



CICS/ENSP/FIOCRUZ
ISBN 978-989-96335-4-4; 978-989-96335-5-1

Políticas de Incorporação da Força de Trabalho no Governo Central Brasileiro – (1995-2011)

ISABEL CRISTINA ARRUDA LAMARCA & RAFAEL SENISE

FIOCRUZ

ilamarca@ensp.fiocruz.br e rafaels@fiocruz.br

Resumo:

Este artigo analisa as políticas de incorporação da força de trabalho no setor público federal, no período de 1995 a 2011, durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Investiga, também, o processo de incorporação de pessoal, em uma instituição federal de Ciência e Tecnologia (C&T) aplicada à saúde, entre 1998 e 2011, utilizando-se o aporte teórico institucionalista de DiMaggio e Powell (1983, 2005). Os resultados da pesquisa evidenciam o fortalecimento de critérios meritocráticos por força dos segmentos setoriais do Estado brasileiro e por sua capacidade organizacional. Na instituição de C&T, observa-se a dificuldade em implementar uma política de pessoal aderida a uma estratégia organizacional.

Palavras-chave:

Reforma do Estado; Reforma administrativa; modelo organizacional; força de trabalho; meritocracia; terceirização.

Abstract:

This article analyses the incorporation policies of the workforce in the Brazilian Federal public sector from 1995 to 2011, during the first two terms of President Fernando Henrique Cardoso and President Luís Inácio Lula da Silva. The specific focus of the research was the process of staff integration in a Federal Science and Technology Organisation applied to health, from 1998 to 2011, using the institutional analysis model proposed by DiMaggio & Powell (1983, 2005). The research results highlighted the strengthening of meritocratic criteria in the Federal government, due to specific sectors and the organisational capacity of the Brazilian state. It was possible to identify difficulties in implementing a policy for workforce incorporation linked to an organisational strategy at the Scientific and Technology Organisation.

Keywords:

State reform; administrative reform; organisational model; workforce; meritocracy; outsourcing.

Introdução

Este artigo analisa as políticas de incorporação da força de trabalho no governo central brasileiro, com ênfase no Poder Executivo. Tem, como campo de investigação, uma instituição federal de Ciência e Tecnologia (C&T) aplicada à saúde.

Utilizando dados sobre os recursos humanos do Poder Executivo no governo federal, é descrita a dinâmica da força de trabalho da União, considerando os modelos institucionais que conformaram o Estado brasileiro nas décadas de 1990 e 2000. Para o desenvolvimento dessa etapa do estudo, optou-se em realizar uma descrição e análise de dados secundários sobre a composição da força de trabalho do Executivo federal nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, no período de 1995 a 2011, tendo como categoria de análise o quadro permanente de servidores públicos federais.

A abordagem institucionalista e os novos padrões organizacionais do setor público foram visitados nos trabalhos sobre isomorfismo institucional, de DiMaggio e Powell (1983, 2005). Tais estudos permitem constatar que as organizações do Estado também estão submetidas a pressões externas e internas, pressões estas representadas, pelo mercado, por forças políticas e demandas da sociedade que, baseadas em mecanismos coercitivos e miméticos, conduzem a arranjos organizacionais que refletem a tensão entre esses diferentes polos, nem sempre os mais adequados ao interesse coletivo.

Finalmente, discute-se o estudo empírico de uma instituição da área de C&T, existente no Ministério da Saúde. São analisados os dados relacionados à distribuição da sua força de trabalho – servidores pertencentes ao Regime Jurídico Único (RJU) e trabalhadores terceirizados –, no período de 1998 a 2011. Para a análise do processo de incorporação na instituição, classificam-se as unidades dessa instituição a partir do modelo de macrofunções, definido por Nogueira, Vianna e Piola (2006), como campos de ações específicas e relevantes que fazem parte da missão institucional. Busca-se, portanto, analisar o perfil da força de trabalho, observando a tendência que os dados demonstram de mudança de paradigmas organizacionais do setor público, conduzindo a uma homogeneização ou a um isomorfismo institucional.

1. Políticas para a força de trabalho do governo federal brasileiro, no período de 1995 a 2011

As mudanças econômicas, marcadas pela reestruturação produtiva e pela internacionalização do mercado, observadas desde a década de 1980, vêm contribuindo para o debate sobre o melhor formato organizacional do Estado nas economias nacionais. No Brasil, a reforma de Estado da década de 1990 seguiu as tendências propostas nos países centrais e buscou reproduzir ou mimetizar as experiências consideradas exitosas no contexto internacional. A reforma gerencial de 1995 trouxe para o debate administrativo brasileiro o tema da separação de funções, dominante nas reformas dos países centrais.

Nesses países, o modelo de separação entre gestão e execução tinha, além do propósito de adaptação ao mercado, o de capacitar o Estado como ente regulador. Como um princípio de gestão, a separação entre as funções gestoras e as funções executoras do Estado visaria ao

fortalecimento da governabilidade, por meio da responsabilização e do fortalecimento dos mecanismos de contratualização (Costa, 1999). A separação das funções indicava a opção por um Estado que – por meio de contratos ou da concessão aos agentes não estatais de atividades de interesse público (infraestrutura e serviços sociais) – regularia as relações entre quem administra as políticas de Estado e quem presta serviços aos cidadãos.

A reforma conduzida durante o primeiro governo de Fernando Henrique (1995-1998) buscava a articulação entre novos e velhos desafios da administração pública, e, embora apresentasse um modelo essencialmente gerencialista, privilegiava a formação de um núcleo estratégico do Estado, onde se realizariam a implementação e consolidação das reformas meritocráticas (Gaetani, 2003). Pretendia-se uma administração flexível, no que dizia respeito às suas estruturas organizacionais e aos regimes de contratação de pessoal.

Ainda que não implementada em sua integralidade, em função das tensões políticas geradas, os efeitos da nova agenda pública puderam ser observados durante a primeira fase desse governo. A política de pessoal adotada propunha uma renovação seletiva dos quadros de pessoal da administração federal, seguindo as diretrizes colocadas pela reforma administrativa. A orientação era a de que os serviços prestados aos cidadãos, de interesse público, mas não exclusivos do Estado, deveriam ter trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), vinculados às organizações públicas não estatais, cujo modelo legal se consubstanciou nas Organizações Sociais, criadas pela Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998.

Assim, em função da Constituição Federal de 1988 e da Reforma Administrativa de 1995, a mudança na lógica de incorporação de pessoal e no sistema de carreiras, no período de 1995 a 2002, marcou o início de um processo de reconfiguração da estrutura de pessoal do governo central. Esse cenário começou a se alterar, a partir de 2003, com o início do governo Lula. A nova conjuntura se tornou mais favorável à retomada do papel empregador do Estado, considerando os compromissos de campanha do novo presidente, aliados à pressão que vinha se estabelecendo pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), de substituição de funcionários terceirizados ou temporários.

As evidências apontam para uma retomada do crescimento do estoque de servidores federais. Como pode ser observado no Gráfico 1, a tendência de declínio se reverte em 2003, quando o governo Lula amplia a força de trabalho civil. Era esperada a criação, nos quatro anos de mandato, de aproximadamente 82 mil novos postos na administração pública federal. No período de 2003 a 2006, de acordo com o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), ingressaram 57.906 servidores por meio de concurso público e 51.964 por contratos de tempo determinado. Entre 2007 e 2009, já no segundo mandato do governo Lula, foram admitidos 61.027 servidores públicos e 46.825 contratados por tempo determinado (Gráfico I).

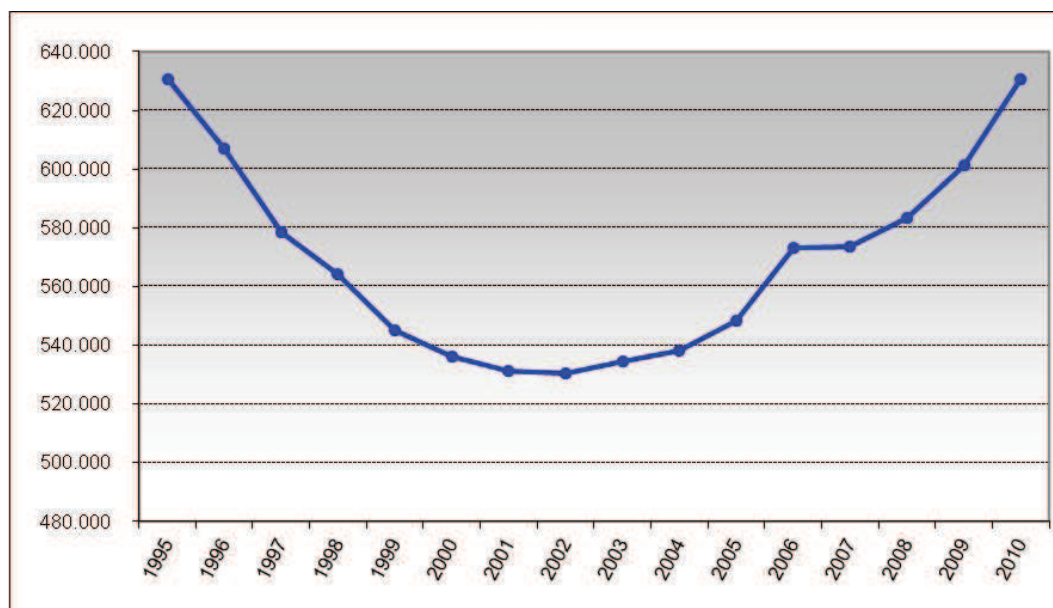


Gráfico I – Quantitativo dos servidores públicos federais civis ativos do Poder Executivo (1996-2010)

Fonte: Brasil, 2011.

Essa inflexão evidencia a mudança política que vinha ocorrendo na condução da política para a força de trabalho da União, podendo ser analisada exclusivamente pela política interna e as mudanças de governo. Desde o início da reforma gerencialista de 1995, o governo federal, para manter suas funções, lançou mão de pessoal contratado em forma terceirizada, política que se manteve nos primeiros anos do governo Lula. A partir de 2004, começou um movimento mais forte de expansão do pessoal admitido por concurso, em substituição aos que se aposentaram e aos terceirizados; houve reestruturação de várias carreiras e ajustes salariais diferenciados para algumas delas.

Embora os números apontem para uma evolução da burocracia meritocrática do governo central brasileiro, ao realizarmos um estudo empírico de uma organização do Executivo federal de C&T, podemos observar a tendência que os dados demonstram de mudança de paradigmas organizacionais do setor público, conduzindo a uma homogeneização ou isomorfismo institucional tendente à meritocracia sob baixa regulação.

2. Tendência da força de trabalho em uma organização de C&T aplicada à saúde: mimetismo de mercado e a força das regras institucionais.

A instituição pública federal objeto deste estudo, desde sua origem, se situou no campo científico da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico, a serviço da saúde pública. Ela vem se caracterizando ao longo do tempo como uma instituição 'híbrida', orientada, por um lado, pela lógica acadêmica e tecnológica e, por outro, pelas políticas de governo para o setor saúde.

Esse hibridismo vai se refletir na sua estrutura organizacional e no seu modelo de gestão. Desde 1990, com a implantação do RJU, passa a integrar a administração direta, subordinando-se ao Ministério da Saúde e à política geral de pessoal da União, sendo regida, do ponto de vista

administrativo-gerencial, pela lógica da administração burocrática tradicional, com todas as contradições que ela encerra.

Atualmente, é composta por unidades técnico-científicas, localizadas em diversos estados brasileiros. Tem como missão o desenvolvimento de atividades que incluem: pesquisas; a prestação de serviços hospitalares e ambulatoriais de referência em saúde; a fabricação de vacinas e medicamentos; o ensino e a formação de recursos humanos; a informação e a comunicação em saúde, ciência e tecnologia; o controle da qualidade de produtos e serviços; e a implementação de programas sociais.

A promoção da saúde e o desenvolvimento social, a geração e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos são conceitos e práticas que compõem a sua agenda. Na área de ensino, se destaca como a instituição não universitária que mais forma e qualifica recursos humanos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e para o setor de C&T em Saúde.

A conformação organizacional descentralizada dessa instituição tem sido vantajosa para a sua 'sobrevivência'. Utiliza com competência a capacidade de cooperação interna, ao associar a gestão participativa com a diversidade de atuação no campo da saúde, permitindo amplas possibilidades de sinergia. Porém, a configuração diversificada dificulta a definição de prioridades, impedindo-a de alcançar resultados institucionais mais expressivos. As instituições tendem a buscar legitimidade mais que eficiência e, dessa forma, mimetizam práticas que a princípio são corretas, independentemente dos seus resultados. (DiMaggio e Powell, 2005).

Assim, a instituição estudada, integrante do Sistema Nacional de Saúde e Inovação, subordinada ao Ministério da Saúde, coloca-se como uma expressão desse novo modelo de articulação de desenvolvimento científico e tecnológico na área da saúde.

Dentre as mudanças decorrentes desse novo paradigma, a flexibilização do trabalho tem sido um dos pressupostos para a sua gestão. Ela pode ser analisada em duas vertentes: a primeira, a flexibilidade interna e gestão institucionalizada – modelo que busca enfrentar as constantes variações do mercado, pautadas nas negociações de repactuação da cooperação do trabalho, com trabalhadores estáveis altamente qualificados e polivalentes. A segunda vertente é a desregulamentação e flexibilidade externa, quando o mercado fica caracterizado pela multiplicidade de emprego e de trabalho – modelo caracterizado pela força de trabalho bastante instável; baixo percentual de direitos trabalhistas; contratos por tempo determinado ou parcial, o que gera elevado quantitativo de desempregados. O resultado combinado desses dois modelos acarreta um aumento da terceirização, da precarização da força de trabalho, baixos salários e desemprego.

2.1 A força de trabalho em uma instituição de C&T

Desde a década de 1990, o fenômeno da terceirização é identificado como alternativa para atender à necessidade de contratação de pessoal e responder às demandas decorrentes do crescimento das estruturas e atividades da organização. Em uma época em que as políticas de recursos humanos eram mais restritivas e as áreas priorizadas se detinham no núcleo estratégico do Estado, a reposição de pessoal foi inferior às reais necessidades, favorecendo, dessa forma, os novos formatos de contratação em todos os setores: produção, pesquisa, ensino, assistência e gestão.

Vale ressaltar que, no ano de 2000, se iniciou um trabalho do Ministério Público do Trabalho, que previu a realização de um conjunto de procedimentos contra a gestão das instituições de saúde no estado do Rio de Janeiro. Essa ação propunha a substituição de trabalhadores terceirizados em áreas finalísticas por servidores públicos aprovados em concurso público. Por um lado, a instituição buscava atender, por meio de modos alternativos de contratos, as necessidades da sociedade, do Ministério da Saúde e do SUS. Por outro lado, era fundamental responder às auditorias do TCU, que buscavam informações sobre os procedimentos utilizados para a substituição do quadro de pessoal terceirizado, bem como atender às demandas das ações de vigilância e regulação das relações de trabalho, feitas pelos órgãos de controle externo.

Surge, a partir daí, uma nova interface entre a Justiça e a política, conformando o fenômeno da judicialização da política que, embora não seja recente, está cada vez mais presente nos espaços institucionais (Arantes, 2002). Um dos exemplos dessa questão foi a reordenação do quadro de pessoal, por meio da substituição dessa força de trabalho, sem planejamento, pautada apenas por uma perspectiva judicialista, orientada pelos Termos de Ajuste de Conduta (TAC).

Assim, o estudo realizado a seguir terá como foco a incorporação da força de trabalho em uma instituição de C&T, a partir dos dois modelos de incorporação de pessoal com os quais vem operando: quadro próprio da instituição representado pelos trabalhadores que integram o RJU, inseridos em um plano de carreiras; e um quadro de trabalhadores externos à instituição, contratados por empresas de prestação de serviços ou cooperativas de serviços, no período de 2002 a 2011.

Para a análise dos dados, será utilizada a classificação de macrofunções empregada por Nogueira, Vianna e Piola (2006). As macrofunções, áreas específicas e relevantes da missão institucional, são constituídas pelos setores de produção, ensino, pesquisa e assistência. Ressaltamos que, embora todas as unidades finalísticas desenvolvam atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, as macrofunções foram definidas a partir da atividade principal de cada unidade.

Pode-se observar, conforme a Tabela I, uma estabilidade no estoque de servidores do RJU, em termos absolutos, no período entre 1998 e 2002. No entanto, essa mesma tabela aponta um aumento de aproximadamente 50% do número de postos de trabalho ocupados, no caso por uma força de trabalho terceirizada, que passa de 2.352 trabalhadores, em 1998, para 4.668, em 2002. Enquanto, em 1998, 57% da força de trabalho era composta por servidores do RJU e 43% por trabalhadores terceirizados, em 2002 essa proporção se inverte, com 42% de trabalhadores RJU e 58% da força de trabalho com contratos terceirizados. Esse quadro reflete a política da não expansão da força de trabalho do quadro permanente do governo federal, em função do novo modelo gerencial. Nessa época, a discussão política que se colocava era se a instituição de C&T se enquadrava no núcleo estratégico, como pretendia a organização, ou como uma prestadora de serviços não exclusivos do Estado.

Ano	Total	RJU	%	Terceirizados	
		N		N	%
1998	5.483	3.131	57,10%	2.352	42,90%
1999	5.635	3.070	54,48%	2.565	45,52%
2000	5.518	3.038	55,06%	2.480	44,94%
2001	5.884	2.946	50,07%	2.938	49,93%
2002	7.985	3.317	41,54%	4.668	58,46%
2003	7.566	3.284	43,40%	4.282	56,60%
2004	6.860	3.290	47,96%	3.570	52,04%
2005	7.775	3.248	41,77%	4.527	58,23%
2006	7.110	4.084	57,44%	3.026	42,56%
2007	9.309	3.841	41,26%	5.468	58,74%
2008	9.872	4.304	43,60%	5.568	56,40%
2009	10.521	4.280	40,68%	6.241	59,32%
2010	11.332	4.357	38,45%	6.975	61,55%
2011	11.891	4.727	39,75%	7.164	60,25%

Tabela I – Distribuição da força de trabalho/Regime Jurídico Único e terceirizados em uma instituição de C&T (1998-2011)

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), Sistema de Gestão Administrativa de Recursos Humanos (SGA/RH), Seção de Informação (Seinfo), Diretoria de Recursos Humanos (Direh), dez. 2001.

2.2 Distribuição da força de trabalho de acordo com as macrofunções: produção e desenvolvimento tecnológico

A área de produção é um setor que se caracteriza por demandar uma mão de obra mais extensiva, cujo planejamento é variável em função das demandas e da relação com o mercado, mesmo este sendo o setor público. Assim, na estrutura da produção, há necessidade de um investimento grande em insumos e um quantitativo elevado de mão de obra pouco qualificada. Essa lógica, no entanto, vem se modificando em função da automação, variando de acordo com o grau de incorporação tecnológica das empresas. Quanto maior a automação e a utilização de equipamentos de ponta, maior a exigência de mão de obra qualificada.

Chamamos a atenção para o fato que essa lógica se aplica à área da produção, mas torna-se incompatível quando se pensa a produção associada ao desenvolvimento tecnológico, quando a mesma é produto da transformação do conhecimento em produtos e processos tendo como base a inovação. Dentro desse contexto, a Tabela II, nos evidencia que, nesse segmento, apesar do declínio ocorrido no período de 2002 a 2006, a força de trabalho predominante foi do vínculo terceirizado, 79,37%, proporção que se manteve no período de 2007 a 2011, com baixas oscilações.

Ano	Total	RJU		Terceirizados	
		n	%	n	%
2002	1.700	253	14,88%	1.447	85,12%
2003	1.279	244	19,08%	1.035	80,92%
2004	1.124	255	22,69%	869	77,31%
2005	1.034	260	25,15%	774	74,85%
2006	1.575	325	20,63%	1.250	79,37%
2007	1.519	268	17,64%	1.251	82,36%
2008	1.743	370	21,23%	1.373	78,77%
2009	1.985	367	18,49%	1.618	81,51%
2010	2.100	366	17,43%	1.734	82,57%
2011	2.236	444	19,86%	1.792	80,14%

Tabela II – Distribuição da força de trabalho, 2002/2011 – Área de produção

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), Sistema de Gestão Administrativa de Recursos Humanos (SGA/RH), Seção de Informação (Seinfo), Diretoria de Recursos Humanos (Direh), dez. 2001.

Embora haja um crescimento no quantitativo de servidores que ingressaram por meio de concurso público, os números levantados não são suficientes para afirmar se ocorreu um processo de substituição de vínculos, na medida em que o número de postos terceirizados aumentou. Conclui-se, portanto, que o quadro de recursos humanos na área de produção e desenvolvimento tecnológico – o componente fabril – se sobrepôs à vertente de inovação e desenvolvimento tecnológico.

2.3 - Distribuição da força de trabalho de acordo com as macrofunções: pesquisa

A pesquisa em saúde é uma das atividades finalísticas, na qual a instituição tem buscado, com sucesso, a obtenção de novos conhecimentos para a promoção da saúde, a prevenção, o diagnóstico e a terapêutica de doenças prevalentes no país. Além disso, vem procurando obter o desenvolvimento de novos processos e produtos para uso nessas atividades, assim como para a atuação em saúde coletiva.

Ao contrário do que foi observado na área de produção, a força de trabalho da área de pesquisa tem uma característica mais intensiva, com uma grande exigência na qualificação profissional dos trabalhadores com predominância do quadro permanente. Porém, de acordo com a Tabela III, ao compararmos o intervalo de 2002 a 2006, quando constatamos uma concentração do vínculo estatutário de 80,48%, esses números se modificam no período de 2007 a 2011, quando se observa uma evolução na incorporação de postos terceirizados.

Ano	Total	RJU		Terceirizados	
		n	%	N	%
2002	923	721	78,11%	202	21,89%
2003	940	740	78,72%	200	21,28%
2004	1.119	733	65,50%	386	34,50%
2005	1.201	731	60,87%	470	39,13%
2006	1.122	903	80,48%	219	19,52%
2007	1.376	886	64,39%	490	35,61%
2008	1.435	991	69,06%	444	30,94%
2009	1.486	984	66,22%	502	33,78%
2010	1.563	980	62,70%	583	37,30%
2011	1.599	1.026	64,10%	573	35,90%

Tabela III – Distribuição da força de trabalho, 2002/2011 – Área de pesquisa

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), Sistema de Gestão Administrativa de Recursos Humanos (SGA/RH), Seção de Informação (Seinfo), Diretoria de Recursos Humanos (Direh), dez. 2011.

2.4 - Distribuição da força de trabalho de acordo com as macrofunções: ensino

O ensino atua na formação e qualificação de recursos humanos para o SUS e para a área de C&T em saúde no país por meio da estreita relação entre a produção do conhecimento e a formação de recursos humanos – vínculo indispensável entre pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e, também, entre a interação e o caráter multidisciplinar dos processos de ensino e de produção científica em saúde. Assim como a pesquisa, o trabalho na área de ensino apresenta uma característica mais intensiva, exigindo um conjunto de trabalhadores altamente qualificados e especializados.

Como podemos observar na Tabela IV, a mão de obra predominante nessa área no período de 2002 a 2011 é no vínculo RJU, que teve em 2002 o seu maior percentual na participação da força de trabalho, com 84,75%. Observando ainda a Tabela IV, verificamos um aumento substantivo no quantitativo de trabalhadores estáveis.

Entretanto, apesar dos concursos públicos ocorridos no período, cujo objetivo deveria ser a substituição do vínculo terceirizado, podemos observar que o número de trabalhadores com vínculos terceirizados aumentou em uma proporção ainda maior, com uma participação de 25,78%, no ano de 2011, do total de trabalhadores da área do ensino.

Ano	Total	RJU		Terceirizados	
		n	%	n	%
2002	590	500	84,75%	90	15,25%
2003	608	497	81,74%	111	18,26%
2004	704	509	72,30%	195	27,70%
2005	721	519	71,98%	202	28,02%
2006	786	626	79,85%	160	20,15%
2007	809	633	78,24%	176	21,76%
2008	877	700	79,82%	177	20,18%
2009	868	691	79,61%	177	20,39%
2010	1.028	763	74,22%	265	25,78%
2011	1.030	788	76,50%	242	23,50%

Tabela IV – Distribuição da força de trabalho, 2002/2011 – Área de ensino

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), Sistema de Gestão Administrativa de Recursos Humanos (SGA/RH), Seção de Informação (Seinfo), Diretoria de Recursos Humanos (Direh), dez. 2011.

2.5 – Distribuição da força de trabalho de acordo com as macrofunções: assistência

As ações de assistência especializada desenvolvidas e de cooperação técnica com serviços da rede do SUS abrangem as áreas de saúde da mulher, da criança e do adolescente e de doenças infectocontagiosas. São desenvolvidas, também, atividades de referência nas áreas de genética médica, patologia perinatal, cirurgia infantil e doenças pediátricas parasitárias e infecciosas. A área de assistência, por estar associada à pesquisa clínica e ao desenvolvimento de novas tecnologias materiais e imateriais, além de se apresentar como serviço de referência para o SUS, reforça a característica intensiva do trabalho e a necessidade de um contingente maior de trabalhadores.

Como podemos observar na Tabela V, a força de trabalho na área de assistência, no período de 2002 a 2011, é predominantemente formada por servidores concursados e teve, em 2006, o seu maior percentual, com 82,58%. Contudo, a partir de 2007, esse segmento vem praticando a mesma tendência da área de ensino, quando o cenário das incorporações começa a se inverter, sendo o ano de 2011 com a maior inversão do intervalo, com 38,19% do vínculo terceirizado.

Ano	Total	RJU		Terceirizados	
		n	%	N	%
2002	1.229	859	69,89%	370	30,11%
2003	1.237	856	69,20%	381	30,80%
2004	1.265	859	67,91%	406	32,09%
2005	1.273	844	66,30%	429	33,70%
2006	1.264	1078	85,28%	186	14,72%
2007	1.473	1012	68,70%	461	31,30%
2008	1.519	1100	72,42%	419	27,58%
2009	1.716	1101	64,16%	615	35,84%
2010	1.788	1098	61,41%	690	38,59%
2011	1.872	1157	61,81%	715	38,19%

Tabela V – Distribuição da força de trabalho, 2002/2011 – Área de assistência

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), Sistema de Gestão Administrativa de Recursos Humanos (SGA/RH), Seção de Informação (Seinfo), Diretoria de Recursos Humanos (Direh), dez. 2011.

Na área de assistência, é importante chamar a atenção para algumas questões que podem relativizar esses números sem, no entanto, modificar os resultados anteriormente apresentados. A primeira delas é que a área de assistência é composta, neste estudo, por dois hospitais de referência, com dimensões e número de leitos bem diferenciados. Analisar a distribuição de vínculos terceirizados entre elas não foi objeto deste estudo, sendo possível que internamente às unidades esse percentual se apresente de forma diferenciada.

Ao analisarmos os dados, a partir das macrofunções, fica evidente que, apesar dos concursos realizados no intervalo de 2002 a 2011, houve um crescimento de postos de trabalho no vínculo terceirizado. Em 2006, a instituição estudada ainda preserva sua inteligência competitiva, já que a área estratégica mantinha um quadro de pessoal, em sua maioria de carreira. Em 2011, essa situação permanece, ficando o maior quantitativo de postos de trabalho terceirizados concentrado na área de produção e assistência. Dessa forma, diante do quadro da força de trabalho, fica evidente que as áreas têm características diferentes, algumas com perfil mais semelhante à área de C&T, enquanto outras têm sua organização voltada ao modelo produtivo.

A área de produção, dada a natureza do trabalho ali desenvolvido, aumentou o número de postos de trabalho, com ênfase nas terceirizações, e não ampliou, na mesma proporção, seu quadro de pessoal efetivo estatutário. Nestas condições, a política de pessoal mantém uma notável linha de convergência com as macropolíticas federais, baseadas na ampliação das bases meritocráticas dos recursos humanos em atividades finalísticas. As atividades meio permanecem na esfera dos contratos terceirizados ou celetistas públicos. Já as áreas de pesquisa e ensino refletem na sua força de trabalho o novo modelo de intelectualização do trabalho, se aproximando mais do perfil C&T.

Considerações finais

Analisando o modelo organizacional do Estado brasileiro, no período de 1995 a 2011, nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2011), é possível constatar que a Reforma Administrativa de 1995, apesar de não implementada em sua integralidade, constituiu-se em um marco político institucional na administração pública federal. A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, observa-se um fortalecimento das carreiras de Estado, modelo que permanece no governo seguinte, e o estabelecimento de critérios meritocráticos no governo central por força dos segmentos setoriais e, também, por força da capacidade organizacional, como demonstrado neste estudo empírico.

Os modelos organizacionais descritos por DiMaggio e Powell (2005) ajudam a compreender o processo de incorporação de pessoal. Em 2006, a lógica que orientou a realização de concurso público foi pautada pela política de despreciação da força de trabalho imposta pelo modelo de regularização dos vínculos empregatícios no setor público. As estratégias de regulação do trabalho, formalizadas por meio da ação do Ministério Público e dos Termos de Ajuste de Conduta, induziram a essa resposta organizacional, aproximando a organização do modelo de isomorfismo coercitivo, que é fortemente baseado na pressão formal e informal de governo.

A análise da distribuição dos quadros terceirizados em função das macrofunções e de suas áreas estratégicas contribui para o entendimento da política de incorporação de pessoal, seus limites e suas possibilidades. De acordo com os dados levantados, verifica-se que a diversidade de vínculos não se distribuiu de forma homogênea na organização. As áreas de pesquisa e ensino são compostas essencialmente por profissionais de carreira. Já na área de produção prevalecem as terceirizações (80% do conjunto da força de trabalho), sem a ampliação significativa do quadro de pessoal efetivo. Esse cenário leva à reflexão sobre a complexidade do processo de incorporação de pessoal nessa organização que, apesar de ter um caráter próprio da área de C&T em saúde, apresenta um grande crescimento da área de produção, que possui como características uma força de trabalho mais extensiva, temporária e sujeita às demandas de mercado. Essa composição híbrida da força de trabalho é um exemplo da permanência da terceirização como um problema estrutural da gestão do Estado brasileiro.

Na prática, o que se observa é que a instituição vem construindo a sua legitimidade dentro dos padrões residuais de inovação tecnológica, mas maximizando a produção científica no modelo tradicional e as funções de produção de medicamentos negligenciados. Os concursos públicos meritocráticos tiveram como resultado o reforço dessa vocação ao insulamento científico a despeito dos grandes desafios de inserção competitiva da organização no mercado nacional e global.

Nesse contexto, qualquer política de recursos humanos a ser formulada e implementada deve considerar a diversidade desse complexo de C&T em saúde. Pressionada pelas demandas institucionais, a contratação de pessoal vem ocorrendo de forma desordenada, sem um planejamento que possibilite adequar o perfil da força de trabalho às macrofunções da instituição e suas metas, considerando a diversidade do seu campo de ação.

A polêmica que se instala em torno das opções de vinculação dos trabalhadores nesse complexo, no setor público, revela no fundo uma preocupação de como garantir, nas

instituições, qualidade, competitividade, equidade e, ao mesmo tempo, flexibilidade e agilidade, premissas que estão colocadas para o mundo do trabalho contemporâneo. Porém, uma instituição pública de pesquisa e C&T tem uma responsabilidade social tanto em relação aos produtos que gera como em relação aos trabalhadores que participam da geração desses produtos, no que diz respeito à promoção da equidade e à garantia das conquistas sociais de seus empregados. Nessa perspectiva, a discussão não se restringe à polêmica 'servidores estáveis versus trabalhadores terceirizados', mas coloca-se no âmbito das políticas públicas e, do ponto de vista gerencial, do planejamento estratégico da força de trabalho.

A análise dos dados realizada à luz da Reforma Administrativa, vis-à-vis a importância estratégica do investimento em recursos humanos na área de inovação em C&T, nos permitiu produzir informações e construir indicadores estratégicos que podem vir a subsidiar a avaliação da política de recursos humanos das instituições de C&T em saúde, seus resultados, bem como gerar subsídios para o planejamento de recursos humanos. Acreditamos que essa é uma forma de aproximar a instituição de sua missão e manter sua competitividade, contribuindo, assim, mesmo que indiretamente, para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Inovação em Saúde e do Complexo Produtivo da Saúde no país.

Referências

- ARANTES, Rogério Bastos (2002), *Ministério Público e Política no Brasil*, São Paulo, Sumaré.
- BRASIL (2011), "Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão", Brasília, *Boletim Estatístico de Pessoal* 183.
- COSTA, Nilson do Rosário (1999), "Reforma administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do Estado", in: PETRUCCI, Vera & SCHWARZ, Letícia (orgs.), *Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995*, 1. ed, Brasília, Editora UNB, 223-240.
- DIMAGGIO, Paul Joseph & POWELL, Walter W. (1983), "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- DIMAGGIO, Paul Joseph & POWELL, Walter W. (2005), "A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais", *Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89.
- GAETANI, Francisco (2003), "O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação", *Revista do Serviço Público*, ano 54, 4, 21-42.
- NOGUEIRA, Roberto Passos; VIANNA, Solon Magalhães & PIOLA, Sérgio (2006), "Problemas da Gestão de Recursos Humanos no Ministério da Saúde", *Observatório de Recursos Humanos Nesp/Ceam Unb* [Online], disponível em: www.observarh.org.br/nesp/interna.php?id=322 [consultado em: 22 maio 2011].