



Ministério da Educação – MEC
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Universidade de Brasília – UNB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP

AMADO JOSÉ BUENO NETTO

**AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS E DIRETRIZES DO SIPEC NO
QUE TANGE À GESTÃO DE PESSOAS EM UM ÓRGÃO
SETORIAL, AO LONGO DOS ÚLTIMOS DOIS ANOS**

Brasília – DF

2015

AMADO JOSÉ BUENO NETTO

**AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS E DIRETRIZES DO SIPEC NO
QUE TANGE À GESTÃO DE PESSOAS EM UM ÓRGÃO
SETORIAL, AO LONGO DOS ÚLTIMOS DOIS ANOS**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública, sob orientação do Professor MSc. Átila Rabelo Tavares da Câmara.

Brasília – DF

2015

**AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS E DIRETRIZES DO SIPEC NO
QUE TANGE À GESTÃO DE PESSOAS EM UM ÓRGÃO
SETORIAL, AO LONGO DOS ÚLTIMOS DOIS ANOS**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão da Disciplina Projeto de Pesquisa em Administração
Pública da Universidade de Brasília do aluno

AMADO JOSÉ BUENO NETTO

Prof. MSc. Átila Rabelo Tavares da Câmara
Professor Orientador

Prof. Dr. Ronni Geraldo Gomes Amorim
Professor Examinador

Brasília, 25 de novembro de 2015.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha esposa, a quem agradeço a dedicação e o apoio durante a sua preparação, e aos meus queridos filhos.

RESUMO

O objetivo geral deste estudo foi investigar de que maneira o modelo de gestão de pessoal do SIPEC influencia na efetividade da entrega de produtos de aposentadoria e pensão produzidos no âmbito de uma setorial do SIPEC sob a perspectiva de seus servidores, por meio de comparação das políticas públicas concernentes a esses assuntos previdenciárias formuladas pelo órgão central do SIPEC, com a sua aplicabilidade na prática no âmbito de uma setorial, avaliando se essa modelagem de sistemas do SIPEC efetivamente uniformiza a aplicação e o cumprimento da legislação de recursos humanos e se alcança os resultados propostos pela organização, com a execução das tarefas de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais. Buscou-se nas teorias de Administração Pública a fundamentação para o modelo de gestão vigente no Governo Federal, principalmente as formuladas por estudiosos como Matias-Pereira (2014) e Paludo (2012). A pesquisa foi realizada em campo, com coleta de dados na forma de entrevistas parcialmente estruturadas, com os servidores de um órgão setorial do SIPEC, e com pesquisa documental, principalmente no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no qual a Secretaria de Gestão Pública, que é o órgão central do SIPEC, é vinculada. Foram entrevistados quatro servidores da setorial, visando identificar suas percepções em relação ao modelo de gestão de pessoal, o SIPEC, adotado no âmbito do Governo Federal, e quanto a sua efetividade. Os resultados apontam que os servidores pesquisados o concebem com um modelo efetivo, pois alcança uniformização na aplicação de normas e de procedimentos. Foi percebido que esse modelo organizacional influencia o trabalho dos servidores, pois direciona a conduta e a maneira de agir dos executores. A pesquisa demonstrou que o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, concebido em 1970, alcança a padronização no âmbito do SIPEC, bem assim que não há, ainda, como mensurar se os resultados alcançados com esse modelo são satisfatórios e atendem aos anseios do Governo Federal e da sociedade.

Palavras-chave: SIPEC, estrutura organizacional, gestão de pessoas.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gênero dos entrevistados.....	39
Gráfico 2 – Formação educacional dos entrevistados.....	40
Gráfico 3 – Cargos ocupados pelos entrevistados.....	40
Gráfico 4 – Faixa etária dos entrevistados.....	40
Gráfico 5 – Tempo de cargo dos entrevistados.....	41

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais diferenças entre a APB e APG.....	20
Quadro 2 – Principais diferenças entre a Gestão de RH na APB e na APG.....	31

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APB – Administração Pública Burocrática

APG – Administração Pública Gerencial

APP – Administração Pública Patrimonialista

CONLEGIS – Sistema de Consulta de Atos Normativos da Administração Pública Federal

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PPP – Parceria Público-Privada

SEGEP/MP – Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

SISAC – Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	09
1.1. Contextualização do problema de pesquisa	10
1.2. Objetivo	11
1.2.1. Objetivo geral	11
1.2.2. Objetivo específicos	12
1.3. Justificativa	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1. Conceito de gestão pública	14
2.1.1. Conceitos relevantes	15
2.2. Paradigmas da gestão pública brasileira	15
2.2.1. Administração pública patrimonialista	16
2.2.2. Administração pública burocrática	16
2.2.3. Administração pública gerencial	18
2.2.3.1. Diferenças entre a APB e a APG	20
2.3. Reformas administrativas do Estado brasileiro	21
2.3.1. Reforma administrativa de 1967	22
2.3.2. Reforma administrativa gerencial	24
2.4. Gestão de pessoas na Administração Pública	27
2.4.1. Evolução da gestão de pessoas na Administração Pública	28
2.4.2. Abordagem contemporânea de gestão de pessoas na Administração Pública	32
2.4.3. Gestão estratégica de pessoas na Administração Pública.....	33
3. METODOLOGIA	37
3.1. Tipo e técnicas de pesquisa	37
3.2. Caracterização da organização pesquisada	38
3.3. Seleção dos participantes	39
3.4. Procedimentos de coleta de dados	41
3.5. Análise dos dados	41
3.6. Limitações do estudo	43
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	44
4.1. Cruzamento de dados de entrevistas	44
4.2. Cruzamento de dados de entrevistas e pesquisa documental	47
4.3. Reflexões acerca da efetividade do SIPEC	50

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56
APÊNDICES	60
Apêndice 1 – Roteiro de entrevista	60

1. INTRODUÇÃO

A organização e o funcionamento da Administração Pública, seus modelos jurídico-institucionais, como às estruturas organizacionais, são fatores que podem levar ao sucesso ou ao fracasso das políticas públicas.

A sociedade vem exigindo do poder público uma atuação cada vez mais alinhada para o alcance de resultados. Portanto, não basta atuar de forma a obter a melhor relação custo-benefício se os resultados almejados não forem alcançados e se não atenderem necessidades legítimas. Assim, a Administração Pública, para fazer frente à escassez de recursos, aos problemas sociais emergentes, maiores e mais complexos a cada dia, e à necessidade de combater a corrupção e o nepotismo, busca modelos organizacionais e de gestão que sejam mais adequados para a sua condução e para o alcance dos seus objetivos.

A organização das estruturas de gestão de pessoas no serviço público, nesse contexto, assume papel primordial na execução de políticas públicas e, ao longo da história, vem sendo reinventada pelos gestores públicos.

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva avaliar a efetividade do atual modelo de organização de gestão de pessoal do serviço civil do Poder Executivo Federal, o qual é denominado de Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, sob a perspectiva dos servidores públicos de um órgão setorial do SIPEC, tendo como escopo a execução das matérias previdenciárias de aposentadoria e pensão.

O trabalho visa explorar se o modelo de organização adotado pelo Poder Executivo Federal, sob a forma de sistema das atividades auxiliares, especificamente a de pessoal, comuns a todos os órgãos da Administração, com coordenação central, que objetiva a aplicação das políticas públicas e das diretrizes uniformemente, de fato imprime o máximo rendimento e reduz os custos operacionais do Estado.

Dentro de uma perspectiva histórico-evolutiva o estudo conceitual dos modelos teóricos de gestão aplicada na Administração Pública brasileira parte do patrimonialista, passa pelo burocrático e, por fim, chega ao modelo gerencial, que explica o atual modelo de sistemas de gestão pública adotado e permite compreender como esse modelo organizacional, que foi criado como centralizado, pode ser considerado atualmente como flexível, capaz de oferecer autonomia aos gestores públicos na administração de recursos humanos.

O presente trabalho divide-se em três partes, sendo que a primeira trata da contextualização, da justificativa e dos objetivos propostos da pesquisa, a segunda parte

contém o referencial teórico, que elenca as teorias necessárias à discussão do objeto, a terceira parte traz a metodologia, os resultados e a respectiva análise.

1.1. Contextualização do problema de pesquisa

Doravante chamar-se-á o órgão setorial do SIPEC pesquisado de Instituição Setorial do SIPEC.

O órgão central do SIPEC é a Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEGEP/MP, a qual compete formular políticas e diretrizes para a gestão pública, no âmbito da Administração Pública Federal, compreendendo, dentre outras, a gestão de pessoas, como no aspecto previdenciário, no qual se incluem as matérias aposentadoria e pensão.

Portanto, em face de imposição legislativa, cabe ao órgão setorial a aplicação uniforme das políticas públicas e diretrizes formuladas pelo órgão central do SIPEC.

O SIPEC efetivamente foi instituído com a edição do Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, fruto da reforma administrativa promovida pelo Estado com a publicação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, quando o modelo teórico de Administração Pública predominante no Brasil era o burocrático.

O modelo teórico burocrático foi concebido por Max Weber como a “organização por excelência” (PALUDO, 2012, p. 59) pelas características que possui, como: caráter legal das normas, rotinas e procedimentos padronizados, caráter racional e divisão do trabalho. Todavia, apresentou disfunções, em razão do excesso de regras e regulamentos, da rigidez dos procedimentos, do descaso pelo usuário dos serviços públicos.

Ademais, o art. 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a Administração Pública obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, ou seja, vincula as ações do gestor público a norma.

Todavia, o modelo teórico de Administração Pública predominante no Brasil atualmente é o gerencial, que possui características como a garantia de autonomia do administrador na gestão, dentre outras, dos recursos humanos que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos propostos, com cobrança *a posteriori* dos resultados.

Nesse contexto, considerando que a legislação que criou o SIPEC não sofreu alterações significativas, mantendo a sua essência inicial, a presente pesquisa buscará compreender a organização e o funcionamento da Administração Pública, em especial no que

se refere aos modelos jurídico-institucionais, especificamente às estruturas organizacionais adotadas atualmente pelo Poder Executivo Federal para gestão de pessoal, tendo como escopo um órgão setorial do SIPEC, e avaliar se essas são capazes de responderem as necessidades do Estado.

Tendo em vista que esse modelo de organização das atividades de Administração de Pessoal do Serviço Civil do Poder Executivo na forma de sistema possui amplo alcance, delimitou-se o espaço de pesquisa ao âmbito da Instituição Setorial do SIPEC, especificamente à uma unidade que executa as atividades de concessão e manutenção de aposentadorias e pensões.

Assim, a presente pesquisa visa comparar às políticas públicas concernentes as matérias previdenciárias de aposentadorias e pensões formuladas pelo órgão central do SIPEC, com a sua aplicabilidade na prática no âmbito da Instituição Setorial do SIPEC, analisando a luz da literatura de Administração Pública se essa modelagem de sistemas do SIPEC efetivamente uniformiza a aplicação e o cumprimento da legislação de recursos humanos, e se alcança os resultados propostos pela organização, com a execução das tarefas de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais.

Por meio de pesquisa documental e entrevistas, objetiva-se avaliar a efetividade do atual modelo de organização de gestão de pessoal do serviço civil do Poder Executivo Federal, sob a perspectiva dos servidores públicos da Instituição Setorial do SIPEC, tendo como prisma a execução das matérias previdenciárias de aposentadoria e de pensão, por meio da análise e da comparação das políticas e diretrizes formuladas pelo órgão central do SIPEC, com as suas aplicações na prática e os respectivos resultados no âmbito dessa setorial.

Por todo exposto, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: De que maneira o modelo de gestão de pessoal do SIPEC influencia na efetividade da entrega de produtos de aposentadorias e pensões produzidos no âmbito da Instituição Setorial do SIPEC sob a perspectiva de seus servidores?

1.2. Objetivo

Para que o problema de pesquisa seja alcançado, são consignados nesta seção os objetivos do estudo.

1.2.1. Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho é o de investigar a repercussão que o modelo de gestão de pessoal adotado no âmbito do SIPEC acarreta na execução das atividades relacionadas à concessão e manutenção de aposentadoria e pensão no âmbito da Instituição Setorial do SIPEC na perspectiva de seus servidores, ao longo dos últimos dois anos.

1.2.2. Objetivos específicos

- Caracterizar os pressupostos que oferecem sustentação teórica à opção pelo modelo de organização de administração de pessoal do serviço civil do Poder Executivo Federal em sistema.
- Descrever a experiência de um órgão setorial do SIPEC na execução das políticas de gestão de pessoal no aspecto previdenciário de concessão e manutenção de aposentadorias e pensões.
- Caracterizar as principais atribuições de um órgão setorial do SIPEC.
- Realizar entrevistas junto aos servidores selecionados e coletar dados para pesquisa documental, analisando os de modo inter-relacionado.
- Identificar a influência de fatores que interferem nas percepções dos servidores de um órgão setorial acerca da dinâmica da gestão de pessoal adotada no âmbito do SIPEC.

1.3. Justificativa

O tema modelo de organização em sistemas no âmbito do Governo Federal tem relevância em razão da pouca capacidade do Estado de implementar políticas públicas, possivelmente pelo esgotamento do atual modelo de arranjo estatal, fato que gera dificuldades para a ação tempestiva e com qualidade nos atendimentos às demandas sociais, maiores e mais complexas a cada dia.

Portanto, vislumbra-se como necessária a discussão em torno dos formatos jurídico-institucionais da Administração Pública, no que tange aos marcos conceitual e legal, com foco na criação de condições necessárias para que as organizações públicas cumpram seu papel perante a sociedade. Assim, a organização das estruturas de gestão de pessoas no serviço público, nesse contexto, assume papel primordial na execução de políticas públicas, devendo sua arquitetura institucional estar alinhada com os objetos finalísticos do Estado, no intuito de construir e reforçar canais que possibilitem efetividade no atendimento ao cidadão.

O Governo Federal tem seus modelos jurídico-institucionais das organizações públicas definidos pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, sob a forma de sistemas das atividades auxiliares, dentre elas a de pessoal, comuns a todos os órgãos da Administração, com coordenação central, que objetiva a aplicação das políticas públicas e das diretrizes uniformemente.

Tendo em vista que o modelo de organização em sistemas possui amplo alcance, delimitou-se o espaço de pesquisa ao atual modelo de organização de gestão de pessoal do serviço civil do Poder Executivo Federal, o qual é denominado de Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, com escopo em um órgão setorial do SIPEC, especificamente a uma unidade que executa as atividades de concessão e manutenção de aposentadorias e de pensões.

Logo, o presente trabalho aborda temas relacionados à gestão pública, à gestão de pessoas, que, por serem complexos, desafiam os gestores públicos e a comunidade acadêmica. Contudo, apesar da relevância social e da importância para o Estado, à literatura acadêmica sobre esses temas ainda é escassa.

Ademais, como o estudo aborda o problema de pesquisa na perspectiva de quem executa políticas públicas, na prática de uma instituição, pode contribuir para a discussão do que há de peculiar nesse campo teórico e, conseqüentemente, para a construção de um conjunto de conhecimentos característicos da Administração Pública, com possíveis avanços.

Como enfatiza Schommer (2003), a compreensão dos fenômenos organizacionais que compõem o campo da gestão pública sob a perspectiva institucional pode gerar frutos relevantes para a teoria quanto para a prática organizacional, constituindo-se em campo fértil e desafiador para os estudiosos, em face da complexidade das instituições e das mudanças ocorridas no Brasil.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são abordados os pressupostos teóricos que servem de base para a compreensão do modelo de organização adotado pelo Poder Executivo Federal para gestão de pessoas em sistemas.

Desse modo, este capítulo está estruturado em quatro seções. A seção 2.1. conceitua a gestão pública. Em seguida, a seção 2.2. caracteriza na perspectiva histórico-evolutiva os paradigmas da gestão pública brasileira. Na sequência, a seção 2.3. descreve as reformas administrativas do Estado brasileiro a partir do Decreto-Lei nº 200, de 1967, dando ênfase a reforma denominada Administração Pública Gerencial, que é o modelo preponderante de gestão vigente. Por fim, a seção 2.4. traz a definição e as principais abordagens de gestão de pessoas na perspectiva contemporânea da Administração Pública.

2.1. Conceito de gestão pública

O conceito de gestão é definido por Junquillo (2001, p. 306) como “[...] ‘prática social’ capaz de integrar, em seu bojo, questões inerentes aos dilemas éticos e políticos aos quais as organizações e os seus gestores são submetidos no dia-a-dia”.

Enfatiza Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 10) que a Administração Pública é, em sentido amplo, “[...] o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”.

Por sua vez, Matias-Pereira (2014, p. 126) conceitua a Administração Pública “[...] como o aparelho do Estado organizado com a função de executar serviços, visando à satisfação das necessidades da população”.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE define a Administração Pública como aparelho do Estado, o qual é formado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos, bem como “[...] é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar” (BRASIL, 1995, p. 16).

Sustenta Paludo (2012, p. 20), que a Gestão Pública é “[...] todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos [...]” para a consecução de seus objetivos, como “[...] a promoção do bem comum da coletividade”.

O principal objetivo da Administração Pública é a dignidade da pessoa humana, portanto é seu dever assegurar a todos o acesso à cidadania. Para isso, o Estado direciona sua ação a garantir direitos, ofertar serviços e distribuir recursos, nos seus limites e possibilidades (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 2).

Segundo Costin (2010, p. 27) a Administração Pública envolve o conjunto de órgãos e entidades, de servidores e de procedimentos utilizados pelo Estado, para realização de suas funções econômicas e de seus papéis atribuídos pela sociedade em dado momento histórico em consideração.

A seguir serão apresentados conceitos relevantes presentes no campo da gestão pública brasileira.

2.1.1. Conceitos relevantes

Eficiência pode ser entendida como a forma correta de praticar ações e/ou realizar atividades que se propõe da melhor maneira possível, para tanto, utiliza-se de métodos e de procedimentos internos. Portanto, é uma relação técnica entre entradas e saídas, como uma relação entre custo e benefício, como o esforço e o resultado, a receita e a despesa (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 76).

Eficácia pode ser entendida como a capacidade de uma organização satisfazer uma necessidade ou desejo da sociedade por meio de seus produtos. Portanto, é a forma correta de praticar ações e/ou realizar atividades que atendam as demandas de seus parceiros (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 76).

Matias Pereira (2014, p. 76) entende que “[...] a eficiência está relacionada ao método com o qual realizamos as ações pretendidas, eficácia diz respeito ao resultado final da ação (alcançou-se ou não o objetivo pretendido) e efetividade corresponde ao grau de qualidade do resultado obtido”.

No intuito de entender a opção do Governo Federal pelo modelo de organização de atividades de apoio, como a de pessoal, em sistemas estruturadores, adiante serão abordados os pressupostos teóricos que servem de base para essa reflexão.

2.2. Paradigmas da gestão pública brasileira

Partindo-se de uma perspectiva histórica, a Administração Pública brasileira evoluiu através de três modelos básicos: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial, que “[...] se

sucedem no tempo, sem, no entanto, que qualquer uma delas seja inteiramente abandonada” (BRASIL, 1995, p. 20).

2.2.1. Administração pública patrimonialista

O patrimonialismo surge no Brasil Colônia, perpassa a época do Império e continua como modelo preponderante de gestão até a República Velha. Nesses períodos, “O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade” (BRASIL, 1995, p. 21).

Na Gestão Pública Patrimonialista, o “[...] Estado funciona como uma extensão do poder do soberano [...]”, “Os cargos são considerados prebendas. Os funcionários públicos gozavam de *status* de nobreza real. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*”, (BRASIL, 1995, p. 20), de modo que “O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 9)

As principais características desse modelo, segundo Paludo (2012, p. 53), são:

- confusão entre a propriedade privada e a propriedade pública;
- impermeabilidade à participação social-privada;
- endeusamento do soberano;
- corrupção e nepotismo;
- caráter discricionário e arbitrário das decisões;
- ausência de carreiras administrativas;
- desorganização do estado e da Administração;
- cargos denominados prebendas ou sinecuras;
- descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais.

De acordo com Max Weber (1999), falta ao quadro administrativo patrimonialista, em seu tipo puro, a competência fixa segundo regras objetivas; a hierarquia racional fixa; a nomeação regulada por contrato livre e o ascenso regulado; a formação profissional; o salário fixo e pago em dinheiro.

Nesse modelo de gestão, o Estado não pensava na coletividade, com isso não prestava serviços sociais, relegando ao descaso à população. Contudo, o desenvolvimento industrial, a urbanização acelerada e as novas demandas da sociedade causaram crises nos governos e, por consequência, obrigaram a adoção de um novo modelo de gestão, capaz de responder aos desejos e necessidades da nova burguesia, industrial e comercial, e da população (PALUDO, 2012, p. 52 - 53), o qual será abordado na sequência.

2.2.2. Administração pública burocrática

A Administração Pública Burocrática, concebida por Max Weber, surge na segunda metade do século XIX, com o objetivo de suprir a necessidade de impor uma administração adequada aos novos desafios do Estado moderno, por meio de uma gestão mais racional e impessoal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialistas, no momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, quando o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado e passa a cobrá-lo por serviços sociais (BRASIL, 1995, p. 20 - 21).

Afirma Weber (1999), quanto às características dos funcionários que compõem o quadro administrativo em uma burocracia de modelo puro: são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo; possuem uma estrutura hierarquia rigorosa; são nomeados com competências funcionais fixas estabelecidas em um contrato; são selecionados segundo a qualificação profissional; têm remuneração fixa em dinheiro, a qual é a principal senão única fonte de renda; evoluem na carreira, por tempo de serviço ou eficiência; trabalham em separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação do cargo; e são submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e de controle do serviço.

Portanto, os princípios orientadores desse modelo, conforme destaca Matias-Pereira (2014, p. 127), são o desenvolvimento, a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal.

Compreende Chiavenato (2012) que a burocracia é uma maneira de organização humana baseada na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos.

A burocracia emerge no Brasil no período militar e se desenvolve em plena ditadura. A primeira fase corresponde ao período de 1930 a 1945, e a segunda fase estendeu até as vésperas da reforma gerencial (PALUDO, 2012, p. 58).

Na burocracia os controles administrativos visando a evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*, pois há uma desconfiança essencial nos administrados públicos e nos cidadãos, justificando, portanto, os controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal e no atendimento a demandas (BRASIL, 1995, p. 21).

Por outro lado, o controle, a garantia do poder do Estado, transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade (BRASIL, 1995, p. 21).

Desse modo, o modelo burocrático, apoiado em normas rígidas e centralizado, tornou-se, em razão de suas disfunções, inadequado aos interesses da população, porquanto suas regras passaram a se sobrepor aos interesses da sociedade e, em decorrência, impôs a

necessidade de reforma do serviço público, visando tornar efetiva a ação da organização estatal (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 127 - 128).

2.2.3. Administração pública gerencial

O patrimônio público do Estado, enquanto coisa pública, deve ser de todos e para todos, sendo sua obrigação atender às demandas dos cidadãos. Assim, é necessária a criação de instrumentos que visam à elevação do desempenho de organismos públicos, para que sejam alcançados os resultados e a satisfação do cidadão. Portanto, com essa máxima, o propósito da reforma gerencial é o aumento da capacidade administrativa visando à satisfação do cliente que utiliza os serviços públicos. Essa capacidade institucional é fruto de estímulos de cooperação, de formulação e de implantação sustentada das decisões governamentais (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 4).

Nesse contexto, a Administração Pública Gerencial surge no Brasil no século XX, quando o país passa a ser democrático, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo burocrático (BRASIL, 1995, p. 21).

Assim, em face da ineficiência do modelo de gestão anterior, incapaz de dar ao Estado a agilidade necessária e proporcionar os meios de atendimento às demandas sociais, tem-se, em decorrência, o processo de transformação, por meio de reforma administrativa, do modelo burocrático em gerencial (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 128).

Com isso, busca-se redesenhar as instituições públicas e as práticas administrativas, via de regra oriundas da iniciativa privada, para que sejam suficientemente abertas e transparentes, como forma de garantir o interesse coletivo na produção de bens públicos pelo Estado, e abole-se, conseqüentemente, a abordagem que objetivava o alcance da racionalidade perfeita (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 10).

Esse modelo de gestão pauta-se na eficiência, na qualidade da prestação de serviços públicos, no controle dos resultados e no desenvolvimento de uma cultura gerencial do Estado, propondo a redução de custos e o incremento de qualidade nos serviços ao seu beneficiário, o cidadão. Nesse contexto, os resultados da ação estatal são considerados bons porque as necessidades do cidadão estão sendo atendidas, não mais porque os processos administrativos são controlados e seguros (BRASIL, 1995, p. 21 - 23).

O modelo gerencial prioriza de modo consistente os esforços para o atendimento das necessidades do cidadão, razão essa que, para Matias-Pereira (2014), possui os seguintes princípios:

- Velocidade e agilidade de resposta do prestador de serviços.
- Utilização de sistemas flexíveis de atendimento ao cidadão, com maiores condições de atendimento segmentado ou personalizado, em substituição à prestação de serviços padronizada.
- Busca da excelência dos serviços com o estabelecimento de padrões e metas de qualidade de atendimento.
- Manutenção de canais de comunicação com os usuários.
- Avaliação da qualidade dos serviços prestados.

A estratégia no gerencialismo é voltada para a definição precisa de objetivos que o gestor público deverá atingir no âmbito de sua unidade organizacional, garantindo-lhe a autonomia necessária na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados. O Estado passa a controlar ou cobrar *a posteriori* os resultados dos responsáveis por tais incumbências. Ademais, para o alcance desse feito, no plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais (BRASIL, 1995, p. 22).

As características mais relevantes da administração gerencial, segundo Costin (2010, p. 34 - 35), são:

- sistemas de gestão e controle centrados em resultados e não mais em procedimentos;
- maior autonomia gerencial do administrador público;
- avaliação (e divulgação) de efeitos/produtos e resultados tornam-se chaves para identificar políticas e serviços públicos efetivos;
- estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas, permitindo maior rapidez e economia na prestação de serviços e a participação dos usuários;
- contratualização de resultados a serem alcançados, com explicitação mais clara de aportes para sua realização;
- incentivos ao desempenho superior, inclusive financeiros;
- criação de novas figuras institucionais para realização de serviços que não configuram atividades exclusivas do Estado, como PPP (parcerias público-privadas) e Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) que podem estabelecer parcerias com o poder público.

O PDRAE consigna que o Estado gerencial contemporâneo se contrapõe ao formalismo e ao rigor técnico presentes na ideologia burocrática, pois o seu paradigma reside na confiança e na descentralização da decisão, que exige formas flexíveis de gestão, as quais são alcançadas com mudanças estruturais e com incentivos à criatividade. Assim, o Estado torna-se mais “[...] capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público” (BRASIL, 1995, p. 23 - 24).

2.2.3.1. Diferenças entre a APB e APG

De acordo com Bresser-Pereira (1998, p. 10), a Administração Pública Gerencial, no sentido amplo, se fundamenta na concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto que a administração pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário.

O modelo de gestão gerencial, embora apoiado no anterior, apresenta diferenças de princípios e de pressupostos em relação ao modelo burocrático, distanciando-se, principalmente, na visão de funcionários, de Estado e de sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 128), conforme o quadro abaixo.

Quadro 1 – Principais diferenças entre a APB e APG.

Administração Burocrática	Administração Gerencial
<ul style="list-style-type: none"> i. É autorreferente e se concentra no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida. ii. Acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir. iii. Assume que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos, com o controle de procedimentos. iv. Não existe confiança. v. É centralizadora, autoritária. vi. Prega o formalismo, rigidez e o rigor técnico. 	<ul style="list-style-type: none"> i. É orientada para o cidadão, voltada para o consumidor, e se concentra nas necessidades e perspectivas desse consumidor, o cliente-cidadão. O administrador público preocupa-se em oferecer serviços, e não em gerir programas; visa atender aos cidadãos, e não às necessidades da burocracia. ii. Pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, no qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas. iii. Parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, e sim outros meios, como indicadores de desempenho, controle de resultados, etc.. iv. A confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas. v. Prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores. vi. Preza os princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas,

	descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação.
--	---

Fonte: Matias-Pereira (2014, p. 129), com adaptações.

2.3. Reformas administrativas do Estado brasileiro

A reforma, ou modernização, administrativa consiste num processo voluntário induzido de transformação do aparelho administrativo, que não é decorrente de sua evolução natural, para que um Estado se constitua efetivo no campo socioeconômico, visando minorar as desigualdades e promover o desenvolvimento (BRASIL, 1993, p. 112).

Como reforma do Estado entende-se um projeto político amplo que diz respeito à sociedade organizada, enquanto que a reforma do aparelho, ou administrativa, do Estado está orientada apenas para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para cidadania (CHIAVENATO, 2008, p. 102).

O entendimento presente no PDRAE é no sentido de que a reforma do aparelho do Estado não pode ser concebida fora da perspectiva de redefinição do papel da Administração Pública e, para sua compreensão, devem ser reconhecidas as modificações observadas em suas atribuições ao longo do tempo, (BRASIL, 1995, p. 20).

Na tentativa de reestruturar e modernizar a máquina do Estado, a Administração Pública brasileira passou por três grandes reformas. A primeira foi a Reforma Burocrática de 1936, inspirado no modelo weberiano. A segunda foi a reforma efetuado no Decreto-Lei nº 200, de 1967. Ambas foram efetuadas no contexto de ditadura militar, portanto não houve o debate com a sociedade. Por fim, a terceira reforma iniciou-se em 1995, em um contexto democrático, e foi pensada para o cidadão, ou seja, no atendimento de suas necessidades de maneira eficiente e eficaz (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 03).

Logo, como a organização das atividades auxiliares em sistemas pelo Governo Federal foi efetuada com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 1967, e considerando o objetivo deste trabalho, a abordagem desse assunto parte da vigência desse dispositivo legal, perpassa no tempo, até alcançar a reforma gerencial vigente.

Ressalta Matias-Pereira (2014, p. 104) que compreender a relação entre as concepções políticas, sociais e econômicas da reforma do Estado e o seu papel no estabelecimento e implantação de políticas públicas é relevante. Assim, a próxima seção aborda, na perspectiva histórico-evolutiva, essas concepções.

2.3.1. Reforma administrativa de 1967

A reforma administrativa no Brasil desenvolvimentista efetuada pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, buscou romper a rigidez burocrática, constituindo-se um marco, por ser o primeiro momento da administração gerencial no país (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 107), em razão da ênfase dada à descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, tida com mais eficiente que a administração direta, considerada rígida, bem assim da instituição como princípios norteadores de racionalidade administrativa o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 11).

O paradigma gerencial da época promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, promovendo grande expansão das empresas estatais e das fundações. Assim, com a flexibilização da administração do Estado buscava-se uma maior eficiência nos serviços e nas atividades econômicas, e, também, o seu fortalecimento político, por intermédio de alianças com os altos escalões estatal, civil, militar, e a classe empresarial (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 108).

O art. 30 desse Decreto-Lei dispôs sobre a organização sob a forma de sistema das atividades, dentro outras de pessoal, comuns a todos os órgãos da Administração Pública, com coordenação central, ou seja, subordinando-os à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, bem assim determina aos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas a atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração (BRASIL, 1967). Assim, com a edição do Decreto nº 67.326, de 1970, instituiu-se o SIPEC.

Komatsu (2012, p. 65) entende que esses sistemas, de fato, definem a sistemática de trabalho para cada atividade e formam a base de sustentação da máquina administrativa Federal, por isso são chamados de sistemas estruturadores, em face da integração de todos os órgãos e entidades. É um sistema hierarquizado que atribui a cada integrante do sistema uma denominação e competências próprias, como o órgão central (coordenador e supervisor do sistema), setoriais (ministérios), seccionais e correlatos (entidades autárquicas, fundacionais e empresariais).

Todavia, as reformas operadas pelo Decreto-Lei em comento não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, coexistindo no Estado, de um lado,

núcleos de eficiência e competência na administração indireta, de outro lado, modelos ineficientes e atrasados na administração direta (BRASIL, 1995, p. 26).

Ademais, a maneira adotada de gerir o Estado militar foi no sentido de priorizar nos escalões superiores da administração os quadros das empresas estatais, em detrimento as carreiras de gestores públicos concursados, o que enfraqueceu o núcleo burocrático ou central da Administração Pública (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 108).

O Decreto-Lei nº 200, na visão de Bresser-Pereira (1998, p. 11), teve consequências inesperadas e indesejáveis, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta, fomentou sua rigidez. Por sua vez, a crise política do regime militar, em meados da década de 1970, agravou ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração, culminando no fracasso dessa reforma.

O esgotamento do modelo de intervenção estatal ocorre com a crise do petróleo, ocorrida em 1973, que pôs fim à era de prosperidade brasileira, quando houve elevadas taxas de crescimento econômico (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 112).

Houve tentativas modernizadoras na década de 1970, com a criação da Secretaria de Modernização buscou-se implantar novas técnicas de gestão, principalmente de recursos humanos, que não prosperaram. Posteriormente, na década de 1980, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização tentou-se, de forma frustrada, revitalizar e agilizar as organizações do Estado, por meio do combate dos excessos da expansão da administração descentralizada estimuladas pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967 (BRASIL, 1995, p. 26).

A crise do Estado foi agravada, de acordo com Matias-Pereira (2014, p. 112 - 113), por quatro fatores:

1. Crise econômica mundial – iniciada em meados dos anos 1970 e agravada ao longo dos anos 1980. Observa-se que, a partir de 1979, o padrão de crescimento baseado no financiamento externo ou estatal, por meio do investimento direto do Estado ou do investimento privado subsidiado, que havia prevalecido durante a década de 1970, entrou em crise, quando o fluxo de financiamento externo líquido cessou em 1982. Diante desse novo cenário, as economias da maioria dos países enfrentaram um grande período recessivo, sem o retorno aos índices de crescimento econômico atingidos nas décadas de 1950 e 1960.
2. Crise fiscal do Estado – após várias décadas de crescimento, apoiados no modelo econômico proposto por Keynes, à maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. Na medida em que ficavam mais endividados, os governos tiveram que elevar a carga tributária para cobrir os déficits, mas sem necessariamente manter serviços de qualidade ou até mesmo melhorá-los. Essa situação provocou uma grande revolta nos contribuintes, principalmente porque

eles não conseguiam enxergar uma relação direta entre o acréscimo nos tributos e a melhoria dos serviços públicos. Em outras palavras, havia um problema de conflito de interesses: enquanto os Estados estavam sobrecarregados de atividades e com recursos escassos para este cumprimento, a sociedade organizada não queria perder tudo o que já havia sido conquistado.

3. Crise de governabilidade – os governos mostravam-se incapazes para resolver os problemas econômicos e sociais de seus países, o que levou diversos deles a sofrerem crise de governabilidade.
4. Emergência da globalização e das inovações tecnológicas – as profundas transformações que ocorreram na economia e no setor produtivo também se refletiram no Estado. Com o aumento do número das empresas transnacionais e os grandes fluxos financeiros e internacionais, os Estados nacionais tiveram seus controles enfraquecidos, o que implicou a perda de parcela significativa de poder de definir suas políticas macroeconômicas.

Além disso, o enorme Estado burocrático passa a ser pressionado pelo segmento empresarial a reduzir impostos e a sua participação no mercado de trabalho. Assim, o Estado, por um lado, precisava aumentar suas receitas para cobrir seus *déficits* fiscais, por outro lado, precisava diminuir a carga tributária e sua participação no setor produtivo da economia, possibilitando as empresas, com isso, maior competitividade no mercado, acarretando, por consequência, cortes urgentes de custos, com redução de gastos com pessoal e com aumento da eficiência governamental, porquanto o aparelho estatal precisava ser mais ágil e flexível, tanto no ambiente interno como no externo (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 113).

No âmbito mundial, a partir da década de 1980, observou-se, por partes dos governos, preocupações em empreender esforços para modernizar e agilizar as ações do Estado, que, no entanto, seria possível com uma nova reforma da Administração Pública, ou seja, com a criação de um novo paradigma de gestão. Nesse sentido, busca-se com a reforma do Estado a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial. “Este, pautado em princípios da administração das empresas privadas [...]” (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 113), o qual é descrito na sequência.

2.3.2. Reforma administrativa gerencial

A administração pública gerencial surgiu na década de 1970, como forma de enfrentamento à crise que o modelo burocrático vinha causando aos Estados, decorrentes da falta de adequação às grandes mudanças socioeconômicas dessa época, e como ferramenta de gestão promotora de redução de custos, de aumento de eficiência, e de combate à corrupção originária da velha burocracia (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 114).

Por sua vez, a transição democrática, ocorrida em 1985, apresentou retrocesso na reforma do aparelho do Estado, para o modelo gerencial, pois se traduziu, no plano

administrativo, à volta aos ideais burocráticos da década de 1930, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50 (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 12).

Na transição democrática houve o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e dos ministérios para os partidos da base aliada em troca de apoio político. Ainda, a promulgação da Constituição Federal de 1988 significou um retrocesso, a burocracia, sem precedentes, ocasionando engessamento da administração pública, pois determinou a perda de autonomia do Poder Executivo ao atribuir às fundações e autarquias normas de funcionamento idênticas às que regem a enrijecida administração direta, tirando sua flexibilidade operacional, bem assim com a instituição de regime jurídico único para servidores civis de todos os entes federativos (BRASIL, 1995, p. 28).

Essas distorções provocadas pela Constituição Federal de 1988 resultaram no abandono do modelo de gestão pública gerencial, com a reafirmação dos ideais do modelo burocrático e, com a instituição de uma série de privilégios, que não coadunam com a burocracia, aproximou-se, também, ao modelo patrimonialista, em face da garantia da estabilidade rígida, aposentadoria com proventos integrais, sem levar em conta tempo de serviço e/ou contribuição, aos servidores públicos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

No Governo Collor de Mello houve, em direção à reforma, o desmantelamento da Administração Pública Federal, na tentativa de romper com o modelo desenvolvimentista e interventor, o qual foi substituído pelo modelo neoliberal de Estado mínimo. Portanto, o Governo Collor promoveu uma equivocada e desastrosa reforma, com cortes abruptos de pessoal e com a construção negativa da imagem do serviço público (PALUDO, 2012, p. 101).

Com a saída de Collor, assume o Governo Itamar Franco, que não realizou reforma, apenas recompôs os salários do funcionalismo e dá continuidade ao programa de desestatização iniciada pelo governo anterior (PALUDO, 2012, p. 101).

Desse modo, de acordo com o PDRAE, “O discurso de reforma administrativa assume nova dimensão a partir de 1994, quando a campanha presidencial introduz a perspectiva da mudança organizacional e cultural da administração pública no sentido de uma administração gerencial” (BRASIL, 1995, p. 16).

No Brasil, a reforma gerencial surge efetivamente na década de 1990, como proposta de enfrentamento e superação da crise, por meio forma de reconstrução do Estado, visando o regaste de sua autonomia financeira e de sua capacidade de implementar políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 16).

Em 1995 começa a era Fernando Henrique Cardoso, com o propósito de que o Estado deveria apenas coordenar e regular a economia. Assim, em uma época de globalização da

economia, começa a reforma gerencial brasileira, com o objetivo de tornar o país competitivo mundialmente (PALUDO, 2012, p. 103).

Desse modo, foi criado em 1995 o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE e nomeado o ministro Bresser-Pereira para condução da reforma, que elabora o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que tem como foco tornar o Estado mais eficiente e mais voltado para a cidadania, uma vez que deixa de ser o responsável direto pela produção de produtos, para exercer sua função de promotor e regulador do mercado (PALUDO, 2012, p. 106).

Essa reforma envolveu vários aspectos do Estado, como o ajuste fiscal, visando devolver a governança; a liberalização comercial, que acabou com o protecionismo com a liberação das importações; as privatizações, no intuito de fazer caixa para sobreviver à crise; e a publicização, que transferiu ao setor público não estatal a produção de serviços não exclusivos do Estado, estabelecendo parceria entre o público e o privado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A redefinição do papel do papel do Estado foi concebida, conforme registra o PDRAE, a partir de três dimensões: a institucional-legal, a cultural e a gestão pública (BRASIL, 1995, p. 60).

A dimensão institucional-legal trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade, no intuito de permitir mudanças estruturais no funcionamento do aparelho do Estado, pressupondo a eliminação dos principais entraves de ordem jurídico-legal (BRASIL, 1995, p. 60).

Essa dimensão, visando maior racionalização dos recursos, considerou a ausência de uma política de recursos humanos na legislação brasileira o aspecto mais vulnerável aos efeitos da crise fiscal e da política de ajuste, pois tinha um caráter protecionista e inibidor de espírito empreendedor, devido ao instituto da estabilidade e os critérios rígidos de seleção e contratação de pessoal, os concursos eram realizados sem regularidade e avaliação de necessidade de quadros. Ainda, a extensão do regime estatutário para todos os servidores civis encareceu o custeio da máquina pública. Observou-se, também, que a administração de recursos humanos carecia da existência de um sistema de incentivos para o profissional, sendo patente a ausência de uma política de formação, capacitação permanente e de remuneração condizente com a valorização do exercício da função pública (PALUDO, 2012, p. 109).

Do ponto de vista social, além do desequilíbrio nas remunerações, o sistema previdenciário foi considerado injusto e desequilibrado, pois os benefícios pagos pelo setor público era superiores ao do setor privado, bem como se aposentava servidores em plena

capacidade laborativa, agravado, ainda, pela partição desses tipos de gastos nas receitas da União, que aumentara muito (PALUDO, 2012, p. 109).

A dimensão cultural se empenhou na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, centrada nos resultados por meio de parceria efetiva com a sociedade, e da parceria colaborativa entre gestores e colaboradores, ou seja, criar um Estado voltado para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995, p. 61).

A dimensão gestão pública possibilita concretizar as práticas gerenciais e obtenção de avanços significativos, mesmo com as barreiras legais vigentes. É nessa dimensão que o Estado se demonstra eficiente, eficaz e efetivo (PALUDO, 2012, p. 111).

A gestão pública no modelo gerencial é um elemento central da técnica administrativa de como fazer, com que métodos, de que modo, e sob orientação de quais valores. Portanto, boa gestão é aquela que define objetivos claros, recruta os melhores profissionais, com treinamento permanente, com recompensas motivacionais e autonomia aos executores e, ao final, cobra os resultados (PALUDO, 2012, p. 112)

Com efeito, o foco do Estado passa a ser o cidadão, ou seja, o atendimento de suas demandas sociais básicas, resultado do redirecionamento da sua maneira de atuação, evoluindo de um papel de executor para de promotor do desenvolvimento social e econômico. Enfim, o gerencialismo pensa em um Estado ágil e autônomo, capaz de enfrentar os desafios e os problemas contemporâneos (BRASIL, 1995, p. 60 - 61).

Argumenta Matias-Pereira (2014, p. 130) que o Estado, a partir de sua redefinição, deixa de ser produtor de bens e serviços para desempenhar suas funções precípua, com a transferência das atividades de mercado para o setor privado, concentrando-se nas suas atividades típicas (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 130).

Nesse contexto, a Administração Pública precisa terceirizar serviços não exclusivos, como os serviços sociais e científicos, para o setor privado e para entidades não estatais, como as PPPs, OSs e as OSCIPs, bem como as atividades exclusivas passam a ser de competência das agências executivas e reguladoras (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 131 - 132).

A próxima seção traz a definição e as principais abordagens de gestão de pessoas na perspectiva contemporânea da Administração Pública.

2.4. Gestão de pessoas na Administração Pública

Para Bergue (2010, p. 18), gestão de pessoas no setor público é “[...] esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas,

em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem.”

A Gestão de Pessoas é contingencial e situacional, uma vez que depende, dentre outros, de aspectos como arquitetura organizacional, a cultura corporativa, as particularidades do seu mercado, o negócio da organizacional, a tecnologia utilizada, os processos internos, o estilo de gestão e das características das pessoas que a constituem (CHIAVENATO, 2014, p. 08).

Os recursos humanos utilizados pelo Estado para atingir seus objetivos são denominados de agentes públicos – são todas as pessoas que prestam serviço à Administração Pública (BERGUE, 2010).

Por sua vez, os agentes públicos são classificados em agentes políticos, como os Chefes do Executivo, membros do Legislativo e do Judiciário; em servidores públicos, que prestam serviço ao ente estatal por meio de vínculo laboral, como os servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários; e particulares em colaboração com o poder público, mas sem vínculo empregatício (BERGUE, 2010).

Na sequencia será apresentada a evolução da gestão de pessoas na Administração Pública brasileira.

2.4.1. Evolução da gestão de pessoas na Administração Pública

No Estado brasileiro patrimonialista, devido ao restrito significado de público, não havia a preocupação em gerir pessoas no setor público, nem com o bem-estar dos funcionários públicos (OLIVEIRA; MEDEIROS, 2011, p. 15).

Nessa época o pensamento gerencial administrativo era o clássico, com sua abordagem mecanicista, influenciada com as obras de Frederick Taylor, Henry Ford e Henry Fayol, no qual as organizações convergiam seus esforços à eficiência produtiva, com foco nos processos de trabalho, nos instrumentos e nos mecanismos de controle e de medida de desempenho, que considerava o trabalhador como um homem econômico – não participava do processo de produção com sua capacidade de pensar e era movido a salário (OLIVEIRA; MEDEIROS, 2011, p. 14).

Esclarecem Oliveira e Medeiros (2011, p. 14) que os capatazes, responsáveis pela contratação e demissão do empregado da fábrica, desenvolviam as gestões de recursos humanos nessa época, restrito ao lado econômico da relação com o empregado.

Portanto, os indivíduos eram considerados recursos de produção, juntamente a outros recursos organizacionais, como máquinas, equipamentos e capital (CHIAVENATO, 2014, p. 33).

Na década de 1930 surge a Escola das Relações Humanas, com a experiência de Hawthorne, em Chicago, desenvolvida pelo psicólogo americano Elton Mayo, na qual constatou a influência de fatores sociais e psicológicos na produção, que passou a considerar o indivíduo integrado ao trabalho, o homem social, em substituição das relações impessoais oriundas da Administração Científica. (CHIAVENATO, 2008).

Essa experiência despertou o interesse pela pesquisa do comportamento humano, influenciando importantes estudos, como os de Abraham Maslow, Frederick Herzberg, Douglas MacGregor, dentre outros, que conferiram forma à denominada abordagem comportamental da administração, com significativas contribuições nas áreas de motivação humana, da liderança, da dinâmica do indivíduo e dos grupos no ambiente de trabalho (BERGUE, 2010, p. 53).

Ademais, nesse período o Brasil vivia a política do Estado Novo, as indústrias cresceram, como, também, o movimento dos trabalhadores para a criação de sindicatos, o que ensejou o surgimento das leis trabalhistas, exigindo das organizações a criação de um departamento de pessoal, com funções de recrutamento, seleção, treinamento e remuneração. Todavia, as relações de trabalho no Brasil ainda eram caracterizadas pelo paternalismo e pelos padrões agrícolas de subemprego (OLIVEIRA; MEDEIROS, 2011, p. 16).

No ano de 1930, também, surge no Brasil a abordagem da burocracia, como consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país, quando o Estado assume papel decisivo no mercado, intervindo pesadamente no setor produtivo, que exigiu da Administração Pública um processo de racionalização, traduzindo no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público (BRASIL, 1995, p. 24).

A partir de 1936, sob a influência da teoria da administração científica de Taylor, que deu ênfase à racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos, criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, com o objetivo de realizar a modernização administrativa. Enfim, há o primeiro grande esforço de inovação do serviço público do país, com reformas do sistema de pessoal e a implantação e a simplificação de sistemas administrativos (BRASIL, 1995, p. 24).

Para Bresser-Pereira (1998), o DASP que, em suas funções administrativas, englobava as de um departamento de pessoal, com incumbência de ordem legal, representou, na administração de recursos humanos, a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseado no princípio do mérito profissional. Todavia, embora valorizados o instituto do concurso público, do treinamento, dentre outros instrumentos, não se chegou a ser adotada uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado intervencionista.

A década de 1950 foi de poucas realizações no setor público, limitando-se a estudos e projetos. Esse período foi de grande desenvolvimento de obras de infraestrutura e das grandes burocracias estatais, tendo se estendido até a década de 1980. A característica organizacional era de abordagem sistêmica, inclusive na Administração de Recursos Humanos, que trazia os primeiros cargos de gerência responsáveis pela coordenação do sistema de Recursos Humanos (OLIVEIRA; MEDEIROS, 2011, p. 18).

Nessa época, o grande desafio era criar sistemas administrativos que acelerassem o desenvolvimento e possibilitassem ao país o uso efetivo de recursos. Desse modo, no ano de 1985, o Estado buscou a racionalização das estruturas administrativas e a formulação de políticas de recursos humanos, no intuito de valorizar a função pública e renovar o quadro de pessoal. Assim, criou-se a Secretaria de Administração Pública, a Secretaria de Recursos Humanos e a Fundação Centro de Formação do Servidor Público, para a promoção do desenvolvimento do pessoal do setor público. Buscou-se, também, institucionalizar um sistema de mérito, com a criação do plano de carreira, do Estatuto do Funcionalismo Público e de um plano de retribuição (OLIVEIRA; MEDEIROS, 2011, p. 19).

Na década de 1990, devido às demandas da sociedade que exigiam um aparelho administrativo moderno e eficiente, são dados os primeiros passos para se implantar no Brasil um modelo gerencialista de Administração Pública, pautado em parcerias entre agências públicas e privadas, com inovações gerenciais, como programas de qualidade total e o uso da lógica do empreendedorismo, em face de uma sociedade em rede e de tecnologias avançadas (OLIVEIRA; MEDEIROS, 2011, p. 19).

Para Bergue (2010, p. 189), o traço marcante do paradigma de gestão gerencial “[...] é a acentuada ênfase nos resultados”. Enquanto a organização burocrática centraliza sua ação na definição de processos e rotinas de operação, para consecução de seus objetivos, depositando sobre os meios (processos) os esforços de gestão, na abordagem gerencial essa ênfase é concentrada no alcance dos resultados da ação do poder público.

Atualmente, para fazer frente às novas exigências da sociedade, a abordagem estratégica vindo sendo largamente utilizada no setor público, visando criar novos valores pessoais e organizacionais, por meio do desenvolvimento de tecnologia informacionais, empresas virtuais, cultura corporativa, dentre outras (BERGUE, 2010).

Desse modo, Oliveira e Medeiros (2011) entende que a Administração Estratégica de Recursos Humanos surge nesse contexto, dando ênfase na descentralização da responsabilidade da gestão de pessoas, por meio de terceirização de atividades de recursos humanos, como recrutamento, seleção, pagamento, como a forma de gestão estratégica consagrada no PDRAE, que propôs novas formas contratuais e novos regimes de trabalho.

A gestão estratégica de pessoas é consolidada no setor público com os trabalhos para a implantação de uma gestão por competências com a edição do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006).

O quadro abaixo compara a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro nas abordagens burocrática e gerencial.

Quadro 2 – Principais diferenças entre a Gestão de RH na APB e na APG.

Administração Burocrática	Administração Gerencial
Alto grau de controle e padronização profissional, com clara divisão do trabalho;	Políticas gerais a cargo do poder central – com aplicação da autonomia dos gerentes;
Autoridade compartilhada em certo grau (nível central);	Descentralização para moldar o funcionalismo às exigências reais do serviço;
Estrutura tripartite: corpo político orientador; agência de supervisão das práticas; e órgão específico para controle financeiro;	Gestão da informação e do conhecimento, e implementação de sistemas de informação e de administração financeira sofisticados para controle de custos;
Algum mecanismo de coordenação e pequeno grau de desconcentração;	Treinamento para administrar sistemas e tomar decisões que afetam a gestão de RH;
Emprego estável – ingresso por concurso (em regra) e promoção por antiguidade;	Remuneração por desempenho (teoria), carreiras horizontais, capacitação continuada, realocação de servidores conforme necessidades.

Fonte: Paludo (2012, p. 71), com adaptações.

Adiante serão apresentadas as principais abordagens de gestão de recursos humanos na perspectiva contemporânea.

2.4.2. Abordagem contemporânea de gestão de pessoas na Administração Pública

A sociedade vem exigindo do poder público uma atuação cada vez mais alinhada para o alcance de resultados. Portanto, não basta atuar de forma a obter a melhor relação custo-benefício se os resultados almejados não forem alcançados e se não atenderem necessidades legítimas (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010).

Ademais, entendem Camões, Pantoja e Bergue (2010) que além da eficiência tão perseguida pelas organizações nos últimos tempos, atualmente a eficácia e a efetividade da ação governamental são as palavras de ordem, porquanto os usuários do serviço público têm aumentado o nível de exigência em relação à satisfação de suas demandas. A qualidade e a adequação dos serviços às necessidades dos usuários são hoje aspectos críticos para o bom desempenho de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública.

Por sua vez, Matias-Pereira (2014) salienta que a crescente escassez de recursos em todas as esferas de Governo, a exigência de transparência e de ética, e a necessidade de aproximação do usuário, em relação aos serviços públicos, reforçam a abordagem da eficácia e da descentralização e, conseqüentemente, da flexibilidade, da agilidade e da capacidade de adaptação dessas organizações, exigindo o uso de novas tecnologias, como a da informação, e da modernização da estrutura normativa, organizacional e de pessoal.

Essas transformações representam uma grande mudança no aparelho do Estado, não somente nas formas de estrutura e funcionamento, mas na ressignificação dos sentidos que tanto o servidor quanto a sociedade atribuem ao que é público. Tal quadro tem conduzido às organizações públicas a repensar seus objetivos e a rever suas estruturas e processos para o alcance do desempenho desejado (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010).

Segundo Bergue (2010), as organizações públicas possuem um ambiente complexo e desafiador para a gestão de pessoas, decorrentes de elementos da tradição legalista e formal da gestão pública, oriunda da burocracia profissional, agravado com o contraste da cultura patrimonialista.

Desse modo, segundo Camões, Pantoja e Bergue, (2010), o estilo gerencial brasileiro possui traços autoritários, permeado de relações por vezes excessivamente formais e, paradoxalmente, carentes de padronização.

Nesse contexto organizacional, a estrutura rígida não mais responde ao imperativo de uma realidade complexa e multifacetada, tanto no que diz respeito às demandas sociais ou mesmo dos servidores públicos (BERGUE, 2010).

No plano institucional, opera-se movimento para o qual concorrem as transformações constitucionais operadas desde o final da década de 1990 até recentes atos executivos como os Decretos n^{os} 5.707, de 2006, e 7.133, de 2010, que tratam, respectivamente, dos temas da gestão por competências e da avaliação de desempenho, que são abordados na sequência.

2.4.3. Gestão estratégica de pessoas na Administração Pública

O conceito de gestão estratégica, para Pereira (2012), se refere a um processo que consiste na análise sistemática dos pontos fortes (competências) e fracos (incompetências ou possibilidades de melhorias) da organização, e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de formular (formar) estratégias e ações estratégicas com o intuito de aumentar a competitividade e seu grau de resolutividade.

No planejamento estratégico da organização são definidas as diretrizes para desempenho, a qual é repartida nos diversos níveis organizacionais chegando ao individual. Logo, o desempenho diz respeito somente à organização, mas também às pessoas que nela atuam (CHIAVENATO, 2014).

O modelo de gestão estratégica de pessoas, além de estabelecer uma política que oferecerá o respaldo adequado para a sustentabilidade da gestão, inclui a definição dos perfis profissionais e da quantidade de pessoas com tais perfis, necessários para atuar na organização (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010). Esses estudiosos ressaltam que essa política deverá contemplar, dentre outros, os aspectos relativos ao recrutamento de pessoal, ao desenvolvimento profissional e pessoal, à realocação e redistribuição do pessoal, à avaliação de desempenho, à estrutura de carreira, à remuneração e aos incentivos.

Na definição dessas políticas, consoante entendimento de Camões, Pantoja e Bergue, (2010), deve ser considerado um conjunto básico de premissas a ser utilizada como diretriz para o enunciado de todas as definições incluídas no conjunto de políticas de gestão de pessoas, contemplando os aspectos:

- A definição de critérios para o recrutamento de pessoal, baseado nas competências necessárias à organização;
- O estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento profissional e pessoal que possibilite o aprimoramento contínuo do quadro de pessoal;
- A estruturação da avaliação do desempenho que permita, além da vinculação à progressão do funcionário, a identificação das necessidades de capacitação;
- A definição de critérios para a criação de carreiras que estimulem o desenvolvimento profissional e o desempenho;
- O estabelecimento de uma estratégia de realocação e de redistribuição de funcionários que seja compatível com os perfis e quantitativos necessários à organização.

A gestão estratégica de pessoas deve ser alinhada aos objetivos e metas da organização. Seu papel é definir o perfil e o quantitativo adequados ao quadro de pessoal, para realizar as atividades que lhe são atribuídas, garantindo o desempenho esperado. Para tanto, esse alcance, implica uma série de mudanças na forma de agir do atual departamento de pessoal, por meio de um modelo de gestão estratégica de pessoas, transformando-o em uma área de gestão estratégica de pessoas (CHIAVENATO, 2014).

Afirmam Camões, Pantoja e Bergue, (2010), que a área responsável pela gestão de pessoas desempenha papel estratégico, devendo conhecer a organização e cada uma de suas pastas, visando garantir a melhor aplicação e alocação possíveis dos recursos humanos. Portanto, deve possuir as informações do perfil dos seus funcionários e dos resultados, podendo, assim, coordenar os esforços para satisfazer as necessidades de pessoal de uma forma altamente técnica, com a identificação dos perfis profissionais adequados.

Observa Chiavenato (2014) que a atuação estratégica da administração da gestão de pessoas exige inovação nas formas de admissão de colaboradores, com foco na identificação das competências essenciais para a organização. Enfim, o modelo estratégico deve representar a obtenção dos melhores resultados com a melhor aplicação possível de todos os recursos. Portanto, exige do gestor preparo para fazer frente ao novo desafio que se apresenta com as mudanças de escopo e de abordagem até então praticados na gestão de pessoas.

Os principais mecanismos e instrumentos da gestão estratégica de pessoas, para Camões, Pantoja e Bergue, (2010), são planejamento de recursos humanos; gestão de competências; capacitação continuada com base em competências; e avaliação de desempenho e de competências, os quais guardam uma relação de dependência entre si. Para esses autores, a gestão de competências define as competências e os perfis profissionais necessários à organização e, com base nessas definições, o planejamento de recursos humanos realiza o dimensionamento e a alocação dos perfis. Por outro lado, a avaliação de desempenho e de competências analisa o desempenho das pessoas portadoras dos perfis profissionais definidos e verifica a efetividade, oferecendo insumos para a definição da capacitação continuada.

O planejamento de recursos humanos sistematiza a avaliação das necessidades futuras de pessoas na organização, com o objetivo de supri-la, definindo as estratégias e ações para viabilizar o suprimento dessas necessidades, alinhadas aos objetivos e metas organizacionais, integradas ao seu planejamento estratégico, vinculadas às disponibilidades orçamentárias e dentro das exigências legais (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010).

Na fase do planejamento de recursos humanos o envolvimento da alta direção e dos diversos níveis gerenciais é fundamental para o seu sucesso, bem assim se pressupõe a construção de um cenário futuro para a definição de perfis profissionais e composição qualitativa e quantitativa do quadro de pessoal, avaliando-se as possíveis mudanças no contexto interno e externo à organização, a fim de identificar os *gaps* de competências e desenvolver estratégias (CHIAVENATO, 2014).

A competência abrange os conhecimentos, o saber, habilidades, o saber fazer, e atitudes, o saber ser, que um indivíduo tem ou adquire e entrega à organização ao realizar as atividades sob sua responsabilidade para a consecução dos objetivos. Assim, a gestão de competências se baseia na adequação do perfil do quadro de pessoal às necessidades da organização em termos dos conhecimentos, habilidades e atitudes que devem estar presentes para a realização das atividades (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010).

A gestão de competências se utiliza de mecanismos e instrumentos, dentre outros, como o mapeamento de competências, que identifica as competências necessárias à organização e as presentes no quadro de pessoal, e o banco de talentos, que se constitui em um banco de dados com as informações detalhadas sobre os perfis profissionais do quadro de pessoal, utilizado quando a organização necessita planejar a alocação de pessoal ou realizar a realocação das pessoas (CHIAVENATO, 2014).

A capacitação visa o desenvolvimento de um quadro de pessoal com as competências necessárias para satisfazer às necessidades e aos objetivos da organização, viabilizando o bom desempenho e o alcance dos resultados e metas estabelecidos no planejamento estratégico, a qual se baseia no mapeamento das competências necessárias à organização e nas existentes no quadro de pessoal, identificando os *gaps* entre o necessário e o existente (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010).

A capacitação deve ser um processo contínuo, devendo suprir as necessidades em termos de competências, sendo um dos principais mecanismos para o desenvolvimento profissional do quadro de pessoal e deverá ser um dos fatores a serem considerados para o estabelecimento do mérito e para a progressão na carreira (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010).

A avaliação de desempenho consiste no gerenciamento que provê a avaliação da qualidade do desempenho individual e/ou institucional em uma organização. A sua adoção representa uma ferramenta importante para o desenvolvimento de uma cultura voltada para resultados, pois o alinhamento de objetivos individuais e das equipes às metas da organização implica o maior envolvimento dos servidores, que passam a se sentir pessoalmente

responsáveis pelo desempenho da organização, porquanto é uma ferramenta que permite mensurar o desenvolvimento profissional e das competências individuais e organizacionais que possibilitem o alcance de metas estratégicas (CAMÕES; PANTOJA; BERGUE, 2010).

3. METODOLOGIA

3.1. Tipo e técnicas de pesquisa

Visando entender de maneira familiar a problemática do objeto deste estudo, com vistas a torná-lo mais explícito, a pesquisa destina-se a examinar de maneira exploratória, na forma de estudo de campo, os efeitos que o modelo de gestão de pessoal adotado no âmbito do SIPEC acarreta na execução das atividades relacionadas à concessão e manutenção de aposentadoria e pensão no âmbito de um órgão setorial do SIPEC na perspectiva de seus servidores, ao longo dos últimos dois anos.

Segundo Gil (2002, p. 53), no estudo de campo a pesquisa se desenvolve com entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo, os quais são geralmente conjugados com outros, como a análise de documentos.

A classificação da pesquisa em relação aos objetivos é exploratória, porquanto envolve, na pesquisa de campo, levantamento documental, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado, e análise de exemplos que estimulem a sua compreensão (GIL, 2002, p. 41), explorando no âmbito de um órgão público, na perspectiva de seus servidores, se há efetividade do modelo de organização adotado pelo Poder Executivo Federal, sob a forma de sistema, se de fato imprime o máximo rendimento e a reduz os custos operacionais.

Nesse sentido, o estudo contextualiza o problema na perspectiva de quem executa políticas públicas, na prática de uma instituição e, por consequência, pode contribuir para a discussão do que há de peculiar nesse campo teórico e, conseqüentemente, para a construção de um conjunto de conhecimentos característicos da Administração Pública.

Desse modo, o estudo pretende avaliar a efetividade das políticas e das diretrizes formuladas pelo órgão central do SIPEC, se essas são uniformemente aplicadas por um órgão setorial, tendo como escopo a execução das matérias previdenciárias de aposentadoria e de pensão, por meio de comparação e avaliação na perspectiva da experiência vivenciada dentro desse conceito.

A abordagem a esse tema, por ser complexo, desafia os gestores públicos e a comunidade acadêmica. Contudo, apesar da relevância social e importância na Administração Pública, a literatura acadêmica sobre essa matéria ainda é escassa.

A pesquisa se caracteriza em relação aos procedimentos técnicos como empírica e qualitativa, com o uso de pesquisa documental e de entrevistas parcialmente estruturada.

A análise qualitativa é definida por Gil (2002, p. 133) “[...] como uma sequência de atividades, que envolve a redução dos dados, a categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório”.

Para Gil (2002, p. 115), “[...] as técnicas de interrogação possibilitam a obtenção de dados a partir do ponto de vista dos pesquisados”, sendo a entrevista a que apresenta maior flexibilidade, razão essa que assume diversas formas, como, dentre outras, a parcialmente estruturada, que consiste na condução por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso.

3.2. Caracterização da organização pesquisada

O SIPEC efetivamente foi instituído com a edição do Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, fruto da reforma administrativa promovida pelo Estado com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1970).

O art. 30 desse Decreto-Lei dispôs sobre a organização sob a forma de sistema das atividades, dentro outras de pessoal, comuns a todos os órgãos da Administração Pública, com coordenação central, ou seja, subordinando-os à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, bem assim determina aos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas a atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração (BRASIL, 1967).

O papel do órgão central é o de normatizar e gerenciar sistemas administrativos, de atividades tidas como meio, sob sua responsabilidade, entre os quais o de recursos humanos (BRASIL, 1993, p. 157).

Assim, o órgão central, a partir da constatação dos problemas e necessidades gerais de todos os órgãos, fornece regras claras para cobrir todas as atividades administrativas do Serviço Público Federal. Portanto, o órgão central deve propor mecanismos de ação na área administrativa relativos ao funcionamento e modernização do Estado, bem como a profissionalização dos servidores, visando à efetividade na prestação dos serviços públicos (BRASIL, 1993, p. 157).

Atualmente no Governo Federal o órgão central do SIPEC, por força do Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, é a Secretaria de Gestão Pública – SEGEP/MP (BRASIL, 2014).

Compete a SEGEP/MP formular políticas e diretrizes para a gestão pública, no âmbito da Administração Pública Federal, compreendendo, dentre outras, a gestão de pessoas, como

no aspecto relativo à previdência; a organização e funcionamento da administração pública, em especial quanto a modelos jurídico-institucionais, estruturas organizacionais; o aperfeiçoamento e inovação da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal; exercer a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração federal direta, das autarquias, incluídas as de regime especial, e das fundações públicas (BRASIL, 2014).

O órgão pesquisado, chamado neste trabalho de Instituição Setorial do SIPEC, compõe a estrutura dos órgãos setoriais do SIPEC e, em decorrência, lhe compete às atividades de gestão e execução, bem assim a aplicação uniforme das políticas públicas e diretrizes formuladas pelo órgão central do SIPEC (BRASIL, 1970).

3.3. Seleção dos participantes

Trata a pesquisa de investigação da repercussão que o modelo de gestão de pessoal adotado no âmbito do SIPEC acarreta na execução das atividades relacionadas à concessão e manutenção de aposentadoria e pensão no âmbito da Instituição Setorial do SIPEC na perspectiva de seus colaboradores.

Assim, foram entrevistados quatro servidores que nos últimos dois anos estiveram diretamente ligados à execução de atividades relacionadas à concessão e manutenção de aposentadorias e pensões.

Do total dos servidores entrevistados, duas são mulheres e dois são homens, conforme demonstra o gráfico a seguir.

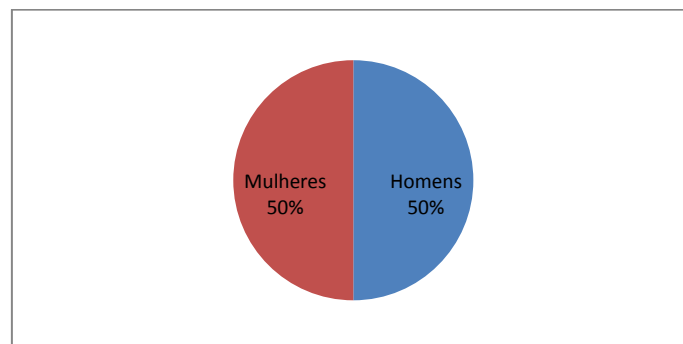


Gráfico 1: Gênero dos entrevistados.

Em relação ao nível de escolaridade dos servidores participantes da pesquisa, todos possuem nível superior de formação, nas áreas de: Administração de Empresas, Direito, Processamento de Dados e Educação Física, conforme ilustra o gráfico abaixo.

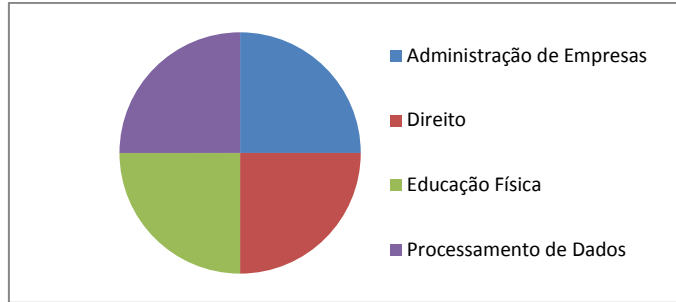


Gráfico 2: Formação educacional dos entrevistados.

No que diz respeito aos cargos ocupados pelos servidores da setorial do SIPEC, temos um Coordenador-Geral, um Coordenador e dois Analistas Técnico-Administrativos, consoante à demonstração gráfico abaixo.

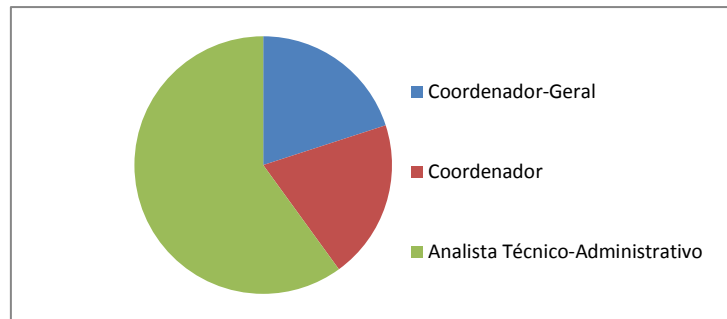


Gráfico 3: Cargos ocupados pelos entrevistados.

No que tange a idade dos servidores pesquisados, foi escalonado faixas etárias da seguinte forma: de 18 a 30 anos, de 31 a 40 anos, de 41 a 50 anos e de 51 anos ou mais. Assim, dois servidores estão na faixa de 31 a 40 anos, e dois estão posicionados na faixa de mais de 51 anos, conforme o gráfico abaixo.

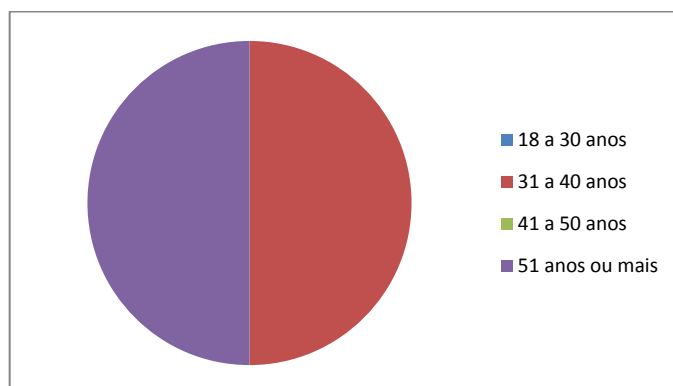


Gráfico 4: Faixa etária dos entrevistados.

Quanto ao tempo em que os participante da pesquisa atuam no âmbito do SIPEC, no cargo, temos os seguintes tempos: 31, 27, 9 e 5 anos, conforme demonstra o gráfico abaixo.

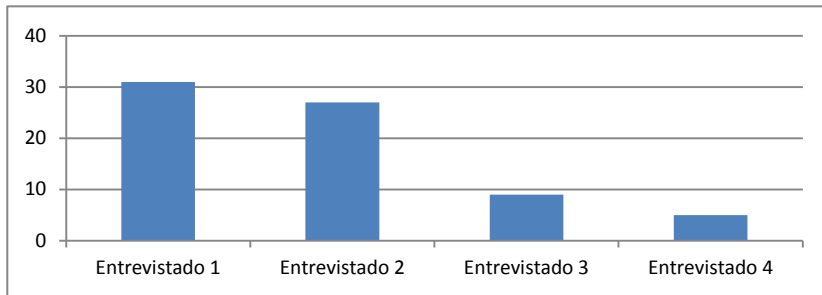


Gráfico 5: Tempo de cargo dos entrevistados.

Todos os participantes alegaram não possuir pós-graduação.

3.4. Procedimentos de coleta de dados

Os procedimentos de coleta de dados se desenvolveram por meio de pesquisa em campo, com entrevistas parcialmente estruturadas com os servidores da Instituição Setorial do SIPEC estudada, e com pesquisa documental, principalmente no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no qual a Secretaria de Gestão Pública, órgão central do SIPEC, é vinculada.

Foi elaborado roteiro de pesquisa, consoante ao Apêndice, com questões pertinentes à percepção dos servidores em relação ao SIPEC, visando colher informações sobre as políticas e as diretrizes formuladas pelo órgão central e a forma como se aplicam na setorial estudada.

As entrevistas objetivaram identificar as percepções dos servidores em relação à forma que o atual modelo de gestão de pessoal do SIPEC influencia na efetividade da entrega de produtos de aposentadorias e pensões produzidos no âmbito da Instituição Setorial do SIPEC.

A pesquisa se desenvolveu com entrevistas, que foram oportunamente agendadas, a se realizaram nas instalações da Instituição Setorial do SIPEC estudada, bem assim foi esclarecido, previamente, aos entrevistados a finalidade da pesquisa, o objeto de estudo, a importância da colaboração, sobre o seu caráter estritamente confidencial e o objetivo e a importância desta pesquisa.

As entrevistas duraram em média quinze minutos cada, as quais foram gravadas e transcritas. Foram feitas anotações durante as entrevistas visando registrar dados não captados nas gravações, como informações corporais, como gestos e movimentos.

3.5. Análise dos dados

A análise dos dados obtidos pela coleta foi qualitativa, a qual depende de muitos fatores, tais como a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos que nortearam a investigação, por isso foi definido nesse processo uma sequência de atividades, que envolve a redução dos dados, a categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório (GIL, 2002).

Para Gil (2002, p. 125), a análise dos dados envolve os procedimentos de codificação das respostas, de tabulação dos dados e de cálculos estatísticos, bem assim a interpretação dos dados que estabelecer “[...] a ligação entre os resultados obtidos com outros já conhecidos, quer sejam derivados de teorias, quer sejam de estudos realizados anteriormente”.

Assim, buscou-se identificar as relações entre os fenômenos, com a interpretação dos dados obtidos em entrevistas e pesquisa documental, recorrendo a modelos conceituais definidos.

A análise de conteúdo possibilita a descrição do conteúdo manifesto e latente das comunicações e se desenvolvem em três etapas; a primeira é a pré-análise, na qual se procede à escolha dos documentos, à formulação de hipóteses e à preparação do material para análise; a segunda é a exploração do material, envolvendo a escolha das unidades, a enumeração e a classificação; e a terceira etapa é constituída pelo tratamento, inferência e interpretação dos dados (GIL, 2002, p. 89).

Os dados foram tratados como um conjunto de técnicas de análise, visando ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura dos dados coletados, permitindo, assim, compreender criticamente o seu sentido, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas, porquanto essa análise visa preencher a lacuna acadêmica e procura trazer à pesquisa científica um concreto e operacional método de investigação no plano metodológico (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Na concepção de Creswell (2007), a importância da validade e da confiabilidade de uma pesquisa, expõe estratégias para confirmar a exatidão dos resultados em pesquisa qualitativa: depende da triangulação de diferentes fontes de informações de dados, de conferências dos participantes para determinar a precisão dos resultados, da descrição rica e densa para transmitir os resultados, do esclarecimento dos vieses que o pesquisador traz para o estudo, da apresentação de informações negativas ou discrepantes que vão contra os temas, do tempo prolongado no campo, do interrogatório de pares para aumentar a precisão do relato, do uso de um auditor externo para rever o projeto todo.

Na pesquisa foram cruzados os dados coletados com as entrevistas, no intuito de combinar vários tipos de métodos ou dados na perspectiva qualitativa em cada paradigma, possibilitando, assim, alcançar a diversos entendimentos que servirão de alicerce para o resultado dessa pesquisa (DENZIN; LINCOLN, 2006).

3.6. Limitações do estudo

Uma limitação deste estudo diz respeito ao tempo exíguo para coleta e tratamento das informações, razão essa que a presente pesquisa possui um limitado número de participantes do órgão setorial do SIPEC pesquisado.

Portanto, não foi possível realizar entrevistas com os servidores públicos que compõem o quadro de pessoal do órgão central do SIPEC, limitando demasiadamente os resultados desta pesquisa, pois não há manual ou outro documento consignando os procedimentos decorrentes das políticas de gestão de pessoas do SIPEC.

Outro fator limitante deste estudo foi a ausência de recursos financeiros para comportar os custos oriundos de uma pesquisa mais ampla e aprofundada nesse tema.

Assim, esta pesquisa se limitou ao estudo de um órgão setorial do SIPEC e de um produto, no caso, a concessão e manutenção de aposentadoria e pensão.

Embora o foco deste estudo seja à avaliação do modelo jurídico-organizacional do SIPEC em sistemas, o conceito de gestão previdenciária não foi abordado devido à inexistência na literatura.

4. RESULTADOS

4.1. Cruzamento de dados de entrevistas

Inicialmente cada entrevistado descreveu suas atribuições no âmbito do SIPEC em torno das atividades que envolvam a concessão e manutenção de aposentadorias e pensões.

Todos participantes deste estudo alegaram que executam as atividades pertinentes à concessão de aposentadoria e pensão, como exame e instrução de processos; organizam e mantêm atualizados os registros de aposentados e beneficiários de pensão; orientam e assistem aposentados e beneficiários de pensão; executam as atividades relacionadas com a folha de pagamento de aposentados e pensionistas; operam o sistema SIAPE; efetuam pesquisa legislativa no CONLEGIS; dentre outras atribuições.

Os entrevistados entendem, de forma consensual, que o órgão central do SIPEC não normatizou suficientemente todos os aspectos relativos ao tema aposentadoria e pensão.

Uma das razões para isso, na concepção de todos os entrevistados, são as constantes edições de normas pelo Legislativo, que, na maioria das vezes, alteram demasiadamente esse tema, tornando, em decorrência, reativa as ações do órgão central do SIPEC.

Os entrevistados entendem que o modelo adotado atualmente pelo SIPEC de orientação de normas está deficiente, pois não há um lugar único para se efetuar consultas, como em um manual, por exemplo.

O entrevistado 3 esclareceu que, no âmbito do SIPEC, quando há dúvidas de aplicação de legislação de pessoal, os órgãos setoriais formulam consultas ao órgão central, as quais são sanadas e, quando pertinente, na avaliação do órgão central, há a disponibilização desse ato normativo no CONLEGIS. Essas manifestações são feitas por meio de notas técnicas e informativas.

O entrevistado 1 ressalta que, muitas vezes, além da normatização insuficiente, há entendimentos diferentes sobre uma determinada matéria de aposentadoria e pensão entre a SEGEP/MP, órgão central do SIPEC, o Tribunal de Contas da União, o Ministério da Previdência Social, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia Geral da União, que traz os mais variados problemas à setorial na execução dessa atividade previdenciária.

Para esse entrevistado, o órgão central do SIPEC possui um amontoado de informações, embora efetue a orientação da maneira de se aplicar a norma em relação a algum caso específico, não há o esclarecimento do porquê dessa orientação.

Afirma o entrevistado 3 que as orientações do SIPEC são demoradas, uma vez que o tempo entre o envio de um questionamento e o seu retorno é de mais de dois anos, em face do acúmulo de processos que há lá, denotando a falta de normatização para muitos assuntos rotineiros, principalmente na área de aposentadoria e pensão.

O entrevistado 1 corroborou desse entendimento, afirmando que a postura do órgão central do SIPEC é reativa, que *“pode ser confirmado da seguinte forma: os órgãos tem ‘n’ dúvidas e o órgão central têm pilhas de processos parado lá aguardando manifestação. Então, se eles têm muitos questionamentos, é sinal que não tornaram claras as formas de agirmos”*.

Todos os entrevistados concordam que somente as normatizações e orientações emanadas pelo SIPEC não são suficientes para guiar as ações dos executores dessa política pública, devendo o conhecimento da norma ser buscado fora desse sistema, na forma de capacitação profissional, como: cursos, oficinas, entre outros meios.

Complementou o entrevistado 2 que *“a busca de informações depende do servidor, alcançadas pela capacitação”*.

Esse entrevistado entende, em oposição aos demais, que os procedimentos adotados no âmbito do SIPEC para concessão e manutenção de aposentadoria e de pensão são os mais adequados atualmente, na perspectiva de eficiência, eficácia e efetividade.

Na concepção do entrevistado 4, *“a eficiência diz respeito a produzir mais com menos recurso”*, o que não se vislumbra nesse processo, pois não há esse controle, de recursos, sobre as atividades executadas; *“a eficácia é o cumprimento dos objetivos propostos”*, o quais são desconhecidos por este entrevistado; e *“a efetividade é alcançada quando aquilo que foi proposto é atingido”*, que é difícil de mensurar, porque não há um alinhamento da gestão previdenciária com os objetivos do órgão.

Acredita o entrevistado 2 que os procedimentos são adequados e estão em constante melhoria, entendendo que o SIAPE consubstancia todos os procedimentos do SIPEC, o qual, devidamente alimentado, culmina em eficiência. Todavia, esclarece que o registro errado nesse sistema traz problemas, fruto da ação humana, que tem vícios e usam de jeitinho, que faz de forma errada.

O entrevistado 1 corroborou desse entendimento, embora reconhecendo que se acessam diversos sistemas, como o SIAPE, o SIAFI e o SISAC, por exemplo, visualiza no SIAPE todo o escopo de procedimentos do SIPEC, afirmando que se esse sistema for bem alimentado há eficiência. Todavia, alegou que esse sistema, por ser relativamente novo, não

contempla todas as informações dos servidores, principalmente dos mais antigos, gerando um descompasso.

Esse entrevistado reconheceu que o sistema SIAPE não atende, de modo geral, a realidade dos recursos humanos, em face de suas limitações.

Por sua vez, o entrevistado 3 alegou que os procedimentos são estabelecidos pela norma e são vinculados, na sua maioria, ao sistema SIAPE. Este entende que esse sistema não está preparado para todas as situações em que se depara no dia a dia, fundamentando sua argumentação na dinâmica da legislação, que se altera frequentemente, o que fragiliza o desempenho do sistema.

Alegou esse entrevistado, também, que o processo administrativo também é uma forma de procedimento a ser executado, pois dá suporte para as informações inseridas no sistema SIAPE, o qual possui documentos obrigatórios para concessão, alteração e encerramento de benefícios previdenciários. Contudo, ressaltou que nesse sistema são implantados os benefícios na folha de pagamento, sendo o lugar em que se dá a manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão.

Por fim, ressaltou que: *“não considero os procedimentos como sendo os mais adequados atualmente, porque os servidores, os usuários dos serviços, até mesmos os técnicos que trabalham nesta área, não entendem esses procedimentos, tendo em vista seu viés sistêmico e a complexidade da legislação”*.

Acerca do processo de concessão e manutenção de aposentadoria e de pensão, todos os entrevistados acreditam que não há abertura para uma postura criativa e inovadora no cumprimento de suas tarefas, devido às regras fixas, devendo o desempenho das atribuições de cargo ser na forma estabelecida pelo órgão central do SIPEC.

Corroborar nesse sentido o posicionamento do entrevistado 1, que afirma que *o “nosso grau de discricionariedade não existe”*, considerando ser *“complexo você ter que adotar providências quando você tem uma norma estabelecendo os procedimentos”*.

O entrevistado 3 entende que essa forma rígida de executar as atividades, com o mero registro de informações em sistema, afasta do servidor a postura criativa, uma vez que *“não tem fundamento pensar o por que de fazer ou qual é a melhor forma de executar as atividades”*, pois são determinados pelo órgão central do SIPEC.

Na opinião de todos os entrevistados o trabalho é prestado da melhor forma possível, pelo menos é o que se busca, direcionado para o alcance dos objetivos e metas da organização, atingindo os resultados almejados, no prazo previsto e na satisfação do cidadão.

Os entrevistados concebem que não há metas de avaliação relacionadas à concessão e manutenção de aposentadoria e pensão na Instituição Setorial do SIPEC, ou mesmo um planejamento estratégico. Portanto, sabem que não há o alinhamento das estratégias na produção desse serviço de aposentadoria e pensão com os objetivos e metas da Pasta. Contudo, relacionam os resultados obtidos com a satisfação do servidor, que se aposenta, ou do beneficiário de pensão, quando da instituição de pensão civil por morte de servidor, ou seja, a satisfação da necessidade do cidadão.

Como sugestão de aprimoramento que poderiam ser adotadas para melhorar o desempenho desse processo gerencial, de concessão e manutenção de aposentadorias e pensões, os entrevistados foram unânimes ao dizer que a uniformização da norma em um manual seria o mais adequado, o que impossibilitaria as frequentes alterações de entendimentos acerca de um mesmo assunto, conferindo maior segurança na tomada de decisão.

Ainda, que deveriam existir programas de treinamentos, com cursos frequentes, devido à complexidade do tema.

O entrevistado 2 defendeu a necessidade de se motivar o servidor, sendo esse o caminho para se conseguir os resultados almejados.

Por sua vez, o entrevistado 3 sugeriu a melhora do sistema de informação SIAPE, possibilitando uma *interface* com os servidores e beneficiários de pensão adequada. Salientou, ainda, que rotinas mais simplificadas aos seus usuários e acesso em todos os dias e horários traria enormes avanços ao trabalho.

Ainda, sugeriu que um estudo legislativo aprofundamento na matéria de recursos humanos pela União, tendo em vista a política adotada de cortes de direitos dos servidores quando o país sofre um revés econômico, para que a legislação dessa matéria não mudasse com tanta frequência.

4.2. Cruzamento de dados de entrevistas e pesquisa documental

A norma estabelecida pelo SIPEC está disponível e concentrada no CONLEGIS, no sítio <https://conlegis.planejamento.gov.br>, o qual é um sistema de consulta de atos normativos da Administração Pública Federal, que está disponibilizado a todos em um portal de pesquisa de legislação sobre recursos humanos no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional.

Assim, o órgão central do SIPEC se utiliza desse portal do CONLEGIS para emanar suas políticas e diretrizes consignadas em expedientes de diversos formatos, como notas técnicas, notas informativas, orientações normativas, portarias normativas, ofícios, dentre outros.

Não foi produzido recentemente nenhum manual, ou outro documento, que consigne todas as normas estabelecidas pelo órgão central do SIPEC.

Na pesquisa documental constatou-se que os formatos de notas técnica e informativa são os mais utilizados pelo órgão central em suas manifestações, bem assim que a norma é ventilada no âmbito do SIPEC via o portal do CONLEGIS.

Observou-se que o estabelecimento de normas pelo SIPEC deriva da análise de casos pontuais, não abrangendo, portanto, o todo, razão essa que justifica as alegações dos entrevistados de que o CONLEGIS possui um amontoado de informações.

Constatou-se que, em períodos curtos de tempos, o entendimento de alguns assuntos são modificados pelo órgão central do SIPEC, sob a alegação de evolução da interpretação da norma, culminando, geralmente, em revisões de concessões já efetuadas.

Portanto, verifica-se, na pesquisa documental, que a fixação de entendimento tendo como base a análise de um caso pontual, que muitas vezes não são vivenciados por outros órgãos, pode deixar lacunas de interpretação e aplicação da norma, motivo pelo qual alguns entrevistados não se sentem seguros de tomar alguma decisão sem antes verificar se não houve mudança de interpretação na norma por parte do órgão central do SIPEC.

Quanto ao prazo de atendimentos de demandas pelo órgão central do SIPEC, a pesquisa documental ratificou o posicionamento dos pesquisados, verificando que há realmente uma morosidade no atendimento das demandas pelo órgão central, o qual não consegue responder os questionamentos que lhe são dirigidos em um prazo adequado, geralmente, necessita de dois anos ou mais para apresentar soluções aos casos demandados.

A pesquisa documental validou o posicionamento dos entrevistados de que o órgão central do SIPEC não normatizou suficientemente todos os aspectos relativos ao tema aposentadoria e pensão, porque há um acúmulo de processos, ou dúvidas, nesse órgão, comprovando, em decorrência, a falta de normatização para muitos aspectos relativos a esse tema.

Embora o Decreto nº 347, de 21 de novembro de 1991, determine que os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta cujo pessoal seja regido pelo Regime Jurídico Único utilizarão, para o cadastro e pagamento de seus servidores, o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos SIAPE, constatou-se em documentos

internos da Instituição Setorial do SIPEC que o assentamento funcional do servidor, no qual se inclui os processos de aposentadoria e de pensão, possuem procedimentos próprios, como o de guarda e controle.

Desse modo, documentos internos demonstram que os procedimentos adotados no âmbito do SIPEC para concessão e manutenção de aposentadoria e pensão não se resumem ao sistema SIAPE, devendo ser considerado o assentamento funcional do servidor, no qual há documentos indispensáveis para esse processo previdenciários, como declarações, certidões, dentre outros, que são exigidos pelo controle interno e externo de contas, ou mesmo para dar suporte às informações registradas no SIAPE.

Conforme bem colocado pelo entrevistado 2, o sistema SIAPE é o principal procedimento implementado pelo órgão central do SIPEC, pois é nesse que haverá a manutenção da folha de pagamento dos benefícios. Todavia, como afirmou o entrevistado 3, não é o único procedimento a ser seguido.

Na pesquisa documental, observou-se que não existe uma apostila relativa ao sistema SIAPE que contemple todas as suas funcionalidades, razão essa que as alegações dos entrevistados em relação aos procedimentos, de que não são os mais adequados atualmente, pode ser validada. Se nem os servidores integrantes do SIPEC concebem os procedimentos, tendo em vista seu viés sistêmico e a complexa legislação, o que se dirá dos usuários desse serviço alheios a esse procedimento.

Analisando os atos normativos do SIPEC, verificou-se que grande parte dos expedientes emitidos pelo órgão central determinam que *“Cabe aos dirigentes de recursos humanos, aos servidores ativos e aos aposentados, aos beneficiários de pensão civil e aos empregados públicos, observar a aplicação e o cumprimento do disposto”* neste documento, *“sob pena de responsabilização administrativa, civil e criminal”*. Ou seja, as regras são fixas, conforme alegaram todos os servidores entrevistados.

Logo, o trabalho deve ser feito na forma estabelecida pelo órgão central, o qual retira, assim, qualquer discricionariedade dos atores envolvidos nesse processo de concessão e manutenção de aposentadoria e pensão.

Destarte, as alegações dos entrevistados procedem, de que não há uma abertura para uma postura criativa e inovadora da Instituição Setorial do SIPEC, limitando, demasiadamente, a possibilidade dos executores em criar procedimentos ou mesmo políticas públicas mais adequadas à prática, pois não há necessidade de pensar o porquê de fazer ou qual é a melhor forma de executar as atividades, uma vez que essas são pré-estabelecidas,

que, por sua vez, fomenta a postura operacional (executora) dos servidores em detrimento a intelectual (criativa).

Tendo em vista que não há planejamento estratégico no âmbito da Instituição Setorial do SIPEC, comprovado pela pesquisa em campo, não se pôde mensurar os resultados almejados, os prazos previstos ou mesmo se os objetivos e metas da organização foram alcançados. Portanto, as afirmações dos entrevistados são confirmadas, de que não há como mensurar se o trabalho é prestado da melhor forma possível ao menor custo. Contudo, é possível observar que os usuários do serviço ficam satisfeitos, pois suas demandas são atendidas a contento.

Em que pese não existir um alinhamento dos objetivos da área de recursos humanos com os objetivos institucionais do órgão estudado, há um trabalho nesse sentido, de viabilizar o planejamento estratégico da Instituição Setorial do SIPEC o quanto antes, inclusive, já estão sendo realizados alguns trabalhos nesse sentido, que por sua vez, em face da descontinuidade das autoridades da alta direção, vem sofrendo com constantes interrupções.

Na pesquisa documental, verificou-se que os entendimentos do órgão central do SIPEC sobre o assunto aposentadoria e pensão estão distribuídos em centenas de manifestações, gerando, em decorrência, dificuldades aos técnicos pesquisados na aplicação prática dessa matéria, razão essa que a compilação de todas essas informações em único documento, ou manual, realmente, traria enorme benefícios ao SIPEC, conforme afirmam os entrevistados.

Por sua vez, o órgão central do SIPEC está desenvolvendo nova ferramenta (procedimentos) para gestão de seus servidores, inclusive, do tema de aposentadoria e pensão, que é o novo sistema SIGEPE, o qual é a evolução do SIAPE, que objetiva trazer uma *interface* com seus usuários mais fácil e completa.

4.3. Reflexões acerca da efetividade do SIPEC

O presente trabalho teve como objetivo avaliar a efetividade do atual modelo de organização de gestão de pessoal do serviço civil do Poder Executivo Federal, o qual é denominado de Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, sob a perspectiva dos servidores públicos de um órgão setorial do SIPEC, tendo como escopo a execução das matérias previdenciárias de aposentadoria e pensão.

Para alcançar esse objetivo, a pesquisa explorou, analisando o modelo de organização adotado pelo Poder Executivo Federal, sob a forma de sistema das atividades auxiliares,

especificamente a de pessoal, comuns a todos os órgãos da Administração, com coordenação central, se efetivamente possibilita a aplicação das políticas públicas e das diretrizes uniformemente, e se de fato imprime o máximo rendimento e reduz os custos operacionais do Estado.

O Decreto-Lei nº 200, de 1967, concebeu esse modelo de organização em sistemas, e o Decreto nº 67.326, de 1970, instituiu o SIPEC. Ademais, constatou-se que esses normativos não sofreram modificações significativas e, em decorrência, esse modelo de organização guarda sua essência burocrática original, comprovada pela centralização das decisões, percebida pela exclusividade de fixação das normas e de procedimentos, e pela hierarquia rígida, com a subordinação dos órgãos setoriais e seccionais, a quem cabe apenas à tarefa de execução.

Embora o modelo teórico de Administração Pública predominante no Brasil atualmente seja o gerencial, que possui características como a garantia de autonomia do administrador na gestão, dentre outras, dos recursos humanos que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos propostos, com cobrança *a posteriori* dos resultados, constatou-se nessa pesquisa que, na percepção dos servidores da Instituição Setorial do SIPEC, esse sistema é rígido, porquanto não permite discricionariedade e/ou flexibilidade na execução de suas atividades, em razão da centralização das tomadas de decisões por parte do órgão central.

Essa rigidez da estrutura do SIPEC pode ser facilmente comprovada na aplicação de diretrizes pelo órgão central, à medida que se assevera em seus atos normativos que “*Cabe aos dirigentes de recursos humanos, aos servidores ativos e aos aposentados, aos beneficiários de pensão civil e aos empregados públicos, observar a aplicação e o cumprimento do disposto*” neste expediente, “*sob pena de responsabilização administrativa, civil e criminal*”, afasta qualquer autonomia do órgão setorial, bem como a “ameaça” de responsabilização denota a posição hierárquica superior do órgão central.

A legislação relacionada às matérias aposentadoria e pensão é complexa, na visão dos pesquisados, ensejando para cada caso concreto uma interpretação pontual, razão essa que há um acervo considerável de manifestação do órgão central do SIPEC, estabelecendo orientações da norma e fixando procedimentos de aplicações, o qual está disponível no sítio do CONLEGIS.

Essa quantidade considerável de expedientes asseverando entendimentos, na percepção dos entrevistados, causa insegurança na análise de cada caso concreto, uma vez que

os entendimentos são frequentemente alterados, por não existir um manual, ou outro documento, de orientação de aplicação da norma e de procedimentos.

Todavia, quando algum assunto suscita dúvida, o órgão setorial efetua consulta ao órgão central, o qual possui a competência normativa e orientadora no âmbito do SIPEC, que presta os esclarecimentos solicitados.

Desse modo, constatou-se que a Instituição Setorial do SIPEC executa suas atividades respaldadas em manifestações prolatadas pelo órgão central, e quando alguma situação não possui entendimento firmado no âmbito do SIPEC, este é solicitado à SEGEP/MP.

Portanto, a instituição pesquisada desempenha suas atribuições, quanto à aplicação da norma de maneira uniforme com o que é preconizado pelo órgão central do SIPEC.

A Instituição Setorial do SIPEC não possui nenhuma ferramenta gerencial além dos sistemas informatizados disponibilizados pelo Governo Federal, como o SIAPE, o SIAFI, dentre outros. Assim, observou que nesse órgão setorial do SIPEC não há procedimentos distintos dos instituídos pela SEGEP/MP e, em decorrência, conclui-se que os procedimentos da setorial são alinhados com o do órgão central.

Contudo, na percepção dos entrevistados, as ferramentas disponibilizadas para execução de suas atividades poderiam ser melhoradas, seja pelo aperfeiçoamento do sistema SIAPE, seja pelo desenvolvimento de um manual relativo à norma, que oriente ao gestor a forma de se aplicar a legislação e o porquê dessa aplicação, que consigne procedimentos, ou seja, que concentrem todas as informações em um único lugar.

Observou-se que a unidade pesquisada nos últimos dois anos não teve se quer uma diligência do controle interno ou externo, bem assim teve todos seus atos concessórios julgados legais, o que denota a comprometimento dos servidores pesquisados com o aprofundamento do conhecimento para aplicação no desempenho de suas atribuições.

Assim, constatou-se que a participação frequente em eventos de capacitação é um diferencial para produção de serviços de qualidade.

Embora a sistemática no âmbito do SIPEC para resolução dos problemas seja na forma de análise de caso, com soluções pontuais, de forma reativa, que muitas vezes acarretam morosidade no atendimento das demandas na setorial, o gestor, na sua tomada de decisão, se sente seguro para agir em face do expediente emitido pelo órgão central, o qual consigna a solução para o problema.

Desse modo, essa sistemática gera certo comodismo, ou até mesmo estagnação, na postura dos servidores, os quais não são obrigados a refletir sobre as possíveis soluções para cada caso, apenas deve entender o que o órgão central determina que seja feito, limitando

demasiadamente a postura inovadora e criativa, a qual foi comprovada na unidade pesquisada, tendo em vista que não foi desenvolvido nenhum novo projeto, serviço ou rotina.

Por fim, observou-se que a aplicação da norma e dos procedimentos nessa setorial, na perspectiva de seus servidores, ao longo dos últimos dois anos, foi efetiva, pois houve aplicação uniforme com as políticas e diretrizes de pessoal emanadas pelo órgão central do SIPEC, os quais influênciam, desse modo, a maneira de agir dos servidores que executam as atividades relacionadas à concessão e manutenção de aposentadoria e pensão no âmbito da Instituição Setorial do SIPEC.

Em que pese ter sido constatado que os serviços são desenvolvidos por cada servidor pesquisado da melhor forma possível, não foi possível identificar se o atual modelo de organização em sistemas do Governo Federal imprime a máxima eficiência ao menor custo, tendo em vista que não há na Instituição Setorial do SIPEC ferramentas que possibilitem essa aferição, como indicadores de desempenho, gerenciamento de custos, planejamento estratégico, gestão dirigida a resultados, dentre outros, razão essa que não se pôde julgar a efetividade desse sistema.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho foi cumprido com a efetivação da investigação da repercussão que o modelo de gestão de pessoal adotado no âmbito do SIPEC acarretou, ao longo dos últimos dois anos, na execução das atividades relacionadas à concessão e manutenção de aposentadoria e pensão, no âmbito da Instituição Setorial do SIPEC, na perspectiva de seus servidores, pois foi possível observar que esse sistema de pessoal possui divisão clara de competências, sendo o órgão central o coordenador das ações e o órgão setorial o executor, definindo, por consequência, a forma de como se executa as atividades na Instituição Setorial do SIPEC, que, por sua vez, são alinhadas com as políticas e diretrizes emanadas pela SEGEP/MP.

Embora os servidores da setorial pesquisada percebam que há uniformização da aplicação na norma com os entendimentos do órgão central, esses apontaram que a forma como se concebem os entendimentos, de forma pontual para cada caso específico, não é o mais apropriado, porque gera bastantes manifestações (centenas) e, no momento que se deseja aplicá-la, dificilmente são localizadas no site do CONLEGIS, gerando insegurança nas tomadas de decisões da setorial. Contudo, quando de posse desses expedientes, o gestor, na sua tomada de decisão, se sente seguro para agir em face do expediente emitido pelo órgão central, o qual consigna a solução para o problema.

Os pesquisados concebem que os procedimentos estão, na sua maioria, vinculados ao sistema SIAPE, razão essa que consideram uniformes com os fixados pelo órgão central do SIPEC. No entanto, os servidores alegam que esse sistema não contempla todos os procedimentos necessários para execução das atividades de concessão e manutenção de aposentadoria e pensão, bem assim acreditam que as rotinas operacionais são complexas e de difícil compreensão, principalmente para os clientes desses serviços. Por isso, acreditam que os procedimentos serão melhorados com a substituição do SIAPE pelo SIGEPE, que será a nova ferramenta de gerenciamento de informações de pessoal do SIPEC.

Constatou-se na pesquisa que a Instituição Setorial do SIPEC direciona seus esforços na execução de suas atividades de forma alinhada com as políticas e diretrizes da SEGEP/MP, contudo esbarra na dificuldade de entendimento que os servidores possuem desse sistema, razão essa que investimentos em capacitações profissionais e na melhora de materiais que asseverem procedimentos, como um manual que concentre toda a norma e os procedimentos do SIPEC se fazem necessários.

Embora todos os servidores desenvolvam suas atribuições do cargo da melhor forma possível, não se pôde observar na pesquisa se os procedimentos adotados são os mais adequados para imprimir o máximo resultado e se reduzem os custos operacionais do Governo Federal, pois não há na Instituição Setorial do SIPEC ferramentas que possibilitem essa aferição, com indicadores de desempenho ou de fixação de custos, razão essa que medidas de planejamento devem ser implantadas, direcionando as ações da Instituição Setorial do SIPEC a resultados de forma estratégica.

A Instituição Setorial do SIPEC não possui um alinhamento estratégico de gestão de pessoal com os objetos da instituição, devendo, portanto, implementar na sua gestão de recursos humanos, além de capacitações frequentes, mapeamento de competências de seus servidores, visando alocá-los em locais que os motivem a produzir mais, bem assim buscar mitigar os problemas da organização com uma força de trabalho que seja flexível e ágil para enfrentar os problemas atuais impostos ao Estado.

Devido aos limites temporais e financeiros esse estudo não abordou a fundo o que venha a ser o SIPEC, uma vez que a pesquisa se limitou a um órgão setorial e a apenas um produto, devendo, portanto, ser ampliado o seu escopo, o que enriquecerá a compreensão dos fenômenos organizacionais que compõem o campo da gestão pública sob a perspectiva institucional, gerando frutos relevantes para a teoria quanto para a prática organizacional, em face da complexidade das instituições e das mudanças ocorridas no Brasil.

Por todo o exposto, esta pesquisa demonstrou que o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, concebido em 1970, alcança a padronização da aplicação da norma e dos procedimentos no âmbito do SIPEC, sendo considerado como efetivo pelos servidores pesquisados, bem assim direciona a conduta e a maneira de agir dos servidores que a executam. Contudo, não há, ainda, como mensurar se os resultados alcançados são satisfatórios e atendem aos anseios do Governo Federal e da sociedade, devendo essa lacuna ser suprida pelo Estado e objeto de estudo em futuras pesquisas científicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3 ed. Caxias do Sul: Educus, 2010.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11 Ed. Brasília: UnB, 1998.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 35 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

_____. **Decreto-Lei n. 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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 19 ago. 2015.

_____. **Decreto nº 347, de 21 de novembro de 1991**. Determina a utilização dos sistemas SIAFI e SIAPE no âmbito do Poder Executivo Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 nov. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D347.htm>. Acesso em: 8 nov. 2015.

_____. **Decreto n. 67.326, de 5 de outubro de 1970**. Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D67326.htm>. Acesso em: 19 ago. 2015.

_____. **Decreto n. 8.189, de 21 de janeiro de 2014**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jan. 2014.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8189.htm>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. **Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 nov. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm>. Acesso em: 19 ago. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. **Estrutura e organização do Poder Executivo.** Brasília: ENAP, 1993.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: Imprensa Oficial, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf>. Acesso em: 05 set. 2015.

CAMÕES, M. R. S. PANTOJA, M. J. BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas:** bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010.

CHIAVENATO, I. **Administração geral e pública.** 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

_____, I. **Gestão de pessoas:** o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 4 ed. Barueri: Manole, 2014.

COSTIN, C. **Administração pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DENZIN, N. K. LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teoria e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JUNQUILHO, G. S. Gestão e ação gerencial nas organizações contemporâneas: para além do “folclore” e o “fato”. **Revista Gestão & Produção**, São Carlos, v. 8, n. 3, p. 304-318, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v8n3/v8n3a07.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2015.

KOMATSU, S. **Sistematização normativa e tipologia preliminar de organizações federais**. Brasília: IABS, 2012.

LAKATOS, E. M. MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, J. A. MEDEIROS, M. P. M. **Gestão de pessoas no setor público**. Florianópolis: UFSC, 2011.

PALUDO, A. V. **Administração pública: teoria e questões**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PEREIRA, M. F. **Administração estratégica**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2012.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SCHOMMER, P. C. Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 4, p. 102-107, 2003. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/11142/gestao-publica-no-brasil--noticias-do-teatro-de-operacoes>>. Acesso em: 04 set. 2015.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. 1 ed. Brasília: UNB, 1999.

APÊNDICE

Apêndice 1 – Roteiro de entrevista

1 – Descreva suas atribuições no âmbito do SIPEC em torno das atividades que envolvam a concessão e manutenção de aposentadorias e pensões.

2 – Você considera que o órgão central do SIPEC normatizou suficientemente todos os aspectos relativos ao tema aposentadoria e pensão? Sim ou não? Por quê?

3 – Você acredita que os procedimentos adotados no âmbito do SIPEC para concessão e manutenção de aposentadoria e de pensão são os mais adequados atualmente, na perspectiva de eficiência, eficácia e efetividade? Por quê?

4 – Acerca do processo de concessão e manutenção de aposentadoria e de pensão, você acredita que há abertura para uma postura criativa e inovadora dos servidores dessa setorial do SIPEC, no cumprimento de suas tarefas? Sim ou Não? Por quê?

5 – Na sua opinião o trabalho é prestado da melhor forma possível, direcionado para o alcance dos objetivos e metas da organização, atingindo os resultados almejados, no prazo previsto e na satisfação do cidadão? Sim ou Não? Por quê?

6 – Na sua perspectiva de servidor público, que sugestões de aprimoramento poderiam ser adotadas para melhorar o desempenho desse processo gerencial?

- Dados biográficos.

- Dados profissiográficos.