

NOTA TÉCNICA

Nº 73 – Abril / 2021

Rotatividade de Recursos Humanos no Poder Executivo Estadual

IPECE
Instituto de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
Secretaria do Planejamento e Gestão

Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG

Carlos Mauro Benevides Filho - Secretário

Flávio Ataliba Flexa Daltró Barreto - Secretário Executivo de Planejamento e Orçamento

Ronaldo Lima Moreira Borges - Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE

Diretor Geral

João Mário Santos de França

Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes

Diretoria de Estudos Sociais - DISOC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

Marília Rodrigues Firmiano

Gerência de Estatística, Geografia e Informações - GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

Nota Técnica nº 73 – Abril de 2021

DIRETORIA RESPONSÁVEL:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

Autores:

Marília Rodrigues Firmiano (Diretora da DIGEP)

Aprígio Botelho Lócio (Assessor Técnico)

Alexandre Lira Cavalcante (Analista de Políticas Públicas)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do estado do Ceará.

Missão: Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

Valores: Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

Visão: Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) -
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG |
Térreo - Cambéa | Cep: 60.822-325 |
Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521
<http://www.ipece.ce.gov.br/>

Sobre a Nota Técnica

A Série **Notas Técnicas** do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo a divulgação de trabalhos técnicos elaborados pelos servidores do órgão, detalhando a metodologia empregada para análise de temas de interesse do estado do Ceará.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE
2021

Nota técnica / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza - Ceará: IPECE, 2021.

ISSN: 2594-8733

1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Aspectos Econômicos. 4. Aspectos Sociais. 5. Mercado de Trabalho. 6. Finanças Públicas. 7. Gestão Pública.

Nesta Edição

A presente nota técnica apresenta a importância do monitoramento e avaliação da Rotatividade de Recursos Humanos no processo de gestão de pessoas dentro do Setor Público.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. RECURSOS HUMANOS NO SETOR PÚBLICO.....	3
2.1 – Diferença entre o Agente Público e o Servidor Público	4
3. ROTATIVIDADE DE PESSOAS	5
4. METODOLOGIA E CÁLCULO DO ÍNDICE DE ROTATIVIDADE.....	7
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	12
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	13

1. INTRODUÇÃO

Fazer Gestão Pública no Brasil, seja em qualquer esfera administrativa, é um grande desafio, devido à forte limitação de recursos disponíveis. A escassez dos recursos tributários arrecadados obriga o ente público a pensar no melhor uso da máquina pública, por meio da otimização na alocação de seus recursos materiais, humanos e tecnológicos.

O governo do Ceará, tem conseguido grandes avanços ao longo dos últimos anos, cujo principal deles é dar continuidade às políticas públicas que deram certo em diferentes gestões. Exemplo disto, é a realização de grandes investimentos em infraestrutura, focando numa política de equilíbrio fiscal rígida, investindo maciçamente em educação, dentre outras ações. Todos esses esforços necessitam a busca incessante da eficiência das ações, das mais simples até as mais profundas, tanto nas atividades fins, como também nas atividades meio.

Dentre as atividades meio, está a gestão de pessoas que a princípio parece ser uma atividade simples, mas na verdade é muito complexa. Primeiro por tratar de seres humanos, segundo pelos aspectos burocráticos e legais envolvidos e em terceiro por ser um recurso limitado e cíclico. É importante perceber que para uma boa gestão de pessoas no setor público é necessário investimento na qualificação e treinamento dos servidores como o melhor caminho para promover motivação, engajamento e conseqüentemente, uma prestação de serviços públicos de qualidade para o cidadão.

Na busca de otimizar os recursos humanos disponíveis ao Estado, se faz necessário uma gestão de pessoas eficiente, com base no monitoramento e avaliação de vários indicadores, como avaliação de aprendizagem, custo de treinamento, absenteísmo, rotatividade, retorno sobre investimento em treinamentos, reclamações trabalhistas, produtividade no trabalho, e custo de contratação.

Apesar da lista ser extensa, o principal objetivo deste estudo está ligado a problemática da rotatividade dos colabores do serviço público prestado pelo Poder Executivo Estadual. Busca-se, a partir de uma investigação na literatura especializada, tentar explicar o significa deste indicador, sua importância para a gestão de pessoas, os motivos que levam a rotatividade de pessoas, conhecendo suas principais causas, custos para o Estado e por fim, apresentar as principais técnicas de cálculo desta medida.

Esta Nota Técnica foi particionada em cinco seções. Após esta breve introdução será apresentado a formação dos recursos humanos no setor público e a diferença entre agente público e servidor público, objeto do indicador. Na terceira seção busca-se responder alguns questionamentos apresentados sobre a rotatividade de pessoas com destaque aos servidores públicos. A quarta seção apresenta algumas metodologias diferentes para o cálculo do indicador de rotatividade e qual delas foi escolhida para ser adotada pela SEPLAG e qual fonte de informação deve ser utilizada. A quinta e última seção apresenta as considerações finais, seguida das referências bibliográficas.

2. RECURSOS HUMANOS NO SETOR PÚBLICO

Esta seção tem o objetivo de realizar um breve esclarecimento sobre a classificação dos Recursos Humanos no Setor Público e principalmente a diferença entre agente público e servidor público. Isto se faz necessário por ser o servidor público do poder executivo estadual o insumo do indicador de rotatividade.

2.1 – Diferença entre o Agente Público e o Servidor Público

A Constituição Federal, nos artigos 37 e 39 (BRASIL, 1988), trata dos termos “agente público” e “servidor público” em pontos distintos, que demonstram de certa forma, uma diferença conceitual, porém não deixa claro essa distinção. Alguns autores de direito administrativo como Mello (2014) e Di Pietro (2017) apresentam melhor estes conceitos.

Em síntese, o agente público é a abrangência maior, ou seja, são todas as pessoas que servem ao poder público, “titulares dos cargos estruturais à organização política do Estado, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado” (MELLO, 2014). E são classificados em:

- **Agentes políticos:** São os “chefes dos Poderes Executivos de todas as esferas de governo e seus auxiliares, além dos Senadores, Deputados e Vereadores” (FERREIRA JUNIOR, 2012).
- **Servidores públicos:** São as pessoas legalmente investidas em cargo público (BRASIL, 1990, Art. 2º), ou seja, aquelas que “prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos” (DI PIETRO, 2017).
- **Militares:** São os membros das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica (BRASIL, 1988 Art. 142) e os das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, 1988, Art. 42).
- **Particulares em colaboração com o Poder Público:** São pessoas físicas que não possuem vínculo empregatício com o Estado, no entanto, seja de forma voluntária ou por delegação ou requisição do Poder Público, exercem função pública. Como exemplos, podem ser citados as que exercem serviços notariais e de registro, os leiloeiros, os jurados, aqueles convocados pelos cartórios eleitorais, no período eleitoral, os recrutados para o serviço militar obrigatório, dentre outros.

Com relação aos servidores públicos, estes são classificados em

- **Servidores Estatutários:** são servidores públicos com regime jurídico estatutário geral ou peculiar definidos em lei. (BRASIL, 1988 Art. 37). Conforme o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, estes podem ser efetivo ou em comissão.

“Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão” (BRASIL, 1990, Art. 3º).
- **Empregados Públicos:** são os servidores públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Os detentores de empregos públicos não ocupam cargo público e não possuem estabilidade.
- **Servidores Temporários:** são os servidores públicos com regime jurídico especial que exercem função sem vinculação a cargo ou emprego público com a finalidade de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

A Secretaria de Planejamento e Gestão do estado do Ceará (SEPLAG) possui dentro de suas atribuições a gestão dos servidores públicos do Executivo estadual, ativos e inativos (aposentados e pensionistas), tanto aqueles da administração direta, como os das autarquias e fundações públicas, bem como os militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. Além destes, cabe também à SEPLAG administrar os contratos de terceirização de serviços.

3. ROTATIVIDADE DE PESSOAS

O objetivo desta seção é esclarecer o que é rotatividade de pessoas, de forma mais enfática, a dos servidores públicos no Poder Executivo Estadual, sua importância para a gestão de pessoas, os principais motivos que levam a rotatividade no setor público e quais os desgastes financeiros e operacionais para o Estado.

A rotatividade de pessoas é uma medida de fluxo que representa a entrada e saída de pessoas no mercado de trabalho. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos-DIEESE (2011) traz como conceito de rotatividade, a “demissão seguida da admissão”, isto é, a substituição de um trabalhador por outro, para ocupar um mesmo posto de trabalho específico, seja para um só indivíduo ou para vários trabalhadores, em diversos postos. Já a rotatividade de pessoas segundo Chiavenato (2014) é “o fluxo de entrada e saída de pessoas de uma organização, ou seja, as entradas para compensar as saídas das pessoas nas organizações”.

Para Pereira e Almeida (2017), há diversos motivos que justificam a rotatividade, como a não satisfação com a remuneração ou outras recompensas financeiras; desmotivação provocada pela falta de reconhecimento por parte dos superiores; conflitos no relacionamento interpessoal; falta de oportunidades de crescimento; discordância com as rotinas ou políticas da organização; cobrança ou exigência de maior responsabilidade no cargo; ou mesmo no processo de seleção e recrutamento realizado pela organização.

A alta rotatividade gera impactos negativos para as entidades, tanto no lado operacional como no financeiro. Pelo lado operacional são destacados: a diminuição na produtividade, redução na lucratividade, redução no capital intelectual, principalmente de especialistas em determinados assuntos, perda da motivação e prejuízo na avaliação do desempenho funcional, possível aumento no risco de acidentes e doenças ocasionadas pela sobrecarga de atividade aos demais servidores, impactos no comprometimento e na imagem da organização (PEREIRA e ALMEIDA, 2017).

Com relação aos impactos financeiros, são apontados os gastos com seleção, contratação, treinamento dos admitidos e despesas com as demissões, como saldo de salário e de horas extras, aviso prévio indenizado, férias proporcionais, 13º salário proporcional, FGTS (sobre saldo, aviso prévio, férias e 13º salário), e multa rescisória do FGTS.

Há de lembrar que a rotatividade nas empresas também impacta no setor público, porque a partir do momento em que ocorre um desligamento, estes trabalhadores por possuírem direitos trabalhistas, a exemplo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Seguro Desemprego, que são depositados em conta poupança, acabam gerando novos desembolsos por parte do governo, afetando os recursos disponíveis para o financiamento dos investimentos públicos.

Assim como no setor privado, as elevadas taxas de rotatividade afetam também o setor público. Como citado anteriormente a alta rotatividade no setor público impacta nos cofres públicos, bem como nos resultados operacionais, afetando a qualidade no atendimento ao cidadão. Em geral, no caso dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual, provavelmente, para cada desligamento, haverá uma nova admissão de um substituto, salvo nos casos de redução da força de trabalho, para atender a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou mesmo da necessidade de limites orçamentários.

Para a gestão de pessoas, o monitoramento e avaliação da rotatividade dos servidores públicos no Poder Executivo Estadual é de grande importância para prever danos financeiros e operacionais em vários sentidos:

- ✓ O desligamento de um servidor público faz com que as atividades deixem de ser cumpridas ou sobrecarreguem outros funcionários, gerando assim uma redução na qualidade do atendimento às necessidades do cidadão.
- ✓ A partir do desligamento de um servidor público e havendo a necessidade de realizar uma nova contratação, será necessário iniciar um novo processo que, por exigências legais, é burocrático e gera custos adicionais no orçamento do estado.
- ✓ Esse processo de novas contratações com licitação, concursos etc., exceto em casos específicos, torna inviável a contratação de um único servidor por vez, necessitando se realizar a captação de pessoas no mercado de trabalho para vários cargos, de uma só vez.
- ✓ Após a contratação do novo servidor público, haverá necessidade de gastos adicionais com treinamento, além de tempo para normalidade dos serviços realizados até que o novo contratado se adapte plenamente ao ambiente de trabalho.

A partir de um sistema informatizado de gestão de pessoas, é possível cadastrar e conhecer todos estes aspectos relacionados no parágrafo anterior, como cargos, órgão e os principais e reais motivos responsáveis pelo desligamento no setor público, de forma qualitativa e quantitativa. Cabe lembrar que no setor público, dependendo do vínculo empregatício (estatutário, comissionado, terceirizado ou celetista) os motivos de desligamento são mais correlacionados. Por exemplo, no caso de trabalhadores estatutários e celetistas concursados, à princípio, possuem mais estabilidade, enquanto os comissionados e terceirizados são mais vulneráveis com a mudança da gestão administrativa.

A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho lista seis motivos principais, além de “Outros motivos”, para o desligamento do trabalhador no Mercado de Trabalho Formal (CLT e Estatutário): Demissão sem justa causa; Término de contrato de trabalho; Desligamentos a pedido do trabalhador; Aposentadoria; Falecimento dos trabalhadores; e Transferências. Os dois primeiros, denominados desligamentos imotivados, são os mais frequentes registrados pela RAIS.

Já o Art. 33 da Lei 8.112 (BRASIL, 1990) que institui o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, aponta como formas de vacância do cargo público: exoneração; demissão; promoção; readaptação; aposentadoria; posse em outro cargo inacumulável; e falecimento. Para a análise da rotatividade, no tocante à desligamento, serão considerados apenas as duas primeiras: exoneração e demissão.

A primeira está relacionada com o desligamento sem caráter punitivo, seja a pedido do próprio servidor público que não deseja mais trabalhar naquele cargo, ou por iniciativa e deliberação espontânea da Administração Pública, conforme explicitados nos artigos 34 e 35 desta mesma Lei.

No caso da demissão, existe um aspecto sancionador em razão da prática de uma infração grave. As causas que levam a demissão do servidor público estão relacionadas no Art. 132, da Lei 8.112/90:

- I. crime contra a administração pública;
- II. abandono de cargo;
- III. inassiduidade habitual;

- IV. improbidade administrativa;
- V. incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;
- VI. insubordinação grave em serviço;
- VII. ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;
- VIII. aplicação irregular de dinheiros públicos;
- IX. revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
- X. lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
- XI. corrupção;
- XII. acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- XIII. transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117. Vamos ver cada uma delas:

Diante disto há evidências claras de que é necessário, para uma boa gestão de pessoas, conhecer, com maior profundidade, a questão da rotatividade de trabalhadores no serviço público, ou seja, quais os motivos dos desligamentos apontados pelos servidores, por tipo de vínculo empregatício? Quais os cargos e funções onde ocorre uma maior rotatividade? Que órgãos da administração direta e indireta apresentam maior rotatividade? Para tanto, é necessário mensurar o grau e a frequência de rotatividade, não só para o estado como um todo, mas também de forma mais detalhada que permita responder as questões mencionadas.

4. METODOLOGIA E CÁLCULO DO ÍNDICE DE ROTATIVIDADE

Para se conhecer de forma quantitativa a rotatividade das pessoas é utilizado o Índice de Rotatividade, que é calculado com base em uma metodologia definida para mensurar o fluxo que mede o percentual dos trabalhadores que são admitidos (contratações) e desligados (demissões/exonerações) no total de funcionários ou servidores em uma organização, seja privada ou pública, e que se propõe a calcular a substituição de trabalhadores em um determinado período de tempo.

Para o planejamento de recursos humanos, Chiavenato (2009) considera que o índice de rotatividade de pessoal é baseado no volume de entradas e saídas de pessoal em relação aos recursos humanos disponíveis na organização, dentro de certo período de tempo, e seu cálculo é expresso por meio de uma relação percentual entre as admissões e os desligamentos (tanto por iniciativa da empresa, como por iniciativa dos empregados) com relação ao número médio de participantes da organização, no decorrer de certo período de tempo, que é calculado pela soma dos efetivos existentes no início e no final do período, dividida por dois.

$$\text{Índice de Rotatividade de Pessoal} = \left[\frac{\left(\frac{A + D}{2} \right)}{EM} \right] \times 100 \quad (1)$$

onde:

A são as Admissões de pessoal dentro do período considerado (entradas).

D são os Desligamentos de pessoal dentro do período considerado (saídas).

EM é o Efetivo Médio dentro do período considerado.

Outros autores sugerem que a média entre contratações e demissões num determinado ano seja dividido pelo número de empregados ativos no cadastro da organização ou pela quantidade de trabalhadores no final do ano anterior (Equação 2) e não pelo efetivo médio do ano, como considera Chiavenato.

$$\text{Índice de Rotatividade de Pessoal}_t = \left[\frac{(\text{Contratados}_t + \text{Demitidos}_t)}{2} \right] \frac{100}{\text{Total de funcionários}_{t-1}} \quad (2)$$

Na Equação 1 é considerada a fórmula padrão para o cálculo do Índice de Rotatividade ou *Turnover*. No entanto, Chiavenato (2014) chama a atenção para se medir o nível de desligamentos e sugere analisar a rotatividade somente pelas saídas, ou seja, não considera as entradas de pessoal na organização, conforme pode ser visto na Equação 3. Para o citado autor a “fórmula mais utilizada é o número de pessoas que se desligaram durante determinado período (um mês ou um ano) em relação ao número médio de colaboradores existentes”, que é calculado pela média do efetivo de colaboradores no início e no final do período.

$$\text{Índice de Rotatividade} = \frac{\text{Nº de colaboradores desligados}}{\text{Efetivo Médio da Organização}} \quad (3)$$

Assim como Chiavenato sugere uma análise do *turnover* somente pelo lado da retração no quadro de funcionários, é possível também olhar só pelas admissões ou qualquer outra variação na equação padrão que permita não somente se conhecer o índice em si, mas principalmente a evolução deste índice no tempo e os motivos que geraram essa rotatividade.

Em 2007, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) em parceria, na época, com o Ministério do Trabalho e Emprego iniciou o projeto “Desenvolvimento de Instrumentos e Atualização dos Indicadores de Apoio à Gestão de Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda”.

Quatro anos depois, ainda dentro deste projeto, foi lançado o livro “Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho” (DIEESE, 2011) que, dentre outros assuntos, tratou da questão da rotatividade. A partir desta publicação, o DIEESE considera como rotatividade a substituição de um posto de trabalho (desligamento) por outro (contratação), isto é, “uma demissão seguida de uma admissão”, para um ou mais trabalhadores durante um período de tempo, sem considerar o motivo dessa movimentação, seja voluntária (por decisão do empregado) ou involuntária (por decisão do empregador).

O cálculo da rotatividade do DIEESE (2011) utiliza, como base de dados, as informações do fluxo de admissões e desligamentos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e como estoque de vínculos empregatícios, e da RAIS, ambas do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, utilizando como referência somente os contratos celetistas, excluindo os estatutários do setor público, ou seja, os trabalhadores com acesso ao programa do seguro-desemprego, com o objetivo de acompanhar a dinâmica do nível de rotatividade em diversos setores econômicos do mercado de trabalho brasileiro, encontrando, a partir dos resultados, diferenças padrões expressivos entre estes setores.

Além disto, o citado Departamento considerou ainda duas metodologias para o cálculo do Índice de Rotatividade. Na primeira, foram considerados todos os motivos de desligamento e na segunda, denominada de “Taxa de Rotatividade Descontada”, com quatro motivos sendo desconsiderados no total dos desligamentos: demissões voluntárias; desligamentos decorrentes de morte; aposentadorias; e transferências, pois excluem as pessoas dos benefícios do seguro-desemprego.

A metodologia de cálculo do Índice de rotatividade adotada pelo DIEESE fornece uma medida aproximada (proxy) do volume de substituições, realizadas no mercado formal, considerando o valor mínimo entre os vínculos de trabalhadores admitidos e o de trabalhadores desligados no ano, em proporção ao estoque de vínculos de emprego do final do ano anterior.

Assim, possibilita a mensuração, em termos relativos, a magnitude da rotação da força de trabalho, e essa resultante é denominada de **Índice Global de Rotatividade**, uma vez que considera toda movimentação dos vínculos ocorrida no mercado de trabalho de uma determinada região. (DIEESE, 2017).

Para as duas metodologias, o DIEESE, embasado no entendimento de que o Índice de Rotatividade deve considerar a quantidade de trabalhadores substituídos no período de referência, adotou como cálculo do Índice de Rotatividade a seguinte equação: mínimo entre as admissões e desligamentos no período de referência em relação ao estoque de empregos no período imediatamente anterior, multiplicado por 100, conforme abaixo:

$$I_t = \left[\frac{\min(A_t; D_t)}{E_{t-1}} \right] \times 100 \quad (4)$$

Onde:

I_t é a Índice de Rotatividade no período t ;

A_t é o total de admissões no período t ;

D_t é o total de desligamentos no período t ;

E_{t-1} é o estoque de empregos no período $t-1$.

A movimentação de admitidos e desligados é consagrada na literatura, da base ao cálculo da rotatividade, considerando o valor mínimo de cada um desses quantitativos, como proxy da substituição no mercado de trabalho. Nesse sentido, o menor valor - o mínimo - entre as admissões e os desligamentos é utilizado como indicador do volume de substituição. Dessa forma, desconsidera-se no cálculo a influência da variação líquida da movimentação no período, tanto a positiva como a negativa, na determinação do saldo, no período de cálculo. Assim, a parcela do volume de admissões que supera o volume de desligamentos é considerada expansão do emprego, enquanto a parcela do volume de desligamentos que supera o volume de admissões é considerada como redução do emprego. (DIEESE, 2011).

De forma ilustrativa, considerando a metodologia do DIEESE e as informações do CAGED e RAIS para o setor econômico 'Administração Pública' cearense, dado pela soma dos vínculos empregatícios nas três esferas de governo, para o período de 2014 a 2019, foi calculado o Índice de Rotatividade de Pessoal do Setor Público, conforme a Tabela 1, a seguir:

Tabela 1: Índice de Rotatividade de Pessoal do Setor Público – Ceará - 2015 a 2019.

Ano	Total de Admissões (A _t)	Total de Desligamentos (D _t)	Estoque em 31/dez (E _{t-1})	Índice de Rotatividade (I _t)
2014	1.251	532	391.925	0,1346
2015	1.684	1.123	406.057	0,2865
2016	520	628	369.758	0,1281
2017	1.633	1.102	404.399	0,2980
2018	1.540	1.450	389.991	0,3586
2019	1.703	1.542	393.287	0,3954

Fonte: CAGED e RAIS / Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

Conforme a equação (4), para o ano de 2019 tem-se que:

$$I_{2019} = \left[\frac{\min(A_{2019}; D_{2019})}{E_{2018}} \right] \times 100 \qquad I_{2019} = \left[\frac{\min(1.703; 1.542)}{389.991} \right] \times 100$$

$$I_{2019} = \left[\frac{1.542}{389.991} \right] \times 100 \qquad I_{2019} = \mathbf{0,3954}$$

A partir dos resultados é possível perceber que o nível de rotatividade na administração pública cearense foi de aproximadamente 0,39%, ou seja, 1.542 colaboradores desligados foram substituídos.

e que este indicador vem crescendo ao longo dos anos, passando de 0,1346, em 2014, para o nível máximo observado na série de 0,3954, em 2019. A partir desses resultados verifica-se a importância de aprofundar a análise sobre as possíveis causas dos desligamentos que provocaram este aumento da rotatividade num curto espaço de tempo, cujo Índice triplicou no período. Vale ainda observar que somente em 2016 o Total de Desligamentos foi superior ao de Admissões, caracterizando um ano de redução do emprego no setor público no Ceará, pois não ocorreu plena recomposição do quadro.

O Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) (CASTRO, COSTA e ROCHA, 2010) adota esta mesma metodologia em sua Nota Técnica nº 12, em que realiza uma análise descritiva e empírica do comportamento do mercado de trabalho no período de 2002 a 2009, enfatizando os elementos relevantes que alteram o índice de rotatividade da mão-de-obra formal e seu comportamento futuro.

Desta forma tendo em vista o reconhecido trabalho desenvolvido pelo (DIEESE) que em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego iniciou o projeto Desenvolvimento de Instrumentos e Atualização dos Indicadores de Apoio à Gestão de Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, além do respaldo do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) sugere que a Equação 4 seja o modelo adotado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG), servindo como referência para as demais setoriais, autarquias e fundações.

A diferença entre a metodologia proposta pelo IPECE e o DIEESE está no cálculo da métrica dos desligamentos quando, para o cálculo da **Taxa Global de Rotatividade** do Governo do Estado do Ceará serão excluídos os motivos de transferências e as cessões dentro do próprio estado. No cálculo da métrica dos desligamentos serão computados todos os colaboradores demitidos voluntária e involuntariamente, vacância por falecimento e aposentadoria, além de transferência e cessões para fora do estado, possibilitando um estudo pormenorizado deste indicador.

Cabe destacar que o indicador se encontra restrito ao total de servidores públicos do Executivo estadual, tanto aqueles da administração direta, como aqueles servidores das autarquias e fundações públicas, bem como os militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro Militar, podendo, também, serem incluídos os terceirizados. Desta forma tal desenho traz a reflexão sobre o quanto interessante seria estender o cálculo deste indicador para demais vínculos, respeitando a disponibilidade de informação contidas nas áreas internas como Coordenadoria de Gestão de

Pessoas (COGEP) e da Coordenadoria de Gestão dos Serviços Terceirizados (COSET) e como exemplo dados da Célula de Movimentação de Pessoas e Acompanhamento da Vida Funcional (CEMOV).

Também, como sugestão para o cálculo do Índice de Rotatividade, é a utilização das informações do Sistema de Gestão de Pessoas (SGP), por ser uma ferramenta da própria SEPLAG que cadastra e monitora o quadro de pessoal do governo do estado do Ceará e SPG/SISTER da Coordenadoria de Gestão de Pessoas (COGEP) e da Coordenadoria de Gestão dos Serviços Terceirizados (COSET), respectivamente, bem como, aqueles, também, indicados na ficha técnica do Indicador de Rotatividade do PPA 2020-2023: FOLHAWEB e dados da Célula de Movimentação de Pessoas e Acompanhamento da Vida Funcional (CEMOV). O SGP possui três módulos ('dados_pessoais', 'dados_funcionais' e 'desligamento') que permitem além do cálculo do Índice de Rotatividade de Pessoas do Executivo Estadual, bem como de análises mais detalhadas, já sugeridas anteriormente.

No entanto, é importante ter atenção, com relação às informações do SGP, de opções de desligamento, como exoneração, cessão ou transferência de um mesmo servidor, quando este ocorre dentro do próprio estado, porém de uma setorial para outra. Nesse caso, não haverá rotatividade de pessoas no âmbito do Estado do Ceará, mas haverá para cada órgão que este servidor transitou, lembrando que na admissão em outro órgão, este mesmo servidor será cadastrado com um novo número de matrícula. Um segundo exemplo, a ser considerado, são nos casos de contratação temporária de um servidor público pela Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE) que passa a ter uma segunda matrícula no SGP, uma seria contada no estoque do ano anterior e outra como nova contratação no período de referência. São dois exemplos, apenas para ilustrar, mas que podem ter outras situações, a serem identificadas pela COGEP, que possam mascarar o cálculo correto do Índice de Rotatividade.

Considerando as metodologias apresentadas pelo DIEESE, é aconselhável que sejam considerados todos os motivos de desligamentos e os movimentos de transferências e cessões dentro e fora do próprio estado, devendo ser analisado o quantitativo para cada um deles.

A partir da literatura estudada, o IPECE acredita ser relevante à análise do Índice de Rotatividade setorial que permitirá uma abordagem mais detalhada dos movimentos de admissões e demissões para cada secretaria e suas vinculadas, permitindo saber em qual área do estado este problema é mais presente e o que explica a rotatividade global do estado.

Para o cálculo da **o Índice Setorial de Rotatividade** do Governo do Estado do Ceará serão incluídos na métrica dos desligamentos, no setor analisado, todos os colaboradores demitidos voluntária e involuntariamente, vacância por falecimento e aposentadoria, além de transferência e cessões para dentro e fora do estado, sendo excluídos os motivos de readequação de funções dentro do próprio órgão, possibilitando um estudo pormenorizado deste indicador,

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o IPECE, a análise da rotatividade dos servidores públicos do estado do Ceará, de forma mais aprofundada, como por exemplo, vínculo (estatutário, empregado público, comissionado e terceirizado), motivo de desligamento e órgão do estado, torna-se uma ferramenta fundamental para a Coordenadoria de Gestão de Pessoas tomar decisões mais eficientes.

Dentre as opções de metodologias de cálculo do Índice de Rotatividade apresentadas, o IPECE sugere que o estado do Ceará adote o cálculo do **Índice Global de Rotatividade**, como indicador do Tema Gestão e Desenvolvimento de Pessoas para o PPA 2020-2023, a mesma da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho / Ministério da Economia, desenvolvida e adotada pelo DIEESE, desde 2011, considerando o mínimo entre as admissões e desligamentos no período de referência, e as demais especificidades sugeridas.

Por fim ressalta-se a importância do **Índice Setorial de Rotatividade** para a gestão pública, uma vez que este permite, no âmbito de gestão de pessoas, uma melhor eficiência na Gestão de Pessoal e que impacta diretamente na Gestão Pública por Resultados (GpR).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. [Lei Nº 8.112 (11/12/1990)]. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112compilado.htm. Acesso em: 22 fev. 2021.

CASTRO, Magnus William de (Coordenador); COSTA, Jaqueline Severino da; ROCHA, Josiene Freire. Uma análise de previsão utilizando *box-jenkins* para a taxa de rotatividade da mão-de-obra aplicada ao Espírito Santo. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), 2010. (Nota Técnica nº 12). Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/704-uma-analise-de-previsao-utilizando-box-jenkins-para-a-taxa-de-rotatividade-aplicada-ao-es>. Acesso em 10/02/2021.

CHIAVENATO, Idalberto. Recursos humanos: o capital humano das organizações. 9ª Edição Revista e Atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Disponível em <https://docero.com.br/doc/x0vnsy>. Acesso em 05/03/2021.

CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de Pessoas: O novo papel dos recursos humanos nas organizações. 4ª ed. São Paulo: Manole, 2014. Disponível em https://www.academia.edu/38590755/Gestao_de_Pessoas_o_Novo_Papel_Idalberto_Chiavenato. Acesso em 19 fev. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 30ª edição, São Paulo: Atlas, 2017. Disponível em https://www.academia.edu/37824474/Direito_Administrativo_Maria_Sylvia_Zanella_di_Pietro_30_edicao. Acesso em 19 fev. 2021.

DIEESE. Movimentação no mercado de trabalho: rotatividade, intermediação e proteção ao emprego (DIEESE), 2017.

DIEESE. Rotatividade e Flexibilidade no Mercado de Trabalho. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), 2011.

DIEESE. Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho. (DIEESE), 2014.

FERREIRA JUNIOR, Djalma Carlos. Os agentes públicos e suas classificações. Disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7566/Os-agentes-publicos-e-suas-classificacoes>. Acesso em 22 fev. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira, Curso de Direito Administrativo, 32ª edição, São Paulo: Malheiros, 2014. Disponível em https://www.academia.edu/38682664/Curso_de_Direito_Administrativo_Celso_Anto_nio_Bandeira_de_Mello. Acesso em 19 fev. 2021.

PEREIRA, Elainy Danielle Guedes e ALMEIDA, Carlos Alano Soares de. Rotatividade de pessoal no serviço público federal brasileiro: breve revisão da literatura. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. Grupo Temático 4: Gerenciamento de Organizações Públicas. João Pessoa, Pb, 2017 (Artigo).