhorias, a fim de sanar disfunções e aperfeiçoar cada vez mais a administração pública federal.

## 4 CONCLUSÃO

Na administração brasileira atual observa-se a sobreposição de princípios e diretrizes dos modelos gerencialista e de governança pública ao modelo burocrático weberiano. A assimilação desses princípios e diretrizes foi possibilitada pela realização das reformas administrativas de 1967 e 1995-98, que buscaram trazer melhorias à administração pública.

Pode-se ainda notar, nos dias atuais, a presença do patrimonialismo na administração pública, coexistindo com os demais modelos. O patrimonialismo se faz presente devido a discricionabilidade administrativa, utilizada inadequadamente por maus gestores para aquisição de vantagens pessoais, nepotismo, desvios e corrupção.

Devido às novas demandas e exigências da sociedade, a administração pública federal se encontra sempre em mudança contínua, necessitando de adaptações ao longo dos anos. Essas adaptações foram realizadas com a promulgação de novas leis a fim de sanar as disfunções existentes.

As mudanças ocorridas na administração pública federal também afetaram a gestão dos recursos humanos. A política dos recursos humanos, inaugurada pela Lei do Reajustamento, de 1936, foi submetida a transformações ao longo dos anos, como foi demonstrado no terceiro capítulo deste trabalho. Diversas leis trouxeram novos conceitos, definições e requisições, de forma a melhorar a eficiência da administração pública federal, adaptando-a às novas exigências da sociedade.

Para acompanhar as transformações realizadas na política dos recursos humanos, realizou-se a análise de cinco aspectos da mesma - forma de classificação de cargos, determinação dos vencimentos, situação dos extranumerários, formas de recrutamento e ascensão.

No primeiro aspecto analisado, formas de classificação de cargos, observa-se a organização dos cargos em classes e padrões. Outra tendência de organização de cargos utiliza a distinção do mesmo por outros critérios, como cargos de provimento efetivo e cargos de provimento em comissão; diferentes séries de classes dentro de um mesmo órgão (diferenciadas pela natureza da função), entre outros. As duas tendências mantêm a organização por hierarquia e distinção entre os cargos por meio de critérios mensuráveis, que são princípios da burocracia.

Em relação aos extranumerários, observa-se a extinção da classe e o estabelecimento do regime jurídico único, após tentativas de inclusão do regime trabalhista. No entanto, o regime jurídico único estabelecido pela ADIN nº 2.135-4 concede o *status* de servidor público para os

funcionários da administração indireta, apresentando assim fundamentos de prática clientelista, que também estava presente quando o loteamento da máquina administrativa se dava em troca de votos ou por nepotismo.

Ao analisar os vencimentos, a organização em escala de níveis passou a considerar cada vez mais a complexidade e a importância da função exercida pelo servidor. Surge então metodologia rigorosa para definição da remuneração do servidor público, de forma a premiar diferenciadamente, e de forma justa, a competência e o esforço do servidor. Esse movimento encontra seu ponto mais alto com a Lei nº 11.784, de 2008, que instituiu a Gratificação de Desempenho, que passa a depender de uma avaliação do desempenho do servidor na instituição. A inclusão da avaliação de desempenho do servidor e institucional na estrutura remuneratória foi realizada a fim de valorizar o desempenho do servidor e melhorar a eficiência do serviço prestado pela instituição.

No quarto aspecto analisado, formas de recrutamento, pode ser vista a consolidação do concurso público de provas ou provas e títulos como forma de recrutamento de servidores públicos federais. No entanto, foi apenas com a Constituição de 1988 que o mérito e a competência se universalizaram como critérios orientadores do processo de recrutamento do servidor público.

Em relação à progressão dos servidores em seus cargos, tem-se revelado como maior critério o merecimento, chegando a seu ponto mais alto com a introdução da avaliação de desempenho, valorizando assim a capacitação e desempenho do servidor na instituição para obter oportunidades de ascensão na carreira.

Nos cinco aspectos da política de recursos humanos analisados, foram verificadas tendências conducentes à configuração de uma administração pública nos moldes da burocracia weberiana, analisada no primeiro capítulo deste trabalho, adaptada às exigências das sociedades contemporâneas pela assimilação de princípios e diretrizes dos modelos gerencialista e de governança pública.

## 5 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília, DF: Cadernos ENAP; n. 10, 1997.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

\_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. Edição Especial Comemorativa, 2007.

ARAGÃO, Cecília V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 104-132, set./dez. 1997.

ARAÚJO, Florivaldo D. Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, MG, n. 50, p. 143-169, jan./jul. 2007.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 49, n. 4, out./dez. 1998.

BENNIS, Warren. Organizations of the future. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. **Classics of Public Administration**. 5ª ed. California: Wadsworth, 1991. p. 284-296. apud ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 104-132, set./dez. 1997.

BIZERRA, André Luiz V. et al. Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. In: Encontro de Administração Pública e Governo (EnAPG), 5., 2012, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador, BA: ANPAD, 2012. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2012/2012\\_EnAPG495.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG495.pdf).

Acesso em: 21 set. 2015.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 4. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De10200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm). Acesso em: 16 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 240**, de 4 de fevereiro de 1938. Dispõe sobre o pessoal extranumerário e o pessoal para obras, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 05 fev. 1938. Seção 1, p. 2339. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-240-4-fevereiro-1938-350721-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 284**, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 28 out. 1936. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 13 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.890**, de 13 de junho de 1953. Aplica dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho aos mensalistas e diaristas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e das entidades autárquicas. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 20 jun. 1953. Seção 1, p. 10986. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1890-13-junho-1953-366873-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.780**, de 12 de julho de 1960. Dispõe sobre a Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 1960. Seção 1, p. 10101. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L3780.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3780.htm). Acesso em: 13 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.645**, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 1970. Seção 1, p. 10537. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm). Acesso em: 13 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.185**, de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 1974. Seção 1, p. 14304. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/LEIS/1970-1979/L6185.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/1970-1979/L6185.htm). Acesso em: 03 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.550**, de 5 de julho de 1978. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos, empregos e funções do Serviço Civil dos Territórios Federais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jul. 1978. Seção 1, p. 10407. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6550.htm). Acesso em: 13 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.923**, de 12 de dezembro de 1989. Dispõe sobre os vencimentos, salários, soldos e demais retribuições dos servidores civis e militares do Poder Executivo, na Administração Direta, nas Autarquias, nas Fundações Públicas e nos extintos Territórios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 1989. Seção 1, p. 22962. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7923.htm). Acesso em: 03 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 23935. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm). Acesso em: 18 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.962**, de 22 de fevereiro de 2000. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 fev. 2000. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9962.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9962.htm). Acesso em: 04 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.091**, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jan. 2005. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm). Acesso em: 01 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.357**, de 19 de outubro de 2006. Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA; institui a Gratificação Específica de Docência dos servidores dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima - GEDET; fixa o valor e estabelece critérios para a concessão da Gratificação de Serviço Voluntário, de que trata a Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, aos militares dos extintos Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima; autoriza a redistribuição, para os Quadros de Pessoal Específico das Agências Reguladoras, dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, cedidos àquelas autarquias, nas condições que especifica; cria Planos Especiais de Cargos, no âmbito das Agências Reguladoras referidas no Anexo I da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004; institui a Gratificação de Efetivo Desempenho em Regulação - GEDR, devida aos ocupantes dos cargos do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; cria as carreiras e o Plano Especial de Cargos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP; aumenta o valor da Gratificação Específica de Publicação e Divulgação da Imprensa Nacional - GEPDIN, instituída pela Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 out. 2006. Seção 1, p. 28. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Lei/L11357.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11357.htm). Acesso em: 01 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.784**, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003, do

Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei no 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei no 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei no 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei no 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nos 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei no 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei no 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei no 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei no 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, a Lei no 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei no 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei no 8.445, de 20 de julho de 1992, a Lei no 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei no 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória no 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei no 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 set. 2008. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111784.htm). Acesso em: 01 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.907**, 2 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria, de que trata o art. 2º da Lei no 11.440, de 29 de dezembro de 2006, da Carreira de Tecnologia Militar, de que trata a Lei no 9.657, de 3 de junho de 1998, dos cargos do Grupo Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo - Grupo DACTA, de que trata a Lei no 10.551, de 13 de novembro de 2002, dos empregos públicos do Quadro de Pessoal do Hospital das Forças Armadas - HFA, de que trata a Lei no 10.225, de 15 de maio de 2001, da Carreira de Supervisor Médico-Pericial, de que trata a Lei no 9.620, de 2 de abril de 1998, das Carreiras da Área de Ciência e Tecnologia, de que trata a Lei no 8.691, de 28 de julho de 1993, do Plano de Carreiras e Cargos da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, de que trata a Lei no

11.355, de 19 de outubro de 2006, das Carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT, de que trata a Lei no 11.171, de 2 de setembro de 2005, da Carreira da Seguridade Social e do Trabalho, de que trata a Lei no 10.483, de 3 de julho de 2002, da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei no 10.355, de 26 de dezembro de 2001, dos Policiais e Bombeiros Militares dos Ex-Territórios Federais e do antigo Distrito Federal, de que trata a Lei no 10.486, de 4 de julho de 2002, do Plano Especial de Cargos da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA, de que trata a Lei no 11.356, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, de que trata a Lei no 11.356, de 19 de outubro de 2006, do Plano de Classificação de Cargos, de que trata a Lei no 5.645, de 10 de dezembro de 1970, do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Quadro de Pessoal da Imprensa Nacional, de que trata a Lei no 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União - GIAPU, de que trata a Lei no 11.095, de 13 de janeiro de 2005, das Carreiras da área de Meio Ambiente, de que trata a Lei no 10.410, de 11 de janeiro de 2002, do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006, das Carreiras e do Plano Especial de Cargos do FNDE, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006, das Carreiras e do Plano Especial de Cargos do INEP, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006, dos Juizes do Tribunal Marítimo, de que trata a Lei no 11.319, de 6 de julho de 2006, do Quadro de Pessoal da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, do Plano de Carreiras e Cargos do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO, de que trata a Lei no 11.355, de 19 de outubro de 2006, do Plano de Carreiras e Cargos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, de que trata a Lei no 11.355, de 19 de outubro de 2006, do Plano de Carreiras e Cargos do Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI, de que trata a Lei no 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira do Seguro Social, de que trata a Lei no 10.855, de 10 de abril de 2004, das Carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, de que trata a Lei no 11.046, de 27 de dezembro de 2004, do Quadro de Pessoal da AGU, de que trata a Lei no 10.480, de 2 de julho de 2002, da Tabela de Vencimentos e da Gratificação de Desempenho de Atividade dos Fiscais Federais Agropecuários, de que trata a Lei no 10.883, de 16 de junho de 2004, da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, de que trata a Lei no 10.484, de 3 de julho de 2002, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário - GDAPA, de que trata a Lei no 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Reforma Agrária - GDARA, de que trata a Lei no 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho - GDPST, de que trata a Lei no 11.355, de 19 de outubro de 2006, das Carreiras e Planos Especiais de Cargos das Agências Reguladoras, de que tratam as Leis nos 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.882, de 9 de junho de 2004, e 11.357, de 19 de outubro de 2006, da Gratificação Temporária das Unidades Gestoras dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal - GSISTE, de que trata a Lei no 11.356, de 19 de outubro de 2006; dispõe sobre a instituição da Gratificação Específica de Produção de Radioisótopos e Radiofármacos - GEPR, da



Gratificação Específica, da Gratificação do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - GSISP, da Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo - GAEG e do Adicional por Plantão Hospitalar; dispõe sobre a remuneração dos beneficiados pela Lei no 8.878, de 11 de maio de 1994; dispõe sobre a estruturação da Carreira de Perito Médico Previdenciário, no âmbito do Quadro de Pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Plano de Carreiras e Cargos do Instituto Evandro Chagas e do Centro Nacional de Primatas e do Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda; reestrutura a Carreira de Agente Penitenciário Federal, de que trata a Lei no 10.693, de 25 de junho de 2003; cria as Carreiras de Especialista em Assistência Penitenciária e de Técnico de Apoio à Assistência Penitenciária; altera as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.225, de 15 de maio de 2001, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 8.691, de 28 de julho de 1993, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 10.483, de 3 de julho de 2002, 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 11.457, de 16 de março de 2007, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.319, de 6 de julho de 2006, 10.855, de 1o de abril de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 10.480, de 2 julho de 2002, 10.883, de 16 de junho de 2004, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.882, de 9 de junho de 2004, 11.526, de 4 de outubro de 2007; revoga dispositivos das Leis nos 8.829, de 22 de dezembro de 1993, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.479, de 28 de junho de 2002, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.882, de 9 de junho de 2004, 10.907, de 15 de julho de 2004, 10.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.319, de 6 de julho de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 fev. 2009. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm). Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.702**, de 07 de agosto de 2012. Dispõe sobre servidores do Instituto Nacional de Meteorologia, da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, da Agência Brasileira de Inteligência, da Comissão de Valores Mobiliários, do Instituto Evandro Chagas, do Centro Nacional de Primatas, da Fundação Oswaldo Cruz, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Instituto Nacional do Seguro Social, da Superintendência de Seguros Privados, do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, do Serviço Exterior Brasileiro, do Instituto Brasileiro de Turismo, da Superintendência da Zona Franca de Manaus, do ex-Território de Fernando de Noronha e do Ministério da Fazenda, sobre os ocupantes de cargos de Médico do Poder Executivo, de cargos de Especialista em Infraestrutura Sênior, de cargos de Agente de Combate às Endemias e de cargos das Carreiras de Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de Analista de Infraestrutura, de Ciência e Tecnologia, de Tecnologia Militar, de Desenvolvimento de

Políticas Sociais e de Finanças e Controle, sobre as gratificações e adicionais que menciona; altera as Leis nos 11.776, de 17 de setembro de 2008, 8.691, de 28 de julho de 1993, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 12.154, de 23 de dezembro de 2009, 12.277, de 30 de junho de 2010, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 9.657, de 3 de junho de 1998, 12.094, de 19 de novembro de 2009, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 8.270, de 17 de dezembro de 1991, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.539, de 8 de novembro de 2007, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 8.829, de 22 de dezembro de 1993, 11.350, de 5 de outubro de 2006, 11.421, de 21 de dezembro de 2006, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 10.404, de 9 de janeiro de 2002, 10.483, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.855, de 1º de abril de 2004, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.319, de 6 de julho de 2006, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 10.971, de 25 de novembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 10.682, de 28 de maio de 2003, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, e 11.526, de 4 de outubro de 2007; revoga a Lei no 9.436, de 5 de fevereiro de 1997, o art. 21 da Lei no 9.625, de 7 de abril de 1998, e o § 2º do art. 52 da Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 ago. 2012. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12702.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12702.htm). Acesso em: 25 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.772**, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei no 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei no 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei no 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nos 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei no 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2012. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12772.htm). Acesso em: 25 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (F.H. Cardoso), 1995. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 5.707**, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de

dezembro de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 fev. 2006. Seção 1, p. 3. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm). Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 7.133**, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 mar. 2010. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm). Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.135-4 (4). Diário Oficial da União: Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.trtsps.jus.br/geral/tribunal2/Trib\\_Sup/STF/ADINS/2135\\_7.html](http://www.trtsps.jus.br/geral/tribunal2/Trib_Sup/STF/ADINS/2135_7.html). Acesso em: 15 abr. 2016.

CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO PÚBLICO. Como surgiu o reajustamento. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, RJ, v. 1, n. 1, nov. 1937.

CORDEIRO, Maria I. G. et al. Desafios da gestão pública contemporânea: uma análise no Instituto Federal Sul-Rio-Grandense – IFSUL. In: XII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria. **Anais eletrônicos...** Veracruz, México: 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/97661/Desafios%20Da%20Gest%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Contempor%C3%A2nea%20Uma%20An%C3%A1lise%20No%20Instituto%20Federal%20Sul-Rio-Grandense.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jun. 2016.

COSTA, Frederico L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008a.

\_\_\_\_\_. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 271-288, jul./set. 2008b.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 124-130.

GIUDICE, Rodrigo C. Desafios da gestão de pessoas por competências na Administração Pública Federal Brasileira. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, DF, v. 2, nº 2, p. 188-204, 2012.

HENRIQUE, Marco A.; RICCI, Fábio. Administração pública burocrática versus gerencial: uma análise crítica. In: Encontro Latino Americano de Iniciação Científica (INIC), 15., 2011, São José dos Campos. **Anais eletrônicos...** São José dos Campos, SP: UNIVAP, 2011. Disponível em: [http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2011/anais/arquivos/0023\\_0043\\_01.pdf](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2011/anais/arquivos/0023_0043_01.pdf). Acesso em: 24 set. 2015.

KISSLER, Leo; HEIDMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 40, n. 3, p. 479-499, mai/jun. 2006.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. ENAP, **Cadernos Enap**, n. 8, 1997.

MATTOS, César. Resenha bibliográfica - Reinventando o governo, de David Osborne e Ted Gaebler. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 29, n. 2, p.193-200, abr./jun. 1995.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **A Nova política de recursos humanos**. Brasília: MARE, 1997. 52 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 11).

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998**. Brasília: MARE, 1998. 127 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 15).

OLIVEIRA, André B. R. et al. Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil. **Revista de Estudos Contábeis**, Londrina, PR, v. 3, n. 5, p. 63-82, jul./dez. 2012.

OLIVEIRA, Gercina. A. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 4, n. 2, p. 47-74, jul./dez. 1970.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. apud SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

PACHECO, Regina S. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. In: II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 13: Enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2009. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/MENSURA%C3%87%C3%83O-DE-DESEMPENHO-NO-SETOR-PUBLICO-OS-TERMOS-DO-DEBATE.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

PEREIRA, Luiz. C. B. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 1).

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

REZENDE, Renato M. **Concurso Público: Avanços e Retrocessos**. In: Volume II - Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. O Exercício da Política. Brasil, 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

WAHRLICH, Beatriz M. S. Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 10, n. 3, p. 7-46, jul./set. 1976.

WEBER, M. Burocracia. In: **Ensaio de Sociologia**. 5ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora LTC, 1982. p. 228-291.