

UM MÉTODO SIMPLIFICADO PARA DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Aleksandra Pereira dos Santos
Ana Cláudia Alves de Medeiros Silva
Maria Aparecida Chagas Ferreira

UM MÉTODO SIMPLIFICADO PARA DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Aleksandra Pereira dos Santos (MP)¹ autor1@profiap.org.br

Ana Cláudia Alves de Medeiros Silva (MP)²

Maria Aparecida Chagas Ferreira (MP)³

Resumo

Dentre as medidas consideradas de fortalecimento da capacidade institucional dispostas no Decreto nº 6.944, de 21/08/2009, a realização de concurso público para o provimento de cargos – instrumento de seleção prévia ao ingresso na administração pública federal e previsto no regime jurídico dos servidores civis – a Lei nº 8.112/90 – ganha destaque. A realização de um concurso pressupõe estabelecer o número de vagas ofertadas para a livre concorrência, sendo que o órgão realizador deve ser capaz de quantificar a sua carência de pessoal pessoas.

A necessidade de desenhar instrumentos que possam dimensionar a força de trabalho na Administração Pública decorre, dentre outros fatores, da ausência de instrumentos capazes de mensurar a reposição de servidores devido ao fluxo de aposentadoria ou a ampliação de competências institucionais. Desta forma, o objetivo deste trabalho é apresentar uma proposta simplificada de planejamento da força de trabalho para órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Advoga-se que as condições apresentadas na literatura ou em metodologias mais complexas tais como: alinhamento ao planejamento estratégico, mapeamento dos processos de trabalho, análise das competências profissionais e utilização de ferramentas da tecnologia da informação para otimização do trabalho são ideais e se revelam distantes da dinâmica própria dos órgãos públicos, inclusive do órgão autorizador.

Apresenta-se, portanto, 11 critérios claros e mensuráveis em qualquer organização, numa proposta quantitativa tendo como âmbito de análise as unidades administrativas. Tal ferramenta pode ser percebida não apenas como um instrumento de planejamento da força de trabalho, mas também como ferramenta para acompanhamento e monitoramento das variáveis entre os órgãos que utilizam o método.

Palavras-chave: Dimensionamento da força de trabalho, planejamento da força de trabalho, critérios quantitativos, limitações.

¹ Aleksandra Pereira dos Santos – painelistra

Filiação: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP

E-mail: aleksandraps@gmail.com

Telefone: (61) 98179-9518

² Ana Cláudia Alves de Medeiros Silva

Filiação: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP

³ Maria Aparecida Chagas Ferreira

Filiação: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP

1 Introdução

Com o advento do Decreto nº 6.944, de 21/08/2009, uma das medidas consideradas de fortalecimento da capacidade institucional é a realização de concurso público para o provimento de cargos, instrumento de seleção prévia ao ingresso na administração pública federal, prevista no regime jurídico dos servidores civis – a Lei nº 8.112, de 11/12/1990.

Realizar um concurso pressupõe estabelecer o número de vagas ofertadas para a livre concorrência daqueles que farão as provas, ou seja, o órgão realizador deve ser capaz de quantificar a sua necessidade por pessoas.

Os órgãos como o Ministério da Educação e da Saúde, já possuíam um quadro próprio de servidores, formado por carreiras ou planos de cargos específicos ou com Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, prevista na Lei nº 11.357, de 19/10/2006. Dessa forma, em sua maioria, passaram apenas a solicitar concursos com base na reposição dos servidores que se aposentaram. Do ponto de vista do órgão que autoriza os concursos e o provimento efetivo dos cargos públicos – o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – inexistente orientação quanto a metodologia a ser empregada a fim de identificar o quantitativo necessário de servidores e assim embasar as respectivas solicitações.

Nesse sentido, a questão sobre dimensionamento quantitativo e qualitativo no serviço público federal ainda não encontra uma metodologia clara. A literatura nacional aponta para uma linha de convergência:

- A necessidade de alinhamento ao planejamento estratégico do órgão;
- Mapeamento dos principais processos de trabalho;
- Análise das competências profissionais necessárias para melhor adequação à realidade individual de cada ente.

Porém, poucos órgãos do serviço público federal possuem tais condicionantes adequadamente trabalhados. Há muitos exemplos em que apenas um destes pontos foi atendido, majoritariamente algum tipo de planejamento estratégico.

Assim, o setor público, principalmente, as novas instituições que não possuem uma estrutura de cargos ou carreiras específicas; criada uma outra proposta que auxilie no dimensionamento será útil e é isto que o presente artigo aborda.

2 Dimensionamento e Planejamento da Força de Trabalho: revisão da literatura nacional e estrangeira

Na iniciativa privada o dimensionamento da força de trabalho alinhado à maximização lucrativa e ao quantitativo de trabalhadores ainda é definido com base em métodos que remontam a administração científica preconizada no modelo Taylorista.

Busca-se realizar a cronoanálise, por meio da avaliação dos tempos e movimentos gastos para o desempenho de determinada tarefa no intuito de identificar uma sequência mais apropriada e eficiente. A partir disso define-se uma padronização para realização do trabalho.

Atividades que em âmbito público são terceirizadas podem utilizar, com as devidas adaptações, esta metodologia. É o que ocorreu no âmbito da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A – Trensurb, uma sociedade de economia mista vinculada ao Ministério das Cidades e que transferiu parte de suas atividades de manutenção à iniciativa privada (Souza et al, 2006).

A Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, sociedade de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia – MME, segue também a lógica de mercado e realiza o

dimensionamento de sua força de trabalho com base em sua produção, ou seja, o quantitativo de mão de obra deve atender à demanda necessária do produto, o que significa dizer, a razão entre unidades a serem consumidas e o tempo disponível para a produção. A “mão de obra tende a diminuir após alcançar um pico máximo de expansão numérica e a aperfeiçoar a competência do conhecimento detido, de forma que o dimensionamento ideal da força de trabalho é aquele que combina o menor quantitativo possível de pessoal com a necessidade de absorção máxima de *know-how*” (Santos, 1998).

Todavia, para as atividades finalísticas dos órgãos públicos é inviável realizar um dimensionamento partindo de tais pressupostos. Um mesmo órgão pode cuidar, por exemplo, da defesa pública daqueles que não possuem condições financeiras de arcar com custos advocatícios e até definir a faixa horária que determinado programa pode ser veiculado nos canais de comunicação. São assuntos absolutamente heterogêneos que pressupõem análises técnicas e habilidades profissionais distintas.

Assim, no âmbito público, o melhor conceito é o de Planejamento da Força de Trabalho – PFT concebido como um processo contínuo de definição do número ideal de pessoas, adequação de perfil no sentido de aquisição de novas competências e alinhamento aos objetivos estratégicos da organização (adaptado de Marconi, 2002).

A questão do dimensionamento da força de trabalho da esfera pública utilizando o PFT ganhou força a partir da Lei nº 11.091, de 13/01/2005, que instituiu o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação. As instituições de ensino federais precisavam avaliar anualmente a adequação de seu quadro de pessoal a partir dos seguintes critérios: demandas internas; proporção entre usuários dos serviços e número de servidores; inovações tecnológicas e modernização dos processos de trabalho.

A necessidade de PFT na área da educação federal também foi reforçada pela expansão universitária, decorrente da implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni, em atendimento ao Decreto nº 6.096, de 24/04/2007, que além do aumento da oferta de cursos, previa a contratação tanto de professores quanto de servidores administrativos para o ensino superior federal, incluindo não só as universidades, mas também, os institutos federais.

O Ministério da Educação – MEC adotou a metodologia de cálculo Aluno Equivalente para a distribuição orçamentária e financeira de recursos para as instituições e universidades federais. O aluno equivalente é um indicador estatístico, cujo cálculo representa uma aproximação para o número equivalente de estudantes de tempo integral, formado por outros quatro indicadores parciais: graduação; mestrado *stricto sensu*; doutorado e residência médica. Desta fórmula são excluídos os cursos financiados por parcerias com entes públicos ou privados, como por exemplo, um mestrado profissional (MEC, 2005).

A partir deste indicador, em 2007, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES propôs critérios para a alocação de pessoal docente e técnico-administrativos. Além do aluno equivalente foram consideradas variáveis como número de campi, tipo de cursos, número e tamanho das instalações e o tempo mínimo de formação dos profissionais.

A Universidade Federal do Paraná – UFPR realizou estudos sobre dimensionamento de pessoal técnico administrativo, a partir de pesquisa de campo e levantamento de dados qualitativos e quantitativos sobre aspectos relativos à organização do trabalho, estrutura regimental, gestão de pessoal e inovação tecnológica. Foram estabelecidos parâmetros com base no tipo e em atividades desenvolvidas pelas unidades organizacionais, a partir desses critérios foi calculado um índice para permitir a comparabilidade entre as unidades. O quantitativo com o quadro ideal de servidores foi obtido a partir da relação entre as médias e medianas obtidas nos parâmetros gerados do índice variável. Os cálculos apontavam para um

melhor aproveitamento da força de trabalho a partir da redistribuição de tarefas entre os servidores e remoção interna de servidores entre unidades do órgão.

De modo similar, a Universidade Federal de Viçosa – UFV criou um modelo quali-quantitativo para o cálculo da fração ideal de docentes para cada departamento da instituição. Neste modelo analisava-se variáveis como carga horária didática de graduação e pós-graduação; número de alunos nas disciplinas; índice de qualificação; etc. São utilizados os dados históricos da média de três (03) anos para cada variável, com atribuição de peso percentual para cada departamento (Reis et al, 2009).

Outro estudo investigou, também na UFV, as principais variáveis que podem interferir no processo de dimensionamento da força de trabalho (Reis, Freitas & Martins, 2008). Foi realizada pesquisa exploratória e descritiva visando a análise das seguintes variáveis: necessidade de ampliação da força de trabalho; possibilidade de redução da força de trabalho; capacitação; gestão de pessoal; idade; motivação; saúde ocupacional e volume de trabalho. Este estudo confirmou o já apontado por Marconi (2002) da tendência dos gestores a sempre acharem que o quadro de servidores é insuficiente. A modernização dos processos e a inovação tecnológica apesar dos benefícios para a realização dos trabalhos não necessariamente implicam redução da força de trabalho.

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Estado de Minas Gerais – MG, também criou uma metodologia de dimensionamento da força de trabalho para seus servidores administrativos. A partir do alinhamento do PFT ao planejamento estratégico do órgão, avaliam-se os principais processos de trabalho, o volume de serviço da organização e os tempos de execução das diversas tarefas executadas. Fórmulas matemáticas para o cálculo de produtividade e para a definição do número de servidores necessários para alcançá-la. Há, ainda, uma etapa qualitativa para definição do perfil ideal dos servidores. A grande diferenciação fica por conta da análise da jornada de trabalho em relação ao efetivamente trabalhado, “consideramos que 10% da jornada é gasto em atividades alheias ao processo de trabalho efetuado pelo funcionário (lanche, ida ao banheiro, conversas, ligações telefônicas etc.). Devem-se descontar as férias (desconto de 9,5% no número de dias trabalhados), finais de semana e feriados” (Rocha & Moraes, 2009).

Na área da saúde destaca-se o dimensionamento da força de trabalho realizado pelo Instituto Nacional de Câncer Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva - INCA, órgão vinculado ao Ministério da Saúde. Este estudo apresenta metodologia tanto para alocação de pessoal em unidades hospitalares especializadas e de alta complexidade quanto o cálculo para o quadro de recursos humanos necessários ao desenvolvimento de atividades de assistência e de ensino. Foram consideradas apenas as carreiras de atividade-fim do órgão, como médico, enfermeiro, fonoaudiólogo, farmacêutico, físico, fisioterapeuta, nutricionista, biólogo, psicólogo, assistente social, odontólogo, terapeuta ocupacional, dentre outros, excluindo-se a área administrativa.

O INCA adotou os seguintes parâmetros nessa metodologia: a capacidade instalada das unidades assistenciais (salas de ambulatório e de cirurgia, número de leitos, número de poltronas de atendimento e a demanda existente e as áreas de expansão), a carga horária necessária à realização de cada atividade desenvolvida pelas áreas analisadas e a percepção de especialistas e de profissionais. Este resultado era transformado em uma carga horária semanal, acrescida do índice de segurança técnica – IST, visando cobrir férias, ausências e afastamentos e de um percentual para produção e difusão de conhecimento (Almeida et al, 2007). Este resultado era dividido pela carga horária prevista por categoria sob o aspecto legal e pelo quantitativo ideal de pessoal necessário.

Essas experiências colocam em evidência que a literatura nacional sobre a questão de PFT ou dimensionamento da força de trabalho demonstram a necessidade de planejamento estratégico, mapeamento dos principais processos de trabalho, análise das competências

institucionais e individuais e a utilização de ferramentas da tecnologia da informação para otimização do trabalho (Borsatto, 2009; Marconi, 2002; Rocha & Morais, 2009).

Além desses requisitos sempre estão presentes:

- A necessidade de análise histórica da organização (relatórios, normas, pesquisa documental);
- A avaliação da força de trabalho atual (quantitativo, perfil, carga horária, formação, experiência, terceirização);
- A necessidade de entrevistas estruturadas ou semiestruturadas com o objetivo de prospectar a percepção do corpo diretivo do órgão sobre a questão do dimensionamento da força de trabalho.

Em breve revisão de literatura internacional, utilizando como palavras-chave os termos dimensionamento e planejamento da força de trabalho, foram identificados relatos semelhantes aos encontrados na produção nacional sobre a temática. Os estudos revelam evidência e maior complexidade metodológica das pesquisas nas áreas da saúde e educação, com pouco destaque para as áreas de formulação, ou ainda, para as atividades administrativas.

Entretanto, há que se destacar o estudo realizado por Olaz (1995) cujo foco é o dimensionamento quantitativo de pessoal administrativo em organizações, todavia apresenta relevante categorização das metodologias quantitativas empregadas para o planejamento da força de trabalho. São três as categorias de análise utilizadas pelo autor: o viés de análise, o elemento de referência e o âmbito considerado para o dimensionamento ou planejamento da força de trabalho. A primeira categoria se distingue em dois tipos: a) a análise qualitativa que se baseia na coleta de dados por meio de entrevistas, uso de instrumentos que avaliem percepções e intuições para posterior inferências quanto ao quantitativo ideal e existente de servidores; e b) a análise quantitativa que se caracteriza pelo estabelecimento de variáveis objetivas de análise, dentre elas utilização de tempos e movimentos, volumes de atividades ou carga horária de trabalho, dentre outros.

No que se refere ao elemento de referência, o autor define que os métodos para dimensionamento ou planejamento da força de trabalho podem, também, ser de dois tipos: quando utilizam as funções desempenhadas, os tempos de dedicação estimados e a carga de trabalho e associada ou quando utilizam o processo, considerando as atividades, como elementos de referência. Quanto ao âmbito considerado, Olaz (1995) distingue as metodologias naquelas que tomam como referência os postos de trabalho ou carreiras que apresentam determinadas características como, por exemplo: grau de complexidade, responsabilidade, atividades, etc. E, ainda, as que utilizam as unidades administrativas, ou seja, aquelas que integram a estrutura organizacional, como referência.

A metodologia empregada por Olaz (1995) para o dimensionamento quantitativo de pessoal administrativo foi inspirada no emprego da técnica de tempos e movimentos tendo como referência os processos de trabalho e enfoque nas unidades organizacionais. A primeira fase do trabalho foi caracterizada pela estimação dos tempos unitários associados à realização de cada uma das tarefas, bem como do volume de atividades gerado. Em seguida, calculou-se a carga horária necessária para realização de cada processo, permitindo-se estimar em “homens-hora”. Por fim, foi realizada uma avaliação da otimização do processo cujo objetivo é avaliar a capacidade ociosa de pessoas em um determinado processo e, em consequência, excesso de pessoal.

Estudo realizado em 2008, estabeleceu uma metodologia quantitativa para dimensionamento dos servidores que atuam em gestão documental e em bibliotecas universitárias da Espanha. Preliminarmente, foram estabelecidos um grupo de 4 indicadores a partir dos quais se definiram critérios objetivos e faixas de pontuação para classificação das diferentes unidades em cada uma das universidades pesquisadas.

O grupo indicadores de gestão possuía variáveis relacionadas à própria universidade, como por exemplo: quantitativo de alunos, quantitativo de professores e pesquisadores, número de campus e distância entre os mesmos, número de faculdades, orçamento anual, dentre outros. No grupo relativo aos indicadores de documentação, destacam-se aqueles específicos às atividades realizadas pelo grupo investigado: número de empréstimos de livros, quantidade de consultas realizadas em biblioteca, etc. De forma similar, eram os indicadores referentes ao serviço, tais como: funções e atividades realizadas, horário de atendimento ao usuário, nível de conhecimentos específicos requeridos, etc. E por fim, os indicadores de temporalidade, entre os quais destacam-se: o nível de informatização dos sistemas de gestão e documentação, existência de novos projetos das unidades, dentre outros.

Participaram da aplicação da metodologia 33 universidades o que permitiu relevante material comparativo para o governo espanhol. Há que se destacar, contudo, que o conjunto de variáveis objetivas e mensuráveis em todas as universidades pesquisadas, permitiu a utilização de uma metodologia neutra e relativamente menos complexa de dimensionamento da força de trabalho.

Outro estudo, realizado na Universidade de Sevilla, desenvolveu metodologia quantitativa para planejamento da força de trabalho de Pessoal Administrativo e de Serviço (PAS). Martín, Sanz e Palero (2011) tinham como objetivo desenvolver indicadores claros e precisos capazes de avaliar, medir e comparar áreas administrativas distintas na mesma universidade. Nesse sentido, propuseram um método a partir da definição de carga de trabalho e do estabelecimento de indicadores de gestão, comuns às áreas da pesquisa. Dentre esses, é possível destacar: número de solicitações recebidas pelo protocolo acadêmico relativas a auxílio para estudo, número de matrícula realizadas, quantidade de tratamentos médicos, dentre outros.

Na aplicação prática da metodologia em 11 unidades administrativas da universidade, os pesquisadores concluíram que os indicadores estabelecidos permitiram não apenas constituir o quantitativo de pessoal necessário, mas também monitorar e avaliar a evolução das unidades a partir de um nível macro. A metodologia pode ser utilizada, a partir de então, não apenas como um instrumento para o alcance de resultados, mas como um modelo de avaliação permitindo identificar as áreas de melhoria, a fim de implementar ações corretivas para aumentar a qualidade do serviço oferecido aos usuários. De forma análoga à pesquisa realizada no âmbito da gestão documental, e diante da existência de indicadores objetivos e mensuráveis, o método pode ser estendido aos PAS de outras universidades espanholas.

Último relevante estudo internacional a ser relatado, realizado por Nunes e Tomo (2013) teve como propósito dimensionar o quantitativo de profissionais de enfermagem necessário para a unidade neonatal de um hospital público, utilizando o *NursingActivities Score* (NAS). Instrumento elaborado em 2001 e considerado um dos pioneiros da quantificação da carga de trabalho da enfermagem. O NAS é composto por 23 itens, relativos ao trabalho e suporte de enfermagem, subdivididos em categorias, tais como: atividades essenciais, suporte ventilatório, apoio cardiovascular e intervenções específicas, etc. Sua pontuação representa quanto tempo (em porcentagem) do paciente trabalho era necessário nas últimas 24 horas. A partir do cálculo da carga de trabalho e da disponibilidade de profissionais de enfermagem no setor, se obtém informações quanto à escassez ou excesso da força de trabalho na área de enfermagem em determinada unidade.

As metodologias e as fórmulas de cálculo apresentadas em revisão de literatura nacional e estrangeira, principalmente as da área educacional, apontam que é possível construir uma abordagem simplificada com base em critérios definidos no âmbito de cada instituição. Constatou-se inexistir um método padrão ou único de dimensionamento ou planejamento da força de trabalho adequado a toda e qualquer organização pública. Assim, “cada organização deve construir o seu método a partir dos métodos existentes e descritos,

verificando quais são as variáveis que devem ser analisadas e também quais etapas devem compor o método” (Borsatto, 2009). É igualmente possível que se utilize de vários métodos numa mesma organização, dependendo da(s) unidade(s) que será(ão) objeto do dimensionamento.

Independente da opção a ser adotada para o dimensionamento ou planejamento da força de trabalho, os procedimentos apresentados anteriormente em literatura nacional e estrangeira convergem para um conjunto de fatores críticos, antecipados por Marconi (2002):

- Envolvimento da direção da organização na elaboração do planejamento da força de trabalho, mesmo que esse envolvimento seja indireto, para que ela se comprometa no alcance dos resultados;
- Envolvimento dos gestores de níveis mais baixos, pois serão esses que trarão as melhores fontes de conhecimento para análise;
- Resistência a sua elaboração e implementação devido à resistência advinda da cultura organizacional, na maioria dos casos; e
- Tendência natural é a pressão pelo aumento do número de funcionários

A despeito dos fatores críticos de sucesso apresentados anteriormente, as condições requeridas pela literatura ou em metodologias mais complexas tais como: alinhamento ao planejamento estratégico, mapeamento dos processos de trabalho, análise das competências profissionais e utilização de ferramentas da tecnologia da informação para otimização do trabalho são ideais – e até mesmo utópicas em algumas organizações – revelando-se distantes da dinâmica própria dos órgãos públicos, inclusive do órgão autorizador.

No que se alude ao planejamento da força de trabalho, o Acórdão 2.212/2015 (Tribunal de Contas da União – TCU/Plenário) revelou que 65% das organizações auditadas não possuíam, ou possuíam parcialmente, a definição de quantitativo necessário de pessoal. Com efeito comprometem de forma significativa a capacidade de definir estratégias de gestão de pessoas, possuem maior risco de excesso ou falta de mão-de-obra em determinadas áreas e maior risco de não cumprimento das estratégias organizacionais, dado que a força de trabalho pode não estar adequadamente dimensionada. Além disso, o Acórdão também apontou que 59% as decisões sobre necessidade de concursos públicos não se baseiam em critérios técnicos suficientes. Como consequência a seleção de pessoas vem sendo realizada sem o perfil profissional necessário, em quantidade inadequada, utilizando-se apenas o impacto financeiro por décadas.

No que tange aos demais macroprocessos de recursos humanos, os órgãos e entidades da administração pública também vivenciam uma agenda de estagnação. Levantamento de auditoria realizado no ano de 2013 pelo TCU (TC 022.577/2012-2) evidenciou que não é adequada a situação da governança de pessoas na Administração Pública Federal. De forma generalizada, órgãos e entidades que participaram da pesquisa apresentaram baixa capacidade em praticamente todos os componentes do modelo de avaliação utilizado pelo Tribunal. Ainda de acordo com o relatório da pesquisa, na maior parte do governo federal, há deficiência na profissionalização da gestão de pessoas. As atividades típicas de departamento de pessoal são bem administradas, todavia a gestão estratégica de pessoas ainda é bastante rudimentar, em boa parte dos casos.

O mesmo levantamento também apontou a ausência de mapeamento de processos e de sua utilização como critério no planejamento da força de trabalho. Da mesma forma, a não adoção da identificação das competências necessárias para a execução dos processos de trabalho. Conforme relatório do Tribunal, é alarmante o elevado percentual de organizações que declararam não realizar análises estatísticas da força de trabalho. Tais análises são consideradas fundamentais para a identificação de necessidades atuais e futuras e fornecem informações críticas para o processo de planejamento.

É possível concluir, observadas as devidas exceções, pelo baixo grau de maturidade de diversos órgãos e entidades da Administração Pública no que se refere à adoção das ferramentas e técnicas gerenciais. Para além disso, há que se destacar uma certa prevalência para realização do mapeamento de processos como processo basilar para o planejamento ou dimensionamento da força de trabalho. Sob esse aspecto, convém considerar que as transformações ocorridas nos processos de trabalho, bem como os custos e tempos envolvidos no processo de mapeamento, tornam o mesmo muitas vezes bastante demorado e obsoleto tão logo concluído.

É a partir de uma realidade pragmática dos órgãos e entidades que realizam o processo de planejamento da força de trabalho, bem como de um cenário restrito do órgão autorizador que se propõe uma nova metodologia.

3 Método Proposto

A necessidade de desenhar instrumentos que possam dimensionar a força de trabalho na Administração Pública decorre de alguns fatores, como a formação ajustada de um quadro inicial na constituição de um órgão público; a reposição equilibrada de servidores devido ao fluxo de aposentadoria ou a ampliação de competências institucionais. O dimensionamento da força de trabalho motivado por aposentadoria e por novas competências decorrem da análise da carga de trabalho sobre os servidores ativos e a complexidade dos novos processos frente a um quadro de servidores estático.

A partir da concepção de uma metodologia ajustada a um método simplificado estabelecemos critérios a serem utilizados para o dimensionamento da força de trabalho¹ (Tabela 1).

Critérios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Quantitativo de Servidores sem Vínculo	Quantitativo de Servidores com Vínculo	Quantitativo de Direção (DAS – 101.X)	Terceirizados	Orçamento Anual	Convênios Vigentes	Convênios aguardando em prestação de contas	Contratos Administrativos Vigentes	Projetos prioritários em execução	Monitoramento e suporte de projetos prioritários	Gestão documental
UNIDADE A											
UNIDADE B											
UNIDADE C											

Tabela 1 – Critérios para dimensionamento da força de trabalho

Primeiro, *Quantitativo de Servidores sem Vínculo* no qual serão levantados o número de servidores que não possuem vínculo com a Administração Pública lotados em cada unidade administrativa da instituição, excluindo funcionários terceirizados e estagiários. Esse critério traz uma relação direta, ou seja, quanto maior o quantitativo de servidores sem vínculo, maior a pontuação atribuída de forma a favorecer uma ampliação do quadro próprio da instituição.

Segundo, *Quantitativo de Servidores com Vínculo* neste critério consideramos o número de servidores com vínculo com a Administração Pública, portanto, servidores sob o Regime Jurídico Único ou contratados por meio da Consolidação das Leis Trabalhistas, os chamados, empregados públicos. Nesse caso, quanto maior o quantitativo de servidores numa determinada unidade administrativa, menor a pontuação atribuída, constituindo, portanto, uma relação inversa.

Terceiro, *Quantidade de Cargos em Comissão de Direção (DAS 101.X)*, este critério possui uma relação direta, assim, maior o número de cargos, maior a pontuação. Para essa análise fizemos o exercício da pirâmide, quanto maior a quantidade de cargos de comando

maior as atribuições processuais e o quantitativo de pessoas sob a gestão daquela unidade o que significa dizer que há um desenvolvimento de atividades com uma alta rotina administrativa. Por outro lado, a menor quantidade de cargos em comissão de direção expressa que a atuação daquela unidade é voltada para ações transversais, de articulações e de representação mais política do que técnica.

Quarto, *Quantidade de Funcionários Terceirizados*, este critério também possui uma relação direta, quanto maior o número de terceirizados, maior a pontuação. São funcionários que prestam serviços para a Administração Pública por meio da contratação de uma empresa que intermedeia e gerencia o acesso a essa mão de obra. Se dada instituição possui um expressivo quadro de funcionários terceirizados pode haver a indicação de que haja desvio de finalidade da terceirização, que seria diminuir o peso de atividades-meio e concentrar as competências institucionais nas atividades finalísticas do órgão público. Numa força de trabalho em que há um desequilíbrio pendendo para a categoria de terceirizados demonstra uma fragilidade institucional em garantir a *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas administrativas, pois não tornam efetivas a assunção de competências legais por esse quadro de colaboradores.

Quinto critério, *Orçamento Anual*, quanto maior o orçamento a ser executado por uma determinada unidade administrativa, maior a pontuação. Por outro lado, há uma variável oculta nesse critério, o orçamento executado tem relação direta com a capacidade instalada, assim, quanto menor o número de servidores lotados em uma unidade, menor também a chance de haver uma ampliação do orçamento locado e da boa execução das políticas institucionais.

Sexto critério, *Convênios Vigentes ou Instrumentos Correlatos*, aqui, consideramos os convênios sob responsabilidade de cada unidade administrativa, quanto maior o número de convênios vigentes maior a pontuação atribuída, o que é evidente pelo volume de trabalho e pela necessidade de executar atividades voltadas para a execução de processos de formalização, análise e fiscalização realizado pelo quadro profissional. Convênios são instrumentos dotados de institucionalização jurídica e administrativa para a execução de atividades de interesse mútuo entre duas partes. Esses instrumentos não trazem subordinação hierárquica, mas estabelecem regras de consenso para a boa e regular execução dos recursos financeiros visando a implementação de políticas públicas.

Sétimo critério, *Convênios Aguardando Análise de Prestação de Contas ou Instrumentos Correlatos*. Este critério tende a se voltar para áreas que tenham como atribuição a fiscalização e análise de prestação de contas. Tomando como dado que desde 1996 até o presente, o Governo Federal Brasileiro, repassou mais de 404 bilhões em convênios, tendo como consequência um alto estoque de prestação de contas, podemos considerar isso um gargalo administrativo, pois execução de convênios é uma das principais formas de descentralização de recursos para a ampliação da execução das políticas nacionais nos níveis locais, Estado e Municípios. Consequentemente, quanto maior o estoque de prestação de contas, maior a pontuação atribuída.

Oitavo, *Contratos Administrativos Vigentes*, dentro da mesma lógica do critério sexto, quanto maior a quantidade de contratos sob a responsabilidade de uma unidade administrativa, maior a pontuação atribuída. Os contratos administrativos são instrumentos que regem a prestação de serviços realizada por empresas privadas para a Administração Pública. Esses instrumentos estão eivados de normatização que tornam a Administração Pública soberana nessa relação quando as empresas privadas se submetem ao aceitar participar do contrato.

Nono, *Projetos Prioritários em Execução*, refere-se aos projetos definidos como prioritários pela alta administração da instituição cuja responsabilidade pela execução recai

sobre determinadas unidades, de forma que quanto maior a quantidade de projetos, maior a pontuação.

Décimo, *Monitoramento e Suporte a Projetos Prioritários*, se há um grande volume de projetos prioritários a serem monitorados ou dotá-los de suporte institucional, maior a pontuação a ser atribuída. Neste critério os projetos definidos como prioritários pela alta administração cuja responsabilidade pelo monitoramento e pelo suporte à execução implique um esforço adicional em relação às atividades de rotina das unidades. Pode haver uma falsa leitura de que este critério é semelhante ao critério nono, de modo a favorecer uma mesma unidade, entretanto, podemos entender que a unidade que executa, necessariamente não é a mesma que monitora ou que provê o suporte, sobretudo quando há uma forte departamentalização na instituição.

Décimo primeiro, *Gestão Documental*, refere-se à soma do total de processos e/ou documentos registrados, enviados e recebidos em determinado ano por unidade. Busca-se alocar um número proporcional de servidores ao volume de processos e/ou documentos tramitados em cada unidade. Este critério pode vir a contrabalancear o dimensionamento da força de trabalho na instituição ao favorecer áreas que normalmente não executam, monitoram ou dão suporte a projetos prioritários; e geralmente, detém inexpressivas dotações orçamentárias frente a outras unidades da instituição. Quanto maior a quantidade, maior a pontuação atribuída. Tal critério pode ser prejudicado quando da adoção da gestão eletrônica de documentos.

A metodologia de dimensionamento da força de trabalho sugere uma matriz de inter-relacionamento entre variáveis de desempenho institucional, visando analisar o impacto de cada um dos critérios estabelecidos na quantidade de servidores a serem lotados nas unidades e no conjunto da instituição. A seguir, apresentamos um exemplo da aplicação da metodologia proposta.

4 Aplicação da metodologia

Esta seção contempla a aplicação da metodologia de dimensionamento da força de trabalho proposta em uma organização pública, cuja principal atuação está voltada para representação política. A organização para este teste possui uma estrutura matricial com uma reduzida força de trabalho, portanto, tem a expectativa de formação inicial de quadro de servidores.

As Tabelas 2, 3 e 4 apresentam dados que serão aqui discutidos. A força de trabalho na instituição é composta por 158 pessoas, sendo 71 sem vínculo com a Administração Pública, 56 com algum tipo de vínculo e 31 funcionários terceirizados. Observamos na Tabela 2 que a instituição possui mais servidores sem vínculo, uma diferença de 26,7% em relação aqueles que possuem algum tipo de vínculo com a Administração Pública. O quadro de funcionários terceirizados representa pouco mais de 55% dos servidores com vínculo. Os servidores sem vínculos correspondem a cerca de 4,5 vezes mais o quantitativo dos cargos em comissão. Isso significa que há um expressivo quantitativo de cargos em comissão de assessoria, algo justificável em razão do tipo de instituição que estamos trabalhando, de articulação política.

As faixas de pontuação foram construídas conforme o volume levantado em cada critério. Vejamos o critério *Convênios Vigentes* na Tabela 3, a quantidade de convênios vigentes está distribuída nas cinco unidades, sendo zero nas Unidades A e B, 10 na Unidades C; 17 na D; 13 convênios na Unidade E. Assim, as faixas construídas foram unidades com “Até 5” convênios vigentes; de “6 a 8” convênios vigentes; de “10 a 15”; e “Acima de 16” convênios vigentes onde são atribuídos pontos para cada uma das faixas. Notamos que a pontuação atribuída é ajustada conforme o critério de maior relevância para a instituição. No

exemplo, os critérios com maiores pontuações são *Terceirizados* e *Convênios Vigentes* distribuídos entre 0, 3, 6, e 9.

Os demais critérios tiveram a pontuação distribuída entre 0, 1, 2, e 3. Alertamos que a quantidade de cargos irá depender da calibração que se der à pontuação atribuída em função do volume em cada critério.

Adotamos também o índice de segurança técnica (IST)², um indicador que demonstra a substituição de ausência ao trabalho. Esse indicador é utilizado pelo Conselho Federal de Enfermagem – COFEN para a cobertura de ausência de pessoal quando em férias, faltas, licenças, entre outros, ou seja, é o percentual de servidores a ser acrescido ao quantitativo dimensionado. Para o pessoal de enfermagem, o IST deve ser de no mínimo 15% o que significa que para cada um servidor, precisaria ter mais um para cobrir as suas ausências.

Critérios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Quantitativo de Servidores sem Vínculo	Quantidade de Servidores com Vínculo	Quantitativo de Cargos em Comissão de Direção (DAS - 101.X)	Terceirizados	Orçamento Anual (R\$ -Milhões)	Convênios Vigentes	Convênios Aguardando o Análise Prestação de contas	Contratos Administrativos Vigentes	Projetos prioritários em execução	Monitoramento e suporte de projetos prioritário	Gestão documental
Unidades											
A	27	21	3	6	9	0	14	0	1	1	12
B	9	7	2	16	0	0	180	16	3	2	56
C	5	5	0	1	3,4	10	3	0	0	1	453
D	15	11	5	5	4,5	17	81	0	1	1	98
E	15	12	6	3	4	13	81	0	0	0	73
TOTAL	71	56	16	31	20,9	40	359	16	5	5	692

Tabela 2 – Quantificação de critérios para dimensionamento da força de trabalho

Critério 1 - Quantitativo de Servidores sem Vínculo		Critério 2 - Quantidade de Servidores com Vínculo		Critério 3 - Quantitativo de Cargos em Comissão de Direção (DAS-101.X)		Critério 4 - Terceirizados		Critério 5 - Orçamento Anual (R\$ - Milhões)		Critério 6 - Convênios Vigentes		Critério 7 - Convênios aguardando análise da prestação de contas		Critério 8 - Contratos Administrativos Vigentes		Critério 9 - Projetos prioritários em execução		Critério 10 - Monitoramento e suporte de projetos prioritário		Critério 11 - Gestão documental	
Quantitativo	Pontuação Atribuída	Quantitativo	Pontuação Atribuída	Quantitativo	Pontuação Atribuída	Quantitativo	Pontuação Atribuída	Valor	Pontuação Atribuída	Quantitativo	Pontuação Atribuída	Quantitativo	Pontuação Atribuída	Quantitativo	Pontuação Atribuída	Valor	Pontuação Atribuída	Quantitativo	Pontuação Atribuída	Quantitativo	Pontuação Atribuída
Até 5	0	0	3	0	0	Até 2	0	até 1,0	0	até 5	0	Até 20	0	0	0	até 1,0	0	até 1,0	0	Até 15	0
6 a 9	1	Até 5	2	Até 2	1	3 a 5	3	2,0 a 4,5	1	6 a 8	3	20 a 40	1	1 a 5	1	2,0 a 4,5	1	2,0 a 4,5	1	15 a 50	1
10 a 15	2	7 a 12	1	3 a 5	2	6 a 15	6	5,0 a 9,0	2	10 a 15	6	41 a 80	2	6 a 10	2	5,0 a 9,0	2	5,0 a 9,0	2	59 a 80	2
Acima de 15	3	Acima de 12	0	Acima de 5	3	Acima de 15	9	>10	3	Acima de 16	9	> 80	3	Acima de 10	3	>10	3	>10	3	> 100	3

Tabela 3 – Faixas de pontuação dos critérios para dimensionamento da força de trabalho

Unidade	Critério 1	Critério 2	Critério 3	Critério 4	Critério 5	Critério 6	Critério 7	Critério 8	Critério 9	Critério 10	Critério 11	IST	TOTAL	%
A	0	0	2	6	2	0	0	0	0	0	0	1,15	11,15	10,4
B	2	4	1	9	0	0	3	3	1	1	2	1,15	27,15	25,4
C	3	2	0	0	1	6	0	0	0	0	3	1,15	16,15	15,1
D	1	4	2	3	1	9	3	0	0	0	3	1,15	27,15	25,4
E	1	4	3	3	1	6	3	0	0	0	3	1,15	25,15	23,5
TOTAL	7	14	8	21	5	21	9	3	1	1	29	6	106,75	100

Tabela 4 – Pontuação total dos critérios para dimensionamento da força de trabalho

5 Limitações da proposta e Conclusão

A proposta metodológica para o dimensionamento da força de trabalho de uma organização pública apresenta algumas limitações. Essas limitações são geradas, sobretudo, pela escolha que fizemos de um método simplificado, já discutido anteriormente.



Os critérios eleitos para esta metodologia não se esgotam naqueles apresentados aqui. Participação em órgãos colegiados ou o gerenciamento de órgãos colegiados na estrutura organizacional; a quantidade de eventos realizados ao longo do ano; a quantidade de produtos/serviços entregues à sociedade são critérios que podem ser agregados aqueles aqui apresentados ou até mesmo substituir um deles considerando a realidade institucional. Tais critérios abrangem atividades das áreas meio e finalística dos órgãos, atribuídos pesos a cada um dos critérios, a partir da observação da qualidade da mensuração do mesmo, bem como sua relevância para Instituição. Da mesma forma, a organização deve observar a existência de critérios que reflitam suas atividades finalísticas.

Algumas características devem ser observadas na seleção dos mesmos: a) a disponibilidade do critério, uma vez que a metodologia presente ser simplificada, espera-se que a medida a ser utilizada esteja disponível na organização; b) a variabilidade entre as unidades organizacionais, ao considerar um critério deve-se observar se este permanece imutável ou se repercute de forma diferenciada nas unidades, tal fator é essencial para variabilidade dos mesmos e do impacto das unidades no que se refere à demanda por força de trabalho; e c) análise da relação entre o critério pretendido e a força de trabalho, tal relação precisa existir ainda que não seja, necessariamente, direta.

A atribuição de pesos é definida conforme tomada de decisão institucional na qual serão relevantes os critérios e processos de trabalhos que impactam as atividades e os resultados organizacionais. Assim, algumas decisões devem preceder a aplicação desta metodologia – como, por exemplo, quais são os critérios relevantes, qualificadores institucionalmente, embora consideremos que os critérios aqui apresentado constituem um padrão nas organizações públicas brasileiras, outros critérios não estão descartados conforme já delimitamos. Deve-se considerar também as faixas de pontuação a ser aplicada em relação ao nível do volume levantado.

Indubitavelmente, o mérito da metodologia é a sua simplicidade, ela não está presa às complexidades que fundamentam toda a teoria pertinente ao tema. Um trabalho mais extenso, recomendado pela literatura em dimensionamento da força de trabalho, pressupõe que haja mapeamento de processos e condições para a implantação de uma gestão estratégica, contando com todo um cabedal de instrumentos como planejamento estratégico, avaliação de desempenho, entre outros. Reconhecemos que esta talvez seja a principal definição que se precisa realizar no momento de dimensionar a força de trabalho necessária e adequada para tocar os processos institucionais, o que se quer e onde se quer chegar para agregar instrumentos escassos na execução da política eleita como prioritária. Entretanto, em algumas organizações públicas, apesar dos esforços constantes de modernização em gestão estratégica, tal nível de maturidade é um objetivo distante e a ser perseguido.

Convém ressaltar que a metodologia de dimensionamento da força de trabalho aqui proposta está em fase de aplicação na quarta organização pública, servindo de referência para estudos e aprimoramento da proposta metodológica. A proposta metodológica para o dimensionamento da força de trabalho de uma organização pública apresenta algumas limitações. Essas limitações são geradas, sobretudo, pela escolha que fizemos de um método simplificado.

Desdobramento do estudo quantitativo da força de trabalho, pode servir de base para adoção de políticas internas de movimentação de pessoas, uma vez que revelam a distribuição ideal de servidores na organização, tornando possível a comparação entre o quantitativo ideal e o quantitativo real de servidores por unidade.



Referências

- Anzanello, M. J. **Modelo de dimensionamento de carga-humana relacionando perfis técnicos à eficiência de profissionais terceirizados frente a profissionais verticalizados em uma empresa pública**. Recuperado em 01 de junho, 2017, de, http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR450305_6924.pdf
- Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. (2005). **Alocação de Vagas Docentes nas IFES**. Brasília. Recuperado em 01 de abril, 2016, de <http://www.andifes.org.br>
- Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. (2007). **Proposta de Alocação de Técnico-Administrativos**. Brasília. Recuperado em 01 de abril, 2016, de, https://www.proad.ufg.br/up/95/o/Andifes_Proposta_Alocacao_TA.pdf
- Borsatto, G.(2009). **Dimensionamento de Força de Trabalho**: Estudo de casos múltiplos em organizações com trabalho organizado. (Dissertação de Mestrado, UFRJ, 1990). Recuperado de: http://www.gpi.ufrj.br/images/Publicacoes/Mestrado/Dissertacao_GB.pdf
- BRASIL, Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC. **Manual de procedimentos para determinação de recursos Humanos na Superintendência de Segurança Operacional**. Brasília, 2009. Disponível em < <http://www2.anac.gov.br/giso/Manuais/MPR-001-004.pdf>>.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão. Comissão Européia. Projeto Eurobrasil 2000. Texto de Referência em Gestão de Pessoas: Dimensionamento de Força de Trabalho, Brasília, 2006.
- Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009. (2009, 21 de agosto). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6944.htm
- Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. (2007, 24 de abril). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm
- Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2009. (2009, 19 de outubro). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11357.htm
- Lei nº 11.091, de 13 de janeiro de 2005. (2005, 13 de janeiro). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11091.htm
- Universidade Federal do Paraná – UFPR. (2006). Comissão de Dimensionamento. Dimensionamento de Pessoal Técnico Administrativo, 1999-2006. Disponível em <http://www.progepe.ufpr.br/dimensionamento/dimen2002-06/index.php>.
- Marconi, N. (2002). **Planejamento da força de trabalho no governo federal**. Disponível em http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Ministerio_do_Planejamento/dimensionamento_de_forca_de_trabalho.pdf
- Kosar, B. &Toma, E. (2013). *Dimensionamiento de personal de enfermería de una unidad neonatal: utilización del NursingActivities Score*. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*. 21(1).
- Martín, J. G., Sanz, J. M., &Palero, M. R.(2011). *Análisis de Cargas de Trabajo del Personal de Administración y Servicios de laUniversidad*. 5th International Conference on Industrial Engineering and Industrial Management XV Congreso de Ingeniería de Organización Cartagena. Disponível em: http://adigor.es/congresos/web/uploads/cio/cio2011/organizacion_del_trabajo/953-965.pdf
- Monteiro, Alice Viana; Silva, Maria Lúcia M. F.; Woortmann, Mário F. **Reestruturação do Quadro de Cargos de Provimento Efetivo dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Governo do Estado do Pará**. In: Marini, Caio e Falcão Martins, Humberto (Org.). Governança em Ação - Volume 4. Publix Editora, Brasília: 2013.
- Olaz, J. (1995). *¿Cómo dimensionar el personal administrativo de su organización?* Disponível em: <http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/trabajo/1995/vol1/arti6.htm>
- Santos, A. M. B. D. (1998). **Produtividade da mão-de-obra e do capital investido na Petrobrás**: sua relação com o dimensionamento da força de trabalho.
- Reis, C. Z. T., de Freitas, Á. M. R., & de Oliveira, A. R. (2011). **Modelos de alocação de vagas docentes em uma instituição federal de ensino**. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE*, 27(2).



Rocha, A. M. D. C., & Morais, M. R. (2009). **A construção de uma metodologia para o planejamento da força de trabalho (PFT) no âmbito da administração pública do estado de Minas Gerais.**

Almeida, V. M. L. D., Junqueira, A., Maltoni, L. A., & Bruno, L. C. (2007). **Dimensionamento da força de trabalho necessária às Unidades Hospitalares do Instituto Nacional de Câncer/MS.** *Rev. bras. cancerol*, 53(1), 71-78.

Tribunal de Contas da União. (2013). **Levantamento do Perfil de Governança e Gestão de Pessoas.** Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/unidades/secretaria-de-fiscalizacao-de-pessoal/perfil-de-governanca-de-pessoas/perfil-de-governanca-de-pessoas.htm>

Tribunal de Contas da União. (2015). **Relatório de Auditoria.** Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-e-gestao-de-pessoas-em-orgaos-federais-1.htm>

Notas

1. A identificação dos critérios e o aperfeiçoamento das faixas de pontuação contou com a colaboração de servidoras que atuaram na Secretaria Executiva do Ministério da Justiça no período de 2012 a 2014, a saber: Lara Menezes Bezerra Sampaio e Suzana Modesto Pereira
2. Resolução COFEN nº 293/2004.

