

# **Gestão democrática de pessoas: uma abordagem estratégica**

**Duvanier Paiva Ferreira  
Maria Gabriela Moya Gannuny El Bayeh**

I – Introdução II – As relações de trabalho no Brasil III – Democratização das relações de trabalho – IV – Diretrizes estratégicas na gestão de pessoas V - Conclusões

## **I – Introdução**

À luz da premissa de que o Estado serve às pessoas, todo aparato e modelo de gestão devem fundamentar-se na busca de um projeto de sociedade mais isonômico, equânime, plural, justo e solidário. De forma que o fim e objetivo do modelo de gestão de recursos humanos do governo federal é o cidadão e o método para a eficiência desse modelo é a democracia aplicada às relações de trabalho, por ser o diálogo e a livre expressão, processo que dignifica as pessoas, e portanto agrega colaboração dos atores sociais.

Modelo com foco em resultados, a gestão de pessoas do governo brasileiro parte da premissa que a alteração no modo de gerir pessoas, de forma que as dignifique, altera a produtividade dos servidores públicos e, portanto prima pela melhoria contínua do serviço público prestado à população.

A gestão de pessoas, ao incorporar, para dentro da estrutura da máquina pública, a gestão participativa dos trabalhadores e da sociedade, torna-se estratégica e eficaz na medida que traz soluções legítimas, e portanto capazes de aderir à realidade, solucionando problemas complexos de uma sociedade plural como o é a brasileira.

A democracia por método remonta processo histórico no cenário brasileiro, e atinge por reflexo e caminho, o contínuo exercício de redemocratização do Estado brasileiro.

Incorporar a democracia à gestão de pessoas parece decorrência lógica, e por certo que é, do processo de redemocratização do Estado. No entanto, trata-se inexoravelmente de quebra do paradigma de outrora em que a gestão de recursos humanos de servidores federais era feita de forma autoritária, segmentada, incapaz de lidar com conflitos oriundos das relações de trabalho.

A gestão estratégica de pessoas do governo federal conjuga política, direito e técnica, entendendo que é apenas diante da coexistência de todos esses componentes do conhecimento humano que se promove a democracia, uma vez que a política que não corresponde ao direito e a técnica é autoritarismo enquanto a técnica e o direito apartados da política correspondem ao sentido vil de burocracia, incapaz, portanto de produzir soluções para uma gestão eficaz.

## II - As relações de trabalho no Brasil

Para compreender as realizações na área de gestão de pessoas do governo federal com foco na prestação de melhores serviços à sociedade, é imperioso compreender o próprio processo laboral no Brasil, incluindo os períodos de grande instabilidade econômica e política e as agudas e profundas desigualdades sociais.

Colonizado em 1500 pelos portugueses, o processo laboral brasileiro está umbilicalmente relacionado a escravidão, de tal sorte que há consenso entre historiadores que não se pode entender o Brasil, sem compreender a dimensão deste período.

A economia brasileira da época, baseada primordialmente no trabalho agrário e na mineração, era totalmente sustentada com mão-de-obra escrava, no início indígena, subjugando os habitantes originais e posteriormente com a utilização de mão-de-obra negra, pesando sobre o Brasil a ignomínia de ter sido o último país a abolir a escravidão negra.

Ao tempo que a mão-de-obra escrava era base inexorável da economia, os escravos formavam focos de resistência por liberdade, conhecidos como quilombos, sendo o mais célebre deles o Quilombo dos Palmares, localizado no nordeste do país, cujo líder Zumbi dos Palmares, é uma das figuras míticas que personaliza a resistência e a luta por liberdade.

A abolição da escravidão no Brasil marca o fim da atividade laboral ligada a supressão da liberdade individual e o início do período de dominação econômica e social na relação capital-trabalho. Ao trocar-se uma exploração por outra, verifica-se que essa relação se estabelece sobre as mesmas bases de dominação, mantendo o desequilíbrio histórico e perpetuando o cenário de profunda desigualdade social.

A chegada do período industrial no Brasil dá-se ao início do século XX, e tal e como em outros países no início da industrialização, os trabalhadores estavam submetidos a precárias condições de vida e trabalho, e quaisquer organizações laborais eram reprimidas sistematicamente com violência por intermédio da força policial repressiva do Estado.

A regulamentação do Direito do Trabalho no Brasil deu-se com Getúlio Vargas, 14º Presidente do Brasil, que em 1943 sancionou a Consolidação das Leis do Trabalho garantindo aos trabalhadores direito a férias, salário mínimo, descanso semanal remunerado e jornada de trabalho.

Este período histórico coincide com o início do reconhecimento, pelo governo, da organização dos trabalhadores, primordialmente com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que ao tempo que possibilitava a organização sindical, legalizava a fiscalização policiaesca aos sindicatos, o que perdurou por décadas, conforme assevera Angelo D'Agostini Junior:

*"O sistema de relações de trabalho no Brasil, não se fundou em um diálogo social como, por exemplo, o experimentado na Europa do pós-guerra. Em sua origem, na década de 40, não se buscou um arranjo institucional que fortalecesse as relações diretas entre capital e trabalho, nem que fortalecesse a contratação coletiva ou a intervenção em políticas públicas. Este arcabouço legal caracteriza-se pela intervenção direta do Estado sobre as relações de trabalho e negociação coletiva, incluindo a*

*organização sindical, modelo este utilizado amplamente pelo regime militar nas décadas de 60 e 80 para intervir nas organizações sindicais e nos processos negociais." (BRAGA:2007:23).*

Nota-se que duas classes distintas de trabalhadores foram marginalizadas no reconhecimento pela liberdade de organização: funcionários públicos e empregados domésticos.

A possibilidade de sindicalização dos servidores públicos brasileiros foi por muito tempo alijada do ordenamento jurídico positivo e ainda hoje institutos já consagrados dos trabalhadores da iniciativa privada estão em desenvolvimento na esfera pública, faltando regulamentação apropriada para direitos coletivos do trabalho tal qual a negociação coletiva e a greve.

O que poderia ser considerada como a institucionalização e evolução dos direitos individuais e coletivos do Brasil foi interrompido pelo Golpe Militar de 1964, que submeteu o Brasil a um regime totalitário, onde as liberdades individuais e coletivas foram suprimidas, e iniciou-se bruta perseguição a organizações sociais, incluindo a de trabalhadores.

O tema da ditadura no Brasil ainda provoca mágoas, paixões e polêmicas, e individualmente cada brasileiro a sente e percebe dependendo do grau de violência com que a repressão atingiu aos seus entes queridos. E não raro, ao tratar-se do tema, mácula recente da história brasileira, observa-se em alguns dos jovens e adultos de hoje, um estranho sentimento de culpa por estarem ausentes em momento de luta por democracia. Um sentimento tão brasileiro quanto humano, ainda que indubitavelmente estranho, de pessoas acreditando-se, ainda que por breves instantes, atrasadas para nascer, em reflexo da ditadura que engloba gerações: o sentimento de privilégio sem causa por ter nascido em um país livre, pensamento tomado pela emoção e sentimento cívico que faz esquecer que liberdade é direito, não privilégio.

A ditadura brasileira perdurou até 1985, quando, indiretamente, foi eleito o primeiro presidente civil desde as eleições de 1960, sendo um grande marco da democracia brasileira a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição cidadã”, que deu importante passo no reconhecimento de direitos de segunda geração e passou a se comprometer com direitos do trabalhador, estendendo aos servidores públicos o direito à livre associação sindical e o direito à greve, esta a ser exercida nos termos e contornos de lei específica.

Ao passo desta importante conquista histórica pela institucionalização da democracia no país, a gestão dos recursos na administração pública permanecia em permanente descompasso com os direitos coletivos dispostos na Carta Magna, cujo exercício deixaram de ser regulamentado em leis específicas, prejudicando portanto a exteriorização destes próprios direitos.

Sobre o tema, merece vista a percepção do Ministro do Tribunal Superior do Trabalho José Luciano Castilho Pereira em análise à situação até então configurada sobre os servidores públicos à luz de seus direitos coletivos:

*"O servidor público pode sindicalizar-se, sem qualquer restrição, como decorre do comando do art. 37, VI, da Constituição, sem, portanto, os limites previstos para o trabalhador em geral (art. 8º, II, da Constituição Federal.)*

*O servidor público pode fazer greve, como decorre do art. 37, VII, embora esta seja de eficácia contida, pois ela depende de lei específica, ainda não editada.*

*Mas quando o servidor público, por meio de seu sindicato, apresenta uma reivindicação coletiva e ela não é acolhida o que ele pode fazer?*

*Ele não pode negociar, como já decidiu o Supremo Tribunal, na ADIn n. 492-DF.*

*Ele também não pode fazer greve, pois a lei específica até hoje não foi feita.*

*Tem sido encontrada uma situação "brasileira" para o impasse.*

*Contrariado em sua pretensão, o servidor público entra em greve, direito ainda não exercitável.*

*Em seguida, com o serviço parado, continua a negociação com o Poder Público, negociação esta que não é permitida, tudo sem prejuízo do pagamento dos vencimentos dos servidores que não estão trabalhando. Muitas vezes esta proibida negociação chega a um bom termo, sendo necessário o encaminhamento de um projeto de lei para consolidar o que foi negociado.*

*A lei, que por natureza é abstrata e geral, passa a ser norma concreta, individualizada, previamente acordada com os beneficiários dela! (...)*

*Esta solução tem sido trágica na área do ensino público, parecendo que todos querem destruí-lo; e tem sido ameaçadora na área de segurança, com polícia civil e militar fazendo greve (...)*

*Neste ponto, pois, é urgente uma reforma constitucional, para que seja criado um mecanismo de solução das questões, dos servidores públicos, como indicado por Süsskind, seguindo Orientação da Organização Internacional do Trabalho." (in STOLL: 2007: 110,111).*

Além da injustificável omissão normativa na regulamentação dos direitos coletivos dos servidores públicos, a política neoliberal adotada até 2003, conhecida por “Estado mínimo”, era pautada pelo encolhimento do Estado e em matéria de gestão de recursos humanos, os servidores públicos foram categorizados em duas classes distintas: os que exerciam funções privativas de Estado, notadamente atividades de fiscalização, justiça e polícia, neste incluindo-se os que detinham o monopólio coercitivo do estado e o funcionalismo em geral, grupo este de maior vulto onde se somavam todas as atividades exercidas pelo Estado, incluindo, v.g., profissionais de saúde, educação, administração, enfim, a universalidade dos servidores públicos necessários ao funcionamento do Estado.

A gestão de recursos humanos voltou-se, ainda que de forma precária, apenas ao grupo de servidores tidos por exercerem funções típicas de Estado, enquanto a coletividade do funcionalismo era negligenciada, uma vez que a terceirização daquelas atividades e o encolhimento do Estado eram a meta política.

Ressalta-se que mesmo o gerenciamento dessa categoria elitizada era incapaz de responder aos liames básicos de uma gestão estratégica, pois os conceitos mais caros à gestão de pessoas foram reduzidos a questões remuneratórias, tal qual planos de carreiras elaborados unicamente a vista de progressões imediatas e instrumentos de gestão utilizados enquanto aumentos salariais para exclusão de inativos.

Em que pese as disposições constitucionais sobre o provimento de cargos públicos apenas diante de aprovação em concurso e a garantia da estabilidade conferida aos servidores, a gestão de recursos humanos do período foi marcada por terceirizações e programas de demissão voluntária. Deixou-se de conferir revitalizações aos planos de cargos e salários e aos instrumentos de gestão de pessoas, tornando-os obsoletos e desacreditados.

Individual e/ou coletivamente os servidores públicos passaram a socorrer-se da justiça para fazer valer direitos, inclusive remuneratórios, em um processo de judicialização dos recursos

humanos, onde todo e qualquer conflitos oriundo da relação de trabalho era relegado ao Poder Judiciário.

Coletivamente, a relação do funcionalismo público com os dirigentes políticos era marcada pelo resquício do autoritarismo de outrora, herança contra a qual os sindicatos demonstravam resistência e indignação fortalecendo os movimentos de greve do funcionalismo. Neste diapasão, Melissa Demari, aponta que:

*"O suporte ideológico daquela realidade era uma concepção autoritária de Estado, que não admitia a existência de conflitos de interesse nas relações de trabalho mantidas com o Poder Público e tampouco a possibilidade de se instituir uma relação democrática com aquele, na qual as partes poderiam acordar ou apenas ajustar a relação entre si estabelecida. Conforme ressalta Ernildo Stein, "sem a participação efetiva de todos na elaboração das instituições, estas sempre se convertem em estruturas de violência e dominação". (DEMARI:2007:33).*

Por sua vez as greves do funcionalismo afetavam a toda a sociedade, que passou a ver no servidor público, o retrato e mote da ineficiência do próprio serviço público, em uma ciranda de roda nefasta, permeando de desconfiança a relação entre a população e os servidores.

O ambiente e as relações sociais entre sindicato, governo e sociedade eram tão delicados quanto difíceis, permeados pelo sentimento que Von Ihering, delineou em sua obra intitulada a "Luta pelo Direito", a de que o direito insolentemente desprezado de uma pessoa não está a versar apenas sobre o objeto deste direito, mas antes sobre o desprezo a esta pessoa.

### **III – Democratização das relações de trabalho**

Diante deste cenário, e à luz da percepção de que o servidor público tem papel fundamental na construção de um novo projeto de sociedade ademais de ser elemento imprescindível para a melhoria na qualidade de atendimento prestado à população, o governo federal inovou em política, método e técnica, e levou a efeito a democratização das relações de trabalho como eixo transversal na gestão de recursos humanos e com ela vêm alcançando os resultados e respostas almejados.

A democratização das relações de trabalho é política que rompe a relação tradicionalmente autoritária e unilateral entre a Administração Pública e seus servidores, concebendo as relações de trabalho de forma horizontal, incorporando o servidor público como ente fundamental, e, portanto, tanto digno, quanto responsável por suas funções e pelos serviços prestados à sociedade.

A política trata do reconhecimento da contínua necessidade de democratização do país, compreendendo que o processo de fortalecimento da democracia brasileira alcança e passa, necessariamente, por dentro da máquina pública, revitalizando as relações entre dirigentes e servidores públicos, historicamente marcadas pela desconfiança.

Regimes totalitários, quadros de recessões e sacrifícios vivenciados pela sociedade, são os insumos apontados pela doutrina na formação da atmosfera de desconfiança generalizada, conformismo e apatia, características que precisavam de urgente reversão para a construção de serviços públicos de melhor qualidade.

Um valor tão intangível quanto importante, a confiança reflete a prosperidade de uma nação. Conforme descrito pelo teórico Robert K. Merton, o sentimento coletivo de insegurança pode, por si mesmo, precipitar acontecimentos ou aumentar a probabilidade de que estes venham a ocorrer como uma profecia auto-realizável, ao passo que a confiança gera sinergia e cooperação entre os atores sociais, fortalece e alimenta o Estado de Direito.

Conhecer os desafios enfrentados pela administração pública, tornar transparente os processos e promover o diálogo são ações que geram confiança, valor que o governo federal do Brasil vêm promovendo à luz da política de democratização das relações de trabalho. Para tanto foram construídos instrumentos que fomentam e possibilitam o diálogo entre sindicatos, governo e sociedade, tal qual a Mesa Nacional de Negociação Permanente, que, para além de estabelecer a negociação coletiva dos servidores públicos federais, promove a reaproximação dos atores sociais.

Falar é a contraposição do autoritarismo e, portanto, o diálogo é o instrumento, por excelência, da democratização das relações de trabalho, como o é da democracia devendo-se compreender que redemocratizar uma nação é muito mais que manter eleições diretas: é necessário recobrar a confiança nas instituições e reaprender a lidar com todos os atores da sociedade.

O governo, ao demonstrar clareza das propostas, e lidar com elas com transparência e seriedade, ganha confiabilidade, e com ela efetividade das ações que impliquem em resolução dos problemas pelos servidores públicos. Este novo cenário implica na capacitação dos dirigente político que devem estar aptos a lidar com as críticas e sugestões que advém deste processo, pois este é o verdadeiro desafio.

Alterar a realidade é processo a ser feito *pari passu*, moldando, aos poucos a realidade por soluções possíveis e legítimas, movimento que faz tributo ao princípio da eficiência, pois é de notar-se que soluções ideais são utópicas.

É de observar-se que apresentar soluções prontas desqualifica o servidor público. E ao desqualificá-lo, não há como implementar políticas de gestão de pessoas aptas a realizar o fim e destino da administração pública: o de prestar serviços públicos com qualidade, eficiência e celeridade.

Tratando-se de política transversal com foco em resultados a democratização das relações de trabalho é aplicada como modelo de concepção das ações em gestão de pessoas. Os benefícios desta aplicação são mensuráveis na medida do sucesso de cada uma das ações implantadas com maiores e melhores resultados em termos de eficiência e qualidade.

Ao democratizar as relações de trabalho é forçoso reconhecer, por legítimo, a existência dos conflitos que advém com as relações de trabalho, este que desde há muito tempo foi reconhecido na esfera privada, mas entre servidores públicos e a Administração a existência deste foi recorrentemente negada, como se inexistente.

Uma política estratégica de gestão de pessoas prima pela honestidade e dignidade na relação com os servidores públicos, reconhecendo a existência de conflitos nas relações de trabalho, movimento de primordial importância para que o servidor seja visto enquanto detentor tanto de direito quanto de deveres e nesta seara, portanto, pode ter, individual ou coletivamente, questões intrínsecas e oriundas desta relação que deixa de ser unilateral.

Reconhecer a existência do conflito é um importante passo, mas não basta. Pois a eficiência da Administração Pública e, portanto, da gestão de pessoas reside, justamente no tratamento destes conflitos, que quando ignorados não desaparecem, pelo contrário, tomam maior vulto e transformam-se em confrontos, que culminam, inexoravelmente em perda de produtividade.

Nesse passo são valiosas as ponderações de Douglas Gerson Braga:

*"Nunca é demais repetir que a eficiência administrativa está intimamente relacionada à capacidade de gerenciamento de conflitos de interesses, dentre os quais se situam os conflitos do trabalho. Posto de outra forma, conflito não administrado transforma-se, com frequência, em ineficiência e em confrontos. As intermináveis greves do setor público federal, ocorridas no ano de 2001, alcançando períodos superiores a cem dias, em áreas como, saúde, educação e previdência social, atestam essa percepção. Tal exacerbação de conflitos costuma causar prejuízos generalizados, mas é evidente que penaliza mais os setores menos favorecidos da sociedade. Com efeito, no caso apontado, em que pese afetar interesses indiscutíveis e até mesmo vitais da população, o gestor público não adotou medidas administrativas eficazes para que os "interesses públicos indisponíveis" fossem preservados. Talvez porque tais medidas devessem ser pensadas e implementadas antes da exacerbação do conflito." (BRAGA:2007).*

Buscando conciliar o interesse dos servidores com o fim a que se destina o Estado, que é o atendimento ao cidadão, o tratamento dos conflitos, tendo por base o diálogo, é um dos desdobramentos da política de democratização que notadamente traz benefício a todos os vértices da relação Administração – Servidor – Sociedade, uma vez que, pauta-se pela melhor produtividade do servidor ademais de colocar-se como alternativa à greve, instituto legítimo que continua assegurado, mas que passa a ter sua posição como derradeira no ordenamento jurídico, não mais como marco inicial do processo negocial, evitando assim os possíveis prejuízos a serem causados à comunidade afetada pelos serviços públicos eventualmente paralisados por falta de diálogo e incapacidade de tratar os conflitos oriundos dessa relação.

#### **IV – Diretrizes estratégicas de gestão de pessoas**

Tratar os conflitos, dignificar a função pública, fortalecer a força de trabalho, primar pela modernização de sistemas e processos e trazer o debate sobre a excelência por mérito à luz de uma política democrática que obedeça aos preceitos do Estado de Direito é, em síntese, o sustentáculo de uma gestão estratégica de pessoas.

Tratar os conflitos oriundos das relações de trabalho é fator preliminar para a gestão estratégica de pessoas, pois manter as aparências por fora, destrói, institucional e estruturalmente a possibilidade de tratá-las e resolvê-las antes de se avolumarem, gerando confrontos e ineficiências, pautadas por baixa produtividade.

É de notar-se que relegar os conflitos oriundos da relação de trabalho para o judiciário é omitir-se na gestão dos recursos humanos. Desjudicializar essa relação e passar a tratar os conflitos é modelo de gestão por excelência, com foco em resultados, e responde às demandas de uma sociedade mais eficiente e justa.

A falta de um modelo eficiente de gestão de pessoas e a recusa em lidar com críticas e conflitos oriundos das relações de trabalho tornaram comum o que deveria ser excepcional: a resolução pelo Poder Judiciário, dos conflitos nas relações de trabalho do Poder Executivo.

A judicialização dos conflitos nas relações de trabalho do Poder Executivo era um processo de volume crescente sendo necessário retomar a competência que cabia à gestão de pessoas da Administração Pública Federal: o de resolver, antes da via judicial, os próprios conflitos internos. Por certo que é direito do servidor valer-se do Poder Judiciário quando entender que há direito lesionado, mas é incompreensível que o governo delegue os seus problemas para serem resolvidos, a priori, por outro Poder. Notando-se que o Poder Executivo, pela falta de gerenciamento adequado de seus recursos humanos, criava numeroso fluxo de ações judiciais que impactavam na morosidade do Poder Judiciário, em um processo que o Estado consumia seus recursos internamente para si mesmo. Entendo a administração enquanto organismo uno para o atendimento da sociedade faz-se necessário que os órgãos do governo tenham a sensibilidade, senão a obrigação, de agir em colaboração com os seus pares para que estes também possam atingir seus objetivos e ideais.

Dentre as realizações ressalta-se a aprovação da Convenção 151 da OIT, que trata da negociação coletiva dos servidores públicos, enviada pelo Presidente Lula ao Congresso Nacional por deliberação da Mesa Nacional de Negociação Permanente e também o Projeto de Lei de Tratamento dos Conflitos, cujo processo de elaboração, ora em fase de conclusão, realiza-se em conjunto com as entidades do funcionalismo público.

Dignificar a função pública é valorizar a importância do trabalho e do trabalhador. Desta forma, o governo brasileiro atuou tanto na recomposição da força de trabalho, por intermédio de ações estruturantes, incluindo a formulação de política remuneratória, quanto no restabelecimento do papel de relevância do servidor público federal.

O reducionismo do conceito de carreira dos servidores federais como mero mecanismo para distinção remuneratória entre os servidores, tal qual adotado primordialmente a partir de 1995 quando abandonou-se os reajustes para o conjunto dos servidores públicos para recomposição salarial e adotou-se sucessivos reajustes particulares a pequenos grupos de servidores, acabou por levar a perda da noção institucional do que deva ser um plano de carreira, que passou a ser visto como trampolim para a obtenção de melhores tabelas salariais, desprezando-se todos os outros elementos que deveriam integrá-lo como regras de desenvolvimento, capacitação e perspectivas de crescimento profissional e individual.

Para além de revelar desorganização administrativa na gestão de pessoas, a falta de diretrizes de carreiras para o serviço público infere na desvalorização institucional do servidor público e, por decorrência, dos serviços por estes prestados.

Neste contexto, a gestão de pessoas do governo federal primou por resgatar a importância e a valorização do servidor público por intermédio da adoção de medidas que impactassem na sua atuação motivada em um novo ambiente organizacional, democrático e participativo, em que as funções que lhe cabem pudessem ser desempenhadas de maneira adequada, contributiva e comprometida com a excelência do desempenho e dos resultados organizacionais.

Este processo, implementado com a finalidade de recompor a força de trabalho dos órgãos e entidades e também garantir a substituição de pessoal terceirizado que se encontra na execução de atividades de nível médio ou superior que deveriam ser exercidas por servidores públicos



efetivos, tem sido acelerado nos últimos anos. Outro feito importante foi o estabelecimento de requisitos para suportar as demandas de composição e recomposição dos quadros de pessoal, que permitem, minimamente, planejar os ingressos buscando equilibrar as necessidades e as possibilidades de atendimento.

Formalmente não é fácil estabelecer diretrizes de carreira, mas na prática da Administração Pública Federal entende-se que o processo de elaboração de carreiras deve contemplar minimamente os seguintes aspectos:

1. Definição de critérios para estruturação e criação de novas carreiras.
2. Definição de uma política de ingresso, recrutamento e seleção.
3. Aperfeiçoamento dos critérios de progressão e promoção.
4. Vinculação do desenvolvimento na carreira a critérios objetivos da capacitação.
5. Estabelecimento de referenciais para definição de estruturas remuneratórias.
6. Definição da composição das tabelas remuneratórias (vencimento básico, gratificações de desempenho, gratificações de exercício, retribuição por titulação, gratificação de qualificação).
7. Delineamento de sistemas mais adequados de avaliação e gratificação de desempenho

Dentre estes critérios, foram firmados acordos negociais com a representação de 100% dos servidores públicos, beneficiando 1,15 milhões de servidores federais, devolvendo a estes o poder de compra de outrora.

O processo de reorganização de carreiras e planos de cargos do Poder Executivo federal, que culminou com a edição das Medidas Provisórias n. 431, 434, 440 e 441, convertidas nas Leis n. 11.784/2008, 11.776/2008, 11.890/2008 e 11.907/2009, respectivamente, promoveu o fortalecimento da força de trabalho de todos os órgãos e entidades da administração pública federal.

Além de amplos reajustes de remuneração, implementados ao longo dos anos de 2008, 2009, 2010 e, para algumas carreiras, 2011, foi realizado o fortalecimento das estruturas remuneratórias, com a incorporação de gratificações ao vencimento básico do servidor, a previsão da remuneração por desempenho e a extensão da modalidade de remuneração por subsídio.

Importante mencionar que as reestruturações levadas à efeito, foram fruto de cauteloso trabalho de responsabilidade fiscal, em que pese a dimensão e abrangência desse grandioso processo, mantendo a relação de despesas em conformidade com o percentual do PIB, que cresceu, em um processo de ampla prosperidade, resultado da conjunção de políticas estratégicas adotadas desde 2003.

Além deste passo fundamental, a modernização de sistemas e a revisão de processos de trabalho também se mostraram fundamentais para elevar a gestão de recursos humanos, de modelo operacional para sua função mais nobre, estratégica. E ao tornar-se estratégica, é de perceber-se que os antigos modelos de sistema demonstraram-se incapazes de atender as demandas advindas por esse novo olhar.

Destaca-se que a administração de processos deve ser uma atividade contínua e acumulativa que repense o redesenho do resultado desejado. Enquanto ferramenta de gestão fica evidente que a definição dos processos de trabalho, incluindo a identificação das funções e atividades, precede o desenvolvimento e a implantação de qualquer sistema de informação. Um processo bem

definido, provavelmente, garantirá um elevado nível de automação e, conseqüentemente, melhor desempenho da organização.

Uma boa gestão de processos perpassa primeiramente por sua reengenharia. A primeira fase concentra-se na identificação dos que são ineficazes e na concepção de métodos alternativos para executar o trabalho. A segunda fase trata da simplificação e melhoria dos processos, exigindo invariavelmente o uso eficiente dos recursos tecnológicos para a execução dos que foram redefinidos.

Cada um dos processos foi delineado como um procedimento administrativo simples, compreensível, aplicável, interativo e, preferencialmente, informatizado, sendo fundamental o uso eficiente dos recursos tecnológicos.

É de notar-se que a mudança de modelo de gestão de recurso humanos de operacional para estratégico implica no reconhecimento de dificuldades e carências operacionais e sistêmicas, sendo fatores diagnosticados e motivadores para implantação de um novo sistema descritos a seguir:

- a) obsolescência da arquitetura tecnológica;
- b) rigidez na adaptação do sistema às constantes necessidades de mudanças de regras de negócio, implicando soluções rápidas, porém frágeis em termos de segurança do processo e das informações (lançamento de valores não parametrizados na folha de pagamento);
- c) bases de dados dos módulos não integradas;
- d) interfaces antiquadas e pouco amigáveis;
- e) fragilidade nos processos atuais, sobretudo nos procedimentos de segurança;
- f) baixo nível de documentação e manualização do sistema e da organização do código, acarretando dificuldade na implementação de novas funcionalidades e manutenção das existentes;
- g) dificuldade de obtenção de informações gerenciais e estratégicas.

Partindo de um pensamento sistêmico foram definidas as principais premissas para a construção e o funcionamento do novo sistema de gestão de recursos humanos, a seguir relacionadas:

- a) Unificação dos cadastros e tabelas;
- b) Implementação de pastas virtuais que permitam a digitalização de documentos funcionais dos servidores;
- c) Possuir capacidade de parametrização das regras de negócio, em conformidade com a legislação de pessoal e a especificação de requisitos junto aos órgãos central, setoriais e seccionais.
- d) Possuir estrutura robusta de manutenção do histórico dos dados de negócio, a exemplo da evolução do servidor no cargo, dos registros de ocupação de cargos comissionados, dos(as) afastamentos/licenças, das estruturas remuneratórias e das férias.
- e) Prover de mecanismos de auditoria on-line de todas as ações realizadas no sistema (rastreadabilidade).
- f) Permitir a geração de relatórios gerenciais com vista a subsidiar os processos decisórios.
- g) Utilizar a certificação digital como instrumento da política de segurança.
- h) Considerar que a implementação do sistema deverá ocorrer de forma modular, prevendo ciclos de implantação.

- i) Ser capaz de integrar os demais sistemas estruturantes, infra-estruturas de RH e outras integrações que se fizerem necessárias, tais como bancos conveniados.

A partir do exposto e pensando na mudança de lógica de gestão e organização do Estado no escopo do Governo Federal, o grande desafio da Administração de Recursos Humanos é demover seus servidores da condição de operadores de recursos humanos, que tratam apenas dos processos burocráticos de registros funcionais e de confecção da folha de pagamento e seus respectivos controles, para atuarem em nível estratégico nos órgãos públicos em que estão inseridos.

As novas práticas na gestão de processos e o uso de sistema de informação deverão ser instrumentos gerenciais que permitirão a melhoria da gestão pública. Paralelamente a essas práticas, é indispensável o investimento na capacitação do servidor público que, diante deste cenário, precisa desenvolver novas habilidades para trabalhar em ambientes complexos, dentro dos novos arranjos que estão configurados nas legislações recentes.

A busca de excelência sistêmica vai para além dos processos de trabalho burocráticos e da atualização de sistemas, sendo valor permeado por todos os campos da gestão estratégica. Neste diapasão, o governo federal vem implementando diretrizes de excelência por mérito a exemplo da gestão por competências e a avaliação de desempenho como ferramentas aptas a trazerem maior qualidade aos serviços públicos prestados.

A avaliação de desempenho e gestão por competências, são dimensões holográficas que fazem parte da política da democratização das relações de trabalho, que alberga acepções múltiplas, as que dizem respeito ao indivíduo, e as que dizem respeito à Administração, institutos imbricados na medida em que perseguem objetivos similares, ainda que em dimensões diferentes.

É de notar-se que o foco do trabalho hoje não é mais individual de forma que os instrumentos de gestão, na forma que foram concebidos, promovem o esforço coletivo das pessoas e portanto das organizações, no atendimento de suas metas. Desta forma, promover o diálogo e envolver a todos na pactuação dos objetivos da organização, é a forma atual de mobilizar e perseguir os objetivos de qualidade.

A gestão por competências e a avaliação de desempenho ainda encontram-se em graus díspares de maturidade dentro da Administração Pública Federal, coexistindo hoje, modelos voltados para a capacitação e outros avançados, onde a avaliação de desempenho se dá à luz de competências, sendo o desafio atual levar a compreensão do conceito de competência e desempenho e os efeitos práticos destes institutos para as atividades do Estado.

Toda mudança promove novos desafios e estes impelem a novas competências e olhares para o progresso contínuo. O papel da gestão de pessoas em um Brasil próspero é ter mecanismos que possibilitem aos servidores atingirem suas metas e que elas se coadunem com as metas da sociedade.

A melhoria no atendimento ao cidadão é o objetivo precípua de todo o Estado de Direito, de forma que os modelos de gestão pública precisam ter como foco as pessoas, o melhor indicador de uma sociedade livre, equânime e plural. Para isso, o Fortalecimento da Força de Trabalho é escolha primordial, pois o servidor público, é a unidade do poder do Estado capaz de melhorar a resposta do atendimento público e portanto a qualidade de vida de uma nação.

Por seu turno, tal resposta só é possível se o próprio servidor público estiver resguardado em sua dignidade, e dentre tantas necessidades fundamentais, a saúde impõe-se como valor preliminar, por ser condição inicial na busca de todas as outras realizações humanas, que se satisfeita, é capaz de realizar também a motivação necessária para o trabalho, o que nos faz chegar a Política de Atenção à Saúde do Servidor, que se tornou um eixo visionário por universalizar o acesso ao cuidado à saúde de todos os servidores, de forma equânime e ampla.

Para enfrentar o desafio de universalizar a saúde do servidor, nas dimensões e no ritmo que o cenário atual exigia, foi criado no âmbito do SIPEC, o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS) e o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor (CGASS).

O SIASS, como sistema estruturante, possibilita a elaboração de normas, a padronização de procedimentos e a racionalização de recursos, com uso de informação para ação, projetos de formação e canais de comunicação, e foi constituído coletivamente com as áreas de recursos humanos dos órgãos federais, técnicos de saúde e entidades sindicais.

A organização do SIASS contempla uma política sustentada a partir dos eixos: vigilância aos ambientes e processos de trabalho e promoção à saúde, perícia em saúde e assistência médica e odontológica. A política está fundamentada na abordagem biopsicossocial, em informação epidemiológica, na inter-relação entre os eixos, no trabalho em equipe multidisciplinar, no conhecimento transdisciplinar e na avaliação dos locais de trabalho em que se considere os ambientes e as relações de trabalho.

Interessante notar que se por um lado o modelo de gestão estratégica de pessoas avança e consagra algumas propostas e ideias visionárias, como as incorporações tecnológicas, por outro faz uma retomada histórica de processos consagrados da democracia, fazendo um gerenciamento dos servidores públicos nos termos da Constituição Federal, consagrando e fazendo tributo aos princípios ali dispostos.

## CONCLUSÕES

Serviços públicos de qualidade, atendimento célere às demandas dos cidadãos e a presença atuante do Estado em todos os cantos de um país de dimensões continentais como o é o Brasil é ainda o melhor indicador de uma sociedade mais justa, equânime e próspera.

A busca de uma nova realidade social só é possível com a integração de todos os atores sociais, e dentre eles o servidor público têm papel fundamental, por ser, indubitavelmente, a força motriz do Estado.

Se é grande o desafio no gerenciamento desta força, e é, igualmente grande são os resultados advindos de uma gestão estratégica dos recursos humanos do Estado.

Gerir estrategicamente os recursos humanos de maneira a permitir moldar a realidade encontrada para alcançar o objetivo de uma nova sociedade, depende, *a priori*, de um pensamento sistêmico que incorpore todas as nuances, processos e conceitos referentes aos servidores públicos.

Partindo da premissa de tratar com honestidade a relação com os servidores públicos, e deixar de omitir-se no tratamento de conflitos oriundos das relações de trabalho, o fazendo de forma

democrática, é caminho para resgatar a confiança dos atores sociais, princípio tão intangível quanto caro à construção de sinergia e colaboração para alcançar metas estruturais e institucionais.

Neste resgate os termos e maneiras pelo qual se pretende dignificar a função pública, fortalecer a força de trabalho, primar pela modernização de sistemas e processos e debater a excelência por mérito, devem ser feitos de forma compartilhada, para que as soluções alcançadas possam, de forma célere aderir a realidade, e assim modificá-la.

De tão simples e humano, que é o exercício do diálogo, o processo de democratização das relações de trabalho no serviço público pode parecer, ao passar dos anos, de uma obviedade quase infantil. E que assim seja. Mas, até que o futuro faça a história esquecer do empenho necessário para esse modelo de gestão, o registro científico das diretrizes levadas a efeito pelo governo federal do Brasil é amplamente fomentado, pois tratando-se de pessoas, as soluções são temporais, tal qual as necessidades humanas. Faz parte da natureza humana e da natureza da relação do trabalho que as necessidades mudem e variem, incumbindo a gestão de recursos humanos acompanhá-las, em uma construção contínua.

Novos tempos pressupõem novos desafios, de sorte que está posto o progresso contínuo como nova ordem, cabendo a gestão estratégica de pessoas permanecer em constante compasso com as questões advindas dessa nova realidade, cuja melhor forma de compreensão ainda é o diálogo.

## **BIBLIOGRAFIA**

BRAGA, Douglas Gerson. Programa de Capacitação de Negociadores do SUS: construindo o Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS – SINNP – SUS. São Paulo: Internacional de Serviços Públicos, ISP – Brasil, 2007.

CHEIBUB, Zairo B e Richard M. Locke. Reforma Administrativa e Relações trabalhista no setor público. Brasília: Enap, 1999.

CRUZ, Eliane. Saudações a quem tem coragem: dez experiências de negociação sindical no setor público. São Paulo: Internacional de Serviços Públicos, ISP – Brasil, 2001.

DEMARI, Melissa. Negociação Coletiva no Serviço Público. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007.

EL BAYEH, Maria Gabriela Moya Gannuny. O certo e o Direito. Disponível em <[http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art\\_id=&categoria= TGD](http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=&categoria= TGD) > Acesso em :28 de julho de 2010

LEAL, Rogério Gesta. Direitos humanos no Brasil: desafios à democracia. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

STOLL, Luciana Bullamah. Negociação Coletiva no Setor Público. São Paulo: Ltr, 2007.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. Ciência política e teoria geral do Estado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

VON IHERING, Rudolf. A luta pelo direito. 21.a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

## RESENHA BIOGRÁFICA

### DUVANIER PAIVA FERREIRA

Titular da Secretaria de Recursos Humanos, órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Membro do Conselho de Administração da Companhia Docas do Estado de São Paulo. Foi professor na Rede Municipal de Ensino da Prefeitura de São Paulo, assessor da Presidência da INFRAERO, chefe de gabinete da Secretaria de Gestão Pública no Governo Marta Suplicy e assessor político da Executiva Nacional da CUT.

E-mail: [duvanier.ferreira@planejamento.gov.br](mailto:duvanier.ferreira@planejamento.gov.br)

Telefone: (5561) 3313.1114

Fax: (5561) 3322.6539

### MARIA GABRIELA MOYA GANNUNY EL BAYEH

Assessora da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi Diretora de Negócios Jurídicos do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo e atuou como advogada no escritório de Celso Bastos. Advogada, especialista em Direito Constitucional e Sindical, colaboradora das revistas Governet, da Academia Brasileira de Direito e dos Portais Jus Navegandi e Universo Jurídico.

E-mail: [maria.bayeh@planejamento.gov.br](mailto:maria.bayeh@planejamento.gov.br)

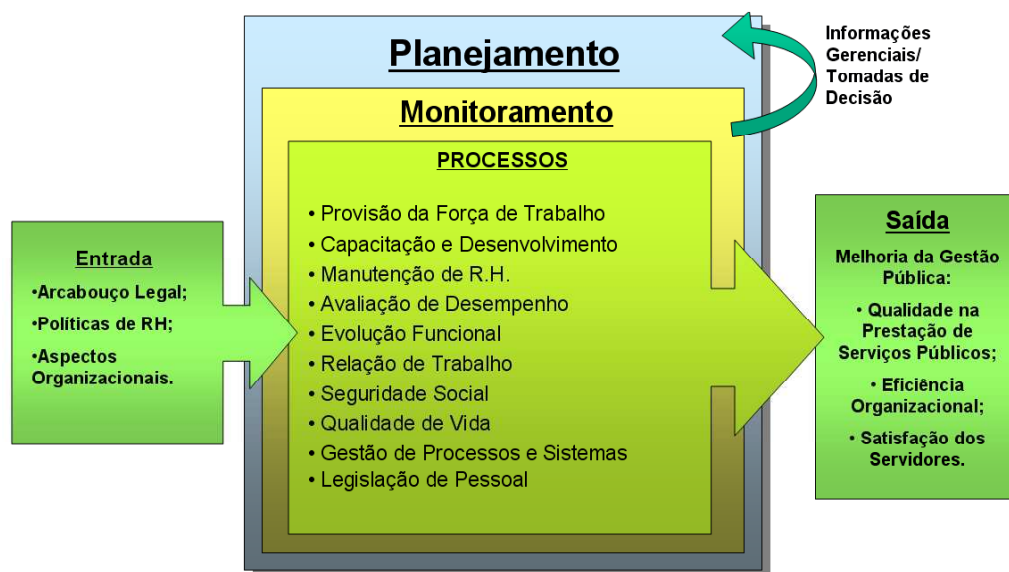
Telefone: (55-61) 2020-1555, 2020-1114

Fax: (5561) 3322.6539

## QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

### QUADRO I

Revisão dos processos de trabalho



## QUADRO II

Relação de despesas com pessoal versus percentual PIB

<b>Despesa de exercício % do PIB pessoal (R\$ milhões)</b>		
1995	37.895,0	5,37
1996	40.900,9	4,85
1997	44.529,7	4,74
1998	47.946,6	4,90
1999	51.571,0	4,84
2000	58.240,7	4,94
2001	65.449,4	5,03
2002	75.029,0	5,08
2003	78.974,7	4,65
2004	89.431,5	4,61
2005	100.286,7	4,67
2006	115.011,9	4,95
2007	126.878,5	4,88
2008	144.483,7	5,00

## RESUMO

O modelo estratégico de gestão de pessoas adotado pelo governo federal brasileiro defende que a forma de tratamento de seus servidores reflete diretamente no aumento e eficiência da produtividade dos servidores públicos, considerando que serviços públicos de qualidade são o melhor indicador de uma sociedade mais justa, equânime e solidária.

Através do diálogo com os atores sociais pretende-se democratizar as estruturas da máquina pública brasileira, historicamente avessa a soluções que alberguem a livre expressão das partes.

Historicamente, o processo laboral do Brasil não conheceu uma gestão de pessoas que permitisse a participação democrática de seus atores, tendo sido marcado pela supressão da liberdade individual e posteriormente pela dominação econômica, perpetuando profundas desigualdades sociais.

A escravidão, base dos primeiros passos do Brasil na produção agrícola e mineradora, causou agudas marcas na forma de tratamento dos trabalhadores do país. Como consequência, já na era industrial, perdeu-se sistemas de dominação e os trabalhadores eram submetidos a condições precárias de vida e trabalho, sendo que qualquer reação àquela realidade era fortemente reprimida.

Na década de 1930 as primeiras leis protetoras do trabalhador passaram a reconhecer, entre outros benefícios, a possibilidade de organização sindical de trabalhadores, ainda que de forma embrionária e marcadamente controlada pelo Estado. Entretanto, naquele momento a possibilidade de sindicalização dos servidores públicos foi afastada. Seguiu-se um período de traumática ditadura militar que ceifou direitos em todas as esferas e perdurou até a década de 80, quando, com a

redemocratização, foi promulgada a “Constituição Cidadã”, que passou a reconhecer garantias individuais e coletivas dos trabalhadores, incluindo o direito à livre associação sindical e à greve aos servidores públicos.

O reconhecimento constitucional de direitos aos servidores não garantiu sua imediata aplicação. A política de recursos humanos então adotada evitava o diálogo com o funcionalismo e enfraquecia sua estrutura, gerando descrédito da população e falta de motivação dos quadros funcionais. Nesta ciranda, o serviço público perdeu sua credibilidade e, como consequência nefasta, deixou-se de atender os fins sociais na busca de uma sociedade mais justa e próspera.

Considerando o papel fundamental do servidor público na construção de um novo projeto social, o método estratégico utilizado pelo Governo Federal do Brasil se baseia na política de democratização das relações de trabalho, que pauta-se pelo diálogo permanente entre governo, sindicatos e servidores, aumentando a eficiência e qualidade dos serviços prestados ademais de promover a democracia.

Compreendendo que uma gestão estratégica dá-se a luz da compreensão sistêmica de tudo o que o que envolve o objeto, o governo brasileiro promoveu ações para concretizar o tratamento de conflitos oriundos das relações de trabalho entre servidores e o Estado, dignificar a função pública, fortalecer a força de trabalho, primar pela modernização de sistemas e processos e trazer o debate sobre a excelência por mérito à luz de uma política democrática que observa os preceitos do Estado de Direito.

## **PALAVRAS CHAVES**

**GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS – RECURSOS HUMANOS – DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO – TRATAMENTO DE CONFLITOS – SERVIDORES PÚBLICOS - GOVERNO FEDERAL – MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE - BRASIL**

### ***A Democratic Human Resource Management: a strategic approach***

*The strategic model of Human Resources Management adopted by Brazilian Federal Government is based on the policy of democratization of labor relationship between public servants and State, which aims to provide high quality public services.*

*Focused on results, Brazilian Government defends an innovative human resources managing method that dignifies public servants, reinforces production and avoid workers lawsuits against the government, promoting continuous improvement of public service rendered to the population – after all, the main target of a democratic government. The provision of a better public service is the most effective way toward achieving the “common good”, strengthening the ideal of a fairer and more equal society.*

*This is not an easy task. The work process in Brazil has never enabled the democratic participation of its stakeholders. This process has always been acknowledged by individual liberty suppression and economic domination. For four hundred years, slavery was the basis of the economy*



*and, with the end of this abominable system, the Industrial Revolution was not a relief in the exploitation of workers.*

*The first Brazilian law regarding workforce protection was created in the 1930s, but, although, it wasn't extended to public employees. The military dictatorship in the 1960s blocked any probability of evolution in this matter. Democracy came back in the 80s with a new Constitution, recognizing, in addition to a large list of security to regular workers, the extension of the right to unionization and strike to public servants. Unfortunately, it did not ensure the immediate application of these rights because government policy at that time avoided the dialogue and collective bargaining between government, workers and society.*

*The lack of dialogue weakened public service and the result was unmotivated staff and population distrust. Therefore, public service became discredited and, as a harmful consequence, unable to promote an equal and just society.*

*As public servants are a fundamental role in the construction of a innovate social project, the Government Human Resources program is based on democratic relationships, guided by dialogue between government, unions and servers, in order to increase efficiency and quality of services, in addition to promote democracy.*

*As a conclusion, considering that a "human resources strategic management" depends on the comprehension of the whole system, Brazilian Government is achieving to deal with conflicts between servers and State, dignifying civil service, strengthening its workforce, updating its methods and processes and debating the performance valuation regarding a democratic view and respecting law percepts.*