

## Negociação Coletiva: Inviabilidade de Inserção no Ministério das Cidades

Delma Vital de Sousa\*

### RESUMO

Este artigo tem como propósito apresentar as carreiras existentes no Ministério das Cidades, identificar suas peculiaridades e examinar pontos divergentes entre as carreiras, bem como, abordar a Negociação Coletiva como instrumento para as diretrizes das carreiras no Ministério das Cidades. Para tanto, a pesquisa tem abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios e método de estudo de caso, que propiciará identificar os problemas relevantes e suas possíveis soluções. Os resultados da pesquisa foram extraídos de entrevistas em profundidade, observação e consultas a documentos que contribuíram para fomentar o estudo de caso. Estes, revelaram a importância de difundir a negociação coletiva como ferramenta de gestão para a solução de impasses. Os resultados evidenciaram que grande parte dos servidores do Ministério das Cidades desconhecem a Negociação Coletiva como ferramenta de política de democratização das relações de trabalho. O que sinaliza a necessidade de apropriação pelo servidor público pela cultura negocial das relações de trabalho e do diálogo que pode ser estabelecido por meio desse instrumento de gestão. Na perspectiva de trazer alguma contribuição, o estudo abordou a Negociação Coletiva com a finalidade de dirimir questões relacionadas aos diferentes planos de carreira e de cargos existentes no Ministério das Cidades. Pode-se inferir, que a Negociação Coletiva como instrumento de mediação das relações de trabalho, contribui para o desenvolvimento de novas mentalidades, mudança de comportamento, e, conseqüentemente, para a adoção de novas concepções de realização dos serviços públicos, o que buscaria preservar o interesse da sociedade.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano. Administração Pública Federal. Ministério das Cidades. Plano de Carreira e de Cargos. Carreiras Estruturais. Negociação Coletiva.

---

\* Delma Vital de Sousa, Economista, formada pela Universidade Católica de Brasília, atualmente Coordenadora de Cadastro e Pagamento de Pessoal do Ministério das Cidades

## INTRODUÇÃO

Criado em 2003, o Ministério das Cidades – MCidades consolidou uma proposta de governo que busca soluções para o vazio institucional na política de desenvolvimento urbano nacional. O primeiro momento de implementação dessa política, no Brasil, ocorreu no período do governo militar, a partir de 1964.

A criação do Banco Nacional de Habitação - BNH, nesse mesmo ano, trouxe volumosos recursos para a habitação, atendendo para as necessidades habitacionais da população e impulsionando o desenvolvimento da construção civil. Na área do planejamento territorial, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU trouxe o planejamento urbano como pauta. O Plano Nacional de Saneamento - PLANASA, por sua vez, procurou planejar e financiar a área de saneamento.

Porém, o fim do BNH, em 1986, demonstrou que a política de desenvolvimento urbano do período não atendia a população de baixa renda. O planejamento territorial tinha um caráter tecnocrático e desconsiderava a dinâmica da cidade real. O financiamento do saneamento não se mostrou sustentável e a mobilidade nas cidades pouco entrou em pauta.

Considerando as competências do Ministério das Cidades que são: política de desenvolvimento urbano; políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, programas e ações de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; políticas de subsídios à habitação popular, saneamento e transporte urbano; planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito, além da participação na formulação de diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento e gestão de saneamento, é imprescindível que o Ministério das Cidades tenha um quadro de pessoal consolidado.

Com a criação do Ministério das Cidades, o Governo Federal colocou como prioridade a institucionalização da política de desenvolvimento urbano e a prioridade dos investimentos na

área. Esse fato está intimamente ligado ao projeto político da luta pela Reforma Urbana. Surgida na década de 80 e agregando diversos setores da sociedade (movimentos populares, ONGs), tinha como princípio a instituição da gestão democrática da cidade, o fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, de forma a garantir a função social da propriedade e a inversão de prioridades nos investimentos urbanos, favorecendo as camadas de menor renda.

Com o Ministério das Cidades foi institucionalizada a participação popular na definição da política de desenvolvimento urbano, expressa na realização das Conferências das Cidades, na consolidação do Conselho das Cidades e do Conselho Curador do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

São inegáveis os avanços na evolução dos investimentos federais na área de desenvolvimento urbano. Na área de planejamento urbano foram apoiados municípios com recursos para a elaboração de Planos Diretores Participativos. A esse esforço somou-se a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, lançada em 2005 e que alcançou municípios com a obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores Participativos. A regularização fundiária urbana sustentável avançou com o Programa Papel Passado, beneficiando famílias com processos de regularização iniciados, e famílias com títulos concedidos. Na política habitacional, desde 2003 até 2006, os investimentos do Governo Federal subiram de R\$ 5,2 milhões para R\$ 15,1 milhões. Em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento, que trouxe investimentos da ordem de R\$ 160 bilhões para urbanização de favelas e saneamento, impulsionando a implementação de uma nova política de desenvolvimento urbano.

Considerando os graves problemas urbanos, as cidades enfrentam grandes desafios, expressos no déficit habitacional, domicílios sem esgotamento sanitário e nas milhares de horas e quilômetros de deslocamento pelos quais passa a população, além do inadequado ordenamento territorial das cidades. E, para enfrentar esses problemas, os gestores públicos não contam com uma gestão urbana eficaz, carecendo de apoio técnico, recursos humanos qualificados, capacidade financeira e instrumental jurídico e urbanístico para formular e implementar uma política urbana que enfrente todos esses desafios.

A formação de um quadro técnico permanente e qualificado torna-se prioridade para o Ministério das Cidades, na medida em que é necessário consolidar uma estrutura capaz de enfrentar os desafios de construir políticas que promovam a inclusão territorial e social nos municípios brasileiros.

As carreiras existentes no Ministério das Cidades podem afetar os resultados esperados, considerando que atualmente existem cargos que vão desde o nível médio até cargos que exigem experiência profissional comprovada de 12 anos. Todavia, avaliar até que ponto a negociação coletiva pode influenciar nesse processo torna-se um desafio. É nesse contexto que a negociação pode ser inserida, como instrumento de reorganização e estruturação do quadro de pessoal.

A proporção em tela se insere no processo de estruturação do Ministério das Cidades com vistas ao fortalecimento institucional, na busca pela adequação da sua força de trabalho e o estabelecimento de uma remuneração mais justa e compatível com as suas atribuições legais, possibilitando a permanência de profissionais capacitados, promovendo ações de qualidade, com eficácia e eficiência, para o alcance da sua missão de combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte.

Para tanto, a questão de pesquisa envolve como a Negociação Coletiva pode influenciar na definição de diretrizes para os planos de carreira e de cargos no Ministério das Cidades.

O presente artigo tem como objetivo geral: Abordar como a Negociação Coletiva pode impactar na definição de diretrizes dos planos de carreira e de cargos no Ministério das Cidades; e como objetivos específicos: apresentar as carreiras existentes no Ministério das Cidades; identificar as peculiaridades entre as carreiras; examinar a existência de conflitos entre as carreiras; e abordar a Negociação Coletiva como instrumento para as diretrizes das carreiras no Ministério das Cidades.

A capacidade de formular e implementar políticas públicas eficientes é um dos requisitos básicos dos órgãos do Estado, cuja capacidade para atuar está diretamente ligada à adequação dos quadros funcionais, à reestruturação das carreiras e cargos e à remuneração dos servidores, de acordo com as responsabilidades e competências exigidas pela função.

Nesse sentido, inserir a Negociação Coletiva nesse processo de mudança vivenciado pelos servidores é um desafio a ser superado, visto que o tema é recente.

Outro problema é a dificuldade de disseminação do conhecimento, do acúmulo da massa crítica, da experiência na formulação e implementação das políticas públicas que o Ministério das Cidades está inserido, nas áreas de habitação, saneamento, transporte e planejamento territorial, bem como de gestão institucional, resultante da impossibilidade de desenvolver uma cultura organizacional, que por meio da convivência diária e da troca de experiências para que se

promova o crescimento profissional dos servidores. Assim, inserir a negociação coletiva como instrumento para o alcance do melhoramento do sistema de trabalho, proporcionará ao Ministério das Cidades condições de vencer os desafios e instituir uma política de valorização dos servidores.

Ante os graves problemas urbanos que a sociedade brasileira enfrenta, do salto de qualidade na política de desenvolvimento urbano para o País, da luta histórica do campo da sociedade civil pela Reforma Urbana, do volume de recursos que são investidos no setor, a criação de um corpo técnico consolidado e qualificado se faz necessário, para promover com eficiência os resultados esperados, pois servidores motivados, capacitados e valorizados têm maior probabilidade de diagnosticar problemas e sugerir soluções.

Diante desse contexto, a proposta deste artigo é abordar a negociação coletiva como instrumento para diretrizes das carreiras no Ministério das Cidades, haja vista a diversidade de carreiras que integram o quadro de pessoal, vez que o resultado poderá propiciar possibilidades de reflexão sobre o desenvolvimento de uma equipe mais consolidada e comprometida na consecução da missão do Ministério das Cidades.

Dessa forma, o presente artigo faz menção aos conceitos e um breve histórico sobre os recursos humanos no serviço público, abordando também o serviço público brasileiro; a importância dos planos de carreira e de cargos, seus fundamentos conceituais, as carreiras existentes no Ministério das Cidades; a negociação coletiva de trabalho, suas dimensões históricas e conceituais, bem como a negociação coletiva no serviço público brasileiro. Em seguida apresenta a metodologia estudo de caso, com abordagem qualitativa. Quanto aos objetivos a pesquisa é exploratória. Sendo utilizadas como coleta de dados a observação e a entrevista em profundidade, bem como consultas a documentos que contribuíram para fomentar o estudo de caso, na perspectiva de trazer alguma contribuição para a inserção da Negociação Coletiva como instrumento para as diretrizes das carreiras no Ministério das Cidades.

## **1 OS RECURSOS HUMANOS NO SERVIÇO PÚBLICO**

Este tópico aborda a Administração de Recursos Humanos no Serviço Público mencionando Conceitos, Breve Histórico e os Recursos Humanos Brasileiro. Importa mencionar, que as várias reformas impostas ao Serviço Público não deram a devida importância à definição de uma política de pessoal que tratasse das diretrizes adequadas ao ambiente administrativo, articulada com o processo de desenvolvimento nacional. Pode-se perceber que os resultados gerados têm sido pouco eficazes na implantação das diversas técnicas que compõem o universo da administração de pessoal, deixando de contribuir, com efeito, para a desejada interação dos objetivos organizacionais e individuais.

Diante disso, o desenvolvimento do tema busca abordar aspectos conceituais referentes aos principais elementos afetos à evolução do pensamento administrativo na área de recursos humanos no setor público, os caminhos percorridos por esta área básica da administração pública, enumerando os momentos mais expressivos da evolução do sistema.

Por fim, toda a ação governamental, independentemente da área funcional de atuação (educação, saúde, infraestrutura, finanças, etc.), em maior ou menor grau, afeta as funções relativas à gestão de pessoas. Essa intensa relação exige dos profissionais da área de recursos humanos uma especial habilidade de interagir com os demais setores, a fim de conferir eficiência às ações de planejamento, organização, direção e controle em relação à atuação das pessoas na organização.

### **1.1 Conceitos e Breve Histórico**

Ao longo dos anos a administração pública brasileira procura solucionar seus problemas de recursos humanos através de experiências estrangeiras, mormente a norte-americana, sem atentar para as características sociais, econômicas, políticas e geográficas do nosso País. O desejo de dotar o serviço público de métodos eficazes de funcionamento leva os administradores a copiarem modelos bem sucedidos em outros países, mas que logo se revelam insusceptíveis de se enquadrarem às peculiaridades locais. Muitas vezes, por outro lado, constata-se o não

aproveitamento de medidas que, a rigor, poderiam melhor se adequar as nossas necessidades. LANGROD (1973) adverte que os países em desenvolvimento nem sempre resistem à tentação de imitar os maus exemplos do passado vivido pelas nações industrializadas que atingiram seu atual nível depois de longa e dolorosa evolução. E conclui, que o mimetismo e o fascínio das soluções importadas não impedem a paralisia da função pública, nem estimulam o advento do progresso no campo da administração.

Quase todas as experiências brasileiras que procuraram equacionar os problemas relativos à administração dos recursos humanos no serviço público têm apresentado muita semelhança aos modelos implantados em outros países, dissociados, com efeito, da nossa realidade e, embora tenham produzido alguns resultados imediatos, não apresentaram as soluções mais adequadas às verdadeiras necessidades da administração.

As principais tentativas para viabilizar a organização da administração de pessoal, desde a Lei do Reajustamento nº 284, de 28 de outubro de 1936, encontraram sérios obstáculos exatamente pela sua inadequação às condições brasileiras, ou porque se tratavam de simples transposições de modelos estrangeiros, ou porque não atendiam as nossas peculiaridades, tanto no que concerne aos aspectos sócio-econômicos, como às dimensões continentais do País.

Para LANGROD (1973) não há como ignorar e pôr em dúvida que a ausência de uma verdadeira política de pessoal avulta, talvez, como um dos principais fatores do mau emprego ou deficiente utilização das potencialidades humanas no serviço público. E explica que a política de pessoal aparece como um conjunto de medidas escalonadas no tempo, desencadeadas nos parâmetros de uma doutrina única de que emanam, abordadas, no entanto, pelo prisma de uma ótica uniforme, a longo ou médio prazos.

CHIAVENATO (1999), por sua vez, relacionou as seguintes conseqüências, a longo prazo, de uma política de recursos humanos bem desenvolvidos: 1. aprimoramento das técnicas de administração de recursos humanos; 2. aplicação de sadios princípios de administração, do topo à base da organização, principalmente no que se refere às necessidades de relações humanas de boa qualidade; 3. adequação de salários e benefícios; 4. retenção de recursos humanos qualificados e altamente motivados dentro da organização; e, 5. obtenção de efetiva participação dos empregados.

Segundo GRILLO (1983) no serviço público brasileiro não há notícias de que as tentativas de implementação de políticas de pessoal tenham seguido tais orientações e que os

resultados sejam semelhantes àqueles previstos pelos doutrinadores.

Por outro lado, o sucesso de uma política de pessoal está vinculado ao estabelecimento de um sistema de carreira para o servidor público, que viabilize perspectivas de progresso funcional e crie as condições adequadas à profissionalização dessa categoria de trabalhadores.

A ausência de uma política de pessoal, devidamente articulada com o processo de desenvolvimento nacional, e a inadequação da carreira dos servidores públicos às condições brasileiras têm gerado resultados pouco eficazes na implantação das diversas técnicas que compõem o universo da administração de pessoal, deixando de contribuir, com efeito, para a desejada interação dos objetivos organizacionais e individuais.

## **1.2 Os Recursos Humanos no Serviço Público Brasileiro**

A Lei do Reajustamento nº 284, de 28 de outubro de 1936, considerada o primeiro passo para a reforma da administração pública federal, além de se constituir no embrião de uma administração de pessoal organizada, criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, subordinado diretamente ao Presidente da República, e instituiu em cada Ministério uma Comissão de Eficiência, vinculada ao Conselho. Coube a esses órgãos a incumbência de estudar a organização dos serviços públicos, iniciando um processo de reforma com repercussões altamente positivas. Institucionalizou-se o sistema de mérito, através da adoção do concurso para o ingresso na função pública e foram fixadas as diretrizes do primeiro plano de classificação de cargos, competindo ao Conselho e às Comissões de Eficiência a implantação dessas medidas.

As inovações trouxeram novas perspectivas para a administração de pessoal prevendo princípios coerentes com uma concepção moderna e em condições de propiciar a arrancada necessária à organização de um verdadeiro sistema. Justifica-se esta assertiva, se for considerado o ambiente existente antes da Lei do Reajustamento, quando as admissões não obedeciam a um critério de seleção definido e quando cada repartição pública tinha um quadro próprio de pessoal, com salários desiguais.

Naturalmente, tratando-se de uma primeira experiência, não poderia ser perfeito o plano de classificação de cargos proposto, e sabe-se que erros foram cometidos, principalmente aqueles



relacionados à ausência de especificação das classes, bem como à instituição de uma carreira baseada apenas em aumentos salariais.

Com base na Lei do Reajustamento foi aprovado o regulamento das promoções, instituindo-se a avaliação de desempenho dos funcionários. Esse regulamento serviu para dinamizar ainda mais, e de forma pioneira, o processo de reforma que se iniciara na administração pública federal. Com o tempo, essas medidas perderam consistência, principalmente, em razão do despreparo dos avaliadores, fato que se repete nos dias atuais.

WAHRKUCH (1964) afirma que quaisquer que sejam as críticas que se possam formular quanto à Lei do Reajustamento, forçoso é convir que ela representou, à época, um marco fundamental para a reforma administrativa em geral, e, em especial, para a reforma da administração de pessoal.

Um momento importante para a consecução dos objetivos propostos pelos reformuladores foi a criação, em cada Ministério, de um serviço de pessoal. Com este órgão se pretendia, de maneira coordenada, desenvolver as atividades relativas à administração de pessoal. Constituiu-se, em verdade, o que se pode considerar o primeiro sistema de pessoal da administração pública.

O Conselho Federal do Serviço Público Civil atuava como órgão central do sistema, e a ele se vinculavam os Serviços de Pessoal dos Ministérios, desenvolvendo funções próprias de órgãos setoriais. Ao lado dos Serviços de Pessoal funcionavam as Comissões de Eficiência, igualmente com características de órgãos setoriais, existindo uma em cada Ministério. Essas, além de se preocuparem com a implantação de métodos modernos de organização, tinham funções específicas da administração de pessoal, mormente aquelas relacionadas à aplicação do regulamento das promoções, anteriormente aprovado.

Em decorrência da Constituição de 1937, de 10 de novembro, o Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938, organizou o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, tendo sido extinto o Conselho Federal do Serviço Público Civil. Ao DASP foram cometidas atividades de orçamento, organização, documentação, material e pessoal, ficando com a responsabilidade de dar seguimento ao trabalho desenvolvido pelo Conselho.

Seguiu-se um período muito proveitoso para a administração pública federal, especialmente no que concerne à administração de pessoal. Segundo WAHRKUCH (1964) o reconhecimento da necessidade do estudo e sistematização da administração de pessoal começa a assumir feição realmente concreta com o estabelecimento do DASP.

A função de órgão central do sistema de pessoal deu ao DASP, desde sua criação, um papel muito importante na definição e implementação da política de pessoal do Governo Federal. Com o DASP, o Governo Federal pretendeu estimular, desenvolver e coordenar esforços no sentido de racionalizar e aperfeiçoar a ação do Estado no âmbito da Administração Geral. Nem sempre, porém, essas atividades foram desenvolvidas com plenitude e correção, embora apresentasse momentos de grande contribuição para o aperfeiçoamento do sistema.

O primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União foi expedido através do Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1938, e vigorou até a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952. Este segundo e último Estatuto é o que se aplicava ainda aos funcionários públicos federais, posteriormente alterado. O tempo decorrido desde a vigência do Estatuto, apesar das tentativas de atualização, tornou o Estatuto obsoleto e incapaz de atender às exigências de uma administração moderna.

A reforma administrativa trazia uma concepção de modernização, cujo significado era o de reorganização do aparato estatal com vistas ao aumento do rendimento e da produtividade. Propunha-se a redefinição ou reformulação das funções das repartições, a racionalização de suas estruturas, métodos e normas de trabalho, a adequação de seus recursos financeiros e materiais, e um sistema de recrutamento, seleção e aperfeiçoamento dos recursos humanos fundado no princípio do mérito.

Outro fato marcante na trajetória da Administração Pública Federal foi a aprovação do segundo Plano de Classificação de Cargos por meio da Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960. Apesar de consumir muitos anos de preparação, em que se procurou corrigir erros do primeiro plano, fruto da Lei do Reajustamento, não foi possível estruturar convenientemente o arcabouço de uma classificação de cargos adequada às exigências da época. Segundo GRILLO (1983), embora trazendo amplas esperanças de solucionar as anomalias conhecidas, transformou-se em pouco tempo, num emaranhado de confusões, gerando pendências judiciais em número bastante elevado, algumas delas insolúveis até hoje.

Este Plano de Classificação de Cargos previa a especificação das classes, que deveria conter os seguintes elementos: denominação, código, descrição sintética das atribuições e responsabilidades, exemplos típicos de tarefas, características especiais, qualificação exigidas, forma de recrutamento, linhas de promoção e acesso. Embora não tivesse sido possível, durante a curta vigência do plano, completar a especificação de todas as classes, todavia a adoção dessa

sistemática representou um avanço considerável, que repercutiu na elaboração do plano seguinte.

Outra consequência do segundo plano foi a instituição de um sistema de avaliação de desempenho dos funcionários, baseado no chamado método da escala gráfica. O novo sistema de avaliação de desempenho objetivava a implantação dos critérios de promoção por merecimento e por antiguidade. No caso da promoção por antiguidade, era reservado um terço das vagas para funcionários que obtivessem, no mínimo, a metade do grau máximo previsto para a promoção por merecimento.

Através de um formulário denominado Boletim de Merecimento, o chefe imediato avaliava semestralmente o desempenho do funcionário. O Boletim era formado de duas partes: as condições essenciais e as condições complementares. Cabia ao chefe imediato responder os quesitos das condições essenciais: 1) qualidade do trabalho; 2) quantidade do trabalho; 3) auto-suficiência; 4) iniciativa; 5) tirocínio; 6) colaboração; 7) ética profissional; 8) conhecimento do trabalho; 9) aperfeiçoamento funcional; e, 10) compreensão dos deveres. Cada fator continha uma breve descrição do seu objetivo, a fim de permitir uma igualdade de tratamento por parte dos diversos chefes que tinham a incumbência de realizar a avaliação. Já as condições complementares abrangiam três aspectos da vida do funcionário: 1) falta de assiduidade; 2) impontualidade horária (entradas tardias ou saídas antecipadas); e, 3) indisciplina (repreensão, suspensão ou destituição de função). Se durante o semestre tivesse acontecido alguma dessas ocorrências, o órgão de pessoal anotaria no Boletim de Merecimento, e de acordo com a gravidade da falta cometida resultaria numa diminuição do número de pontos atribuídos a cada funcionário no final da avaliação.

O advento da Reforma Administrativa de 1967 trouxe perspectivas mais animadoras para a administração de pessoal no serviço público federal, prevendo a organização das suas atividades sob a forma de sistema e atribuindo ao DASP, mais uma vez, o papel de órgão central.

O novo sistema de pessoal deveria ser organizado em consonância com os princípios da moderna administração e voltado para as aspirações desenvolvimentistas do País, o que exigia uma reformulação estrutural do DASP, a fim de que ele pudesse assumir a função de órgão central do sistema sem os vícios que adquirira através dos anos.

Antes de instituir o sistema de pessoal, cuidou-se de organizar o DASP, e coube ao Decreto nº 66.222, de 17 de fevereiro de 1970, definir a sua composição e competência. Tratava-se de uma tarefa de fundamental importância para a implementação das novas diretrizes.

A estrutura básica do DASP foi organizada com cinco Coordenações: de Recrutamento e Seleção; de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos; de Cadastro e Lotação; de Legislação de Pessoal; e de Atividades de Aperfeiçoamento.

Supunha-se que essa nova estrutura suportaria a implantação de um sistema que pretendia ser dinâmico e flexível, capaz de conseguir o desejado aperfeiçoamento da administração de pessoal do serviço público brasileiro.

A edição do Decreto-Lei nº 200, 25 de fevereiro de 1967, viabilizou a flexibilização das relações de trabalho no setor público e marcou o início de um novo e importante movimento de reforma administrativa. Ancorado nos princípios do planejamento, da descentralização, da delegação de autoridade, da coordenação e do controle, este Decreto realizou a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de elevar, por meio da descentralização funcional, o dinamismo operacional do governo.

O referido Decreto também abriu a possibilidade da estruturação de Sistemas de Atividades Auxiliares com vistas ao gerenciamento das atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, serviços gerais e outras ações comuns a todos os órgãos da administração federal que, segundo critério do Poder Executivo, careciam de coordenação central. Tais atividades estavam sujeitas à orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação administrativa ao órgão em cuja estrutura estivessem integrados. No âmbito dessas estruturas, formou-se um quadro burocrático paralelo, altamente qualificado, a chamada tecnoburocracia, que constava com o núcleo tradicional da administração direta.

Logo após a reestruturação do DASP foi assinado o Decreto nº 67.326, de 05 de outubro de 1970, que dispunha sobre o sistema de pessoal civil da administração federal. Iniciando assim, um processo que pretendia viabilizar os princípios preconizados na Reforma Administrativa, tendo por escopo objetivos bastante pretensiosos diante da realidade conhecida. Alguns desses princípios denotavam o desejo de se encontrar novos caminhos para uma autêntica modernização da administração de pessoal e que representassem na realidade uma arrancada para o tratamento dos problemas, cujas soluções, na maioria das vezes, vinham obtendo um enfoque reconhecidamente empírico.

Dentre os princípios arrolados, pode-se mencionar aqueles que melhor retratavam a nova diretriz: valorização e dignificação da função pública e do servidor público; aumento da

produtividade; profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do sistema de mérito; retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, levando-se em consideração o nível educacional exigido pelos deveres e responsabilidades do cargo; organização dos quadros funcionais, tendo em vista os interesses de recrutamento nacional para certas funções e a necessidade de relacionar ao mercado de trabalho local ou regional o recrutamento, a seleção e a remuneração das demais funções; concessão de maior autonomia aos dirigentes e chefes na administração de pessoal, visando fortalecer a autoridade do comando, em seus diferentes graus.

Como órgão central competia ao DASP o estudo, a formulação de diretrizes, orientação normativa, coordenação, supervisão, controle e fiscalização específica de assuntos concernentes à administração de pessoal.

A partir do marco mencionado acima, foram traçadas as diretrizes iniciais da administração de pessoal no serviço público federal, com repercussões em toda a administração brasileira, tendo sido empreendido um grande esforço para o aperfeiçoamento do sistema, sem contudo, lograr resultados positivos. A criação dos primeiros serviços de pessoal, a implantação e reorganização do DASP, a expedição dos estatutos dos funcionários e a aprovação dos planos de classificação de cargos constituem-se em momentos que caracterizam a contínua preocupação com a problemática de se estruturar um sistema de pessoal mais adequado às peculiaridades e anseios da administração pública brasileira.

## **2 A IMPORTÂNCIA DOS PLANOS DE CARREIRA E DE CARGOS NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO**

Este tópico versa sobre a importância dos planos de carreira e de cargos, sobre os planos que integram o quadro de pessoal do Ministério das Cidades com vistas ao fortalecimento institucional, na busca pela adequação da sua força de trabalho. Interessante destacar, que uma das primeiras tarefas assumidas pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, logo no início do Governo do Presidente Luiz Inácio da Silva, em 2003, foi mapear a forma de organização dos quadros de pessoal da Administração Pública Federal. Verificando-se então a existência de 32 planos de carreiras institucionalizados; oito grupos de cargos isolados que recebem o mesmo tratamento dado às carreiras; o Plano de Classificação de Cargos (PCC), instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que reunia mais de dois terços dos servidores existentes; o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE), de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; e ainda, planos diversos de autarquias e fundações públicas abrangendo, aproximadamente, 553 mil servidores ativos, 364 mil servidores aposentados e 248 mil instituidores de pensão.

Desse mapeamento, resultou a constatação de que boa parte dos planos de carreiras e de cargos até então existentes tinham sido criados e estavam sendo estruturados e reestruturados sem uma diretriz ou modelo formalizado que lhes conferisse alguma organicidade, o que acabou por introduzir, no âmbito da Administração Federal, diferentes arquiteturas de pseudocarreiras.

Foram identificados problemas em todas as áreas e conteúdos relacionados aos planos de carreiras e de cargos, desde a aplicação do aporte conceitual e legal passando pelos mecanismos de recrutamento e seleção para ingresso, pelos critérios e instrumentos de desenvolvimentos, compreendidos a progressão funcional, a promoção e a capacitação, até as estruturas e composição das tabelas remuneratórias e os princípios e critérios de avaliação de desempenho.

A gestão de recursos humanos na administração pública brasileira é marcada por uma série de soluções de continuidades e por dificuldades significativas referentes à estruturação das carreiras. A preocupação das organizações em contar com servidores capacitados para o desempenho eficiente de determinada função não é recente. TAYOR (1970) já alertava para a necessidade de as empresas contarem com “homens eficientes” ressaltando que a procura pelos “competentes” excedia a oferta. À época, baseadas no princípio taylorista de seleção e

treinamento do trabalhador, as empresas procuravam aperfeiçoar, em seus empregados, as habilidades necessárias para o exercício de certas funções, restringindo-se a questões técnicas relacionadas ao trabalho e à especificação do cargo.

O esforço desenvolvido pela administração pública brasileira no sentido de estabelecer uma verdadeira carreira para os servidores, que pudesse mantê-los em contínua expectativa de progredir, assumindo novas funções e, conseqüentemente, melhores remunerações não resultaram em medidas capazes de solucionar os problemas que foram se acumulando e seguiu-se confundindo carreiras com mecanismos unicamente remuneratórios e mesmo esses não cumpriam sua função finalística, a de retribuição adequada e valorização do servidor público. A possibilidade de galgar posições mais importantes motiva os servidores a desenvolverem com mais eficiência as suas atividades, e com isso contribuírem para o melhor desempenho da administração. Daí a preocupação dos planos de carreira e de cargos em determinar as formas mais adequadas para, de um lado, oferecer uma resposta às aspirações dos servidores e, de outro, propiciar o aperfeiçoamento da máquina administrativa; a falta de diretrizes de carreiras para os servidores públicos, o descuido com os recursos humanos inferem na desvalorização institucional dos servidores públicos e, por decorrência, dos serviços por estes prestados.

A década de 90 é marcada, especialmente, pelo aumento significativo do quantitativo de cargos organizados em carreiras do serviço público federal; existência de fortes distorções de remuneração, resultando em pressões pela reposição de perdas salariais; e existência de desvios nas práticas de avaliação de desempenho das organizações públicas em decorrência das pressões por reposição das perdas salariais.

Por outro lado, os avanços na construção de sistemas de informação não foram acompanhados por investimentos em atividade de treinamento e desenvolvimento nem pela incorporação de metodologias modernas de planejamento, o que permitiria a análise de variáveis estratégicas para a definição do perfil e para o dimensionamento da força de trabalho das instituições envolvidas.

O período de reformas é marcado pela criação do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, que vigora até os dias atuais e tem como funções básicas a classificação e a redistribuição de cargos e empregos, o recrutamento e a seleção, o cadastro e a lotação, o aperfeiçoamento e a legislação de pessoal.

Apesar dos avanços resultantes da criação do SIPEC, do Sistema Integrado de

Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, verificou-se a emergência de novos impasses e desafios no período imediatamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Dentre eles, destaca-se a obrigatoriedade de adoção do Regime Jurídico Único para os Servidores Civis da União, dos estados-membros e dos municípios. A determinação teve como implicação imediata a redução da flexibilidade operacional dos órgãos da Administração Indireta, que foram submetidos a normas de funcionamento idênticas às estabelecidas para os órgãos da Administração Direta.

Nesse contexto, surgem desafios para a política de gestão de recursos humanos no serviço público: a construção de mecanismos efetivos de motivação de servidores às estratégias das organizações, bem como às diretrizes gerais estabelecidas para as organizações, esses desafios precisam ser superados, é necessário flexibilizar e aperfeiçoar processos por meio de soluções inteligentes e criativas que tornem mais eficientes e concretos os princípios do novo modelo de Administração Pública, atuante, com foco em resultados, entendidos como a satisfação do interesse público.

O Governo Federal ao criar o Ministério das Cidades, em 1º de janeiro de 2003, preencheu um vazio existente pela ausência de política urbana nacional e atendeu uma reivindicação histórica dos movimentos sociais, entidades e municipalidades que têm demandado uma reforma urbana para as cidades brasileiras, há mais de 30 anos.

O Ministério das Cidades está empenhado na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano como uma política de Estado e inova ao abordar a cidade e os problemas urbanos em conjunto, com a finalidade de combater a exclusão sócio-territorial de milhares de pessoas que vivem na marginalidade e em extensos territórios sem acesso aos direitos básicos.

Os avanços e dificuldades para a efetiva implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU foram discutidos durante a 4ª Conferência Nacional das Cidades, que ocorreu de 19 a 23 de junho de 2010, em Brasília, com o lema “CIDADE PARA TODOS E TODAS COM GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPATIVA E CONTROLE SOCIAL”. Esta conferência dá prosseguimento a um processo iniciado em 2003, ano em que foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades e criado o Conselho das Cidades.

O Conselho das Cidades apontou quatro eixos temáticos que refletem os principais



desafios para implantação desta política: Criação e implementação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores nos níveis federal, estadual, municipal e no Distrito Federal; Aplicação do Estatuto da Cidade, dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano; A integração da política urbana no território: política fundiária, mobilidade e acessibilidade urbana, habitação e saneamento; e Relação entre os programas governamentais - como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa, Minha Vida - e a política de desenvolvimento urbano.

Eis o grande desafio enfrentado pelo Ministério das Cidades de possuir em seu quadro de pessoal, servidores capazes de planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis organizacionais, as competências necessárias à consecução dos seus objetivos, que demonstrem não só o domínio de conhecimento técnico sobre matérias específicas, mas que possuam também um conjunto de habilidades e atitudes compatíveis com suas atribuições. O intuito é contar com servidores aptos a desempenharem com êxito suas funções e progredirem com motivação em suas carreiras.

Diante desse cenário, percebe-se o esforço desenvolvido pela Administração Pública no sentido de estabelecer uma carreira para os servidores, que pudesse mantê-los em contínua expectativa de progredirem no serviço público, assumindo novas funções e, como consequência melhores remunerações. A possibilidade de galgar posições mais importantes é que motiva os servidores a desenvolverem com eficiência suas atividades, e com isto contribuir para o melhor desempenho institucional e, conseqüentemente, individual.

As carreiras tradicionais apresentam características próprias como a falta de flexibilidade, de objetividade e de visão de futuro, o que não contribui para o aprimoramento das práticas organizacionais e para que os atuais planos de cargos possam ser adequados ao novo modelo, será preciso adequá-los às estratégias da organização, torná-los orientados a resultados e capazes de incentivar práticas participativas e o desenvolvimento contínuo das pessoas.

Além disso, em consequência dessa postura inovadora e, sobretudo, adequada às necessidades da administração pública, será possível, implementar políticas que viabilizarão o suprimento e o contínuo aperfeiçoamento dos recursos humanos indispensáveis ao aparelho administrativo brasileiro.

## 2.1 Planos de Carreira e de Cargos - Fundamentos Conceituais

Tem-se constituído uma prática recorrente na formulação de planos de carreiras e cargos na administração pública a reprodução de modelos utilizados em instituições, sobre os quais são realizados ajustes adaptativos, mas que nem sempre se adequam a realidade. Observa-se que a ausência de capacitação técnica para a produção de soluções próprias, tornou-se prática para o imediatismo, sendo cômodo receber idéias acabadas, exteriores à organização. O que pode prejudicar a formulação de estruturas de cargos e carreiras no desenvolvimento da gestão de pessoas.

Segundo BERGUE (2007) o cargo público, em sentido amplo, pode ser definido como a estrutura formal básica do arranjo organizacional ou a unidade fundamental que dá forma e limites à dinâmica do aparelho administrativo. No entanto, o cargo público é a composição de todas as atividades que podem ser desempenhadas por uma pessoa, reunidas em uma posição formal na estrutura organizacional. Cada cargo encerra um conjunto de deveres e responsabilidades, além de uma remuneração específica que o particulariza frente aos demais. Ainda, de acordo com o art. 3º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. O cargo público é o elo entre a administração e o servidor.

Sob uma perspectiva jurídica e na legislação, os cargos públicos são criados mediante lei, em número certo de vagas, com denominação e remuneração fixadas formalmente, podendo ser desdobrados em cargos e empregos públicos, conforme a natureza do vínculo jurídico que relaciona seu ocupante à Administração. Sendo importante sua nomenclatura para se saber o alcance de suas responsabilidades e também contribuir para o desenvolvimento da carreira do seu ocupante.

Em razão das contingências a que estão expostas as organizações do serviço público, decorrentes do caráter dinâmico e complexo do ambiente em que se inserem, as estruturas de cargos e carreiras demandam periódicas avaliações envolvendo a aferição de seu ajuste às reais necessidades da administração. Nesse contexto, a Administração deve ser capaz de reformular seu aparelho administrativo, em especial, a estrutura de cargos, com o intuito de melhor adaptá-la às necessidades emergentes de gestão.

BERGUE (2007) acrescenta que uma carreira pode ser definida como um conjunto de cargos afins, dispostos em posições ordenadas segundo uma trajetória evolutiva crescente de variação das exigências requeridas para ascensão. Sob a ótica das atividades associadas aos cargos em carreira, pode-se afirmar, que, como consequência dos parâmetros crescentes de exigência em termos de competências necessárias para seu exercício, que os estágios de ascensão podem apresentar um correspondente incremento quantitativo e qualitativo das atribuições. Sendo possível, conceber um conceito ampliado de carreira, capaz de contemplar o efetivo incremento de atribuições e responsabilidades em perfeita consonância com os objetivos institucionais.

Ainda, de acordo com o inciso II do art.1º do Decreto nº 6.693, de 12 de dezembro de 2008, considera-se carreira o conjunto de classes de cargos de mesma profissão, natureza do trabalho ou atividade, escalonadas segundo a responsabilidade e complexidade inerentes às suas atribuições.

Nesse sentido, entende-se a importância de formar um quadro técnico permanente no Ministério das Cidades, consolidando uma estrutura capaz de enfrentar os desafios de construir políticas urbanas que promovam a inclusão social e possibilitem maior integração entre a população e o espaço urbano, além de outras ações voltadas para o desenvolvimento das cidades.

Para que essas políticas fossem implementadas o Ministério das Cidades, no princípio, compôs o seu quadro de pessoal de servidores requisitados da esfera federal e de outros órgãos. Com os avanços na evolução dos investimentos federais na área de desenvolvimento urbano esse quadro de servidores foi insuficiente para atender as demandas dos programas desenvolvidos pelo Governo.

Para isso, em 2005, por meio do Edital nº 1/2005, publicado no Diário Oficial da União, de 26 de agosto de 2005, o Ministério das Cidades realizou o primeiro concurso público para o preenchimento de 205 cargos de nível médio e 136 para cargos de nível superior, do Plano Geral de Poder Executivo - PGPE. Os dados do setor de Recursos Humanos do Ministério das Cidades demonstram que a atual estrutura do PGPE não proporciona a permanência dos servidores no Ministério e diante do novo desafio, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC será necessário consolidar este quadro para fazer a gestão das ações tanto desse Programa, como das demais competências do Ministério.

Importa mencionar que o Ministério das Cidades não possui Plano de Carreira específico, sua força de trabalho é composta por servidores do Plano Geral do Poder Executivo, Carreira de

Analista de Infraestrutura e Especialista em Infraestrutura Sênior, Empregados Públicos, Contratados por Tempo Determinado, Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Advogados da União. A seguir, aponta-se cada carreira que constitui atualmente o quadro de pessoal do Ministério das Cidades.

## **2.2 Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE**

O Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, criado pela Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, constitui a reestruturação do Plano de Classificação de Cargos instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, engloba todos os servidores do antigo Plano não contemplados com planos especiais específicos ou em carreiras. O objetivo do Executivo, com a instituição do PGPE, foi modernizar e valorizar este Plano de Cargos, atendendo as necessidades dos Ministérios por pessoal qualificado de nível médio e superior para atividades, em geral, de cunho técnico e administrativo.

O desafio desse Plano é reestruturar o Quadro Geral de Pessoal do Poder Executivo gerando racionalização e reduzindo a quantidade de cargos, atualizando as atribuições, criando novos cargos com atribuições amplas, cujas características permitem a sua utilização em vários órgãos e entidades, recuperando, em nome do princípio da eficiência, características como a transversalidade e a mobilidade. A estruturação dos cargos do PGPE são exemplos da renovação por que passa o quadro de pessoal da Administração Pública Federal, o que tem sido aplicado a vários outros planos.

O PGPE é composto por cargos efetivos de nível superior, intermediário e auxiliar não integrantes de carreiras específicas, planos especiais de cargos ou planos de carreiras instituídos por leis específicas, e voltados ao exercício de atividades técnicas, técnico-administrativas e de suporte no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional.

Abrangendo o maior número de servidores ativos, aposentados e pensionistas, conseqüentemente, é o menor salário no âmbito do Poder Executivo Federal. E, é nesse contexto que está inserida grande parte dos servidores do Ministério das Cidades.

São requisitos para o ingresso nesse Plano: curso de graduação em nível superior e habilitação legal específica, se for o caso, conforme definido no edital do concurso, para os cargos de nível superior; certificado de conclusão de ensino médio ou equivalente e habilitação legal específica, se for o caso, conforme definido no edital do concurso, para os cargos de nível intermediário e certificado de conclusão do ensino fundamental ou equivalente, para os cargos de nível auxiliar.

O ingresso nos cargos integrantes do PGPE far-se-á mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, no primeiro padrão de vencimento da classe inicial do respectivo cargo.

O concurso poderá ser realizado em uma ou mais fases, incluindo curso de formação, quando julgado pertinente.

Os concursos públicos para provimento dos cargos efetivos do PGPE poderão ser realizados por áreas de especialização referentes à área de formação do candidato.

Ato do Poder Executivo disporá sobre as áreas de especialização em que se desdobrará cada cargo, quando couber. Os requisitos estarão dispostos no edital do concurso, observando-se a legislação pertinente.

Também, compõem o PGPE, os servidores Analistas em Tecnologia da Informação com atribuições voltadas às atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle dos recursos de tecnologia da informação relativos ao funcionamento da administração pública federal, bem como executar análises para o desenvolvimento, implantação e suporte a sistemas de informação e soluções tecnológicas específicas; especificar e apoiar a formulação e acompanhamento das políticas de planejamento relativas aos recursos de tecnologia da informação; especificar, supervisionar e acompanhar as atividades de desenvolvimento, manutenção, integração e monitoramento do desempenho dos aplicativos de tecnologia da informação; gerenciar a disseminação, integração e controle de qualidade dos dados; organizar, manter e auditar o armazenamento, administração e acesso às bases de dados da informática de governo; e desenvolver, implementar, executar e supervisionar atividades relacionadas aos processos de configuração, segurança, conectividade, serviços compartilhados e adequações da infra-estrutura da informática da Administração Pública Federal.

Recentemente, o Governo editou a Lei nº 12.277, de 30 de junho de 2010, que instituiu a estrutura remuneratória para os cargos efetivos de Engenheiro, Arquiteto, Economista,

Estatístico e Geólogo pertencentes ao referido Plano com composição remuneratória diferenciada dos demais cargos de nível superior também integrantes do PGPE.

### **2.3 Carreira de Infraestrutura**

A Lei nº 11.539, de 08 de novembro de 2007, dispõe sobre a Carreira de Analista de Infraestrutura e sobre o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior, criada para atendimento das obras do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, com o objetivo de prover à Administração de profissionais altamente qualificados em área prioritária para o desenvolvimento urbano, por se tratar de gargalos estruturais ao crescimento sustentável.

A carreira foi criada dentro do conceito de transversalidade, o que possibilita que ao servidor ser lotado em qualquer órgão do Executivo Federal.

As atribuições do Analista de Infraestrutura são voltadas às atividades especializadas de planejamento, coordenação, fiscalização, assistência técnica e execução de projetos e obras de infraestrutura de grande porte. Já as atribuições do Especialista Sênior são de alta complexidade, voltadas às atividades especializadas de planejamento, coordenação, fiscalização, assistência técnica e execução de projetos e obras de grande porte na área de infraestrutura.

O ingresso nos cargos dar-se-á por meio de concurso público de provas e títulos para o cargo de Especialista em Infraestrutura Sênior e de provas ou de provas e títulos para o cargo de Analista de Infraestrutura, respeitada a legislação específica.

O concurso público poderá, quando couber, ser realizado por áreas de especialização e organizado em uma ou mais fases, incluindo, se for o caso, curso de formação, conforme dispuser o edital de convocação do certame, observada a legislação pertinente.

O edital definirá as características de cada etapa do concurso público, a formação especializada e a experiência profissional, bem como os critérios eliminatórios e classificatórios.

O ingresso nos cargos referidos exige diploma de graduação em nível superior e conhecimentos em nível de pós-graduação.

É pré-requisito para ingresso no cargo de Especialista em Infraestrutura Sênior 12 (doze) anos de experiência no exercício de atividades de nível superior, correspondentes ao exercício de

atribuições equivalentes às do cargo, na área de atuação específica estabelecida no edital do concurso.

O concurso público para os referidos cargos será realizado para provimento efetivo de pessoal no padrão inicial da classe inicial da Carreira de Analista de Infraestrutura e na classe única do cargo de Especialista em Infraestrutura Sênior.

A prova de títulos integrante do concurso para o ingresso no cargo de Especialista em Infraestrutura Sênior poderá incluir a defesa, em ato público, de memorial baseado no *curriculum vitae*, nos termos do respectivo edital.

A necessidade dos referidos servidores justifica-se pelo atendimento de demandas relacionadas à formulação, monitoramento e acompanhamento da implementação de programas com recursos onerosos; avaliação de propostas técnicas de engenharia, acompanhamento da implementação do Acordo de Melhoria de Desempenho – AMD, na área de saneamento, firmado com os proponentes e apoio técnico aos estados, Distrito Federal e municípios nesses programas, ampliando a capacidade de análise de propostas de empreendimentos; ampliar a capacidade de análise de propostas de empreendimentos para monitoramento de obras, macro análise de projeto de engenharia selecionados, dos custos e da concepção geral dos principais projetos do PAC; fazer a regularização fundiária nas obras de urbanização de favelas do Governo Federal, como utilizar edifícios públicos ociosos para habitação de interesse social (imóveis do Instituto Nacional de Seguro Social e União) visando à construção do Programa de Locação Social; desenvolver atividades de planejamento, coordenação, fiscalização, assistência técnica e execução relativas a ações que abrangem não só os aspectos técnicos qualitativos e quantitativos, mas também os múltiplos aspectos de seleção de propostas, contratuais, operacionais, de licitação, administrativos, contábeis e financeiros relacionados com intervenções de urbanização de assentamentos precários, produção de habitação de interesse social e política habitacional e urbana no âmbito do Ministério das Cidades; atender à demanda da realização de estudos e análise de projetos de infraestrutura viária (rodoviário e urbano).

## 2.4 Empregados Públicos

Os empregados públicos, que atualmente integram o quadro de pessoal do Ministério das Cidades são oriundos da extinta Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos – EBTU, uma estatal brasileira criada através da Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975 e extinta pelo Decreto nº 230, de 15 de outubro de 1991.

A EBTU tinha como finalidade promover a efetivação da Política Nacional dos Transportes Urbanos, competindo-lhe, especialmente, em articulação com o órgão coordenador da política urbana nacional: promover e coordenar o esquema nacional de elaboração, análise e implementação dos planos diretores de transportes metropolitanos e municipais urbanos; gerir a participação societária do Governo Federal em empresas ligadas ao Sistema Nacional de Transportes Urbanos; gerir o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos; opinar quanto à prioridade e à viabilidade técnica e econômica de projetos de transportes urbanos; promover a implantação de um processo nacional de planejamento dos transportes urbanos, como instrumento de compatibilização das políticas metropolitanas e locais dos transportes urbanos com o planejamento integrado de desenvolvimento das respectivas regiões metropolitanas ou áreas urbanas, bem como com a Política Nacional de Transportes e de Desenvolvimento Urbano e promover e realizar o desenvolvimento da tecnologia de transportes urbanos. Cabe ressaltar que boa parte dessas atividades foram repassadas para a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, esta, pertencente à estrutura do Ministério das Cidades.

Com a extinção da EBTU os empregados foram demitidos, porém entraram com processo judicial para retorno ao serviço público, este, ainda sem parecer conclusivo.

Administrativamente, a Comissão Especial Interministerial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no uso das atribuições conferidas pelo Decreto nº 5.115, de 24 de junho de 2004, em meados de setembro de 2008, encontrava-se apreciando os processos de anistia dos empregados da extinta EBTU, para fins de deliberação quanto ao reconhecimento da condição de anistiado e, conseqüentemente, retorno ao serviço, com fundamento da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994.

Nesse sentido, com edição da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, definiu as competências do



Ministério das Cidades, que englobou atividades da então extinta EBTU, motivo pelo qual os empregados que tiveram o seu retorno deferido estão desenvolvendo suas atividades laborais no Ministério das Cidades, exercendo cargos de Técnico de Nível Médio e Superior, observando-se o cargo ocupado no momento da demissão.

## **2.5 Contrato por Tempo Determinado**

A Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993, dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, nas condições e prazos previstos na referida Lei.

As contratações somente poderão ser feitas com observância da dotação orçamentária específica e mediante prévia autorização do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministro de Estado sob cuja supervisão se encontrar o órgão ou entidade contratante, conforme estabelecido em regulamento.

O Ministério das Cidades salientou que a contratação por tempo determinado decorre do aumento do volume de trabalho e que, em virtude das ações estabelecidas no Programa de Aceleração do Crescimento, teve ampliado o limite de crédito destinado a agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infraestrutura, sobretudo no que se refere a saneamento ambiental e habilitação. Assim, a iniciativa urgia de maneira a cumprir as metas estabelecidas pelo Governo Federal, atentando para a missão institucional do Ministério, nas políticas e ações voltadas ao desenvolvimento das cidades.

## **2.6 Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG**

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi criada pela Lei nº 7.834, de 06 de outubro de 1989, alterada pela Lei nº 9.625, de 07 de abril de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004, com o intuito de prover a

Administração Pública de quadros de pessoal altamente qualificado com missão de implementar uma reforma de Estado que garantisse maior transparência e melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade. Essa intenção fundamentava-se no diagnóstico de que a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional carecia de quadros qualificados tanto para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, assim como de direção e assessoramento nos seus escalões superiores, em graus variados de complexidade, responsabilidade e autonomia.

A necessidade de servidores com esse perfil se deu no chamado período de redemocratização, com o objetivo de racionalizar e conter os gastos públicos e, também, dotar os quadros do serviço público federal de pessoal capacitado para corresponder às novas demandas da sociedade que a democracia exigia.

Segundo SOUZA (1999) os Gestores Governamentais foram concebidos para serem elementos estratégicos de um amplo processo de reforma administrativa que visava a corrigir inúmeras disfunções do aparelho estatal, como: a rigidez do aparato público que não se adaptou aos tempos de crise e incertezas; as deficiências relacionadas à capacidade de gestão e capacidade técnica para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas; o baixo nível de articulação governamental; a distância entre o aparato burocrático e a sociedade, principalmente por falta de mecanismos de participação do cidadão, exigência básica dos processos democráticos; a falta de uma política de pessoal que proporcionasse a valorização, o incentivo e a qualificação do servidor públicos.

A investidura no cargo de EPPGG far-se-á mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, que incluirá curso específico de formação promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na qualidade de Órgão Supervisor, e ministrado pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

Durante o curso específico de formação é concedido aos candidatos matriculados auxílio-financeiro correspondente a cinquenta por cento da remuneração do padrão inicial da classe inicial do cargo, calculada com base no respectivo vencimento básico acrescido das demais vantagens de caráter geral e permanente instituídas por lei, inclusive parcela variável em seu valor máximo.

Ao servidor, que no curso de formação, optar pela percepção da remuneração de seu cargo ou emprego ou pelo auxílio-financeiro, ser-lhe-a assegurado, enquanto perdurar o curso, todos os

direitos e vantagens do cargo ou emprego de origem, como se em efetivo exercício estivesse.

Empossado no cargo, o tempo destinado à participação no curso de formação será computado, para todos os efeitos, como de efetivo exercício no cargo de EPPGG, exceto para fins de estágio probatório, estabilidade, férias e promoção.

Caso o candidato aprovado em concurso público para ingresso na carreira seja servidor público ou empregado de órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional, cuja remuneração exceda a fixada para o padrão inicial da classe inicial, a diferença será apurada como vantagem pessoal reajustável, nominalmente identificada.

A carreira foi criada para prover o Poder Executivo Federal de servidores com formação generalista, visão abrangente e perspectiva sistêmica da Administração Pública para atender a necessidade do governo de um corpo profissional de alto nível de suporte ao comando político do Estado, com grande responsabilidade para contribuir na viabilização da implementação de políticas públicas, necessárias para propiciar os resultados demandados pela sociedade.

Uma das características distintas da carreira é a possibilidade de movimentação de seus membros entre os diversos órgãos e entidades. Isso possibilita uma ampla distribuição dos EPPGG, formando uma rede de atuação abrangente e permitindo a cada um dos gestores trilhar uma trajetória profissional diferenciada.

O Ministério das Cidades pleiteou no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a necessidade de EPPGG, para atender a necessidade da Secretaria Executiva e das Secretarias Nacionais de Saneamento e Habitação, áreas prioritárias no Ministério, na atuação de atividades de coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, dentre as quais se destacam inúmeras ações a serem desenvolvidas por esses profissionais, responsáveis por atividades de planejamento e gestão pública.

## **2.7 Advogados da União**

Na estrutura Regimental do Ministério das Cidades, dentre outras unidades, existe a Consultoria Jurídica composto por um Consultor Jurídico e advogados membros da Advocacia Geral da União.

Compete a Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades assessorar o Ministro das Cidades em assuntos de natureza jurídica, exercendo a coordenação de atividades jurídicas, bem como fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais assuntos normativos a ser uniformemente seguido em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União, além de elaborar estudos e preparar informações, por solicitação do Ministro, assistindo ainda no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ele praticados ou já efetivados e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica e examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério.

### 3 NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO

Este tópico aborda as dimensões históricas e conceituais da negociação coletiva e esta, aplicada ao serviço público brasileiro. Segundo STOLL (2007) não é possível tratar sobre a negociação coletiva de trabalho sem compreender o significado de autonomia privada coletiva, não podendo haver negociação sem autonomia. A autora diz que o poder de se autorregular e de negociar, culminando nos contratos particulares ou coletivos, surge com a autonomia reconhecida pelo Estado aos atores sociais, encontrando-se assim os entes coletivos. Na mesma direção DEMARI (2007) afirma que a análise da negociação coletiva, seja na esfera pública ou privada, pressupõe que se esclareça ser ela apenas uma das faces mediante as quais se revela a autonomia da vontade coletiva, fundamento no qual se legitimam os mecanismos disponíveis aos trabalhadores para a intervenção nas questões que lhes são concernentes, inclusive através da produção normativa.

A autonomia no uso cotidiano tem o mesmo significado que liberdade. Na linguagem do Direito, pressupõe o poder de autorregulação dos próprios interesses, pode este, ser reconhecido pelo Estado, como sendo fruto da sociedade democrática e pluralista.

A autonomia privada coletiva representa o poder próprio que grupos profissionais tenham de elaborar normas, de autorregular seus interesses respeitados os limites definidos pela ordem jurídica vigente. A autonomia privada coletiva pressupõe que o Estado abdicou de parte de sua jurisdição e do monopólio de criar normas, em favor dos grupos sociais, dentre eles, os sindicatos, para que tenham a liberdade de auto-organização e de autorregramento dos próprios interesses (SANTOS, 2004). Portanto, a autonomia privada coletiva está associada à autonomia sindical, indispensável para o processo de negociação.

A negociação coletiva de trabalho só se efetiva quando existe autonomia privada coletiva, que se constitui no poder social dos grupos representados negociarem e, como decorrência, autorregularem seus interesses gerais e abstratos, reconhecendo o Estado a plena eficácia do que for decidido em relação a cada integrante da coletividade representada, desde que não seja afrontada a norma vigente da ordem pública (SUSSEKIND et al.; 2005).

A negociação coletiva pode ser entendida como um instrumento de regulação de conflitos, os quais são inerentes às relações de trabalho tanto no setor privado quanto no setor público,

tendo um relevante papel de intermediar os impasses existentes entre trabalhadores, governo e sociedade, caracterizando-se pela busca de entendimentos entre as partes a respeito de determinada questão.

Alguns fenômenos singularizam o atraso na busca da solução dos conflitos laborais, destacando-se a interveniência do Estado na organização sindical e as leis de proteção ao trabalho, que eram tidas como dádiva do Estado, o que induzia o trabalhador, ao invés de buscar a sindicalização e a negociação, a reivindicar medidas governamentais. O que frutificou a cultura brasileira fundada no conflito, na crença de que somente mediante uma luta duradoura e onerosa poder-se-á obter algum ganho.

É por esse motivo que, no Brasil, a possibilidade de negociação coletiva de trabalho no setor público só se efetivou a partir da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Contendo o direito de livre associação sindical e o direito de greve dos servidores públicos, indispensáveis para garantir que as condições de trabalho não sejam ditadas unilateralmente pelo empregador e possam, em vez disso, ser fruto da composição de interesse das partes que compõem as relações de trabalho.

### **3.1 Dimensões Históricas e Conceituais**

A Negociação Coletiva como processo de dirimir conflitos entre os diversos atores envolvidos tem um relevante papel de intermediar os impasses existentes entre os servidores públicos, governo e sociedade. Cabe ressaltar, que os conflitos trabalhistas não se solucionam apenas através da atuação do Estado, pois existem meios autônomos de resolvê-los, são eles as convenções e acordos coletivos; que são formas de negociação.

A Convenção nº 154, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada em Genebra, em 19 de junho de 1981, sobre Incentivo à Negociação Coletiva e aprovada pelo Congresso Nacional em 12 de maio de 1992 (Decreto Legislativo nº 22, de 12 de maio de 1992), tem o seguinte texto no seu Art. 2, que para efeito da presente Convenção, a expressão negociação coletiva compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregados ou uma organização ou várias organizações de

empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com o fim de: fixar as condições de trabalho ou emprego; ou regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos os objetivos de uma só vez.

No setor privado as relações de trabalho são definidas pela Consolidação das Leis Trabalhista - CLT, enquanto as do setor público, o servidor tem direito a sindicalização, mas não pode negociar mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho, em razão do princípio da legalidade que norteia a Administração Pública (artigo 37 da Constituição Federal). Já nas empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica há a possibilidade da utilização de acordos e convenções coletivas, pois tais empresas devem cumprir o regime das empresas privadas, assim como também as obrigações trabalhistas, pois se constituem em um instrumento na busca dos servidores por melhores salários e condições de trabalho e outras questões relacionadas, para o governo por prestar serviços eficientes e eficazes para a sociedade, que, por sua vez, poderá usufruir dos resultados desses serviços prestados pelo Estado.

A Negociação Coletiva pode ser uma experiência de aprendizagem para ambos os lados da discussão, uma vez que incentiva os agentes envolvidos a buscarem soluções pacíficas dos conflitos, discutirem questões e resolverem os litígios através de consenso e do diálogo e não através de confronto ou conflitos laborais.

A Negociação Coletiva encontra-se positiva em diversos textos legais, cite-se: a Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988 (art. 7º); a Declaração Sociolaboral do Mercosul, de 10 de dezembro de 1998 (art. 10); as Convenções nº 87, de 17 de junho de 1948 e 98, de 08 de junho de 1949 da OIT (estabelece o tripartismo e recomenda a adoção de medidas apropriadas para estimular e promover o pleno desenvolvimento e utilização de mecanismos de negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores); a Lei n.º 9.601, de 21 de janeiro de 1998; o Decreto n.º 1.572, de 28 de julho de 1995; a Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego n.º 817, de 30 de agosto de 1995; diversos dispositivos da CLT entre outros preceitos, assim como a Instrução Normativa n.º 4, de 08 de junho de 1993 do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Para RUPRECHT (1995), a negociação coletiva é a que se celebra entre empregadores e trabalhadores ou seus respectivos representantes, de forma individual ou coletiva, com ou sem a

intervenção do Estado, para procurar definir condições de trabalho ou regulamentar as relações laborais entre as partes.

Segundo PINTO (1998), a negociação coletiva deve ser entendida como o complexo de entendimentos entre representações de categorias de trabalhadores e empresas, ou suas representações, para estabelecer condições gerais de trabalho destinadas a regular as relações individuais entre seus integrantes ou solucionar outras questões que estejam perturbando a execução normal dos contratos.

De acordo com STOLL (2007) a negociação coletiva é o meio pelo qual a autonomia privada coletiva se exercita. A negociação coletiva é o processo democrático por meio do qual as partes buscam, diretamente, uma composição para a regência das relações de trabalho que protagonizam. A negociação coletiva é, assim, o processo dinâmico voltado ao atingimento do ponto de equilíbrio entre interesses divergentes visando satisfazer as necessidades presentes do grupo de trabalhadores e de equalizar os custos de produção. Uma das especificidades sobre a negociação coletiva de trabalho no serviço público é que se devem considerar as políticas, econômicas e organizacionais específicas desse setor, que tem natureza e características essencialmente distintas do setor privado. STOLL (2007) considera que o direito à sindicalização põe em relevo o tema da negociação coletiva, já que o sindicalismo constitui o meio eficaz para viabilizar a solução de conflitos, por meio da representação dos trabalhadores, além de fortalecer a condição social dos servidores públicos.

### **3.2 A Negociação Coletiva no Serviço Público Brasileiro**

A negociação se estabelece sempre a partir de uma situação de conflito, latente ou explícita e a partir daí busca-se o entendimento entre as partes a respeito de determinada questão, podendo acontecer em diferentes campos, administrativo, trabalhista, relações diplomáticas e negociação política. Sendo uma prática que expressa relações de poder entre os atores sociais, um procedimento de solução de conflitos bastante disseminado nas sociedades contemporâneas, viabilizado pela existência das instituições de representação de interesses, entre elas os partidos políticos, os sindicatos, o parlamento e demais formas associativas (Internacional de Serviços Públicos - ISP Brasil, 2008).



A negociação coletiva constitui-se em um instrumento de regulação de conflitos, os quais são inerentes às relações de trabalho tanto no setor privado quanto no setor público. Independente das condições políticas ou econômicas, em uma sociedade regida pelas regras do mercado, em que sempre haverá diferenças de interesse no que concerne a salário e condições de trabalho. As divergências estão atreladas tanto aos aspectos econômicos quanto não econômicos, sendo todos passíveis, em algum nível, de negociação.

STOLL (2007) comenta que a negociação coletiva, enquanto meio de solução de litígios possibilita a restauração do equilíbrio entre as forças produtivas, entre os pólos da relação que se estabelece entre o empregado e o empregador, naturalmente defasadas em virtude do poder econômico inerente ao detentor dos meios da produção e do capital.

A Constituição de 1988 instrumentalizou a intervenção dos servidores na determinação das suas condições de trabalho, através do reconhecimento do direito à livre associação sindical e do direito de greve da categoria, a ser exercida nos termos e limites definidos em lei específica, conforme estabelecido no inciso VII do Art. 37. No entanto, a efetivação destes reconhecimentos não tem sido isenta de contradições. O princípio da autonomia fundamenta a negociação e todos os mecanismos a ela conectados: a organização dos indivíduos que se expressa na liberdade sindical, na livre constituição e atuação dos sindicatos, e também no direito de greve.

Ao instituir a favor dos servidores públicos o direito à livre associação sindical e ao recurso extremo da greve, a Constituição manteve-se omissa quanto à, expressamente, estender-lhes o direito de negociação coletiva, no qual os demais se encontram ligados, formando um tripé, no qual o Estado é o impulsionador e fiador do processo de resolução autônoma das condições de trabalho, de salário e de parceria do processo produtivo. Em razão da ausência de manifestação expressa do texto constitucional quanto à possibilidade de os trabalhadores no serviço público participarem da determinação de suas condições de trabalho, persistem entendimentos que rechaçam a possibilidade de sua coexistência com os deveres de obediência, hierarquia e reserva legal aos quais estão vinculados os servidores públicos (FERREIRA; RIBEIRO; ALVES, 2008).

STOLL (2007) considera que o direito à sindicalização põe em relevo o tema da negociação coletiva, já que o sindicalismo constitui o meio eficaz para viabilizar a solução de conflitos, por meio da representação dos trabalhadores.

No que concerne ao tratamento dado às relações de trabalho, bem como à relação que se

estabelecem na gestão de pessoal no serviço público, DEMARI (2007) afirma que até a promulgação da Constituição Federal de 1988, pode-se sustentar, inclusive, que os servidores públicos sequer constituíam uma categoria profissional na verdadeira acepção da palavra, haja vista os fortes resquícios do modelo clientelista de Estado, mesmo quando da implementação da fase burocrática, que permitia contratação de trabalhadores sob os mais diversos regimes jurídicos e a partir de uma vasta gama de razões.

A negociação coletiva possibilita mais transparência na alocação de recursos na administração pública, produzindo impacto sobre a eficácia na gestão. Constitui-se assim, em instrumento de modernização da gestão pública e de compromisso com a construção de um Estado democrático e de direito, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

BRAGA (1988) destaca que a regulação legislativa da matéria não será suficiente para assegurar mudanças efetivas no comportamento dos agentes políticos e administrativos e, conseqüentemente, gerar qualidade para as relações de trabalho e para o serviço público. Mas será, sem dúvida, fundamental para responder às principais resistências que são opostas a modelos desse tipo, capitaneadas por áreas jurídicas mais conservadoras.

Nesse sentido, observam-se sérias dificuldades de adoção da negociação coletiva como alternativa para harmonizar os interesses dos trabalhadores e da administração pública, quando o contexto é marcado por uma cultura conservadora, clientelista, excludente, onde grupos dominantes costumam definir as regras do jogo, tirando vantagem da concentração de poder, além da falta de suporte legal.

À medida que a negociação coletiva foi assumindo espaços nas relações de trabalho na administração pública, ampliaram-se as condições para sua legitimação como instrumento de mediação das relações de trabalho, bem como produziu novos elementos para sua legalização. A negociação coletiva colabora para a maior aproximação dos interessados e deflagra um salutar ambiente de respeito mútuo, pelo reiterado compromisso do diálogo – criação de um novo valor nas relações trabalhistas.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando o objetivo do Ministério das Cidades de combater as desigualdades sociais transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte, bem como de instituir políticas de desenvolvimento urbano e setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, e as diversidades das carreiras existentes, escolheu-se o método de estudo de caso.

Em linhas gerais, o estudo de caso é uma estratégia de investigação muito utilizada em ciências sociais, no caso específico, muito utilizada em pesquisas na área de administração. Trata-se da utilização de técnicas para apreender informações e conhecer a fundo um dado fenômeno em estudo. Ele pode ser fazer valer de dados tanto qualitativos quanto quantitativos, mas o tratamento desses dados é essencialmente qualitativo.

Durante muito tempo, o estudo de caso foi encarado como procedimento pouco rigoroso, que serviria apenas para estudos de natureza exploratória. Hoje, porém, é encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos. O estudo de caso é utilizado com os seguintes propósitos: explorar situações da vida real, cujos limites não estão claramente definidos; preservar o caráter unitário do tema em estudo; descrever situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; formular hipóteses ou desenvolver teorias e explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

Para tanto, a pesquisa tem natureza qualitativa, pois se preocupa em compreender a lógica que permeia a prática que se efetiva na realidade, de maneira que sejam constituídas informações capazes de trazer conhecimentos específicos e significativos de um fenômeno amplo, relacionado a fatos, conceitos, realidade e hipóteses, que poderão ser analisados.

Por outro lado, a pesquisa de natureza qualitativa busca as explicações de fenômenos que podem ter sido analisados quantitativamente, ou seja, buscam o “porque” ocorrem os fenômenos descritos quantitativamente.

A pesquisa será exploratória, proporcionando identificar os problemas relevantes e suas possíveis soluções, o que auxiliará a ter uma visão mais abrangente dos problemas, fornecendo

um enfoque diferenciado para a compreensão da realidade, valorizando o processo e não apenas os resultados que poderão ser obtidos e ainda propor se a inserção da negociação coletiva pode produzir efeitos mensuráveis neste contexto de adversidades e incertezas.

Tendo como objetivo proporcionar maior familiaridade do tema em estudo, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.

Os participantes deste estudo serão os servidores das diversas carreiras e unidades do Ministério das Cidades, sendo que os dados serão coletados por meio da observação e entrevista em profundidade, devido a complexidade do tema, bem como, consultas a documentos que possam contribuir para fomentar o estudo em questão.

A observação consiste em ver, ouvir e examinar fatos e fenômenos que se pretendem investigar. Contribue para obter a comprovação dos dados sobre indivíduos/grupo de indivíduos observados, os quais, às vezes, não tem consciência de alguns fatos que os orientam em seu comportamento. A técnica da observação desempenha importante papel no contexto da descoberta e a ter um contato mais próximo com o objeto de estudo.

Já o emprego da entrevista em profundidade segundo GIL (1989), confere flexibilidade à pesquisa, a partir do momento em que o pesquisador tem a possibilidade de esclarecer perguntas e de se adaptar as circunstâncias da entrevista.

Sendo uma técnica de interação social, uma forma de diálogo assimétrica, em que uma das partes busca obter dados e a outra apresenta-se como fonte de informação. Constitui-se também uma técnica alternativa para se coletar dados não documentados, sobre um determinado tema, levando-se em consideração que a entrevista tem suas limitações, porém, se constitui de uma técnica muito eficiente para obtenção de dados referentes ao comportamento humano.

## 5 RESULTADOS

Nesta seção apresenta-se o que constitui a fase mais experimental deste artigo. Para realização deste estudo exploratório investigou e analisou-se a questão das carreiras existentes no Ministério das Cidades na percepção dos servidores. O roteiro de entrevista utilizado em campo era constituído de seis questões abertas: 1) Qual a plano/carreira pertencente; 2) Opinião sobre o plano/carreira pertencente; 3) Vantagem de se trabalhar com as diversidades dos planos/carreiras; 4) Desvantagem de se trabalhar com as diversidades dos planos/carreiras; 5) Importância do Ministério das Cidades para a sociedade; 6) O que você entende sobre negociação coletiva.

Esta pesquisa envolveu uma amostra, em torno de 11% (onze por cento), ou seja, 75 (setenta e cinco) servidores, de diversas carreiras, sendo que os percentuais das respostas obtidas nas entrevistas foram analisados pelo emprego da análise de conteúdo. O emprego da entrevista qualitativa serviu para compreender o universo organizacional do Ministério das Cidades.

A entrevista qualitativa forneceu dados para o desenvolvimento e percepção detalhada das crenças, atitudes, valores e motivação, em relação ao comportamento dos servidores em contextos específicos, que poderá ser empregada para constituir um referencial para pesquisa futura e fornecer dados para testar expectativas e hipóteses. Nesse sentido, a finalidade da entrevista foi explorar questões sobre basicamente três eixos principais: a opinião dos servidores com relação aos planos de carreira e de cargos, sobre o Ministério das Cidades e sobre a negociação coletiva.

Sinteticamente, pode-se dizer que as informações coletadas por meio das entrevistas demonstraram que 94% (noventa e quatro por cento) dos servidores das Carreira de Infraestrutura, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e os Advogados da União estão satisfeitos com suas carreiras, sendo que estas, oferecem perspectivas de crescimento profissional, além de desempenharem as atribuições de seus cargos com eficácia e eficiência.

Já 91% (noventa e um) dos servidores do Plano Geral de Poder Executivo e os Empregados Públicos opinaram que a remuneração é fator decisivo na escolha da carreira.

O resultado das entrevistas demonstrou que 89% (oitenta e nove por cento) servidores consideram vantajosa as diversidades de carreiras, pois favorece na efetividade dos programas e ações que são desenvolvidos no Ministério, sendo natural que os servidores tendem a se nivelar

pelo melhor exemplo, promovendo o fortalecimento, racionalização e o controle do desempenho institucional, sendo possível conhecer servidores com formação profissional diversificada, troca de experiências e aprendizado constante, o que contribui para o conhecimento de novos entendimentos, bem como, traçar metas para os desafios enfrentados pelo Ministério das Cidades. Como desvantagem, 11% (onze por cento) dos entrevistados apontaram a discrepância de remuneração para atribuições iguais, o que resulta em sentimento de inferioridades, desestímulo, dificuldade de definir as atribuições acarretando conflitos internos, desigualdade e discórdias no ambiente organizacional.

Com relação à importância do Ministério das Cidades os servidores foram concisos, 94% (noventa e quatro por cento), em relatar que foi um marco da recente história brasileira, que vem saldando uma dívida do Estado com a sociedade no que diz respeito às políticas de saneamento básico, habitação, transporte, mobilidade e planejamento urbano, com o propósito de humanizar os espaços urbanos e minimizar as desigualdades sociais, melhorando a qualidade de vida da população.

Porém, como contraponto é um órgão jovem, sem identidade, pois é formado por várias carreiras, cada qual buscando seus objetivos, sem muito convívio pessoal. Com chefias despreparadas e limitadoras dos potenciais dos servidores. E, apesar de ser um órgão extremamente importante possui várias deficiências estruturais e serem sanadas.

No que diz respeito à negociação coletiva de trabalho, ainda que no senso comum, 92% (noventa e dois por cento) dos servidores não souberam comentar, por ser tema incipiente e ainda não difundido no serviço público. Além disso, o resultado da pesquisa demonstrou a necessidade de difundir, em princípio, a negociação coletiva de trabalho como instrumento para dirimir situações conflitantes, no caso do Ministério das Cidades, as diversidades de planos de carreira e de cargos.

Os resultados analisados revelam que os servidores se sentem satisfeitos quando pertencentes aos planos de carreira que oferecem perspectiva de crescimento, tanto profissional, quanto para o alcance das metas institucionais; se sentem estáveis, em termos remuneratórios, até mesmo para desempenharem, com afinco, suas atividades. Evidenciou-se ainda que, na atual conjuntura em que o País se encontra, o fator remuneratório é quase que decisivo para os servidores integrantes dos planos de carreira que possuem tabela diferenciada das demais, no mesmo órgão, o que gera insatisfação no ambiente organizacional.

O presente estudo permite dizer, que nesse processo de grandes transformações e constantes desafios faz-se necessário inserir um novo tema, ainda que recente no serviço público, a negociação coletiva como instrumento para as diretrizes dos planos de carreira e de cargos existentes no Ministério das Cidades. Restou demonstrado, que é necessária uma compreensão clara das novas diretrizes para democratizar as relações de trabalho, o que impossibilita inserir a negociação coletiva como instrumento para as diretrizes dos planos de carreiras sem um prévio conhecimento do assunto. Cabe ressaltar, que devem ser consideradas as peculiaridades do órgão para se definir um modelo próprio de gestão, de forma que atenda os objetivos institucionais, assegurando o alinhamento do modelo com sua cultura e orientações estratégicas, garantindo flexibilidade diante de mudanças e estimulando um ambiente de autodesenvolvimento para se superar os desafios.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 instrumentalizou a intervenção dos servidores na determinação das suas condições de trabalho, através do reconhecimento do direito à livre associação sindical e do direito de greve da categoria, a ser exercida nos termos e limites definidos em lei específica, conforme estabelecido no inciso VII, Art. 37 da Constituição. No entanto, a efetivação destes reconhecimentos enfrenta óbices.

Em virtude da complexidade do quadro de pessoal hoje existente tem-se a necessidade de instituir mecanismos que disciplinem a negociação coletiva de trabalho, tendo em vista o atual cenário econômico, político e social do país que exige mudanças na forma de agir.

Algumas iniciativas têm demonstrado que a significação maior da negociação coletiva está no plano ético do que no cumprimento do dever, que é jurídico. É possível negociar e conseguir frutos e resultados significativos. O que dá eficácia e legitimidade à negociação e à vontade das partes envolvidas.

Nesse sentido, é fundamental criar um canal de comunicação, por meio da negociação coletiva, como forma de atrair e manter um número crescente de talentos no quadro funcional do Ministério das Cidades, bem como, manutenção do foco de trabalho, com espírito de desafio e aprendizado constante, propiciando oportunidade de crescimento profissional. Sem deixar de considerar as mudanças no mundo de trabalho contemporâneo, cujas transformações começam a fazer presente no mercado privado, chegando ao setor público. Daí, a necessidade de se pensar no processo de transição dos valores, comportamentos e atitudes.

Diante de todo o exposto, o presente artigo pretendeu abordar a Negociação Coletiva como instrumento para as diretrizes dos planos de carreira e de cargos no Ministério das Cidades. Ocorre que os resultados da pesquisa constataram que grande parte dos servidores do MCidades desconhecem essa política de democratização das relações de trabalho. Para tanto, faz-se necessário difundir a importância dessa nova ferramenta de gestão para a solução consensual e legítima dos conflitos.

As informações coletadas, nas entrevistas, indicaram que servidores que ingressaram em carreiras que oferecem perspectiva de crescimento profissional e remuneração compatível com carreiras consolidadas são mais atrativas. Já, para àqueles que estão inseridos em plano de



carreira geral, a remuneração é fator decisivo, o que pode comprometer o desempenho do servidor, devido à sua desmotivação, nesse quesito. Com relação ao Plano de Carreira no Ministério das Cidades, devido às peculiaridades de suas atividades, essa questão não foi abordada.

Em suma, constatou-se que inserir a negociação coletiva num contexto tão diversificado como o Ministério das Cidades torna-se uma tarefa complexa, é preciso que haja mudança de comportamento, e esta, acontecerá quando nos institutos democráticos estiverem fortalecidos, consolidados, o que tende a conduzir para o estabelecimento de um processo inovador. Torna-se oportuno compartilhar que para desenvolver reflexos, propostas ou projetos sobre a introdução de mudanças, essas podem ser sintetizadas nas seguintes indagações: 1) Estão os dirigentes satisfeitos com resultados obtidos pelos servidores?; 2) Os servidores estão satisfeitos com o que realizam e com as condições remuneratórias e de trabalho que recebem?; 3) As demandas dos usuários estão sendo atendidas?, Estes estão satisfeitos com os serviços pelos quais pagam para receber?.

Instituir um instrumento de gestão como a negociação coletiva buscaria contribuir para o desenvolvimento de novas mentalidades e, conseqüentemente, para a adoção de novas concepções de realização dos serviços públicos, o que buscaria preservar o interesse da sociedade. No entanto, apesar destas inconsistências e vazios, na prática, algumas organizações públicas vêm buscando caminhos para a viabilização de processos de negociação coletiva. Pode-se inferir que o processo de negociação coletiva pode trazer acréscimos qualitativos para os serviços públicos, e ainda, aproximação entre o Estado e os cidadãos.

Espera-se que os pontos abordados neste artigo sirvam como estímulo e visualização de possibilidades que permitam ao Ministério das Cidades dirimir pontos divergentes entre os diversos planos de carreira e de cargos, por meio da negociação coletiva. O que poderá possibilitar o Ministério das Cidades, por meio de novas experiências, encontrar seu rumo próprio e conseguir atingir patamares de qualidade e de eficiência na prestação dos serviços oferecidos à sociedade.

## REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão de Pessoas em Organizações Públicas. Caxias do Sul. Editora Universidade de Caxias do Sul, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 230, de 15 de outubro de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D230.htm). Acesso em 24/08/2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5176.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5176.htm). Acesso em 24/08/2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm). Acesso em: 24/08/2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1970-1979/L6261.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6261.htm). Acesso em 24/08/2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 7.834, de 06 de outubro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7834.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7834.htm). Acesso em: 24/08/2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.625, de 07 de abril de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9625.htm). Acesso em 24/08/2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm). Acesso em 24/08/2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 8.745, de 29 de dezembro de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8745cons.htm). Acesso em 24/08/2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11357.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11357.htm). Acesso em 24/08/2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.539, de 08 de novembro de 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11539.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11539.htm). Acesso em 24/08/2010.

CARRASCO, Manuel Correa. La negociación colectiva como fuente del derecho del trabajo. Madrid: Universidad Carlos III, 1997.

CHEIBUB, Zairo B. ENAP. Negociação coletiva no setor público: experiências internacionais recentes por meio de análise de literatura. Brasília: ENAP, 2004. (Cadernos CHIAVENATO, Idalberto. *Administração de Recursos Humanos*. São Paulo, Editora Atlas, 1979.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração nos novos tempos: os novos horizontes em administração. São Paulo: Makron Books, 1999. 710 p.

FERRAREZI, E., ZIMBRÃO, A. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Revista do Serviço Público. Brasília 57: p.63-86, jan-mar, 2006.

FERREIRA, Duvanier P.; RIBEIRO, Idel P.; ALVES, Charles Moura. Negociação coletiva de trabalho no setor público brasileiro. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 - 7 nov. 2008

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. Burocracia e elites burocráticas no Brasil. São Paulo. Editora Paulicéia. 1994.

GRILLO, Antonio Niccoló. Recursos Humanos; novos rumos para a administração pública. Santa Catarina. Editora UFSC. 1983.

GUIMARÃES, T. A.; NADER, R. M.; RAMAGEM, S. P. Avaliação de desempenho de pessoal:

uma metodologia integrada ao planejamento e à avaliação organizacionais. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 6, 1998.

ISP-BRASIL. Internacional dos Serviços Públicos – Brasil. Paradigmas da negociação coletiva de trabalho na Administração Pública. São Paulo: ISP-Brasil, 2006.

LANGROD, Georges. Para uma Abordagem Global na Administração Pública. / Traduzido por Araújo Cavalcanti, Retirado de International Review of Administrative Sciences, vol. XXXVII, n. 3, 1971, Brussels. Revista do Serviço Público, Brasília: DASP, v. 108, n. 3, p. 141-165, Setembro-Dezembro 1973.

PINTO, José Augusto Rodrigues. Direito sindical e coletivo de trabalho. São Paulo: LTr, 1998.

PIRES, Alexandre Kalil...[ET AL.]. Gestão por competências em organizações de governo. Brasília: ENAP, 2005.

RUPRECHT, Alfredo J. Relações coletivas de trabalho: temas em aberto. São Paulo: LTr, 1995.

SANTOS, Enoque R. Direitos humanos na negociação coletiva: teoria e prática jurisprudencial. São Paulo: LTr, 2004.

STOLL, Luciana Bullamah. Negociação coletiva no setor público. São Paulo: LTr, 2007.

SUSSEKIND, Arnaldo et al. Instituições de Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2005.

VIANA, Arízio de. D.A.S.P., Instituição a Serviço Público. Rio de Janeiro, 1953

WAHRKUCH, Beatriz M. de Souza. Administração de pessoal; princípios e técnicas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. 1964.