

# **Gestão estratégica de pessoas e planos de carreira**

Versão para impressão

**MÓDULO 4 - PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO**

Atualizado em: out/2007

Copyright 2006 – Enap e Uniserpro – Todos os direitos reservados.

## SUMÁRIO

<b>MÓDULO 4 - PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO .....</b>	<b>52</b>
1. HISTÓRICO.....	52
2. O ATUAL SISTEMA DE CARREIRAS .....	54
2.1. COMPARAÇÃO COM O SETOR PRIVADO.....	55
2.2. ESTRUTURA REMUNERATÓRIA .....	56
3. DIRETRIZES PARA UM NOVO PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO .....	58
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60



## MÓDULO 4 - PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO

---

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Ao final deste módulo, espera-se que você seja capaz de:

- Descrever a evolução da estruturação do sistema de carreiras na Administração Pública, apontando as conseqüências para o serviço público;
- Analisar o atual sistema de carreiras, comparando suas características com as práticas remuneratórias e de desenvolvimento de carreira adotadas no mercado privado;
- Discorrer acerca das principais diretrizes para um novo plano de carreiras e remuneração, considerando os principais temas apresentados ao final do módulo.

### 1. HISTÓRICO

#### ► TENTATIVAS DE ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE CARREIRAS

No Brasil, uma das primeiras iniciativas relacionadas com a estruturação de um sistema de carreiras foi a criação da Lei nº 284, em 1936.

O foco dessa lei, incorporada às Constituições de 1937 e de 1946, era a reorganização do serviço público.

Naquela época, a estruturação do que foi denominado de carreira baseava-se nos vencimentos e não nas funções dos cargos.

Em 1939, o Primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos definiu as atribuições das carreiras,

mas não chegou a ser cumprido.

Em 1960 surge o que pode ser considerada a primeira tentativa de classificação de cargos - Lei nº 3.780.

Essa lei fazia distinção entre cargos, classes e carreiras de uma forma conceitualmente aceitável, mas manteve inalterados os cargos de direção e chefia - de livre nomeação e exoneração - que permaneceram excluídos das carreiras.

#### ► PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Já em 1970, a Lei nº 5.645 estabelece as diretrizes para a classificação de cargos do serviço civil da União e das autarquias federais.

Nesse momento foi introduzido um modelo de simplificação na estrutura de planos de cargos denominado Plano de Classificação de Cargos (PCC).

Em 2006, por meio da Lei 11.357, o Governo Federal criou o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) com possibilidade de opção para os servidores do PCC.

#### ► INTERESSES PARTICULARES E SERVIÇO PÚBLICO

Em muitas ocasiões, a força da legislação foi superada pela dos governantes, o que quase sempre resultou no atendimento de necessidades conjunturais e de interesses particulares em detrimento da lógica do serviço público.

Exemplo disso é a prática freqüente de nomeações para preenchimento de cargos públicos, que tem levado à presença de muitos não-concursados no quadro de pessoal, contratados em regime temporário e fora do sistema de carreira.

O histórico das últimas décadas indica a tendência à simplificação dos planos de cargos e carreiras e dos conceitos a eles relacionados, quase sempre para atender a demandas de grupos específicos.

Como consequência, esta falta de consistência dos planos de carreira gerou uma não-profissionalização do serviço público.

Diversos órgãos foram criando, de forma tópica e dispersa, suas diretrizes e adaptações dos planos de cargos e carreiras. Foram criadas carreiras individualizadas, que não guardam coerência e compatibilidade entre si.

A falta de diretrizes gerais que norteiem a concepção das carreiras levou a uma situação

caótica. Vantagens pontuais são conseguidas aumentando-se ainda mais as diferenças e as distorções, que, por sua vez, aumentam a dificuldade da mobilidade dos servidores entre os órgãos da Administração Pública Federal.

## **2. O ATUAL SISTEMA DE CARREIRAS**

### **► PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS**

O atual sistema de carreiras teve sua origem no Plano de Classificação de Cargos – PCC.

O que seria um verdadeiro plano de classificação de cargos para toda a Administração Pública Federal acabou se transformando em um plano em que restaram apenas os cargos de natureza genérica (cargos comuns a todos os órgãos ou entidades do serviço público).

Contribuíram, para essa transformação, a falta de profissionalização e a criação de carreiras e planos de cargos específicos, com regras próprias de ingresso, desenvolvimento e remuneração criadas para satisfação de demandas pontuais.

### **► EVOLUÇÃO DAS DIFERENÇAS SALARIAIS**

No decorrer dos anos, embora fossem numericamente superiores em quantidade de servidores, os grupos de cargos não organizados em carreiras passaram a corresponder às piores tabelas remuneratórias.

Também aumentaram consideravelmente as diferenças salariais entre as diversas carreiras e entre estas e os diversos grupos de cargos, devido à forma particularizada e específica utilizada nos reajustes para fins de recomposição salarial.

O tratamento diferenciado para alguns cargos ou carreiras redundou na insatisfação dos servidores não agraciados.

### **► MULTIPLICIDADE DE PLANOS**

A multiplicidade de soluções, em grande parte adotadas apenas melhoria salarial, acabou por gerar 59 planos de carreiras, 6 planos especiais de cargos e um plano de empregos

públicos.

Cada plano possui suas peculiaridades em termos de perfil, quantidade e características de cargos, remuneração, promoção e progressão, o que torna ainda mais complexa a tarefa de promover o alinhamento e a equalização dos planos de cargos e de carreiras do funcionalismo público.

### ► A BASE DOS PLANOS DE CARGOS

Embora não tenha sido instituído como um plano de carreira, o Plano de Classificação de Cargos – PCC apresenta, quanto ao desenho dos cargos, uma hierarquia de atribuições, responsabilidades e competências, regulamentadas por intermédio de portarias, para o direcionamento da escala salarial – ao contrário do que acontece com várias carreiras.

Incluem-se também, nesta situação, os planos de cargos de algumas autarquias e fundações, conhecidos como correlatos ao PCC.

## 2.1. COMPARAÇÃO COM O SETOR PRIVADO

### ► O PERFIL DO SERVIDOR PÚBLICO

No setor privado as empresas preferem contratar pessoas com um perfil abrangente de competências, que possam garantir a realização de um conjunto amplo de atividades e permitam adaptar-se às necessidades da organização em termos de mobilidade funcional.

Já no setor público, o desenho atual dos cargos define atribuições muito específicas o que dificulta a mobilidade dos servidores que, se praticada, pode implicar desvio de função.

Certos cargos são exclusivos do quadro de pessoal de determinado órgão, o que impede esses servidores de trabalhar em outros órgãos.

A rigidez da legislação de recursos humanos dificulta a adequação do perfil do servidor às necessidades da Administração Pública, principalmente no tocante às características gerenciais dos cargos.

Apesar da pouca abrangência e amplitude dos cargos em termos de atribuições, a força de trabalho no setor público é em geral mais qualificada e as atividades que realizam são menos operacionais, comparadas a suas congêneres do setor privado.

**► QUALIFICAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO**

O nível de escolaridade dos servidores do setor público é em geral maior que no setor privado. Entretanto, nem sempre há uma correlação entre a escolaridade dos servidores, os cargos que ocupam e suas respectivas atribuições.

Muitos servidores com boa qualificação não têm a oportunidade de aplicar suas competências, pois as carreiras são desenhadas visando a um conjunto restrito de atividades e atribuições.

Essa condição não é compatível com a modernização do Estado, que exige que os servidores desempenhem um elenco mais amplo de atividades.

**2.2. ESTRUTURA REMUNERATÓRIA****► GRATIFICAÇÕES NO SETOR PÚBLICO**

As características da estrutura remuneratória do serviço público criam distorções que provocam uma forte segmentação entre o mercado de trabalho privado e o público.

Na iniciativa privada, a escala salarial corresponde à hierarquia de atribuições e considera que o desempenho e as competências são os critérios para definição da estrutura salarial.

No setor público, as escalas e estruturas salariais têm sido sistematicamente alteradas para atender a demandas específicas, de forma dissociada de uma política geral para o funcionalismo público.

**► GRATIFICAÇÕES NO SETOR PÚBLICO**

No setor público, reivindica-se para algumas carreiras a adoção de gratificações sem natureza específica, como forma de melhoria dos salários.

Diversas gratificações têm valor fixo para efeito do cálculo dos vencimentos, de forma independente da posição do servidor na carreira. Isso acabou por reduzir em muito a amplitude desses cargos e a distância entre os salários inicial e o final.

A adoção de gratificações sem natureza específica e de valor fixo praticamente elimina a estrutura e a evolução temporal baseada no desempenho e treinamento, o que desmotiva o servidor a buscar seu desenvolvimento profissional.

Apesar de ser um instrumento provedor de parâmetros para a atribuição de gratificação diferenciada a cada servidor, a avaliação de desempenho, na situação atual, se torna um instrumento inócua por conta da forma como seus critérios são utilizados.

#### ► A QUESTÃO SALARIAL

No setor privado o salário médio é mais elevado para os cargos com maior exigência de qualificação.

Já no setor público são maiores os valores dos salários médios para os cargos com menor exigência de qualificação.

Entretanto, entre os trabalhadores com idênticas características, em geral de ambos os setores, os do setor público recebem maiores remunerações.

Para alguns cargos do setor público não há compatibilidade entre salários e relevância de responsabilidades e atribuições, o que leva à falta de estímulo para que os servidores invistam em sua capacitação e crescimento profissional.

Também são poucos os atrativos para o ingresso de pessoas altamente qualificadas no setor público.

Essa situação está na contramão das necessidades do governo federal, que necessita de um quadro de pessoal melhor qualificado.

#### ► DISTORÇÃO SALARIAL

Também contribuem para a distorção salarial:

- O aumento do valor do salário médio, em decorrência da concessão de aumento salarial por meio de sentenças judiciais, permite a um servidor ganhar acima do que ganham outros com mesmo cargo e atribuições;
- As gratificações participam com percentual muito elevado na composição dos salários, o que acaba por deturpar a lógica remuneratória;
- Estruturas remuneratórias diferentes para cargos com atribuições semelhantes.

#### ► PORQUE O SETOR PÚBLICO É POUCO ATRATIVO PARA NOVOS FUNCIONÁRIOS

Em relação ao atual sistema de carreiras, à estrutura remuneratória e às demais comparações com o setor privado, nota-se que:

- O funcionamento desses mecanismos não é adequado aos objetivos pretendidos;



- Há uma inversão de princípios na composição salarial, provocada pelo modo como são atribuídas as gratificações;
- A qualificação da força de trabalho do setor público nem sempre é bem aproveitada, devido ao escopo restrito de atribuições de cada cargo;
- Os servidores não contam com estímulo para seu desenvolvimento profissional pois, de modo geral, os mecanismos de remuneração diferenciada para reconhecimento dos desempenhos destacados não apresentam os resultados esperados.

### **3. DIRETRIZES PARA UM NOVO PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO**

#### **► VANTAGENS**

O estabelecimento de diretrizes para um novo plano de carreiras e remuneração permitirá uma viabilização da equalização dos planos de cargos e de carreiras e a formação de um quadro de servidores valorizado e profissionalizado.

Essas diretrizes possibilitarão a organizar os quadros de pessoal para se constituir uma força de trabalho mais motivada a perseguir o seu contínuo desenvolvimento profissional e perfil mais flexível.

#### **► EXEMPLOS DE DIRETRIZES PARA UM NOVO PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO**

- Coerência e compatibilidade entre os planos, as carreiras e os cargos, por meio da elaboração de diretrizes condizentes com a complexidade e as necessidades do serviço público, guardados os limites constitucionais;
- Oferecimento de oportunidades de desenvolvimento profissional e crescimento na carreira;
- Definição da remuneração individual com base nos seguintes fatores: competência, formação, experiência e grau de responsabilidade das atribuições;
- Equalização do quadro da União, respeitada a autonomia dos três Poderes;
- Garantia da continuidade administrativa por meio da profissionalização, da valorização e do desenvolvimento dos servidores;
- Utilização de mecanismos como progressão e promoção como formas de desenvolvimento na carreira;
- Adoção de mecanismos de recompensa salarial com base no aperfeiçoamento e desenvolvimento profissional;
- Aplicação de critérios objetivos, em termos de hierarquização dos cargos, mérito e tempo de serviço, para a definição das regras de enquadramento nos novos planos e tabelas salariais;

- Conversão das gratificações e adicionais em elementos acessórios na composição da remuneração;
- Estabelecimento de critérios de avaliação de desempenho voltados para a qualidade dos resultados entregues;
- Coordenação da implementação dos planos de carreira a cargo de um órgão central fortalecido;
- Mecanismo para contínuo aperfeiçoamento dos servidores, assegurando as condições para o cumprimento das suas atribuições e embasando o seu desenvolvimento na carreira;
- Organização das carreiras em função de um quadro único de pessoal para todos os servidores de cada Poder;
- Estabelecimento de carreira única para cada cargo, com lotação distribuída por todos os órgãos em que sejam necessários, evitando-se planos estanques e diferenciados;
- Amplitude para as carreiras e cargos, de modo a garantir a mobilidade dos servidores entre os órgãos e entidades de um mesmo Poder;
- Fixação de tabelas ou escalas de vencimento de forma condizente com a complexidade de cada cargo e com seu posicionamento hierárquico relativamente aos demais;
- Composição dos quadros de pessoal por cargos de provimento efetivo e cargos em comissão.

#### ► REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A criação de novos planos de carreiras deverá considerar as reformas que vêm ocorrendo na Administração Pública e as novas tendências na gestão de pessoas.

As reformas na Administração Pública visam à melhoria na eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço público, o que exige do servidor, perfil compatível com esses objetivos.

#### ► CONSEQÜÊNCIAS

Em consonância com as novas tendências na gestão de pessoas e com os requisitos demandados por essas reformas, deverão ser criados cargos largos que englobem um leque mais abrangente de atribuições, o que propiciará maior mobilidade de servidores entre os órgãos e entidades de um mesmo Poder.

A aquisição e o aperfeiçoamento das competências, juntamente com a capacitação profissional, proverão os elementos necessários ao advento de perfil profissional mais flexível e para a evolução nas carreiras.

**► TEMAS A SEREM DISCUTIDOS**

Com base nas diretrizes definidas, a criação de planos de carreira e remuneração deverá ainda envolver a discussão dos seguintes temas:

- Organização dos planos de carreira e planos de cargos.
- Tratamento a ser dado para o Plano de Classificação de Cargos – PCC e aos planos correlatos.
- Ingresso, Recrutamento e Seleção para:
  - a) Cargos efetivos – dimensionamento da força de trabalho; perfil da força de trabalho; racionalização dos cargos; política de concursos.
  - b) Cargos e funções comissionadas – quantitativo necessário; critérios para provimento; atrelamento dos cargos comissionados às carreiras ou cargos efetivos.
- Desenvolvimento:
  - a) Capacitação – processos permanentes de formação, treinamento e capacitação; profissionalização do servidor público; escolas de Governo – papel e fortalecimento.
  - b) Progressão funcional e promoção.
- Remuneração e benefícios:

Remuneração – estrutura das tabelas remuneratórias (classes, padrões, *steps*); composição das tabelas remuneratórias (vencimento básico, gratificações); modo de formação das remunerações: relatividade dos valores; incorporação das gratificações; distorções decorrentes da existência de vencimentos básicos menores que o salário mínimo; isonomia de remuneração para os cargos de atribuições iguais ou semelhantes; relação ativo/inativo.
- Diferentes finalidades para a avaliação de desempenho: estágio probatório; progressão e promoção; capacitação; pagamento de gratificações.
- Mobilidade funcional: uniformidade de critérios para garantir a homogeneidade entre os cargos, as carreiras e os empregos; organização horizontal de cargos e carreiras de acordo com as atribuições a serem desempenhadas.

## **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os planos de carreiras devem considerar o estabelecimento de formas de retribuição e promoção por mérito, de modo a vincular a progressão e a avaliação ao cumprimento de metas, ao desempenho, às ações de capacitação realizadas e à expansão das competências.