Administração Pública no Brasil e Planos de Carreiras Negociados

Experiências Selecionadas

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Trabalho e Emprego
Carlos Lupi

Secretário Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego
Ronaldo Augusto Lessa Santos

Secretário de Políticas Públicas de Emprego - SPPE
Antonio Sérgio Alves Vidigal

Diretor do Departamento de Qualificação - DEQ
Antonio Almerico Biondi Lima

Coordenadora Geral de Qualificação - CGQUA
Tatiana Scalco Silveira

Coordenador Geral de Certificação e Orientação Profissional - CGCOP
Marcelo Alvares de Sousa

Coordenador-Geral de Empreendedorismo Juvenil
Misael Goyos de Oliveira

(C) copyright 2005 - Ministério do Trabalho e Emprego

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE
Departamento de Qualificação - DEQ
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 3° andar, Edifício Sede, Sala 306. CEP 70059-900 - Brasília - DF
Telefones: (0xx61) 3317-6239/ 3317-6004
Fax.: (0xx61) 3224-7593
E-mail: qualificação@mte.org.br

Tiragem: 3.000 exemplares

Elaboração, Edição e Distribuição:

ESCOLA SINDICAL SÃO PAULO-CUT
Rua Dona Brígida, 299 – Vila Mariana
CEP 04111-080 - São Paulo – SP
Telefone (0xx11) 5084-2131
Site: www.escolasp.org.br
E-mail: escolasp@uol.com.br

Administração pública no Brasil e planos de carreiras negociados : experiências selecionadas / organizado por Marta Regina Domingues e Mario Henrique Ladosky. -– São Paulo : CUT, 2007.
96 p. ; 23 cm.

Vários colaboradores.

1. Administração pública – Brasil 2. Qualificação socioprofissional 3. Modelo de competências 4. Avaliação de desempenho I. Título. II. Domingues, Marta Regina III. Ladosky, Mario Henrique IV. Pelatieri, Patrícia Toledo V. Sugyama, Roberto Yoshiyuki

Obs.: Os textos não refletem necessariamente a posição do Ministério do Trabalho e Emprego

Organizadores:
Marta Regina Domingues e Mario Henrique Ladosky

Administração Pública no Brasil e Planos de Carreiras Negociados

Experiências Selecionadas

Autores:
Marta Regina Domingues
Mario Henrique Ladosky
Patrícia Toledo Pelatieri
Roberto Yoshiyuki Sugyama

2007

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES

Rua Caetano Pinto, 575
CEP 03041-000 - Brás - São Paulo - SP
Telefone: (0xx11) 2108-9200 - Fax: (0xx11) 2108-9200
Site: www.cut.org.br

DIREÇÃO EXECUTIVA DA CUT – 2006/2009

Presidente
Artur Henrique da Silva Santos
SINERGIA – Sind. Trab.Ind. de Energia Elétrica do Estado de SP

Vice-Presidente
Carmen Helena Ferreira Foro
Sind. Trab. Rurais de Igarapé-Miri – PA

Vice-Presidente
Wagner Gomes
Sind. dos Metroviários do Estado de SP

Secretário Geral
Quintino Marques Severo
Sind. Trab. Ind. Metalúrgicas de São Leopoldo – RS

Primeiro Secretário
Adeilson Ribeiro Telles
SEPE -Sind. Est. dos Profissionais da Educação do Estado do RJ

Tesoureiro
Jacy Afonso de Melo
Sind. dos Bancários de Brasília – DF

Primeiro Tesoureiro
Antonio Carlos Spis
Sind. Unificado dos Petroleiros do Estado de SP

Secretário de Relações Internacionais
João Antônio Felicio
APEOESP – Sind. dos Professores do Ensino Oficial do Estado de SP

Secretária de Política Sindical
Rosane da Silva
Sind. dos Sapateiros de Ivoti – RS

Secretário de Formação
José Celestino Lourenço (Tino)
SIND-UTE – Sind. Único dos Trab. em Educação do Estado de MG

Secretária de Comunicação
Rosane Bertotti
Sind. Trab. Agricultura Familiar de Xanxerê – SC

Secretário de Políticas Sociais
Carlos Rogério de Carvalho Nunes
Sind. dos Assistentes Sociais do Estado do CE

Secretária de Organização
Denise Motta Dau
SindSaúde - Sind. dos Serv. Pub. em Saúde do Estado de SP

Secretária Sobre a Mulher Trabalhadora
Maria Ednalva Bezerra de Lima
Sind. Trab. Educação do Estado da PB

Diretoria Executiva

Anízio Santos de Melo
APEOC - Sind. Serv. Pub. Lot. Sec. de Educação e de Cultura do Estado do CE

Antonio Soares Guimarães (Bandeira)
Sind. Trab. Rurais de Pentecostes - CE

Carlos Henrique de Oliveira
Sind. Serv. Pub. Municipais de São José do Rio Preto - SP

Celina Alves Padilha Areas
SINPRO - Sind. dos Professores do Estado de MG

Dary Beck Filho
Sind. Trab. Ind. Dest. Refinação de Petróleo do Estado do RS

Elisangela dos Santos Araújo
Sind. Trab. Rurais de São Domingos - BA

Everaldo Augusto da Silva
Sind. dos Bancários de Salvador - BA

Expedito Solaney Pereira de Magalhães
Sind. dos Bancários do Estado de PE

José Lopez Feijóo
Sind. Trab. Ind. Metalúrgicas do ABC – SP

Julio Turra Filho
SINPRO - Sind. dos Professores do ABC – SP

Lucia Regina dos Santos Reis
SINTUFRJ - Sind. Trab. em Educação da UFRJ

Manoel Messias Nascimento Melo
SINDPD – Sind. dos Trab. em Informática do Estado de PE

Milton Canuto de Almeida
SINTEAL - Sind. Trab. em Educação do Estado de AL

Pascoal Carneiro
Sind. Trab. Ind. Metalúrgicas de Salvador – BA

Rogério Batista Pantoja
Sind. Trab. Ind. Urbanas - AP

Temístocles Marcelos Neto
Sind. Serv.Pub. em Saúde do Estado de MG

Vagner Freitas de Moraes
Sind. dos Bancários de São Paulo, Osasco e Região - SP

Valéria Conceição da Silva
Sind. Trab. Em Educação do Estado de PE

Conselho Fiscal Efetivos

Maria Julia Reis Nogueira
Sind. Trab. Pub. Fed. Saúde e Previdência do Estado do MA

Valdemir Medeiros da Silva
Sind. dos Previdenciários do Estado da Bahia

Dilce Abgail Rodrigues Pereira
Sind. Trab. Comércio Hoteleiro, Rest. Bares e Hospitalidade de Caxias do Sul – RS

Conselho Fiscal Suplentes

Alci Matos Araújo
Sind. Empreg. no Comércio do Estado do ES

José Carlos Pigatti
Sind. Trab. Energia Elétrica do Estado do ES

Odair José Neves Santos
Sind. dos Professores Públicos e Especialistas em Educação do Estado do MA

Administração Pública no Brasil e Planos de Carreiras Negociados

Experiências Selecionadas

Nota sobre os Autores:

Marta Regina Domingues
Educadora, mestra em Educação, Política e Sociedade pela PUC/SP; assessora pedagógica da Secretaria Nacional de Formação da CUT desde 1998 e coordenadora pedagógica do Projeto Especial de Qualificação Profissional – PROESQ – Quem luta também educa! 2005-2007.

Mario Henrique Ladosky
Sociólogo, mestre em Sociologia pela UFRJ, educador da Escola Sindical São Paulo – CUT desde 1999; foi um dos coordenadores da Pesquisa Participativa para Formação Profissional Negociada no Sindsep/SP.

Patrícia Toledo Pelatieri
Economista, especializada em orçamento e finanças públicas, técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE desde 1995.

Roberto Yoshiyuki Sugyama
Administrador de empresas, consultor na área de Recursos Humanos, técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE desde 1989.

SECRETARIA NACIONAL DE FORMAÇÃO - CUT

Secretário Nacional de Formação
José Celestino Lourenço

Coordenador-Geral
Martinho da Conceição

Secretária
Luci Fernandes Sales

Assessoria

Archimedes Felício Lazzeri

Maristela Miranda Bárbara

Marta Regina Domingues

Paula Cristina Bernardo

ESCOLA SINDICAL SÃO PAULO - CUT

Conselho Político

Sind. Químicos do ABC
Aparecido Donizeti da Silva

Apeoesp
Carlos Ramiro de Castro

Sinsexpro
Carlos Tadeu Vilanova

Sindsaúde
Célia Regina Costa

Presidente da CUT Estadual
Edílson de Paula Oliveira

Escola Sindical SP-CUT
Elias Soares

Escola Sindical SP-CUT
Helio da Costa

Secretário Estadual de Formação
Carlos Tadeu Vilanova

Secretário Nacional de Formação
José Celestino Lourenço

Sind. dos Petroleiros de SP
José Samuel Magalhães

Sind. Bancários de SP
Luiz Cláudio Marcolino

Sind. Metalúrgicos do ABC
Tarcisio Secoli

Coordenação

Coordenador Geral/Secretário de Formação CUT-SP
Carlos Tadeu Vilanova

Coordenador Administrativo
Elias Soares

Coordenador de Formação
Helio da Costa

Equipe de Formação

Ana Paula Alves Oliveira
Elaine Oliveira Teixeira
Elias Soares
Ernani Fernandes Moreira
Helio da Costa
Karin Adriane Hugo Lucas
Lenir de Viscovini
Marilane Oliveira Teixeira
Mario Henrique Guedes Ladosky
Marluse Castro Maciel
Neide dos Santos Verão
Pérsio Plensack
William Nozaki

Apoio Administrativo

Clarice Maria de Melo
Esther Rivelles
Maria da Conceição Campanha Alves
Sonia Calil Elias Rocha
Vanderlei Soares Cabral

Apoio Pedagógico

Helanne Aparecida Pereira
Maria de Lourdes Inês Oña

ESCOLA SINDICAL SÃO PAULO
CUT BRASIL
PROESQ Projeto Especial de Qualificação
Quem luta também educa!

Coordenação Geral: Carlos Tadeu Vilanova

Coordenação Financeira: Elias Soares

Coordenação Pedagógica: Marta Regina Domingues

Apresentação

Esta publicação é fruto de estudos e pesquisas desenvolvidos no âmbito do Projeto Especial de Qualificação – PROESQ – Quem luta também educa!, iniciativa da Central Única dos Trabalhadores – CUT, por meio da Secretaria Nacional de Formação da CUT e da Escola Sindical São Paulo-CUT.

O PROESQ - Quem luta também educa! foi realizado a partir de convênio estabelecido entre a Escola Sindical São Paulo-CUT e o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, dentro da Política Nacional de Qualificação – PNQ, financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

O Conselho Deliberativo do FAT – Codefat, um dos mais importantes órgãos tripartites e paritários do país, delibera sobre várias políticas afeitas ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Entre elas, a política de qualificação social e profissional.

Com a finalidade de desenvolver e aprimorar metodologias e tecnologias apropriadas para a educação e qualificação social e profissional de trabalhadores e trabalhadoras, e tendo como premissa conceitos, práticas e perspectivas da negociação e contratação coletiva no Brasil, um dos objetos de estudo aos quais nos dedicamos no desenvolvimento do Quem luta também educa! foi a Negociação e Contratação Coletiva da Qualificação Socioprofissional e, em especial, a seleção e o estudo de experiências de negociação de Planos de Carreiras, Cargos e Salários na administração pública no Brasil.

A CUT luta pela instituição da negociação e contratação coletiva em todos os âmbitos e sobre todos os temas de interesse da classe trabalhadora. São requisitos fundamentais para a defesa da qualidade e finalidade dos serviços públicos – a coletividade; assim como da valorização profissional do funcionalismo público; a participação ativa das entidades sindicais e dos trabalhadores por ela representados na formulação de propostas e negociação de Planos de Carreiras, Cargos e Salários nas administrações públicas.

Do mesmo modo é fundamental a apreensão das implicações da adoção de novas formas de gestão no serviço público baseadas no modelo de competências, nos quais destacamos a reorganização da estrutura funcional e a gestão das carreiras, identidades profissionais e avaliações de desempenho.

Nossa expectativa, ao realizar este trabalho, é de que as reflexões aqui feitas subsidiem as ações do movimento sindical em geral, estimulem a socialização de outras experiências e, em especial, contribuam para fomentar processos de negociação e contratação coletiva no setor público.

Desejamos a todos uma excelente leitura!

Artur Henrique da Silva Santos - *Presidente Nacional da CUT*
José Celestino Lourenço - *Secretário Nacional de Formação da CUT e membro do Conselho Político da Escola Sindical São Paulo-CUT*
Carlos Tadeu Vilanova - *Secretário de Formação da CUT São Paulo e coordenador geral da Escola Sindical São Paulo-CUT*

Sumário

Introdução 9

Capítulo 1 11
Administração Pública no Brasil, Relações de Trabalho e Negociação

Capítulo 2 19
Administração Pública e Planos de Carreiras, Cargos e Salários para Servidores Públicos

Capítulo 3 33
Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino

Capítulo 4 37
Plano de Carreiras, Cargos e Salários no Sistema Único de Saúde

Capítulo 5 41
Plano de Carreira dos Profissionais de Educação Básica do Estado de Minas Gerais

Capítulo 6 47
O Caso da Prefeitura Municipal de São Paulo e as Carreiras de Nível Básico e Médio

Capítulo 7 73
Considerações finais

Bibliografia 78

Introdução

O processo de mudanças observado nas últimas décadas tem levado o Estado brasileiro a buscar novas formas de gestão, procurando, permanentemente, a melhoria da eficiência e efetividade das políticas públicas.

No Brasil, em meio à crise econômica dos anos 80, a discussão da reforma do Estado foi pautada. Nos anos 90, em resposta à crise vieram as medidas neoliberais e as reformas econômicas orientadas para o mercado. A Constituição Federal foi alterada duas vezes no período de 1988 a 2002.

Essas mudanças, efetuadas sob a lógica da diminuição do Estado e dos cortes orçamentários cada vez mais acentuados, a pretexto de um modelo mais eficiente de atuação, resultaram na desestruturação do Estado brasileiro e não significaram melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

Entretanto, permanece como o grande desafio a construção de um Estado com capacidade de assegurar projetos essenciais em áreas prioritárias como saúde, educação, meio ambiente, segurança, habitação, saneamento básico, política industrial, comércio exterior, entre outras, e de dar respostas ao conjunto de demandas da sociedade.

A velocidade com que o conhecimento é produzido e acessado atualmente tem alterado profundamente a relação da sociedade com o Estado. Assim, além da discussão sobre qual o tamanho de Estado, é preciso rediscutir a forma de organizar suas políticas, ações e atividades, métodos e processos de trabalho e seu relacionamento com a sociedade.

É necessária a adoção de uma política de gestão de pessoas que tenha como princípio a democratização das relações de trabalho, sustentada em sistemas de negociação de planos de carreiras, qualificação profissional intensiva e uso de tecnologia de informação.

A importância da gestão de pessoas como recurso estratégico e de Planos de Carreiras para a gestão das organizações públicas ganha centralidade no discurso dos governos e traz a oportunidade para os sindicatos de trabalhadores negociarem políticas estruturadas para o funcionalismo público.

Face ao exposto, o Projeto Especial de Qualificação – PROESQ - Quem luta também educa! disponibiliza este estudo cujo tema em foco são os Planos de Carreiras, Cargos e Salários – PCCS, no setor público, assim como as possibilidades negociação e de intervenção sindical.

A relevância do tema frente à qualificação social e profissional se deve porque inúmeros Planos de Carreiras, Cargos e Salários têm incluído a qualificação/capacitação dos trabalhadores do serviço público como um dos elementos importantes de gestão administrativa, abrindo espaço para a ação sindical nesse campo.

A publicação está organizada da seguinte forma:

O primeiro capítulo debate os atuais limites da negociação e contratação coletiva no setor público, a necessidade de valorização do funcionalismo público, a legislação existente e a posição governamental e das entidades sindicais sobre o assunto, problematizando a adoção do modelo de competências para a gestão pública.

No segundo capítulo apresentamos visão mais geral sobre Planos de Carreiras, Cargos e Salários como ferramenta de gestão administrativa, identificando os itens que constam da discussão sobre o tema, a importância dos sindicatos se apropriarem desses elementos em um processo de negociação, e quais aspectos não podem ser esquecidos no processo de discussão.

O terceiro capítulo aborda os diversos aspectos da lei que institui o Plano de Carreiras dos Cargos Técnicos-administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino, reivindicação antiga da categoria, e resultado de longa negociação entre a Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras – Fasubra e o governo federal.

O quarto capítulo analisa pontos do projeto de lei das diretrizes nacionais para a instituição de planos de carreiras no Sistema Único de Saúde - SUS, elaborado por uma comissão especial, no âmbito da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS – MNNP-SUS.

A análise do processo e da lei de Plano de Carreira dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Minas Gerais constitui o quinto capítulo. O Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais - Sind-UTE e os professores e professoras do Estado de Minas Gerais realizaram intenso processo de mobilização para alterar pontos do projeto de lei do plano de carreiras durante a tramitação na Assembléia Legislativa. Apesar disso, mesmo considerando alguns avanços importantes, a lei aprovada pela Assembléia não contemplou todas as reivindicações defendidas pelos trabalhadores em educação.

O sexto capítulo aborda um estudo de caso, que foi o Plano de Carreira, Cargos e Salários, implantado na Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP, durante a gestão da prefeita Marta Suplicy, negociado com os sindicatos a partir de um Sistema de Negociação Permanente - SINP. Relatamos a instituição de "cargos largos" na Prefeitura, tendo em vista a busca de maior flexibilidade na alocação dos trabalhadores, em particular o cargo de agente de apoio.

Finalmente, o sétimo capítulo discute a importância, para o movimento sindical, da negociação de Planos de Carreiras no setor público e o leque de possibilidades e desafios que o tema abre. Este estudo não tem por objetivo esgotar o assunto sobre Planos de Carreiras, Cargos e Salários nas administrações públicas. Ao contrário, pretende estimular a continuidade da reflexão, e que outros estudos aprofundem o tema, auxiliando o sindicalismo do setor público a construir agendas de negociação em busca da melhoria das condições de trabalho aos servidores públicos e dos serviços públicos prestados à sociedade.

Boa leitura!

CAPÍTULO 1

Administração Pública no Brasil, Relações de Trabalho e Negociação

O serviço público no Brasil está organizado nas esferas federal, estadual e municipal, com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Possui aproximadamente 9 milhões de trabalhadores, com diversos vínculos empregatícios: estatutário[1], celetista[2], temporário e outros.

TABELA 1

Evolução do número e da renda média dos empregados em atividades não agrícolas segundo o setor e área do emprego. Brasil, 2005.

ÁREA/SETOR DO EMPREGO	N º DE PESSOAS	RENDA MÉDIA (R$)
Público + Privado	43.151.589	821
Público	*9.360.175*	*1.148*
Privado	*33.791.414*	*731*
Público (Federal)	1.383.121	2.168
Público (Estadual)	3.270.524	1.358
Público (Municipal)	4.706.530	708
Estatutário (Federal)	618.938	2.912
Estatutário (Estadual)	2.263.780	1.463
Estatutário (Municipal)	2.353.554	800

Fonte: IBGE. PNAD - Nota: Para o cálculo da renda média foram excluídas as pessoas não-remuneradas ou sem declaração de rendimento. Inclui a área rural da antiga Região Norte.

Os dados da Tabela 1 indicam que o emprego público corresponde a 22% do total do emprego formal no Brasil. A renda média no emprego público é de R$ 1.148,00, ou

[1] A relação de trabalho é disciplinada pela Constituição e pelos Estatutos próprios dos servidores de cada uma das esferas de poder.

[2] A relação de trabalho é disciplinada pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

seja, 57% superior à renda média do emprego privado. Entretanto, é preciso ressaltar que dos 9 milhões de servidores públicos brasileiros, 50% são servidores municipais, com renda média de R$ 708,00, pouco abaixo da renda média do setor privado. Do total de servidores públicos, mais de 50% são mulheres e mais de 65% têm mais de cinco anos de serviço.

A redução do número de servidores públicos federais na década de 90 se concentrou nos cargos básicos, de baixa escolaridade. Os poucos concursos abertos, desde então, dirigiram-se somente para o nível superior e, mais recentemente, em 2006, foram realizados alguns concursos para o nível médio. O mesmo movimento aconteceu nos Estados e municípios.

A prática, generalizada em todas as esferas de governo, de políticas de gratificações, em especial a de produtividade, tem se intensificado e utilizada nos últimos anos como forma de diferenciar reajustes salariais entre ativos e aposentados. Sobre essas gratificações não há incidência de nenhuma vantagem pessoal, ou seja, não há incorporação ao salário-base percebido – utilizado para o cálculo de aposentadorias.

A participação de servidores públicos de carreira, admitidos mediante concurso público, na ocupação de cargos comissionados, de livre provimento, tem aumentado significativamente, o que pode indicar um atual reconhecimento da qualificação técnica dos "saberes profissionais" do servidor público, no meio político.

O fenômeno tem resultado em mudança de perfil no serviço público brasileiro, e não acontece somente por vontade dos governantes, mas é muito mais decorrente de exigências da sociedade.

O avanço e a rapidez das informações disponibilizadas para a população contribuem para a crescente cobrança da sociedade com relação à atuação dos governos, exigindo maior qualidade, transparência, agilidade e acesso aos serviços públicos.

No Brasil, a administração pública convencional – burocrática – foi implantada em 1936, no governo Vargas, por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, em um contexto de fortes investimentos estatais para a aceleração da industrialização brasileira, baseada nos moldes weberianos, racionalizada, centralizada e hierarquizada. Inspirada na administração científica do trabalho formulada por Taylor, e pautada pelo estabelecimento de méritos profissionais – fonte da instituição do concurso público. A despeito do esforço por separar, definitivamente, o Estado do mercado, distinguir o público do privado e constituir a sociedade civil como organismo autônomo e fiscalizador do Estado, o fisiologismo e o clientelismo anteriores cederam lugar ao patrimonialismo. No fim das contas, fisiologismo e clientelismo mais sofisticados, menos pessoais e mais institucionais - relação simbiótica entre Estado e capital privado, com notórios benefícios assegurados ao último.

Nos anos 80, a perspectiva racionalista-burocrática foi substituída por uma "nova" administração, inspirada nos avanços realizados nas administrações das empresas privadas. Santos (2002) explica que essa "nova" administração pública, no Brasil, conhecida como administração pública gerencial, segue as influências do Banco Mundial e apresenta as seguintes características:

- descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- descentralização administrativa, a partir da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- organizações flexíveis, ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais tenham lugar as idéias de multiplicidade, competição administrada e conflito;
- pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível, quantitativos, que constituirão o centro do contato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

As relações de trabalho no setor público não seguem os mesmos parâmetros econômicos e jurídicos do setor privado - baseado no contrato de trabalho, no qual jornada, salário, ritmo de trabalho, adoção de tecnologia, qualificação profissional e outros itens podem ser objeto de negociação direta entre o patronato e as entidades sindicais de trabalhadores. No Estado, normalmente as relações de trabalho são determinadas a partir dos cargos/funções assumidos pelos trabalhadores e circunscritos a estatutos do funcionalismo público.

Desde os anos 1950 o Estado moderno, no mundo todo, passa a intervir ativa e amplamente na economia. Com a expansão dos serviços públicos, por conta da maior participação e dirigismo estatal em serviços estruturais (com a formação de monopólios e oligopólios públicos), e juntamente com a maior pressão das camadas populares, (notadamente nos grandes centros urbanos em expansão), o Estado se vê impelido a atender demandas nas áreas saúde, habitação e educação, entre outras.

A expansão do Estado e dos serviços públicos gerou, ao longo do tempo, efetivas diminuições de vantagens para os servidores, fomentando conflitos nas relações trabalhistas. A expansão dos serviços foi acompanhada do aumento dos ritmos de trabalho, da diminuição dos salários, diminuindo o valor relativo da estabilidade

no emprego, em contraposição à valorização efetiva do trabalho no serviço público. Segundo Beiro (2007):

> Neste panorama, passaram a ser criados mecanismos bilaterais para a determinação das condições de trabalho dos servidores públicos, com maior (caso da Suécia, Reino Unido, Itália, Austrália) ou menor (caso dos Estados Unidos, Alemanha) margem negocial. Esses mecanismos em geral surgem do reconhecimento oficial da negociação, que se desenvolve posteriormente a um período de negociação informal ou meramente de fato.

No Brasil, a Constituição de 1988 consagrou direitos antes negados aos trabalhadores do serviço público, encarando-os "não mais como meros sujeitos, mas como atores coletivos, capazes de relacionarem-se efetivamente entre si e com terceiros, notadamente a Administração Pública": direito de livre sindicalização e direito de greve (este a ser regulamentado). (idem)

No entanto, o direito de negociação - característico de relações entre atores coletivos, institucionalizados pela livre adesão a entidades sindicais -, é ainda muito timidamente exercido no setor público. Isso ocorre por várias razões. No setor privado, a convenção coletiva entra em vigor três dias após depósito no Ministério do Trabalho (artigo 614/CLT). No setor público, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, não é possível celebrar acordo negociado entre servidores e governos, devendo submetê-lo à aprovação de lei pelo Poder Legislativo, de modo bastante burocrático e a depender de correlações de força política entre os partidos nas casas legislativas, entre outros intervenientes.

Além disso, segundo Beiro (2007), a negociação coletiva no setor público "sofre restrições em razão, também, do entendimento cultural doutrinário e jurisprudencial dominante no sentido de que a unilateralidade do estabelecimento das condições de trabalho no Serviço Público, pelo Administrador, seria da natureza ontológica do mesmo."

Um exemplo disso pode ser encontrado no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado pelo governo federal no início de 2007. Para a Central Única dos Trabalhadores, o PAC representa a retomada de um Estado indutor, regulador e financiador do processo de desenvolvimento brasileiro, com investimentos públicos e privados em áreas de infra-estrutura, em especial nos setores de energia, saneamento básico, portos e transportes. Além de tecer considerações sobre outros setores tão importantes quanto esses, e com potencial de absorver grandes contingentes de trabalhadores, minimizando os efeitos do desemprego, a Central reivindica do governo a definição de metas de emprego e de formalização das relações de trabalho no PAC e indica limitador importante para a retomada do desenvolvimento nacional, em função dos servidores públicos:

> Paradoxalmente, contudo, é na questão do serviço público que o PAC comete um equívoco. O Plano fixa um limitador de despesas com funcionalismo para cada um dos poderes da União. Esse limitador, que consiste no reajuste pela inflação mais 1,5% ao ano para a folha, e que valeria pelos próximos dez anos, reduz gradualmente as despesas de pessoal em relação ao PIB a partir de 2008. Essa política parece querer dar resposta a um discurso corrente de empresários e consultores em relação à suposta necessidade de redução dos gastos públicos, com maior sobra para a realização de investimentos. Sem considerar outros componentes do gasto público, como é o caso do gasto com o pagamento de juros da dívida pública, este discurso acaba por contrapor equivocadamente gastos de pessoal e economias para investimento. (CUT 2007)

O limitador de gastos com pessoal no serviço público foi proposto pelo governo federal no conjunto das medidas previstas para a instalação do PAC, por meio de um Projeto de Lei Complementar (PLP 01/2007) à Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo a CUT, o estabelecimento desse limitador de despesas com o funcionalismo não foi objeto de negociação com as entidades representativas dos trabalhadores, pondo por terra o diálogo e as negociações desenvolvidas na Mesa Nacional de Negociação Permanente, com a agravante de criar parâmetro para as demais esferas de contratação (estaduais e municipais), também sem o recurso da negociação.

O Regime Estatutário, amplamente adotado nas administrações públicas como Regime Jurídico Único (por força do art. 39 da Constituição Federal), é avesso por natureza a qualquer grau de liberdade contratual, por causa do seu caráter impositivo e antidemocrático.

Dadas as finalidades do serviço público, endereçadas à coletividade e não, exclusivamente, aos interesses dos trabalhadores desse setor, importa responder: como conciliar desenvolvimento econômico com valorização do funcionalismo? Como fortalecer o Estado sem qualificar, valorizar o funcionalismo e ampliar o poder efetivo de intervenção nas estruturas da economia? Como manter um Estado forte e perene, do ponto de vista de sua capacidade de regulação econômica e social, sem valorizar o atual quadro do funcionalismo e sem possibilitar o ingresso de novos quadros qualificados?

Se tivermos em conta que a finalidade das atividades profissionais, no setor público, devem ser voltadas para o atendimento dos interesses da coletividade, um componente fundamental da natureza dessas atividades e realização profissional dos servidores públicos é a noção de pertencimento e participação num projeto de sociedade amplo, democrático, inclusivo – num ambiente em que a qualidade dos serviços coletivamente prestados à população seja a medida de sua efetividade.

Além de incluir limitador de gastos com o funcionalismo público no PAC, o governo

federal instituiu uma comissão interministerial (Portaria 1.643/2006) para criar nova figura jurídica na administração pública: a fundação estatal, sob o regime jurídico do direito privado. Cada fundação deverá ser criada pelo Executivo mediante aprovação de lei ordinária que estabeleça seu regime administrativo e contrato de gestão para pagamento das atividades e serviços públicos contratados. O regime jurídico do pessoal, na fundação, será a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (observadas as disposições do art. 37 da Constituição Federal), tendo ingresso por concurso público, mas sem a estabilidade no emprego/função dos funcionários estatutários. Os serviços serão pagos com orçamento público, mediante cumprimento de metas estabelecidas, sob direto controle ministerial e não das instituições e unidades públicas de ensino, saúde, pesquisa etc.

Ou seja, para o funcionalismo público estatutário, limitação de gastos e investimentos por, pelo menos, dez anos. Para as fundações estatais, financiamento de serviços públicos e contratação de pessoal no regime de CLT e os direitos assegurados em lei.

Parece evidente que a opção do regime único, estatutário, para os servidores públicos, não é entendida pelo governo como a melhor forma para a gestão dos serviços públicos pelo Estado, ou, pelo menos, não é a forma mais apropriada para encaminhar o Plano de Aceleração do Crescimento. Afinal, qual seria a participação efetiva do funcionalismo público no desenvolvimento do PAC? A se constituir, como tudo indica, outro modelo de gestão e de prestação de serviços públicos, paralelamente ao já existente, o ambiente de conflito entre governo e funcionalismo deverá se acirrar.

Conjugar as necessidades e interesses de classe dos servidores públicos à constituição de um Estado presente, regulador, fiscalizador e provedor de serviços públicos de qualidade à coletividade exige ambiente democrático de relações de trabalho, com os componentes primordiais do direito de livre organização e sindicalização em entidades sindicais que representam o coletivo do funcionalismo em processos institucionais de negociação e contratação coletiva.

Na opinião de Beiro (2007), é necessário que se estabeleça sistema contratual no setor público:

> ... legalmente delineado, obedecendo aos princípios constitucionais, e com previsão de procedimentos negociais, do objeto e alcance da negociação, seus níveis de abrangência e de articulação, os efeitos jurídicos dos acordos em cada nível, os modos de solução dos impasses, bem como a definição da possibilidade e contornos da arbitragem e/ou mediação. É necessário, ainda, que em benefício público preservem-se os serviços essenciais e o controle orçamentário dos gastos públicos.

A Centra Única dos Trabalhadores acredita que o Programa de Aceleração do Cres-

cimento apresentado pelo governo federal também poderia ser:

> ...uma oportunidade valiosa para que o governo apresente uma proposta de negociação coletiva para os servidores, de forma a aliar planejamento, eficiência, democratização e valorização do serviço público. Para isto, bastaria o governo tomar a iniciativa de encaminhar a proposta desenvolvida na Câmara Setorial dos Serviços Públicos, que regulamenta a negociação para as três esferas: federal, estadual e municipal. (CUT. 2007)

Todo esse contexto tende a acirrar, ainda mais, um descompasso crescente entre serviço público e usuários, observado ao longo das últimas décadas. De um lado, os servidores públicos, cada vez mais informados, organizados e conscientes do seu papel; de outro, a insuficiência e por vezes baixa qualidade dos serviços prestados.

O desgaste da imagem pública do funcionalismo e dos serviços públicos no Brasil se generalizou na era FHC, abrindo espaço para a concepção de um Estado mínimo, gerencial, e a conseqüente privatização e terceirização dos serviços. À incapacidade econômica do Estado em prover a coletividade, fruto de opções políticas e econômicas tomadas pelos governos, o receituário e a ideologia neoliberal baseados na primazia da concorrência de mercado para a oferta de serviços (e não para atendimento de demandas) públicos foram sendo construídos.

Para algumas camadas da população, em especial aquelas que não dependem exclusivamente dos serviços públicos de saúde, educação, entre outros, as posições do governo no PAC e suas implicações parecerão, talvez, perfeitamente adequadas, racionais e enfim, "modernas". Mas para as camadas da população que necessitam e utilizam os serviços públicos, e também para o funcionalismo (que no final das contas conhece as deficiências estruturais e as medidas necessárias para a ampliação e aperfeiçoamento dos serviços prestados), a avaliação pode ser bastante diferente.

Afinal, aos usuários do serviço público o que importa de fato é a acessibilidade a serviços de boa qualidade. Eles se relacionam com os profissionais que prestam tais serviços e com as estruturas físicas e de gestão em que esses serviços são prestados.

A insatisfação corrente dos servidores públicos e de grandes parcelas da sociedade coloca em xeque a atual forma de funcionamento do Estado. A melhoria dos serviços públicos requer investimentos permanentes e a modernização das relações de trabalho e da gestão dos recursos humanos.

O Estado deve adotar novos instrumentos de gestão que o capacitem na relação com o funcionalismo e responda aos anseios da sociedade. Para isso é preciso qualificar e capacitar o conjunto dos servidores públicos para serem os agentes propulsores das mudanças e inovações necessárias.

Nas últimas décadas, as organizações-administrações têm adotado, como paradig-

ma das relações de trabalho, a noção de competências e seu modelo correspondente, em substituição ao conceito de qualificação profissional, forjado desde as primeiras décadas do século XX, e alinhavado ao modelo fordista de produção. No modelo fordista de acumulação do capital, a qualificação estava organizada mediante relação explícita e institucionalizada entre educação escolar, formação técnica e experiência profissional. Implicava a ocupação de postos de trabalho bastante restritos e fixos, para o exercício de funções-tarefas, no geral, prescritas e padronizadas, às quais correspondiam níveis salariais hierarquizados, orientados pela qualificação profissional e a valorização formal das profissões, constituídas pela escolarização formal e seus diplomas.

Já no modelo de competências, alinhado ao modelo flexível de acumulação do capital, ou como preferem alguns autores, ao toyotismo:

> ... importa não só a posse dos saberes disciplinares escolares ou técnico-profissionais, mas a capacidade de mobilizá-los para resolver problemas e enfrentar os imprevistos na situação de trabalho. Os componentes não organizados da formação, como as qualificações tácitas ou sociais e a subjetividade do trabalhador, assumem extrema relevância. O modelo das competências remete, assim, às características individuais dos trabalhadores. O modelo das qualificações ancorado na negociação coletiva cedeu lugar à gestão individualizada das relações de trabalho. A relação de coletivos (a empresa) com indivíduos tende a enfraquecer as ações coletivas no campo do trabalho e a despolitizar a ação política sindical. (Deluiz. 2001)

São os paradigmas - termo tão difundido nas décadas de 1980-90, que fixam determinadas diretrizes e modos de relação, fundamentalmente nas áreas econômica, política e sociocultural. Essas diretrizes adquirem, rapidamente, a forma de modelos, materializados nas relações de produção intra e interorganizações, que serão tendencialmente tomados como parâmetros a serem alcançados e implementados ao longo das cadeias produtivas. Atualmente, atuar no mercado pressupõe, do ponto de vista organizacional, ser e se relacionar sob a ótica do modelo de acumulação flexível, e com a imposição cada vez mais forte de padrões de qualidade, custos, signos e linguagens, procedimentos, atitudes, e todas as marcas de determinado período histórico e suas correspondências tecnológicas, ideológicas e societárias.

Certamente, a gestão das relações de trabalho, na atualidade, com as tendências individualizantes que têm sido implementadas, é desafio para os movimentos sindicais, exigindo respostas inovadoras e novas frentes de luta.

Capítulo 2

Administração Pública e Planos de Carreiras, Cargos e Salários para Servidores Públicos

Os Planos de Carreiras, Cargos e Salários - PCCS - são importantes instrumentos gerenciais para as questões relacionadas à remuneração e carreira profissional dentro de uma administração/organização.

O PCCS também é um dos elementos que permitem aos servidores públicos enxergar a trajetória que têm pela frente, especificamente na administração pública, possibilitando aos profissionais do serviço público definir e planejar expectativas profissionais e de vida.

O PCCS tem sido por longo tempo o paradigma da gestão de Recursos Humanos - RH em determinados tipos de empresas, principalmente em grandes corporações, que atuam no mercado em condições de oligopólio; em empresas estatais e no serviço público. Nesses casos, de modo geral, há um mercado de trabalho estável, no qual o núcleo operacional do quadro de empregados permanece nas empresas por longo tempo, gerando fortes expectativas para os trabalhadores quanto às possibilidades de evolução profissional e salarial dentro das organizações.

Na administração pública, o Plano de Carreira, Cargos e Salários traduz-se em um conjunto de regras e normas, dispostas e regulamentadas em leis, decretos e portarias, que estabelecem os mecanismos de gestão dos trabalhadores no setor público e das relações no trabalho. Cabe lembrar que nem sempre todas as disposições e regulamentações se encontram em uma única lei, tornando por vezes difícil, tanto para entidades quanto para o público em geral, consolidar uma visão de totalidade acerca das relações de gestão de pessoal na administração pública.

Ao se adotar um esquema regulador para a administração de carreiras, cargos e salários, é possível:

- Garantir definições básicas que têm implicações na gestão geral da administração, ou seja, imprimir determinadas concepções e tendências nas políticas da gestão pública.

- Alcançar um equilíbrio interno ao fornecer resposta aos empregados/servidores quanto à demanda por transparência e critérios de eqüidade na ascensão funcional e salarial.
- Alcançar um equilíbrio externo ao permitir adequação ao mercado, balizando a remuneração pelos cargos, rigorosamente definidos, e viabilizando a comparação com outras instituições correlatas.

Por que discutir Planos de Carreiras, Cargos e Salários?

Nos últimos anos, novos fatores consolidaram o interesse do movimento sindical em negociar Planos de Carreiras, Cargos e Salários. Os sindicatos têm o objetivo de preservar e aprimorar a curva salarial, isto é, garantir a valorização relativa que separa os diversos cargos de tal forma que a renegociação dos pisos salariais de uma categoria implique conseqüente alteração de todos os salários da empresa/administração. Este é um requisito dos mais importantes para a valorização crescente e permanente do funcionalismo público.

Do ponto de vista empresarial e conforme as atuais orientações de consultorias empresariais, os PCCS devem ser vistos a partir de uma nova filosofia, que enfatiza a necessidade de superar a simples deformação de cargos[3], para propor algo aos funcionários em termos de carreira. De acordo com essa visão, a empresa/administração deve se preocupar com as expectativas individuais de seus funcionários com relação ao emprego, tentando conciliá-las com as exigências da organização.

Ressalte-se que tal filosofia fortalece o caráter individual da discussão sobre as carreiras e pode implicar negociações formais ou informais individualizadas, estabelecidas diretamente entre o funcionário e a empresa, prescindindo assim da mediação da representação sindical, e impedindo a expressão de interesses coletivos.

Independentemente dos interesses divergentes e conflitantes entre as expectativas sindicais e as razões empresariais, os Planos de Carreiras assumiram o centro dos debates sobre a vida profissional dos trabalhadores. Isto torna necessário que as entidades representativas dos trabalhadores lutem pela abertura de negociação desses Planos. Embora existam elementos que dificultam a participação do sindicalismo na definição dos PCCS – a exemplo da resistência histórica da maioria dos gestores públicos em estabelecer processos negociados, e da dificuldade de acesso dos sindicatos a informações estratégicas (financeiras e de planejamento) nas administrações públicas,

[3] A chamada deformação de cargos, postos ou ocupações/funções pode ocorrer, entre outros meios, pela atribuição de tarefas estranhas às funções predeterminadas; da remuneração atribuída a determinados cargos básicos, intermediários ou superiores nas hierarquias gerenciais, em detrimento de outros – destruindo a valorização relativa entre os cargos/ocupações; e criação de novos cargos/ocupações com funções ou remunerações que acarretam ambigüidades ocupacionais ou disfunções salariais com os preexistentes.

podem ser indicados fatores que auxiliam o sindicalismo nesses processos.

A discussão sobre PCCS, muito mais que dar conta de estruturar a análise e definição dos cargos, deve representar oportunidade de se discutir e negociar políticas globais e sistêmicas de pessoal, nas organizações, inclusive as políticas de qualificação/formação de trabalhadores.

A constituição de Planos de Carreiras, Cargos e Salários, geralmente efetuada mediante programas específicos, é também importante estratégia, do ponto de vista empresarial, para potencializar a captação e a retenção de "talentos", mediante políticas de harmonização entre os interesses da empresa/instituição e os interesses dos empregados – incluindo valorização e reconhecimento salarial e não salarial, por meio de estratégias de remuneração fixas e variáveis, qualificação/formação profissional, benefícios indiretos etc., visando manter e ampliar o poder de concorrência da empresa frente ao mercado.

O modelo de competências tem sido, atualmente, a forma de gestão preferida pelas empresas e mesmo pelo Estado, a partir de uma visão de que o "capital humano" deve ser constantemente atualizado para atender às constantes mudanças tecnológicas e das relações de mercado, garantindo vantagens competitivas numa economia internacionalizada, fortemente concorrencial e oligopolista. Para tanto, esse mesmo "capital humano" deve ser constantemente mobilizado em prol dos interesses da empresa ou das administrações públicas, para o que adotam, freqüentemente, o modelo de gestão de competências como instrumento regulador das relações capital-trabalho.

Segundo Neise Deluiz (2001):

> Ao definir sua estratégia competitiva (excelência operacional por meio da competição com base no custo, inovação no produto, orientação para serviços aos clientes) as organizações empresariais identificam as competências essenciais do negócio e as necessárias a cada função. A partir destas são definidas as competências dos trabalhadores necessárias à organização. No modelo das competências os conhecimentos e habilidades adquiridos no processo educacional, na escola ou na empresa, devem ter "utilidade prática e imediata" – tendo em vista os objetivos e missão da empresa –, e a qualidade da qualificação passa a ser avaliada pelo "produto" final, ou seja, o trabalhador instrumentalizado para atender às necessidades do processo de racionalização do sistema produtivo.

No entanto, a apropriação e a utilização das competências dos trabalhadores e trabalhadoras pelas empresas/administrações no geral não fornecem, como contrapartida, oportunidades concretas de qualificação profissional e ampliação das competências existentes, incluída a elevação de escolaridade. Deixa-se aos trabalhadores, individualmente, o ônus de arcar com a atualização permanente do valor de sua força de

trabalho para manter-se em condições de atuar em modelos organizacionais baseados na coerção interna de grupos semi-autônomos, controlados institucionalmente por sistemas de avaliação de desempenho baseados em competências.

Tal situação passa a exigir do sindicalismo a apropriação de temas e questões até certo ponto estranhas à vida e atuação sindicais. Tradicionalmente, os sindicatos buscaram negociar pautas de reivindicações de cunho basicamente econômico, com as demais temáticas figurando de modo acessório e mesmo marginal nos processos de negociação.

Evidentemente, o papel fundamental do sindicalismo é buscar a valorização do trabalho, em especial nos aspectos econômicos. Com a adoção de modelos de gestão por competências, a própria conformação dos Planos de Carreiras, Cargos e Salários, ou seja, os salários e a evolução profissional dos trabalhadores estão subsumidos às suas lógicas.

A qualificação e a certificação profissionais passam a mediar, a partir de uma outra e relativamente nova racionalidade, a conformação dos PCCS e a inserção dos trabalhadores (as) neles. O que está em jogo, afinal, é a disputa entre trabalho e capital, pela sua própria valorização ou sobrevalorização.

No atual contexto de mudanças tecnológicas e organizacionais, decorrentes do processo de reestruturação produtiva, juntamente com mudanças no mercado e nas formas de relação entre empresas privadas, e entre empresas/instituições públicas e privadas, a vigência das estruturas de Planos de Carreiras, Cargos e Salários tende a ter menor duração atualmente.

Por isto, é interessante para os empregadores, e especialmente para os sindicatos, a previsão de formas de acompanhamento permanente e de revisão periódicas, que permitam a necessária adequação à realidade/necessidades da empresa/administração e à realidade/necessidades dos trabalhadores e trabalhadoras.

Programas de gestão de carreiras, cargos e salários

A construção de Planos de Carreiras, Cargos e Salários, na maioria dos casos, é feita por meio de programas específicos. Um programa de gestão de carreiras, cargos e salários tem por objetivo, em geral, a definição das atribuições, responsabilidades e especificações de cada cargo; a criação e/ou racionalização de estruturas hierárquicas entre os cargos; e a formalização de critérios e práticas para a gestão dos recursos humanos, ou seja, a gestão continuada de cargos, salários e carreiras na organização/instituição.

Ao se decidir por implementar um programa de gestão de carreiras, cargos e salários, a empresa/administração pode optar por fazê-lo com uma equipe interna própria

ou pela contratação de uma assessoria externa especializada. Neste último caso, normalmente são designados um ou mais profissionais internos para acompanhar os trabalhos da consultoria desde o início do programa.

Como este programa é instrumento fundamental para as definições sobre a administração de cargos, carreiras e salários, o profissional (ou profissionais) responsável por ele deve ter seu papel bem definido junto à organização, e seu campo de ação política e técnica bem delineado. O papel da equipe interna é garantir a expressão da cultura interna, construída ao longo da existência da empresa/instituição e, posteriormente, dar continuidade ao processo de manutenção das estruturas. Isto é importante, pois quando os trabalhos são realizados somente por consultoria externa, os critérios construídos trazem muitas dúvidas e acabam, em geral, não sendo aceitos.

Outra estrutura observada nesses programas de gestão é o Comitê de Salários ou Comitê Gestor do PCCS. Nomeado pela administração, o comitê tem a função de tomar decisões relativas ao Plano de Carreiras, Cargos e Salários, tanto no período de definições e implantação quanto em intervenções no processo de manutenção. Esse comitê é, geralmente, formado por figuras de destaque - gestores políticos com poder decisório no comando da empresa/administração -, e profissionais com conhecimento técnico e administrativo de estrutura organizacional.

Normalmente, observam-se seis etapas no processo de construção de um plano de cargos e salários, que necessitam a participação e o controle sindical:

- Análise de função.
- Descrição de cargos.
- Avaliação de cargos.
- Pesquisa de salários.
- Política de remuneração.
- Construção da estrutura salarial.

Em processos negociados de estruturação de Planos é fundamental a participação da representação sindical em todo seu desenvolvimento, pois, apesar do Plano de Carreiras, Cargos e Salários ser apresentado como instrumento de cunho gerencial para a administração/organização, também é instrumento de definição das políticas da administração e de gestão de recursos humanos, com importantes implicações profissionais e salariais para o conjunto dos trabalhadores.

Análise de Função

Nesta etapa, trata-se de estudar todos os detalhes de cada uma das funções que compõem um cargo. O objetivo é entender o que, como, e para que se faz, observando as características exigidas para o ocupante do cargo.

Torna-se prioritário definir o que são tarefa, função e cargo, e distinguir os conceitos com clareza. Diversos autores parecem convergir para a idéia de que tarefa é um conjunto de elementos que requer esforço humano para determinado fim. Quando tarefas se acumulam em volume suficiente que justifique o emprego de um trabalhador, surge o conceito de função.

A função seria um agregado de deveres, tarefas e responsabilidades que requerem os serviços de um indivíduo, tornando possível inferir que numa organização existem tantas funções quantos forem os indivíduos empregados.

Na administração pública, a partir de termos oriundos do direito administrativo, a função pode ser denominada atribuição.

A noção de cargo surge quando há um conjunto de funções similares. Cargo seria entendido, então, como agrupamento de funções idênticas ou similares, considerando a maioria ou todos os aspectos mais importantes das tarefas que as compõem. As funções e tarefas dos cargos são exercidas a partir da ocupação de postos de trabalho, ou seja, um "lugar" determinado na estrutura e hierarquia administrativa.

Na administração pública, o cargo, além de sua caracterização técnica, tem em si uma definição jurídica. Isto significa que os postos de trabalho – correspondentes aos cargos - são criados por lei. Os cargos são criados em quantidade determinada, com denominação e estipêndio próprios, aos quais corresponde um conjunto de atribuições e responsabilidades, cometidas a seu titular – ou seja, àquele que foi empossado no cargo. Os cargos públicos são, na maioria, de provimento efetivo, e acessados exclusivamente mediante concurso público. Existem também cargos públicos comissionados, cujo acesso se dá, conforme a lei, mediante livre nomeação (contratação) e exoneração (demissão) por parte do Estado.

A análise de função é, portanto, estudo que relaciona as atividades efetivamente realizadas pelo empregado/funcionário; as principais exigências relativas aos conhecimentos, habilidades, responsabilidades inerentes a essas atividades; e a definição das atribuições e demais requisitos exigidos para o exercício de determinado cargo.

Este trabalho, normalmente, contempla as seguintes fases:

1) observação in loco, acompanhando o trabalhador na execução de suas atividades;
2) entrevista com o ocupante, perguntando diretamente ao trabalhador quais as suas atividades e anotando-as em um formulário;
3) questionário a ser preenchido pelo ocupante e revisado pela chefia imediata;
4) método combinado entre entrevista com o trabalhador e análise das chefias.

É importante que os sindicatos acompanhem esse processo, e consigam ter participação ativa na definição dos métodos e procedimentos de análise e descrição das funções/ocupações; além de posição crítica quanto à confiabilidade dos resultados.

Vários métodos de descrição e análise de funções apresentam problemas quanto à representatividade das amostras, critérios de análise e generalização dos resultados.

Com a adoção do modelo de gestão por competências, as empresas ou administrações públicas tendem a valorizar níveis de escolaridade e qualificação profissionais cada vez mais elevados, incompatíveis até com o exercício de determinadas tarefas e funções. Paralelamente, buscam desvalorizar e deslegitimar sistemas preexistentes de classificação e hierarquização na organização, abrindo espaços para diminuir os níveis hierárquicos e vincular as novas carreiras, amplas e genéricas, a sistemas de avaliação de desempenho por competências.

Os resultados, do ponto de vista do interesse dos trabalhadores, podem ser positivos, se garantidos formalmente, nas negociações, o compromisso e o investimento das organizações empresariais/públicas na maior escolarização dos trabalhadores. Além disso, a valorização profissional e correspondente valorização salarial é requisito fundamental, pois a tendência dos gestores/administradores é acenar com possibilidades de maior satisfação profissional e futuras oportunidades de qualificação profissional, sem vínculos diretos com a remuneração e reconhecimento profissional formal.

A negociação, neste contexto, tende a se transformar em um delicado jogo de ganhos e perdas, podendo se estender por vários meses, e requerendo informações e consultas permanentes com os trabalhadores e trabalhadoras na base sindical.

Descrição de Cargos

Por descrição de cargos entende-se o processo de sistematização das informações recebidas e geradas na análise das funções. Além de registrar a concentração das tarefas que compõem um cargo executadas cotidianamente, a descrição registra a análise dos requisitos exigidos pelo cargo, como escolaridade, experiência, responsabilidades, condições de trabalho, complexidade das tarefas, conhecimentos específicos etc.

Esse trabalho deve se configurar em um Manual de Descrição de Cargos, com a compilação de todas as descrições de cargos da empresa/administração, dividindo-os por área e normalmente pelo teor das atividades, ou seja, se são atividades de caráter operacional, administrativo, gerencial ou técnico, conforme a estrutura organizacional existente.

Avaliação de Cargos

O objetivo desta fase é avaliar os cargos já descritos. A montagem de um bom plano de avaliação é a base fundamental para se construir uma estrutura salarial adequada. Este trabalho visa construir os critérios de avaliação dos cargos, formalizados, em geral, em tabelas de avaliação, para se proceder à avaliação individual de cada um

dos cargos, processo que permite se elaborar uma Tabela Classificatória de Cargos. São obtidos, assim, os perfis dos cargos analisados. Os perfis, em geral, comportam:

a) Profissões/ocupações especializadas (médicos, enfermeiros, educadores, diretores de escola; diretores de centros de saúde etc.);
b) Ocupações/funções multidisciplinares, ou seja, uma mesma ocupação/função pode ser exercida por profissionais de diferentes especialidades.
c) Ocupações genéricas e/ou multifuncionais (auxiliar administrativo, auxiliar geral, agente de apoio etc.).

É importante observar que, em se utilizando o modelo de gestão de competências, a tendência presente no empresariado e governos é conformar a classificação dos cargos a partir do critério de resultados finais esperados (em termos dos objetivos finais da organização). Isso induz a se construir patamares profissionais amplos, de acordo com o papel das atividades na estrutura organizacional: atividades-meio ou atividades-fim, e ainda atividades especializadas e regulamentadas profissionalmente ou atividades não especializadas.

Um exemplo paradigmático da adoção do modelo de gestão por competências é o do governo do Estado de Roraima que, em 2004, estabeleceu na Lei nº 421 de 21 de janeiro, entre outros, o perfil do cargo multidisciplinar de Analista Técnico. Esse cargo pode ser exercido por administrador, advogado, analista de sistemas, contador, economista, engenheiros de tráfego, estatístico, médico, psicólogo, pedagogo. Os profissionais no cargo têm as atribuições genéricas de planejamento, execução, acompanhamento e controle de atividades meio e fim da unidade de lotação, respeitados a formação e legislação profissional e os regulamentos do serviço. (Governo do Estado de Roraima, lei nº 421 de 21 de janeiro de 2004).

Outro exemplo da opção pelo modelo de gestão por competências é da Prefeitura Municipal de São Paulo, com o estabelecimento de um "cargo largo" para agentes de apoio, reunindo auxiliares administrativos, cozinheiros, motoristas, copeiros etc.

A adoção do modelo de gestão organizacional baseado em competências leva, em geral, ao estabelecimento de poucos níveis hierárquicos, homogeneização de carreiras e correspondentes patamares salariais.

No caso da administração pública, é necessário também se considerar os distintos tipos de exercício para cargos e funções: os cargos de efetivo exercício (de acesso por concursos) e aqueles de livre nomeação e exoneração (cargos comissionados); além disso, as funções exercidas mediante gratificação salarial (em geral cargos de chefia, fiscalização etc.).

O processo de avaliação de cargos possibilita, também, construir Tabelas de Lotação, ou seja, delimitar a quantidade de cargos ocupados em toda a estrutura hierárquica e

em cada carreira. Essa é importante ferramenta para planejamento de médio e longo prazos, permitindo fazer a gestão entre o ingresso/admissão de novos trabalhadores/as e a progressão funcional dos trabalhadores/as nas carreiras. Também permite planejar a necessidade de criação de novos cargos nas carreiras já existentes, ou de novas carreiras, a depender das inovações na empresa/administração. Nas administrações públicas esse planejamento é importantíssimo, pois os cargos são, sem exceção, criados mediante proposição do Poder Executivo e aprovação do Poder Legislativo, a partir de Orçamento Plurianual e Anual, ou, eventualmente, em caráter emergencial.

No processo de negociação dos Planos de Carreiras, Cargos e Salários, é importante que as entidades sindicais se atenham à dimensão global do funcionalismo nas Tabelas de Lotação, juntamente com a proporção entre os distintos tipos de cargos na administração pública, pois esta pode ser oportunidade de minimizar a tendência à terceirização dos serviços, atualmente presente na maioria dos governos, muitas vezes a pretexto de se obedecer à Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso da opção pela criação de cargos multidisciplinares ou multifuncionais é muito importante se desenvolver os mecanismos de transição para os funcionários/trabalhadores já contratados/nomeados, possibilitando a generalização de atribuições/funções para os cargos anteriormente existentes, sempre, do ponto de vista sindical, com a correspondente valorização da qualificação profissional implicada nas diferenciadas (e cumulativas) funções desempenhadas.

Pesquisa de Salários

Trata-se de instrumento que possibilita conhecer, por meio da coleta e tabulação estatística de dados, as práticas e os valores médios praticados em determinado mercado. A pesquisa de salários é elemento fundamental na administração de salários. Com sua realização, pode-se comparar o posicionamento dos salários e benefícios da empresa/administração em questão aos praticados no mercado.

A forma mais simples, mais econômica e menos confiável de se realizar esta pesquisa é a consulta de resultados publicados em periódicos, ou comprando pesquisas já realizadas por entidades especializadas. A baixa confiabilidade não decorre da ineficiência técnica de tais órgãos, mas por não contemplarem, necessariamente, os objetivos específicos da organização.

A pesquisa de salários envolve considerável trabalho de:

a) escolha dos cargos a serem pesquisados, focando cargos representativos da estrutura da empresa/administração;
b) escolha de organizações que tenham afinidades com os focos estabelecidos, visando obter parâmetros confiáveis; e

c) Tratamento estatístico dos dados e consolidação dos resultados.

As especificidades da administração pública também determinam o escopo da pesquisa salarial. Em várias funções, há pouca correspondência entre os cargos públicos e os privados, o que torna praticamente obrigatório pesquisar dentro da esfera pública de contratação. No caso das profissões regulamentadas/especializadas, a consulta ao mercado privado é requisito importante, sob pena de não se conseguir profissionais adequados às funções previstas, ou mantê-los na estrutura pública.

As entidades sindicais devem estar atentas e, se possível, acompanhar a escolha da metodologia de pesquisa de salários, além da construção de análises, que servirão de parâmetro para a definição da estrutura salarial.

Política Salarial

A política salarial permite explicitar diretrizes gerais, implementando normas e procedimentos padronizados, com o objetivo de consolidar em toda a estrutura organizacional as maneiras de agir e de proceder relacionadas às práticas de administração de salários.

É o instrumento pelo qual se determinam os parâmetros salariais que se deseja imprimir às carreiras, fixando normas e condições a serem seguidas ao longo da estrutura organizacional.

Por ocasião da fixação da política salarial, deverão ser registradas em manuais de descrição e de avaliação dos cargos as classificações dos cargos e níveis previstos, bem como as faixas salariais correspondentes, em cada carreira.

Além disso, devem ser fixados os critérios e condições dos aumentos salariais (por promoções automáticas por antiguidade ou aumento de escolaridade, cursos de formação/especialização, e, na maioria dos casos, promoções por mérito), além de se prever períodos de revisão, reavaliação de cargos e procedimentos para a criação de novos cargos.

Do ponto de vista sindical, esse é um dos momentos mais importantes na Negociação de Planos de Carreiras, Cargos e Salários, pois imprimirá em toda a estrutura organizacional as formas de relação entre empregadores/gestores públicos e os trabalhadores.

A definição de cada uma das carreiras e as formas de evolução funcional dentro delas irão impactar a vida de milhares de pessoas. Questão fundamental é a negociação dos critérios de evolução nas carreiras. A avaliação de desempenho por competências tem sido bastante utilizada, muitas vezes de modo unilateral, pelos empregadores, em geral com o intuito de, por um lado, fomentar e privilegiar a competição e o mérito nos cargos/funções estratégicos do ponto de vista do negócio

ou da gestão pública e, por outro lado, legitimar nos diversos níveis da organização a adoção de limitadores na evolução funcional (e salarial), por razões financeiras e orçamentárias baseadas na redução e gestão dos custos do trabalho.

Vale lembrar que na administração pública todas essas variáveis devem estar previstas e aprovadas em lei, ficando tão-somente seu detalhamento para outros instrumentos, tais como decretos e portarias.

Montagem da Estrutura Salarial

A estrutura salarial é o agrupamento dos cargos em diversas faixas salariais, reunindo cargos com resultados similares a partir dos critérios de avaliação. A estrutura contempla, no seu interior, valores salariais calculados matematicamente para atender a uma política desejada. Aqui é fundamental a participação sindical, principalmente no estabelecimento dos parâmetros fundamentais da estrutura salarial, como o piso e o teto de cada carreira, e na estrutura salarial global do funcionalismo. É estratégia sindical importante verificar a proporção entre os menores e maiores salários da administração, e buscar diminuir as discrepâncias (que em geral existem) de remuneração entre o piso e o teto do funcionalismo, evidentemente buscando equilíbrio que considere uma maior remuneração do piso.

Se, pelo lado da administração/organização, esse é o momento de definição de políticas para recursos humanos, racionalizadas pelo custo-benefício do trabalho; pelo lado sindical é o momento de discussão de formas mais justas de distribuição salarial e diminuição das enormes diferenças presentes na realidade salarial brasileira, e nas estruturas hierárquicas das empresas/administrações.

Quais aspectos não podem ser esquecidos no processo de discussão de Carreiras, Cargos e Salários na administração pública?

Visando facilitar o processo de negociação dos Planos de Carreiras, Cargos e Salários nas administrações públicas, apresentamos a seguir uma série de itens que merecem debate nas entidades sindicais e com as categorias:

1- Composição de cargos e funções

- Definir:
  - Os critérios de análise e o perfil dos cargos já existentes.
  - Os cargos e as funções que comporão as carreiras na administração pública (profissões/ocupações específicas; ocupações/funções multidisciplinares; ocupações genéricas e/ou multifuncionais).
- Descrever as atribuições de cada cargo e função.

- Montar as Tabelas de Lotação, ou seja, quantificar os cargos disponíveis para cada carreira.
- Desenvolver mecanismos de transição de uma atribuição para outra, dentro do mesmo cargo e, quando for o caso, as possibilidades de transposição entre os cargos.

2- Jornadas de trabalho

- Definir:
  - as jornadas básicas e especiais da carreira;
  - os cargos com direito a jornada especial;
  - as regras de migração de uma jornada para outra;
  - os parâmetros para diferenciações salariais entre jornadas.

3- Estrutura da Carreira

- Determinar
  - Extensão da carreira – quantos níveis/estepes deve possuir cada carreira.
  - Critérios e mecanismos de evolução funcional.
  - Tempo mínimo para evoluir entre os níveis/estepes.
  - Tempo médio para se atingir o último nível da carreira.

4- Critérios e mecanismos de evolução funcional

- Montar um sistema regulamentado de evolução funcional que valorize:
  - Tempo de serviço.
  - Tempo de exercício no cargo.
  - Títulos.
  - Avaliações de desempenho (baseadas em critérios objetivos).
- Definir os pesos para cada um desses itens; e
- Avaliar a necessidade de se realizar ou não concursos de acesso.

5- Avaliação de desempenho

- Construir modelo democrático e eficiente de avaliação de desempenho, priorizando critérios objetivos e verificáveis e definindo, pelo menos:
  - Quem avalia quem?
  - Vai existir auto-avaliação?
  - Terá avaliação da chefia pelos subordinados?
  - Metas e resultados serão medidos?
  - As condições de trabalho serão avaliadas?
  - Os usuários avaliarão os serviços prestados?

6- Estrutura salarial

- Verificar estruturas salariais de outras administrações/organizações, e em alguns casos realizar pesquisas de mercado;
- Definir:
  - Os parâmetros de diferenciações salariais entre diferentes cargos e atribuições.
  - O patamar salarial mínimo da carreira (piso salarial da carreira) – cargo inicial.
  - Patamar salarial máximo da carreira (teto salarial da carreira) – cargos de chefia.
  - As diferenças proporcionais entre o piso e o teto na carreira.
  - Os mecanismos de evolução dentro da carreira profissional.
  - As possibilidades de aumentos salariais por promoção/progressão/evolução funcional.
  - Diferenças salariais entre as posições na tabela salarial (interstícios), a depender do modelo adotado.
- Analisar:
  - Composição da remuneração (salário base e/ou gratificações).
  - Avaliar possibilidades de incorporação das gratificações e abonos salariais.

7. Transição entre um plano e outro

- Na montagem de um novo plano, é importante se levar em conta os planos de cargos que estão em vigor, avaliando e resolvendo todos os problemas de enquadramento já existentes do plano anterior.
- Então, definir:
  - Direito à opção ao novo plano.
  - Regras e prazos para opção ou não-opção, e possibilidades de opção após os prazos estabelecidos.
  - Regras para participação na nova tabela salarial (relacionadas ao salário atual, tempo no cargo, tempo na ocupação/função, tempo de profissão, evolução funcional já percorrida etc.).
  - Tempo mínimo para a 1ª evolução funcional no novo plano.
  - No caso de alterações de jornada, as regras de transição de uma jornada para outra.
- Verificar se todos os trabalhadores/funcionários do plano anterior podem optar pelo novo plano ou há alguma restrição (por exemplo, funcionários afastados para tratamento médico, gestantes etc.), indicando possibilidades e prazos especiais para opção.
- Definir também:
  - Regras para o enquadramento dos aposentados no novo plano, garantindo as

mesmas condições e benefícios dos que estão na ativa.

- Regras para incorporação de admitidos em cargos de provimento não-efetivo, em caráter emergencial, estáveis e não-estáveis etc.

Administração Pública no Brasil e Planos de Carreiras Negociados: Experiências Selecionadas

O Plano de Carreiras e Salários (PCS) ou Plano de Carreiras, Cargos e Salários (PCCS) é parte da gestão de recursos humanos, e se constitui em conjunto de regras e normas, regulamentadas em lei, portaria e decretos.

Para os gestores, um PCCS traz, em seu escopo principal, a consolidação das políticas e ações administrativas, e pode proporcionar maior flexibilidade e aumento do grau de responsabilidade, vinculados à avaliação de desempenho e qualificação funcional.

Para os servidores e seus sindicatos um PCCS significa oportunidade de coibir o abuso das funções gratificadas, garantir a manutenção da curva salarial, ou seja, manter inalterada a valorização relativa que separa os diversos cargos, garantir a ascensão funcional, e aperfeiçoamento e qualificação permanentes para os servidores.

Com essas distintas visões e objetivos, os Planos de Carreiras, Cargos e Salários têm se tornado ponto crítico e, na maioria das vezes, questões-chave na relação entre Estado e funcionalismo público.

Nos próximos capítulos, abordaremos quatro experiências de negociação de Planos de Carreiras, Cargos e Salários na administração pública, abrangendo as esferas administrativas federal, estadual e municipal: Plano de Carreiras dos Cargos Técnicos-administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino, negociado entre a Fasubra e o governo federal; o projeto de lei das diretrizes nacionais para a instituição de planos de carreiras no Sistema Único de Saúde - SUS, elaborado por uma comissão especial, no âmbito da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS; o Plano de Carreira dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Minas Gerais, para o qual o Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais - Sind-UTE e os professores e professoras do Estado de Minas Gerais realizaram intenso processo de mobilização; e o Plano de Carreiras, Cargos e Salários, implantado na Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP, negociado com os sindicatos a partir de um Sistema de Negociação Permanente - SINP.

Capítulo 3

Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino

Reivindicação antiga da categoria — as discussões vêm desde meados dos anos 90 —, o plano de carreira dos técnico-administrativos em educação foi instituído pela Lei nº11091/2005, publicada no Diário Oficial da União em 13 de janeiro de 2005, após greve de mais de dois meses.

A Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras – Fasubra representa, em nível nacional, o conjunto de sindicatos a ela filiados, representantes dos trabalhadores das instituições de ensino superior. Representa, assim, o conjunto da categoria frente às entidades e instituições privadas ou públicas, das esferas federal, estadual e municipal.

A Fasubra, representando os profissionais técnico-administrativos em educação das instituições federais de ensino, faz parte da Mesa Nacional de Negociação Permanente instituída pelo governo federal. A Federação havia apresentado ao governo proposta de reestruturação de carreira, a partir da qual foi criado um grupo de trabalho constituído por representantes dos ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Fasubra. O objetivo desse grupo era elaborar conjuntamente uma proposta de plano de carreira, cargos e salários.

A negociação entre a Fasubra e o governo federal, realizada ponto a ponto a partir da proposta apresentada, resultou no Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação.

O Plano de Carreira dos servidores do ensino público federal atingiu cerca de 150 mil servidores ativos, aposentados e pensionistas, das 194 instituições federais de ensino do país e significou aumento de 32% a 116% nos salários.

O piso salarial dos servidores técnico-administrativos passou de R$ 452 para R$ 701. Segundo a Fasubra, a maioria dos servidores beneficiados pelo plano de carreira teve o salário corrigido de aproximadamente R$ 700 para R$ 1.500.

Além de nova tabela de vencimentos – reestruturação de cargos e salários, os servidores das instituições federais de ensino incorporaram aos salários anteriores[4] as duas gratificações que recebiam — Gratificação Temporária e Gratificação de Apoio Técnico-Administrativo.

A possibilidade de ascensão profissional, defendida pela Fasubra, com trânsito entre os níveis funcionais/ocupacionais, por concurso interno e a depender da disponibilidade de vagas, não foi contemplada no resultado das negociações.

Princípios Adotados

Os Princípios e Diretrizes do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação são:

1. Natureza do processo educativo, função social, e objetivos do Sistema Federal de Ensino;
2. Dinâmica dos processos de pesquisa, de ensino, de extensão e de administração, e as competências específicas decorrentes;
3. Qualidade do processo de trabalho;
4. Reconhecimento do saber não instituído resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, de pesquisa e de extensão;
5. Vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições;
6. Investidura em cada cargo condicionada a aprovação em concurso público;
7. Desenvolvimento do servidor, vinculado aos objetivos institucionais;
8. Garantia de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal;
9. Avaliação do desempenho funcional dos servidores, como processo pedagógico, realizada mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários;
10. Oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência, respeitadas as normas específicas de cada função.

Estrutura da Carreira

A carreira dos profissionais técnico-administrativos em educação, que antes possuía 13 níveis, passou a ter cinco níveis de classificação: A, B, C, D e E. O nível de classificação é o conjunto de cargos de mesma hierarquia, classificados a partir do requisito de escolaridade, nível de responsabilidade, conhecimentos, habilidades

[4] O anuênio (20% do salário) incide somente sobre o salário-base. Com a incorporação o salário-base fica maior e essa gratificação também.

específicas, formação especializada, experiência, risco e esforço físico para o desempenho de suas atribuições.

Em cada nível atual de classificação existem quatro níveis de capacitação: I, II, III e IV. Por nível de capacitação entende-se a posição do servidor público na Matriz Hierárquica dos Padrões de Vencimento, assumida em decorrência de capacitação profissional para o exercício das atividades do cargo, realizada após o ingresso.

O Plano possui 39 padrões de vencimentos básicos[5], justapostos com intervalo de um padrão entre os níveis de capacitação e dois padrões entre os níveis de classificação. A diferença percentual entre os padrões é constante.

Plano de Desenvolvimento de Pessoal

O ingresso nos cargos ocorre no padrão inicial do 1º nível de capacitação, do respectivo nível de classificação, por concurso público de provas ou de provas e títulos, observadas a escolaridade e a experiências necessárias.

O desenvolvimento do servidor na carreira dar-se-á, exclusivamente, pela mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento mediante, respectivamente, Progressão por Capacitação Profissional ou Progressão por Mérito Profissional.

A Progressão por Capacitação Profissional ocorre com a mudança de nível de capacitação, no mesmo cargo e nível de classificação. A progressão é alcançada quando o servidor obtém certificação em programas de capacitação, compatíveis com o cargo ocupado, o ambiente organizacional e com carga horária mínima exigida, respeitado o interstício de 18 meses entre uma progressão e outra.

A Progressão por Mérito Profissional ocorre com a mudança para o padrão de vencimento imediatamente subseqüente, a cada dois anos de efetivo exercício, desde que o servidor apresente os resultados previstos em um programa de avaliação de desempenho, observado o respectivo nível de capacitação.

Segundo o Plano negociado, cada degrau de ascensão na carreira representa aumento salarial de 3%.

O plano instituiu também incentivo à qualificação para o servidor público que possuir educação formal superior à exigida para o cargo do qual é titular. O direito a esse incentivo ocorre após quatro anos de efetivo exercício no cargo; os percentuais previstos a título de incentivo à qualificação não são acumuláveis, ou seja, os percentuais não se somam uns aos outros, ao longo do tempo, na incidência nos salários, mas serão incorporados aos respectivos proventos de aposentadoria e pensão.

[5] Padrão de vencimento é a posição do servidor na escala de vencimento da carreira em função do nível de capacitação, cargo e nível de classificação.

Os Planos de Desenvolvimento Institucional de cada Instituição Federal deverão conter um Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento e um Programa de Avaliação de Desempenho.

Garantia de Acompanhamento

Foi criada também uma Comissão Nacional de Supervisão do Plano de Carreira, vinculada ao Ministério da Educação, com a finalidade de acompanhar, assessorar e avaliar a implementação da lei. A comissão é composta, paritariamente, por representantes do Ministério da Educação, dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior – IFES e entidades sindicais representantes da categoria.

Capítulo 4

Plano de Carreiras, Cargos e Salários no Sistema Único de Saúde

Em abril de 2004 foi constituída comissão especial, no âmbito da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS – MNNP-SUS[6], com a tarefa de elaborar proposta de diretrizes orientadoras de Plano PCCS – SUS, a ser encaminhada à MNNP-SUS e depois para o Legislativo na forma de projeto de lei.

A comissão especial trabalhou durante dois anos e meio e foi composta por representantes dos Ministérios da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fundação Nacional de Saúde – Funasa; do Conselho Nacional de Secretários da Saúde – Conass; do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – Conasems; do Conselho Nacional de Saúde –CNS; da Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas e por representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Seguridade Social – CNTSS; da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS; da Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Previdência e Assistência Social – FENASPS; da Federação Nacional dos Médicos - Fenam; da Federação Nacional dos Enfermeiros – Fenafar; da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público – CONDSEF; da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras – Fasubra; da Federação Nacional dos Assistentes Sociais; da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal – Confetam e da Federação Interestadual dos Odontologistas – FIO.

Princípios Adotados

1. Universalidade dos planos de carreiras, ou seja, os planos deverão abarcar todos os trabalhadores dos diferentes órgãos e instituições integrantes do Sistema Único de Saúde.

[6] A Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS – MNNO-SUS foi instituída com base nas Resoluções 52, 229 e 331, do Conselho Nacional de Saúde, nos termos estabelecidos em seu Regimento Institucional (RI), aprovado em 5 de agosto de 2003.

2. Equivalência dos cargos ou empregos, compreendendo a correspondência dos cargos criados nas três esferas de governo no que se refere à denominação, à natureza das atribuições e à qualificação exigida para o seu exercício.
3. Concurso público de provas ou de provas e títulos como única forma de ingresso no serviço, para o exercício de cargo ou emprego e acesso à carreira.
4. Mobilidade, ou seja, garantia de trânsito do trabalhador do SUS pelas diversas esferas de governo, sem perda de direitos e da possibilidade de desenvolvimento na carreira.
5. Flexibilidade, garantindo permanente adequação do plano de carreiras às necessidades do SUS.
6. Gestão partilhada das carreiras, ou seja, garantia da participação dos trabalhadores, por meio de mecanismos legitimamente constituídos, na formulação e gestão do seu respectivo plano de carreira.
7. As carreiras como instrumento de gestão integrado ao planejamento e ao desenvolvimento organizacional.
8. Educação permanente.
9. Avaliação de desempenho, focado no desenvolvimento profissional e institucional.
10. Compromisso solidário entre gestores e trabalhadores em favor da qualidade dos serviços, do profissionalismo e da adequação técnica do profissional às necessidades dos serviços de saúde.

Estrutura das Carreiras

As carreiras serão estruturadas em cargos ou empregos, classes e padrões de vencimentos ou de salários.

Cargos ou empregos estruturantes:

1. Assistente em Saúde – compreende as categorias profissionais cujas atribuições exigem nível de educação básica, completo ou incompleto, profissionalizante ou não.
2. Especialista em Saúde – compreende as categorias profissionais cujas atribuições exigem nível de escolaridade mínimo correspondente ao ensino superior.

As classes são divisões que agrupam, dentro de determinado cargo ou emprego, as atividades com níveis similares de complexidade. Assim, o cargo ou emprego de Assistente de Saúde e Especialista deverá ser estruturado em, no mínimo, quatro classes.

O desenvolvimento na carreira se dará por meio da promoção e progressão. Promoção é a passagem do trabalhador de uma classe para a outra, no mesmo cargo ou emprego, mediante o cumprimento de interstício e atendimento de requisitos de forma-

ção, qualificação ou experiência profissional. Progressão é a passagem do trabalhador de um padrão de vencimento ou de salário2, na mesma classe, por mérito, mediante resultado satisfatório obtido em avaliação periódica de desempenho, e por tempo de serviço, mediante o cumprimento de requisito de tempo de efetivo exercício no cargo.

Os padrões de vencimentos ou de salários a serem fixados deverão estabelecer uma diferença percentual constante entre um padrão e o seguinte em toda a tabela. A relação entre o primeiro e o último padrão de vencimento ou salário da carreira deve assegurar a valorização social do trabalho e fortalecimento das equipes. Garante ainda a correspondência mínima do menor padrão de vencimento ou salário ao valor do salário mínimo.

Plano de Desenvolvimento de Pessoal

No âmbito dos planos de carreiras serão inseridos Planos Institucionais de Desenvolvimento de Pessoal, com programa de qualificação e programa de avaliação de desempenho.

O programa institucional de qualificação terá que propiciar o desenvolvimento integral do cidadão trabalhador e a otimização da capacidade técnica dos trabalhadores.

O programa institucional de avaliação de desempenho deverá constituir-se em um processo pedagógico e participativo, e os instrumentos utilizados serão estruturados com objetividade, precisão, validade, legitimidade, publicidade e adequação aos objetivos, métodos e resultados definidos no plano de carreiras. Está assegurado ao trabalhador o direito de recurso caso discorde do resultado da avaliação.

Garantia de Acompanhamento

De forma a garantir a gestão partilhada e o permanente aperfeiçoamento das carreiras, os gestores instituirão comissões paritárias de carreiras, compostas por representantes de gestores e de trabalhadores da esfera governamental de contratação, que terão as seguintes atribuições:

1. Propor anteprojeto de lei do plano de carreira.
2. Acompanhar e avaliar, periodicamente, a implantação dos planos de carreiras.
3. Propor ações para o aperfeiçoamento dos planos de carreiras ou para adequá-los à dinâmica própria do SUS.

Capítulo 5

Plano de Carreira dos Profissionais de Educação Básica do Estado de Minas Gerais

Em 1990, depois de enfrentar sucessivos governos e realizar sete greves, a luta e a mobilização da União dos Trabalhadores de Ensino – UTE indicaram a necessidade de unificação das entidades dos trabalhadores em educação de Minas Gerais. A UTE junta-se à Associação de Orientadores Educacionais de Minas Gerais - AOEMIG, Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública de Belo Horizonte - Sintep, Sindicato dos Profissionais da Educação Pública de Minas Gerais - Sinpep[8], e Associação de Diretores e Vices de Escolas Municipais de Belo Horizonte – ADVEM, e realiza, dos dias 15 a 18 de agosto, um Congresso no qual essas entidades se fundem, dando origem ao Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais - Sind-UTE.

O Sind-UTE é o principal representante dos trabalhadores da educação no Estado de Minas Gerais e interlocutor da categoria frente ao governo estadual, e defende que Plano de Carreira deve ser instrumento que:

> ... garanta a profissionalização, a valorização de todos/as aqueles/as que se dedicam ao trabalho pedagógico e administrativo do processo educativo escolar e promova a melhoria da qualidade social da educação. O Plano de Carreira deve garantir a profissionalização, tendo como princípio o processo educativo escolar que tem suas especificidades e, portanto, exige profissionais habilitados/as e capacitados/as para lidarem com tais variáveis. Deve garantir a valorização na medida em que estabelece critérios e mecanismos de ingresso, de promoção na carreira e de formação em serviço. A carreira, piso salarial profissional e políticas de formação são condições e pressupostos indissociáveis e determinantes na orientação e na consistência da qualidade social da educação (Sind-UTE. 2004).

[8] Padrão de vencimento ou de salário é o conjunto formado pela referência numérica e o seu respectivo valor.

Os princípios que orientaram o Sind-UTE na construção do Plano de Carreira são unidade, valorização, gestão democrática e ação coletiva, e qualidade na educação.

No entanto, a Lei 15.293, sancionada pelo governador do Estado de Minas Gerais em 5 de agosto de 2004, instituiu as carreiras dos profissionais de Educação Básica, mas não tratou dos salários. Um ano depois, a Lei 15.784, sancionada pelo governador em 28/10/2005, estabeleceria as tabelas de vencimentos das carreiras dos profissionais da educação básica do Estado de Minas Gerais, forma dos reajustes, e disporia ainda sobre as vantagens temporárias incorporadas – VTI, e sobre o posicionamento dos servidores nas respectivas carreiras. Essa lei prevê o reajuste de 5% do valor básico dos salários a partir de 1º julho de 2006. Esse valor, entretanto, será descontado da VTI no caso dos servidores que continuarem recebendo a vantagem.

Princípios Adotados

A estruturação das carreiras dos Profissionais de Educação Básica tem como princípios fundamentais:

1. A valorização do profissional da educação, observados:
- a unicidade do regime jurídico;
- a manutenção de sistema permanente de formação continuada, acessível a todo servidor, com vistas ao aperfeiçoamento profissional e à ascensão na carreira;
- o estabelecimento de normas e critérios que privilegiem, para fins de promoção e progressão na carreira, o desempenho profissional e a formação continuada do servidor, preponderantemente sobre o seu tempo de serviço;
- a remuneração compatível com a complexidade das tarefas atribuídas ao servidor e o nível de responsabilidade dele exigido para desempenhar com eficiência as atribuições do cargo que ocupa;
- a evolução do vencimento básico, do grau de responsabilidade e da complexidade de atribuições, de acordo com o grau e o nível em que o servidor esteja posicionado na carreira.
2. A humanização da educação pública, observada a garantia de:
- gestão democrática da escola pública;
- oferecimento de condições de trabalho adequadas.
3. O atendimento ao Plano Decenal da Educação Pública Estadual e, em cada unidade escolar, aos respectivos planos de desenvolvimento pedagógico e institucional.
4. A avaliação periódica de desempenho individual como requisito necessário para o desenvolvimento na carreira por meio de promoção e progressão, com valorização do desempenho eficiente das funções atribuídas à respectiva carreira.

Estrutura das Carreiras

Os mais de 50 cargos anteriormente existentes foram transformados em oito carreiras instituídas pelo plano. Cada carreira possui níveis e graus de classificação e jornadas de trabalho específicas, como podemos ver no quadro a seguir:

A LEI 15.293/2004 INSTITUIU OITO CARREIRAS DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CARREIRAS	QUANTIDADE DE NÍVEIS	QUANTIDADE DE GRAUS	JORNADA DE TRABALHO
Professor da Educação Básica	6	15	24 horas
Especialista da Educação Básica (orientador e supervisor)	4	15	24 ou 40 horas
Analista da Educação Básica	5	15	30 ou 40 horas
Assistente Técnico da Educação Básica	4	15	30 ou 40 horas
Assistente Técnico Educacional	4	15	30 ou 40 horas
Analista Educacional	5	15	24, 30 ou 40 horas
Assistente de Educação	4	15	30 ou 40 horas
Auxiliar de Serviços da Educação Básica	3	15	30 ou 40 horas

Fonte: Elaboração dos autores – Fonte primária: Sind-UTE – Edição Especial: Plano de Carreira e Tabelas Salariais – Julho 2006.

Plano de Desenvolvimento de Pessoal

O ingresso em cargo de carreira depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, e dar-se-á no primeiro grau do nível correspondente à escolaridade exigida. O desenvolvimento do servidor na carreira dar-se-á, exclusivamente, mediante progressão ou promoção.

A progressão será concedida automaticamente, cumpridos os requisitos legais, enquanto a promoção deverá ser requerida pelo servidor.

Progressão é a passagem do servidor do grau em que se encontra para o grau subseqüente no mesmo nível da carreira a que pertence. Fará jus à progressão o servidor que:

1. encontrar-se em efetivo exercício;
2. tiver cumprido o interstício de dois anos de efetivo exercício no mesmo grau; e
3. tiver recebido duas avaliações de desempenho individual satisfatório desde a sua última progressão.

Promoção é a passagem do servidor de um nível para o imediatamente superior, na mesma carreira a que pertence. Para poder requerer a promoção o servidor deverá cumprir os seguintes requisitos:

1. encontrar-se em efetivo exercício;

2. ter cumprido o interstício de cinco anos de efetivo exercício no mesmo nível;
3. ter recebido cinco avaliações de desempenho individual satisfatórias, desde a sua promoção anterior; e
4. comprovar a titulação mínima necessária.

Poderá também ocorrer progressão ou promoção com a redução ou supressão do interstício previsto e da quantidade requerida de avaliações de desempenho individual, no caso de formação complementar ou superior àquela exigida para o nível ocupado pelo servidor, que tenha obtido avaliação positiva em atividades de formação continuada ou de desenvolvimento profissional promovidas pela Secretaria de Educação.

São duas as principais mudanças em relação às regras anteriores: o aumento do interstício de três para cinco anos e a vinculação da promoção e progressão à avaliação de desempenho. Uma observação importante é de que o servidor perderá o direito à promoção e progressão, sem sofrer qualquer punição disciplinar ou afastar-se das funções específicas do cargo.

DO ESTATUTO DO MAGISTÉRIO AO PLANO DE CARREIRAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

QUADRO COMPARATIVO – CRITÉRIOS DE EVOLUÇÃO FUNCIONAL

LEI 7.109/77 (ESTATUTO DO MAGISTÉRIO)	LEI 15.293 DE 05/08/2004 E LEI 15.784 DE 28/10/05 (QUADRO DA EDUCAÇÃO)
Acesso de três em três anos => suspenso pelo governo sob alegação de inconstitucionalidade.	Pagamento por habilitação => mudança de nível por promoção - se dará de cinco em cinco anos, mediante cinco avaliações positivas de desempenho. De um nível para outro haverá um acréscimo de 22% no vencimento básico (V.B.)
	Promoção por escolaridade adicional => Pode-se diminuir o tempo e o número de avaliações para mudança de nível, sempre que o servidor adquirir escolaridade adicional (superior à que o servidor possui).
Progressão horizontal (suspensa pelo governo) => Apuração de efetivo exercício de quatro em quatro anos, bem como da avaliação de desempenho, na forma do regulamento.	Progressão: Mudança de grau (letra) => se dará de dois em dois anos, com duas avaliações positivas de desempenho. O percentual de um grau para outro é de 3%.

Fonte: Sind-UTE: http://www.sindutemg.org.br/, acesso em 10/05/2007.

Garantia de Acompanhamento

Não está previsto na lei nenhum mecanismo que garanta a participação e acompanhamento da representação de trabalhadores na implementação do plano de carreiras.

Considerações

O Sind-UTE e os professores e professoras do Estado de Minas Gerais realizaram intenso processo de mobilização para alterar pontos do projeto de lei do plano de carreiras durante a tramitação na Assembléia Legislativa. Apesar disso, mesmo considerando alguns avanços importantes, a lei aprovada pela Assembléia não contemplou todas as reivindicações defendidas pelos trabalhadores em educação.

Um dos pontos de discordância foi em relação à jornada de trabalho: enquanto a lei estabelece jornada de 18 horas de regência e 6 horas para desenvolvimento de atividades de planejamento, preparação e avaliação do trabalho didático-pedagógico (4 horas individuais e 2 horas com os pares), os trabalhadores defendiam 16 horas de regência e 6 horas para o desenvolvimento do projeto pedagógico.

Outros pontos de discordância entre o Sind-UTE e o governo mineiro se referem aos critérios de promoção (mudança de nível) e de progressão funcional (mudança de grau). O fato de a promoção (com acréscimo de 22% no salário) ocorrer somente de cinco em cinco anos, mediante requerimento, ou seja, depende de processo burocrático, no mais das vezes moroso, e depender de pelo menos cinco avaliações satisfatórias de desempenho, exclui a possibilidade dos trabalhadores alcançarem promoção tão logo obtenham titulação. A progressão funcional, por sua vez, possível a cada dois anos, exigirá duas avaliações satisfatórias de desempenho para acréscimo de 3% nos salários. No quadro abaixo, um professor da educação básica ingressante na carreira levaria, se todas as avaliações forem satisfatórias, sete anos para perceber, no máximo, 25% de aumento salarial, decorrentes da evolução na carreira. No entanto, esse prazo passa para dez anos, considerando que o estágio probatório no serviço público mineiro é de três anos! Somente após o cumprimento do estágio probatório o servidor, concursado anteriormente, estará efetivamente investido no cargo, e a partir de então começará a sua progressão funcional.

Ressalte-se que o Informativo Especial do Sind-UTE, de 07/11/2005, explicita os vencimentos dos servidores. Lá estão os salários antes e depois da aprovação do Plano de Carreira. Por exemplo, os professores da educação básica, antes da aprovação do Plano, recebiam pela jornada básica de trabalho salário mensal de R$ 200. Com a aprovação do Plano, passaram a receber R$ 305, e o maior salário, no topo da carreira, passou de R$ 457,63 para R$ 675,68. Para os auxiliares de

educação básica, passou-se, numa jornada de 40 horas semanais, de salário mensal de R$ 200 para o valor de R$ 300. No topo da carreira desses profissionais, os vencimentos passaram de R$ 464,22 para R$ 553,61.

Trata-se de flagrante desequilíbrio entre possibilidades formais de evolução nas carreiras e condições objetivas de evolução e valorização profissional, pois a remuneração do trabalho é baixíssima, e os prazos para as evoluções funcionais iniciais são desproporcionais.

Além de todos esses agravantes, a política de avaliação de desempenho implementada pelo governo do Estado de Minas está vinculada ao projeto político-pedagógico de cada escola. Ou seja, a avaliação de desempenho proposta pode se tornar instrumento discricionário a depender de quem avalia, para o que avalia e como avalia. Faltam também, à avaliação de desempenho proposta, segundo a posição do Sind-UTE, a transparência e a democracia necessárias a processos dessa natureza.

Capítulo 6

O Caso da Prefeitura Municipal de São Paulo e as Carreiras de Nível Básico e Médio

Em 6 de fevereiro de 2002 foi assinado entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e o conjunto de entidades sindicais do município o convênio que instaura o Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo – SINP, com o objetivo de, por meio de metodologia participativa, "promover política conjugada de democratização das relações de trabalho com a valorização dos servidores públicos e a eficiência dos serviços prestados à população", mediante a instituição de metodologia de negociação de conflitos e demandas que interfiram na qualidade e eficiência dos serviços prestados.

O Sistema de Negociação envolve e tem impactos sobre (além da administração do município de São Paulo e dos sindicatos municipais, em torno de 160 mil servidores públicos) conselhos municipais, o Poder Legislativo, instituições e organizações sociais e 10 milhões de usuários.

O SINP está estruturado em Mesas de Negociação. Há Mesa Central, Mesas Setoriais e Mesas Regionais ou Locais. Da Mesa Central de Negociações do SINP participam, do lado do governo, as Secretarias de Gestão Pública, Finanças, Governo, Educação e Saúde; e do lado sindical participam: Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo – Sindsep/SP; Sindicato dos Médicos de São Paulo – Simesp; Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo – Sinpeem; Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo – Aprofem; Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo – Sinesp; Federação das Associações Sindicais e Profissionais dos Servidores da Prefeitura Municipal de São Paulo – FASP; Sindicato dos Agentes Vistores e Agentes de Apoio Fiscal de São Paulo – Savim; e Associação dos Servidores Municipais de São Paulo – ASMSP.

As Mesas de Negociação têm também instâncias deliberativas com poder decisório e instâncias consultivas com poder moderador

- Das instâncias deliberativas participam as bancadas do governo e sindical. Das

instâncias consultivas participam a Câmara Municipal, os Conselhos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos - Dieese, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, a Fundação Getúlio Vargas - FGV, a Universidade de São Paulo - USP, a Ouvidoria Municipal e ombudsman.

No final do ano de 2002 iniciaram-se os debates sobre um novo Plano de Carreiras, Cargos e Salários na Prefeitura de São Paulo, com a apresentação de uma proposta para os trabalhadores do nível básico, elaborada pela Consultoria da Fundação Getúlio Vargas - GV Consult. Nessa proposta surge o conceito de Cargo Largo, ampliando-se a flexibilidade dos cargos instituídos no PCCS da década de 1990 (que já traziam o perfil largo).

Os debates ocorreram por intermédio do Sistema de Negociação Permanente, ou seja, em mesas de negociação que se reuniram, debateram e negociaram em cerca de 12 meses, e concluíram o trabalho com a publicação da lei nº13.652, de 25 de setembro de 2003, que "dispõe sobre a adoção de medidas destinadas à valorização dos servidores públicos municipais, introduz alterações na legislação de pessoal do Município de São Paulo e dá outras providências."

Foi então instituída a carreira de servidores de nível básico, composta de cargos multifuncionais de Agente de Apoio, mediante a transformação dos cargos dos Quadros Profissionais de Nível Básico, anteriormente existentes, conforme tabela a seguir:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO - CARGOS DE NÍVEL BÁSICO

SITUAÇÃO ANTERIOR À LEI 13.652 *Quadros Profissionais* *Cargos / Funções*	SITUAÇÃO ATUAL *Nova Carreira - Cargos Multifuncionais de Agente de Apoio*
Auxiliar de Serviços de Saúde	Auxiliar em Saúde
Atendente de Enfermagem	Atendente de Enfermagem
Auxiliar de Apoio Administrativo	Apoio de Enfermagem
Agente da Administração	Apoio Administrativo
Encadernador	
Ascensorista	Ascensorista
Agente de Copa	Cozinha / Copa
Motorista	Transporte
Oficial de Obras	Obras, Conservação de Áreas e vias públicas, Contrução E Limpeza Pública
Oficial de Manutenção	
Oficial de Máquinas e Equipamentos	
Agente de Desenvolvimento Urbano	
Salva-Vidas	Portaria / Zeladoria / Vigilância
Motorista	Serviços Gerais

Foram atingidos nessa reestruturação 50 mil servidores públicos municipais.

Aprovado então o Plano de Carreiras, Cargos e Salários do nível básico, foram iniciados os debates do PCCS para o nível médio, que se estenderam até a publicação da lei 13.748, de 16 de janeiro de 2004. A lei cria para o nível médio dois cargos: Assistente de Gestão de Políticas Públicas e Assistente de Suporte Técnico, como se pode ver abaixo:

NÍVEL MÉDIO		
SITUAÇÃO ANTERIOR	SITUAÇÃO ATUAL	
Cargos / Função	*Nome do Cargo*	*Novas Atribuições*
Auxiliar Técnico-Administrativo - ATA	Assistente de Gestão de Políticas Públicas	Gestão Administrativa
Auxiliar Técnico - Administrativo - Telecomunicações		Políticas Públicas
Auxilar de Biblioteca		Atendimento
Auxiliar Técnico de Cadastro de Imóveis		Gestão Urbana
Auxiliar Técnico de Desenvolvimento - Desenho		
Auxiliar de Astronomia		Socioeducativa
Orientador Social		
Técnico de Desenvolvimento - Agrimensura		Suporte Técnico e Infra-estrutura
Técnico de Desenvolvimento - Eletrotécnica		Suporte Técnico à Gestão Pública
Técnico de Contabilidade		Suporte Técnico Especializado

A segunda reestruturação atingiu cerca de 15 mil servidores. A reestruturação do nível médio não incluiu os trabalhadores da saúde e da educação no conceito de cargos largos. Nas duas reestruturações, foi negociado que só se transita entre funções com a comprovação da devida qualificação.

De modo sintético, podemos dizer que o processo de negociação resultou em um Plano de Carreiras, Cargos e Salários para Agentes de Apoio, que respeitou os seguintes procedimentos:

1. Fim dos quadros por secretarias e implantação do Quadro Único

   A aglutinação dos trabalhadores do nível básico dos Quadros dos Profissionais da Saúde (QPS), de Educação (QPE), da Administração (QPA), de Desenvolvimento Urbano (QPDU) e da Cultura, Esporte e Lazer (QPCEL), com a criação de um Quadro Único de Pessoal.

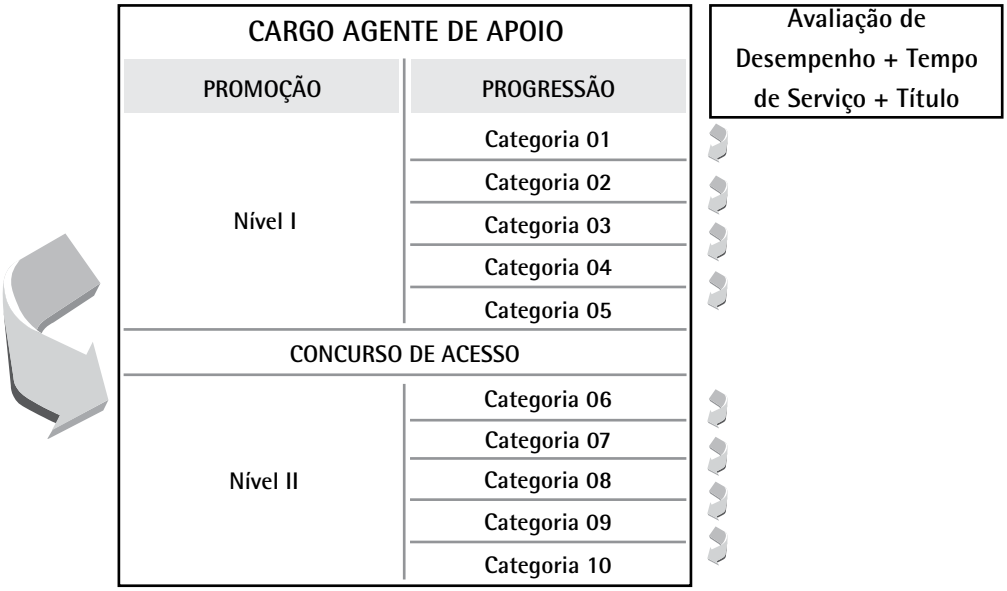
2. Criação do cargo de Agente de Apoio - o chamado Cargo Largo
   A transformação dos cargos anteriores em um único cargo multifuncional denominado Agente de Apoio, que aglutina atribuições semelhantes e estabelece como elemento diferenciador entre funções o conceito de competências.

3. Carreira
   Criação de uma nova carreira de Agente de Apoio, dividida em dois níveis (I e II), com cinco categorias cada, em substituição às quatro categorias e cinco graus dos diversos Quadros dos Profissionais anteriores.

4. Evolução Funcional
   Substituição dos mecanismos de evolução (por tempo e mérito) pela avaliação de desempenho (progressão dentro das categorias) e concurso de acesso (promoção entre níveis).
   A evolução por graus (horizontal/letras) desaparece e, com ela, qualquer perspectiva de evolução que tivesse o tempo de serviço como elemento central.
   Garante-se que o processo de progressão (evolução nas categorias) acontecerá a cada dois anos e que a promoção (evolução nos níveis) ocorrerá sempre que o nível superior – II tiver pelo menos 5% de postos vagos.

5. Enquadramento (acomodação):
   O nível I da carreira deve acomodar 60% dos Agentes de Apoio e o nível II, 40%, dependendo da disponibilidade financeira.
   Com relação à migração dos antigos Quadros Profissionais da Prefeitura Municipal para o novo Plano de Cargos e Salários, a proposta estabelece as regras a seguir:
   a) Enquadramento, por evolução funcional, na carreira atual (Quadros Profissionais), mediante contagem de tempo de efetivo exercício do servidor na carreira, apurado até 31 de dezembro de 2002, considerando-se os critérios e demais condições estabelecidas nas leis que organizaram os Quadros de Profissionais.
   b) Enquadramento nas Categorias do Nível I ou II da nova carreira de Agente de Apoio, mediante contagem de tempo de efetivo exercício, na carreira, apurado até 31 de dezembro de 2002.

A estrutura da tabela salarial do cargo de Agente de Apoio ficou com a seguinte configuração:



O Plano de Carreiras, Cargos e Salários englobou, também, os cargos de nível médio de Assistente de Gestão de Políticas Públicas e de Assistente de Suporte Técnico, e respeitou os seguintes procedimentos:

1. Fim dos quadros por secretarias e implantação do Quadro Único
   A aglutinação dos trabalhadores do nível médio dos Quadros dos Profissionais da Administração (QPA), de Desenvolvimento Urbano (QPDU) e da Cultura, Esporte e Lazer (QPCEL), com a criação de um Quadro Único de Pessoal.
2. Criação dos cargos de Assistente de Gestão de Políticas Públicas e Assistente de Suporte Técnico, definindo como "cargo largo".
   A transformação dos atuais cargos em dois grandes cargos multifuncionais: Assistente de Gestão de Políticas Públicas e Assistente de Suporte Técnico, que aglutinam atribuições semelhantes e têm como elemento diferenciador entre as funções o conceito de competências.
3. Carreira
   Criação de nova carreira de Assistente de Gestão de Políticas Públicas e Assistente de Suporte Técnico, divididas em dois níveis (I e II), com dez categorias no Nível I e cinco categorias no Nível II, em substituição às quatro categorias e cinco graus anteriores, dos diversos Quadros Profissionais.
4. Evolução Funcional
   Substituição dos atuais mecanismos de evolução (por tempo e mérito) pela avaliação de desempenho (progressão dentro das categorias) e concurso de promoção e

elevação da educação formal (ensino superior).

A evolução por graus (horizontal/letras) desaparece e, assim, qualquer tipo de evolução que tenha o tempo de serviço como elemento central.

Garante-se que o processo de progressão (evolução nas categorias) acontecerá a cada dois anos, e a promoção (evolução nos níveis) ocorrerá sempre que o nível II tiver pelo menos 5% de postos vagos.

5. Enquadramento (acomodação)

Com relação à migração dos Quadros Profissionais para as novas carreiras, foram adotadas as seguintes regras:

Enquadramento, por evolução funcional, na carreira atual, mediante contagem de tempo de efetivo exercício do servidor na carreira, apurado até 31 de dezembro de 2002, considerando-se os critérios e demais condições estabelecidos nas leis que organizaram os atuais Quadros de Profissionais (QPs).

A estrutura da tabela salarial para Assistente de Gestão de Políticas Públicas e Assistente de Suporte Técnico ficou com a seguinte configuração:

CARGOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS E ASSISTENTE DE SUPORTE		Avaliação de Desempenho + Tempo de Serviço + Título
PROMOÇÃO	PROGRESSÃO	
Nível I	Categoria 01	
	Categoria 02	
	Categoria 03	
	Categoria 04	
	Categoria 05	
	Categoria 06	
	Categoria 07	
	Categoria 08	
	Categoria 09	
	Categoria 10	
POR CONCURSO DE PROMOÇÃO E FORMAÇÃO UNIVERSITÁRIA E SE ENCONTRAR PELO MENOS NA CATEGORIA 5		
Nível II	Categoria 01	
	Categoria 02	
	Categoria 03	
	Categoria 04	
	Categoria 05	

O Plano de Carreiras, Cargos e Salários para os trabalhadores de nível médio não foi tão controverso e possibilitou alguns ganhos, tais como:

- elevação do padrão inicial dos cargos de nível médio para R$ 630;
- incorporação dos técnicos de contabilidade no cargo de assistente de suporte técnico (carreira de nível médio técnico); em uma primeira proposta essa possibilidade estava descartada;
- diminuição da carreira do nível médio de três para dois níveis, e de 20 para 15 categorias;
- direito a concorrer no concurso de acesso para o nível 2 a partir da categoria 5 do nível 1 (a proposta inicial era estar na categoria 10 para a passagem de nível);
- aumento do intervalo entre categorias em cada nível, de 5,2% para 6,5%;
- aumento do intervalo entre o nível 1 e 2 de 5,2% para 15,8%;
- diminuição do tempo para integração nas novas tabelas, de três anos para 2,5 anos (nível 1) e dois anos (nível 2);
- integração dos cargos de nível médio técnico no cargo de Assistente de Gestão de Políticas Públicas a partir da categoria 6 do nível I;
- para quem for integrado ao nível 2 e possuir nível superior completo; a integração ocorre na referência imediatamente superior àquela conquistada por tempo na carreira.

Apresentamos a seguir um quadro resumo das vantagens e desvantagens do cargo largo na Prefeitura de São Paulo:

CARGO LARGO - VANTAGENS E DESVANTAGENS

VANTAGENS	DESVANTAGENS
• Maior flexibilidade nas funções e conseqüentemente maior agilidade na administração dos recursos humanos; • Resolução dos problemas de desvio de função na Prefeitura; • Aproveitamento de mão-de-obra de funções extintas em outras funções/áreas de trabalho; • Maior flexibilidade no processo de concurso público para acesso aos níveis superiores da carreira; • Possibilidade aos trabalhadores de realizar funções/tarefas em áreas diversas, aproveitando suas capacidades e formações além das obrigatórias no ato do concurso (para os que se qualificaram ou elevaram a escolaridade depois de empossados nos cargos).	• Descaracterização de profissões e dos cargos/funções originais; • Perda da identidade profissional; • Ausência de limites para a remoção/re-alocação de trabalhadores entre áreas; • Necessidade de uma política de Recursos Humanos, perene e eficiente, sob pena de não se ter profissionais habilitados para determinadas funções/tarefas; • Falta de treinamento para os gestores avaliarem o desempenho dos seus subordinados; • Falta de concurso público para o preenchimento da Tabela de Lotação de Pessoal (TLP) de cada local • Possibilita a intensificação do processo de terceirização ao desvincular a atividade propriamente dita das atribuições previstas em legislação para os cargos anteriores; • Possibilidade de utilização dos agentes de apoio - que tiveram suas áreas terceirizadas - em outras atividades sem nenhum vínculo com a sua identidade profissional original.

A instituição do Plano de Carreiras, Cargos e Salários do Agente de Apoio é a que tem demonstrado maior gama de dificuldades. Passados três anos da implantação do PCCS ainda existem pontos questionáveis:

- a alteração uniu cargos com perfis e complexidades bastante diferentes, como Ascensorista e Oficial de Manutenção de Automotores. No projeto de lei não consta a forma como as divergências das atribuições dos cargos serão compatibilizadas no cargo largo Agente de Apoio;
- criou-se remuneração única para funções de complexidade diferentes, sendo que não há incentivo financeiro para a mobilidade do servidor dentro das várias funções. Portanto, a mobilidade dita como motivadora da criação do cargo largo não é assegurada no PCCS;
- há cargos com complexidades diferentes e remunerações diferentes que serão igualados. Em certos casos, abre-se a possibilidade do servidor evoluir funcionalmente buscando outra função, mas há casos em que o cargo requer especialização, que será desconsiderada com a transformação dele no cargo largo denominado "agente de apoio";
- a descrição das competências supostamente específicas é genérica, e não corresponde ao real perfil dos cargos;
- há problemas para a mobilidade dentro das várias atividades do cargo de Agente de Apoio, além da falta de definição de como ela poderá ocorrer. Não há normas ou critérios que disciplinem quem definirá para onde irá, e que atribuição o servidor desempenhará, nas seguintes situações:

  - entre Unidades de diferentes Secretarias (o serviço num posto de saúde é diferente do de uma biblioteca, por exemplo);

  - entre diferentes funções (como entre as atividade cozinha/copa e agente de controle de zoonoses, por exemplo);

  - entre diferentes funções numa mesma Unidade de serviço (quais critérios um diretor de equipamento utilizará para prover as suas diversas funções com Agentes de Apoios diversos).
- Como serão aferidas as competências específicas para mudanças de função (exemplo: como um ascensorista poderá exercer a função de motorista? Quem aferirá se a pessoa está habilitada a dirigir, e se de fato sabe dirigir?).
- Como se dará o provimento das diferentes funções existentes dentro do cargo de Agente de Apoio? Como será o concurso de ingresso? Exigir-se-á de todos os agentes de apoio habilitação em direção de veículos automotores, por exemplo?
- A denominação do cargo largo Agente de Apoio não tem correspondência com nenhuma das ocupações descritas no novo Cadastro Brasileiro de Ocupações - CBO, que elimina equiparações com legislações diversas e a comparação com outras

administrações de porte similar.

- Como não há diferenciação das complexidades nas atribuições entre os dois níveis criados para o cargo de Agente de Apoio, não se pode afirmar que existe uma carreira propriamente dita, pois carreira significa a ascensão funcional entre atividades de complexidades progressivas.
- O fim da valoração do tempo de serviço na PMSP aborta a idéia de múnus público[9], ou seja, da valorização das funções específicas que um servidor público tem que desempenhar em relação às demais atividades desempenhadas na iniciativa privada.
- A falta de diferenciação das diferentes complexidades dos dois níveis da carreira do agente de apoio inviabiliza o concurso de acesso, a não ser no quesito escolaridade; (quais serão as competências que o servidor terá que adquirir para se preparar para a prova do concurso de acesso?).
- Faltam dispositivos legais que garantam o processo de evolução funcional. Todo processo tem vinculação direta com a disponibilidade financeira. Como o processo de evolução funcional não foi definido e nem quantificado legalmente, não está garantido.
- Persiste a indefinição quanto à evolução funcional dos servidores admitidos (regidos) pela Lei 9.160/80, que parecem continuar estagnados na carreira.
- Está previsto na legislação que cria o Cargo de Agente de Apoio, que o mesmo plano pode ser aplicado "no que couber" nas Autarquias Municipais. Porém, a lei não é clara quanto ao que significa "no que couber", podendo resultar em aplicações do Plano, diferenciadas daquelas pretendidas pelos trabalhadores. Deixa aberta a possibilidade, por exemplo, de se tratar de modo diferenciado servidores com mesmo tipo de vínculo funcional e atribuição (assim como já ocorreu anteriormente com legislação referente ao auxílio monetário e reajustes salariais).
- O PCCS, fundamentado no modelo de competências, baseia-se no indivíduo. Ao desconsiderar o tempo de serviço no emprego público, perde-se o único elo de evolução da carreira, que é coletivo. Corrobora o discurso defendido pelos últimos governos, de referenciar-se única e exclusivamente na eficiência individual dos trabalhadores e trabalhadoras.
- Em que pese a avaliação de desempenho prevista basear-se também no modelo de competências, suas regras - um dos pontos centrais do PCCS apresentado -, não podem ser definidas em decreto, pois coloca em situação de vulnerabilidade os servidores. O decreto é precário, e pode ser revogado e modificado a qualquer momento. As regras de tão importante instrumento deveriam estar consignadas em lei, assim como ocorre atualmente (regras do estatuto do servidor público municipal – artigos 70 a 75). Possibilitaria também retomar o debate com a categoria

[9] Munus publico: "o que procede de autoridade pública ou da lei, e obriga o indivíduo a certos encargos em benefício da coletividade ou da ordem social". In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. Aurélio eletrônico. Rio de Janeiro.

e a sociedade dos critérios e das formas de valorização do serviço público.

- Na carreira Agente de Apoio existem dois níveis. A passagem de um nível para o outro possui uma cláusula de barreira: o concurso de acesso. A lei que cria o cargo e a carreira de Agente de Apoio define que apenas 40% do contingente dos agentes de apoio podem ocupar o nível II, realizando-se concursos de acesso sempre que 5% dos cargos do nível II estiverem desocupados e havendo disponibilidade de recursos financeiros. Entretanto, não há definição mais clara sobre critérios ou prioridades em relação aos recursos financeiros municipais para a valorização dos servidores e evolução na carreira. Tampouco se explicita como será feito o monitoramento (e com qual periodicidade) do número de cargos ocupados/vagos no nível II.
- Outra grande dificuldade é a falta de conhecimento mais profundo e detalhado, de grande parte dos servidores, das regras que regem o novo Plano de Carreiras, Cargos e Salários implantado, fragilizando a utilização do PCCS como instrumento concreto de gestão por parte dos trabalhadores.

Considerações

As avaliações da administração pública municipal que precederam a negociação e implementação do atual Plano de Carreiras, Cargos e Salários indicaram, de modo legítimo, que a execução e a prestação dos serviços públicos, a se manter o quadro inicial, dificultavam a modernização da gestão pública, apresentando inadequações das funções/ocupações então existentes; baixa uniformidade nas políticas de gestão de recursos humanos; barreiras no âmbito da comunicação e consolidação de informações (inclusive gerenciais); e vários entraves burocrático-legais a uma flexibilização das atribuições, ocupações/funções, e prestação de serviços com maior agilidade e qualidade.

Apesar das intenções e esforços da Administração Municipal de São Paulo para modernizar e agilizar a prestação de serviços aos cidadãos, a carreira implantada por meio do conceito de Cargo Largo traz, muitas vezes, dificuldades para os servidores se posicionarem no serviço público tendo como perspectiva, carreiras de médio e longo prazos, com motivações e expectativas de valorização e progressão profissionais.

Os ganhos salariais no padrão inicial da Prefeitura Municipal de São Paulo são baixos, e a negociação do novo PCCS gerou expectativas de elevação significativa dos ganhos, decorrentes do caráter multifuncional da carreira de Agentes de Apoio, as perspectivas de capacitação em outras áreas de interesse e conseqüente otimização do potencial profissional dos servidores envolvidos.

Na contramão dessas expectativas, os servidores têm observado alta taxa de terceirização dos serviços e baixo aproveitamento de suas capacitações, além de verem-se deslocados e utilizados para a execução de tarefas não correspondentes à sua identidade, competências e potencialidades profissionais.

Um dos pontos positivos da regulamentação do PCCS é a participação de todos os envolvidos na realização de avaliações de desempenho. No entanto, existem falhas quanto à capacitação/qualificação dos servidores, pois desde a implantação do novo Plano poucos servidores tiveram acesso a cursos de seu interesse para a execução dos serviços com nível de qualidade mais elevado.

Por outro lado, a realização de novos concursos públicos municipais para ingresso na carreira de nível básico requer a apropriação plena, por parte dos gestores públicos – superiores e intermediários -, não apenas do Plano de Cargos, Carreiras e Salários, como também das reais demandas existentes, considerando o conjunto do funcionalismo público neste nível. Além disso, a organização das provas e títulos para novos concursos é também grande desafio, do ponto de vista da administração explicitar de modo satisfatório as atribuições dos ingressantes, e do ponto de vista dos interessados em compreender as futuras funções em cargos tão amplos e por vezes genéricos.

A visão dos Agentes de Apoio sobre o Plano de Carreiras, Cargos e Salários da Administração Municipal de São Paulo

O texto a seguir está baseado em dados obtidos na pesquisa realizada pelo Sindicato dos Servidores da Administração Pública e das Autarquias do Município de São Paulo - Sindsep com os agentes de apoio, desenvolvida em parceria com a Escola Sindical São Paulo – CUT no âmbito do Projeto Especial de Qualificação – PROESQ – Quem luta também educa!, em convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE[10].

A pesquisa, vale ressaltar, teve também a participação da Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - COPPE/UFRJ, e seguiu a metodologia da pesquisa-ação, envolvendo dirigentes, militantes e assessores do Sindicato em todas as etapas do trabalho: definição de objetivos, elaboração do questionário, constituição e preparação de uma equipe, realização das entrevistas e discussão dos resultados em duas reuniões devolutivas.

A pesquisa teve por objetivo identificar demandas e formular proposta de formação profissional para o segmento dos agentes de apoio, a fim de negociá-la com a Administração Municipal, especialmente após a negociação entre a administração e entidades sindicais, e implementação do Plano de Carreiras, Cargos e Salários na Prefeitura Municipal de São Paulo, aprovado em lei em 2003.

Abordamos aqui, em especial, as opiniões dos trabalhadores e trabalhadoras sobre a carreira de Agente de Apoio e o Plano de Carreiras, Cargos e Salários no qual estão inseridos, notadamente sobre temas como inserção na Tabela de Lotação de Pessoal, evolução funcional, avaliação de desempenho, desvio de função e o cargo largo.

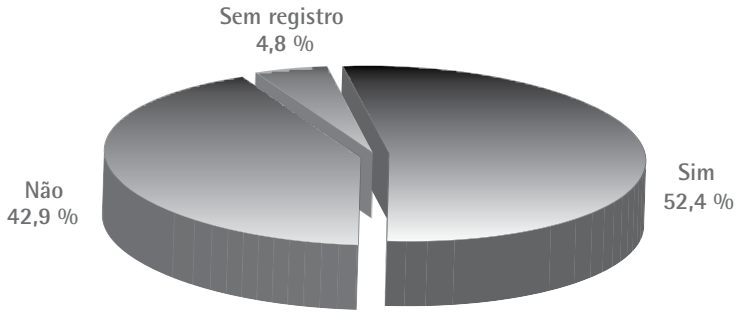
[10] Nesta pesquisa, foram realizadas 168 entrevistas com agentes de apoio, num universo de aproximadamente 20 mil servidores, distribuídos, por amostragem, segundo as Secretarias e Subprefeituras nas quais os agentes trabalham, e também segundo sexo, faixa etária e função exercida.

Em seguida, abordamos as posições do Sindsep/SP acerca dos resultados da negociação com a Prefeitura do Município de São Paulo.

Ao final, procuramos extrair da visão dos trabalhadores, e do sindicato, itens que podem ser assumidos em agenda de discussão entre o Sindsep/SP e a Administração, tendo em vista a melhoria das condições dos agentes de apoio.

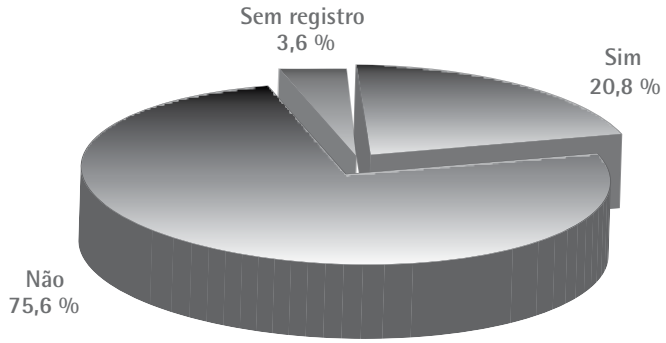
Percepções sobre o Plano de Carreiras, Cargos e Salários- PCCS

Gráfico 1 - O PCCS te beneficiou?



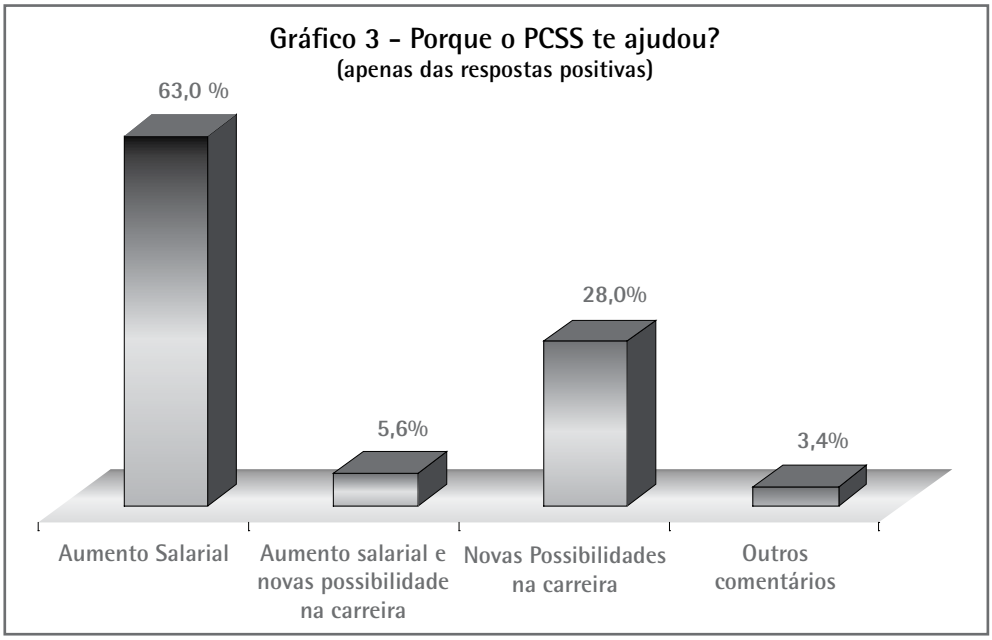
O Gráfico 1 demonstra que os agentes de apoio estão divididos em relação ao PCCS. Uma apertada maioria (52%) reconhece que o Plano trouxe benefícios, ao passo que no julgamento de 43% o PCCS não lhes trouxe benefícios. No entanto, é necessário relativizar a opinião dos agentes, pois, como podemos verificar no Gráfico 2, a imensa maioria (75%) dos pesquisados reconhece não estar esclarecida em relação ao novo Plano.

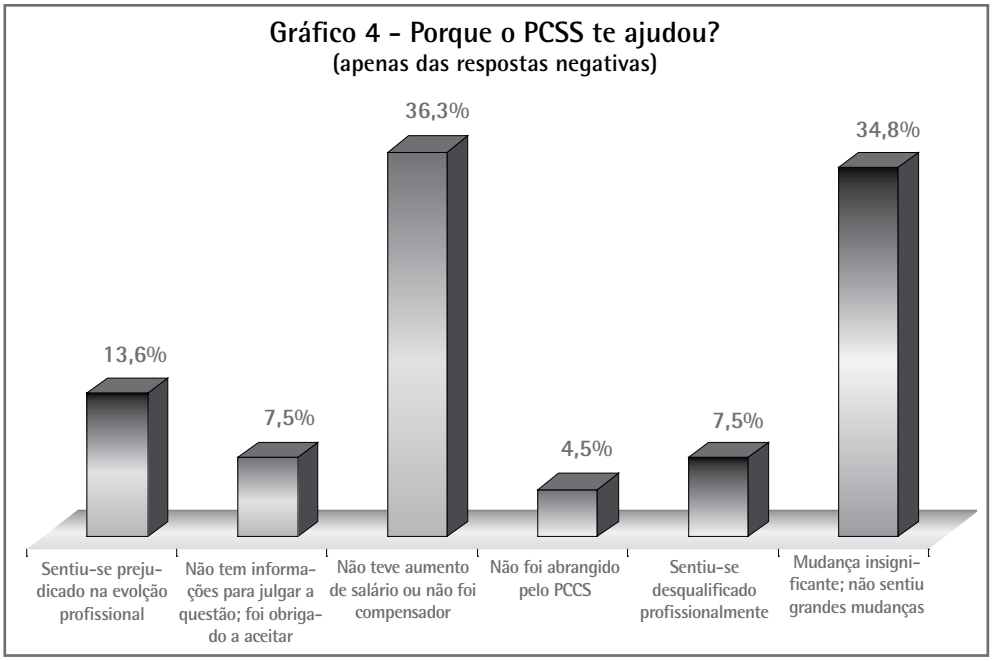
Gráfico 2 - Você se sente esclarecido em relação ao PCCS?



De onde provêm então a avaliação/opinião dos Agentes sobre os benefícios que o Plano possa ter lhes trazido?

A partir da categorização das respostas sobre por que o PCCS ajudou ou não, temos os seguintes quadros:





Como podemos ver nos Gráficos 3 e 4, a maioria dos agentes de apoio assinalou a questão salarial como o item mais importante para uma avaliação positiva (63,0%) ou negativa (36,3%) do PCCS. A título de ilustração, seguem alguns depoimentos mais representativos entre os entrevistados, entre os que fizeram avaliação positiva:

- "Aumentou um pouco o salário"
- "A gente foi imprensado, a gente optou para ganhar um pouco mais"
- "... Só no salário, na carreira faço diversas funções e recebo só por um"
- "A [prefeita] Marta mexeu no salário; eu tinha um piso de R$ 300 e depois pulou para R$ 500, então isso melhorou, só isso"
- No caso das pessoas que fizeram avaliação negativa, alguns relatos mais representativos:
- "Não houve vantagem nenhuma, só R$ 30 a mais"
- "O aumento não serviu nem de consolo"
- "Não muito. Foi uma ilusão. O salário nem aumentou muito, foi muita promessa e pouca realidade"
- "Não ajudou em nada. Pôs aqui e tirou ali"
- "Conheço colegas que não aderiram que têm salário maior que o meu"

No entanto, embora os agentes de apoio tenham afirmado não estar esclarecidos em relação ao PCCS, emitiram opiniões sobre vários temas importantes que constam na elaboração do Plano de Carreiras, Cargos e Salários, tais como evolução funcional, avaliação de desempenho, tabela de lotação de pessoal (TLP) e desvios de função.

A seguir apresentaremos o resultado da pesquisa nestes quesitos, para nos aproximarmos melhor da visão que os agentes de apoio têm do PCCS.

A evolução funcional

Na negociação do PCCS, a carreira de Agente de Apoio foi organizada em dois níveis (I e II). O funcionário pode percorrer dez categorias, conforme a tabela abaixo:

CARGO LARGO – VANTAGENS E DESVANTAGENS

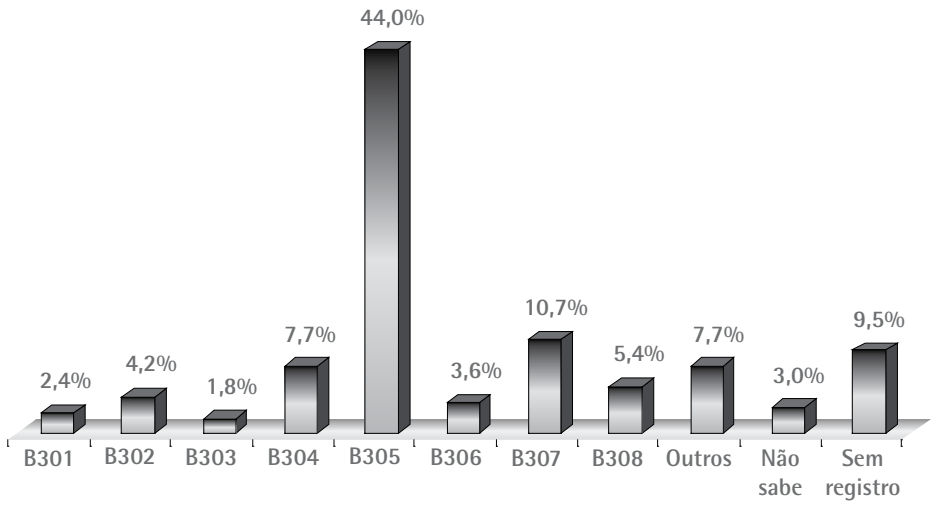
PADRÃO	NÍVEL	CATEGORIA	PONTUAÇÃO NECESSÁRIA
B 301	I (60%)	1	
B 302		2	52,2
B 303		3	53,2
B 304		4	54,2
B 305		5	55,2
B 306	II (40%)	1	55,2
B 307		2	56,2
B 308		3	57,2
B 309		4	58,2
B 310		5	59,2

A promoção do nível I para o II só poderá ocorrer por meio de concurso de acesso quando forem abertas 5% de vagas no nível II; ou seja, quando estiver abaixo de 40% o número de agentes de apoio colocados no nível II. No caso de não haver vagas disponíveis no Nível II, os trabalhadores ficam estacionados no nível I - categoria B305, configurando-se uma barreira para a evolução funcional.

Atualmente, segundo o Gráfico 5, do conjunto da amostra, 44,0% dos entrevistados estão na Categoria B305; ou seja, são candidatos, observados outros critérios, à promoção para o nível II. Do conjunto da amostra, 19,7% estão no nível II; somando-se as respostas "outros, não sabe e sem registro" se obtém 20,2%. Para se compreender plenamente o grau de estagnação na carreira dos Agentes de Apoio, seria necessário avaliar, em outras pesquisas e além de outros aspectos, o conjunto dos servidores na carreira, perfis profissionais, condicionantes dos concursos de acesso, ao lado de expectativas de tempo de trabalho a cumprir para servidores dos dois níveis.

Não obstante, ao observar o Gráfico 4, apenas 13,6% disseram "sentir-se prejudicados na evolução profissional". Além disso, a existência de barreira para a evolução funcional não mereceu críticas por parte dos entrevistados. Essa situação pode ser explicada pela desinformação relatada pelos agentes, acerca do PCCS; por outro lado, indica claramente que os servidores desse segmento não se apropriaram da situação coletiva na carreira, não compreendendo que uma barreira desse tipo impacta a vida funcional de vários trabalhadores, e pode perdurar por longo tempo.

Gráfico 5 – Padrão de referência



Tabelas de Lotação de Pessoal (TLP), desvio de função e cargo largo

As Tabelas de Lotação de Pessoal descrevem a quantidade adequada, ideal, para cada unidade de serviço da PMSP.

Gráfico 6 - O quadro de pessoal da sua unidade esta completa?

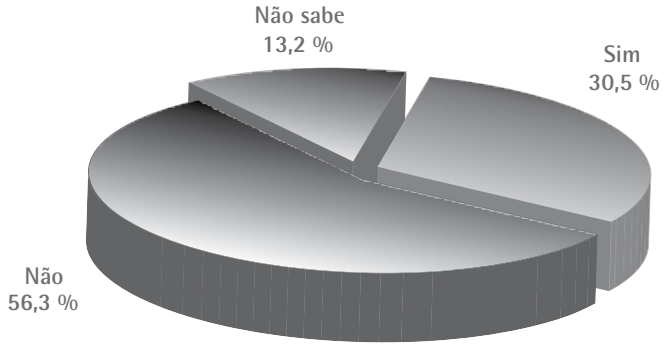
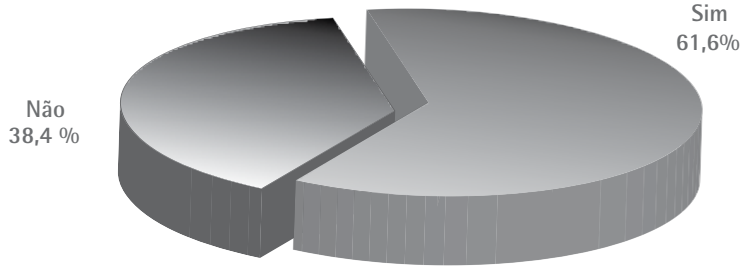


Gráfico 7 - Deficiência de pessoal no seu setor



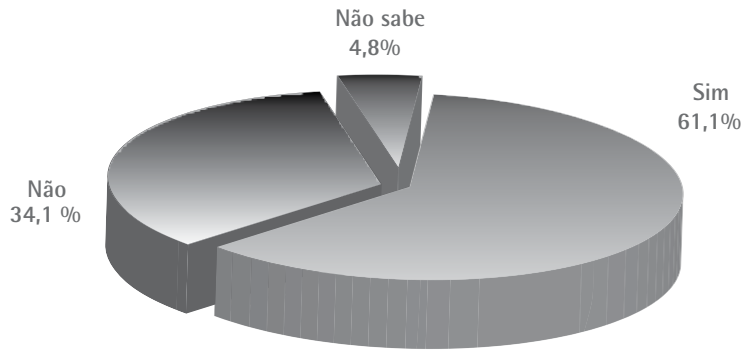
Como se pode observar nos Gráficos 6 e 7, para 56,3% dos entrevistados o quadro de pessoal da unidade não está completo; e 61,6% afirmaram que há deficiência de pessoal no setor. Corroboraram a sobrecarga de trabalho sentida pelos trabalhadores e trabalhadoras nas unidades, e expressa pelos entrevistados da seguinte forma:

- "Sou do protocolo, mas estou fazendo serviço de três a quatro pessoas, serviço de secretaria, gabinete, da unidade".
- "... ao todo são só cinco servidores para todo o parque. Há necessidade de dez, fica difícil na hora de um cobrir a falta dos outros"
- "... há muito tempo não tem concurso!!!"

- "... não houve substituição dos que faleceram, aposentaram, se transferiram"
- "... mesmo que tenha funcionário não tem ferramenta"
- "... ele é encanador e ajudante de encanador ao mesmo tempo, precisa recorrer aos trabalhadores terceirizados da unidade/setor para ajudá-lo".
- "... falta pessoal qualificado para realizar o serviço, sobrecarregando os que já têm qualificação".
- "... muito serviço e responsabilidade, pouco pessoal, com pouca capacitação, os que sabem ficam sobrecarregados"

A conseqüência dessa situação é que 61,1% dos entrevistados declararam ter desvio de funções no setor em que trabalham (Gráfico 8), em geral associados ao acúmulo de funções, ou remuneração inadequada para o trabalho/funções que exercem.

Gráfico 8 - Desvio de Função



Seguem alguns relatos de entrevistados para ilustrar situações de desvio de função:

- "... faço serviço de Assistente de Gestão de Políticas Públicas (AGPP)"
- "... ela está em desvio e é ótimo porque permite um trabalho mais interessante, com mais responsabilidade, mas isso não corresponde em termos de remuneração, mesmo com D.A.[11]"
- "... todos são polivalentes por falta de pessoal; pintor faz trabalho de eletricidade e vice-versa".
- "... como agente de apoio a gente tem que fazer de tudo".
- "... porque o agente de apoio é um faz tudo, então não há desvio de função".
- "... todo mundo faz de tudo um pouco".
- "... todo agente de apoio está em desvio de função".

[11] D.A. – Direção e Assessoramento. Atribuição de funções gratificadas, com elevação de salário enquanto perdurar o exercício da função.

- "... todos eram da limpeza, que foi terceirizada, e eles foram para a portaria".

No entanto, se o cargo de Agente de Apoio foi criado justamente para permitir maior flexibilização na alocação dos trabalhadores da Prefeitura, o que teria como conseqüência, ao menos em tese, eliminar o desvio de função, não é a percepção que os servidores têm das funções que executam.

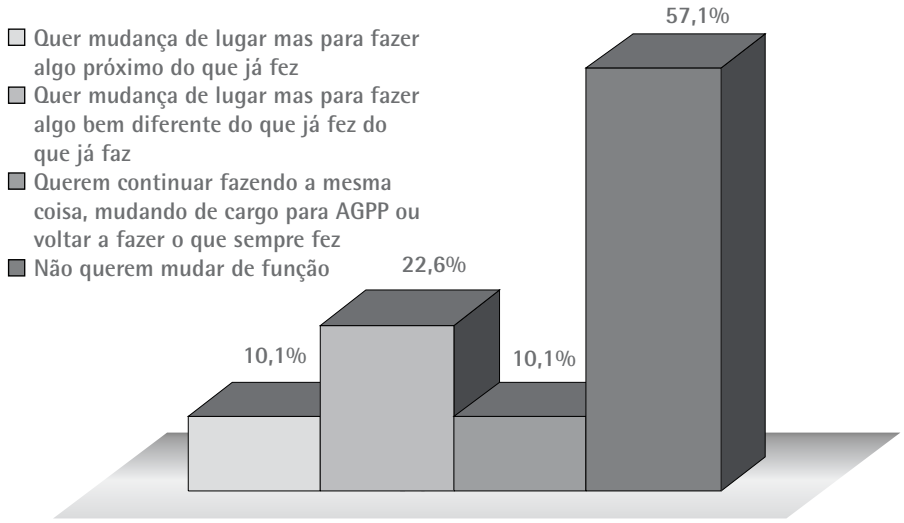
A própria lei 13.652/03 colocou limites para o trânsito entre as diversas funções do cargo de Agente de Apoio, de modo a coibir abusos na flexibilização do trabalho pela Prefeitura. Assim, por exemplo, uma trabalhadora de limpeza pode ser transferida para a cozinha, mas não pode acumular as duas funções, nem, evidentemente, assumir uma terceira função, que também caberia a um agente de apoio, como uma lavanderia.

Mas se percebe a partir dos relatos que essa limitação colocada na lei não está sendo observada na prática nas unidades de trabalho da Prefeitura.

Ao não ter a limitação da flexibilidade observada na prática, os trabalhadores acabam tendo percepção mais negativa quanto ao PCCS, que consagrou a noção de cargo largo e que está na base da descrição dos cargos de agentes de apoio.

A demonstração de que o "cargo largo" não é estímulo para os agentes de apoio avaliarem positivamente o PCCS está no gráfico 9. Mostra que 57,1% dos entrevistados "não querem mudar de função".

Gráfico 9 - Mudança de função dos agentes de apoio



Avaliação de desempenho

Os critérios considerados para a progressão e promoção na carreira são o tempo de exercício efetivo no cargo, os títulos (inclusive de cursos de formação/qualificação profissional) e a avaliação de desempenho.

A avaliação de desempenho ocorre por meio do preenchimento de um formulário, no qual a chefia avalia os funcionários, estes se auto-avaliam e avaliam a chefia. A avaliação de desempenho se completa quando todos participam de reunião para discutir e avaliar a própria Unidade em que trabalham. As fichas são encaminhadas à Secretaria de Gestão Municipal – a área da Prefeitura encarregada da gestão dos recursos humanos.

De acordo com o Gráfico 10, a maior parte dos entrevistados (44,0%) considerou "boa" essa forma de avaliação de desempenho. Se somarmos os que consideraram "muito boa" (15,5%) a forma de avaliação, haverá um percentual de 59,5% que consideram positiva a forma de avaliação de desempenho, ao passo que 15,5% a consideraram explicitamente como "ruim" e 18,5% como "razoável".

Gráfico 10 - Forma de avaliação de desempenho

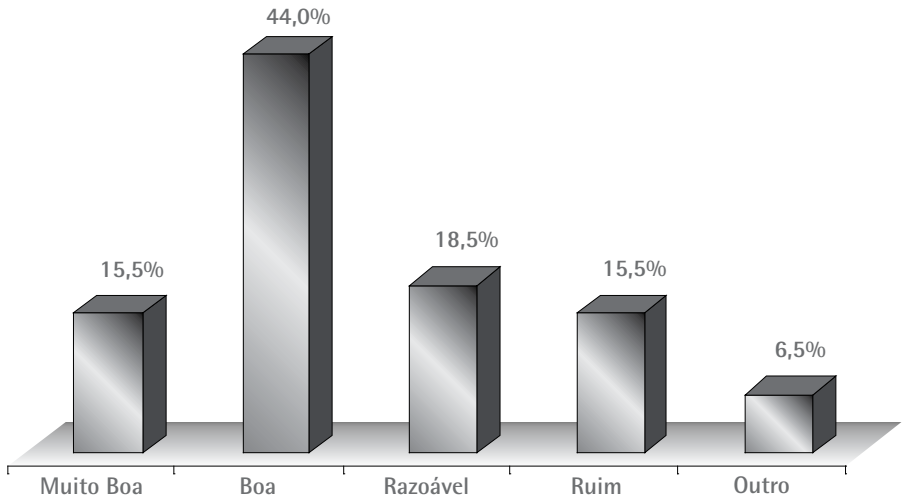
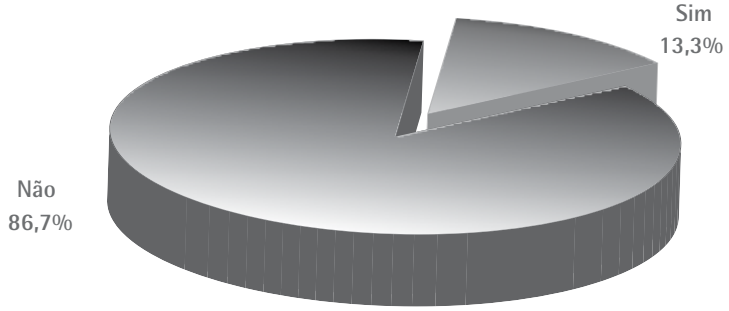


Gráfico 11 - Outras formas de avaliação do trabalho



O Gráfico 10 nos mostra que essa forma de avaliação de desempenho, aplicada anual e obrigatoriamente em toda a Prefeitura, independentemente do PCCS, é o instrumento formal de avaliação sobre o trabalho dos agentes de apoio.

Os 13,3% de entrevistados que afirmaram existir outras formas de avaliação (Gráfico 11), as tomaram como avaliações informais, de periodicidade irregular, e localizadas em poucos locais de trabalho, e que servem para melhorar o andamento dos trabalhos e definir a indicação para funções gratificadas.

O modelo de competências, avaliação de desempenho e qualificação profissional

Outro ponto a destacar em relação à avaliação de desempenho, além da forma como é realizada, são os critérios utilizados pela Administração, baseados no modelo de competências. Após pesquisa com os servidores, a Prefeitura estipulou os seguintes fatores para avaliação de desempenho, de acordo com a seguinte ordem decrescente de importância:

I. ética;
II. espírito de equipe;
III. comunicação;
IV. atenção e desenvolvimento profissional;
V. visão sistêmica;
VI. organização e cooperação;
VII. interesse;
VIII. responsabilidade,
IX. adaptabilidade e desenvolvimento pessoal.

Se considerarmos que "as noções estruturantes do modelo das competências no mundo do trabalho são a flexibilidade, a transferibilidade, a polivalência e a empregabilidade" (Deluiz, 2001), afora a noção de empregabilidade (que no serviço público é relativamente esmaecida em função da estabilidade no emprego), a avaliação de desempenho adotada está perfeitamente adaptada à concepção de cargo largo e do plano de carreiras proposto e adotado, nos quais podemos perceber vários aspectos de flexibilidade, transferibilidade e polivalência ou multifuncionalidade.

Analisando a objetividade/subjetividade dos diferentes critérios adotados para a avaliação de desempenho, poderíamos classificá-los da seguinte forma:

- Critérios subjetivos: ética, espírito de equipe, atenção, visão sistêmica, cooperação, interesse, adaptabilidade, desenvolvimento pessoal.
- Critérios semi-objetivos: desenvolvimento profissional e organização.

A participação absolutamente majoritária de critérios e requisitos da esfera da subjetividade dos trabalhadores (as) na avaliação de desempenho da administração

municipal de São Paulo, nos quais se incluem a cooperação e adaptabilidade, está em perfeita harmonia com o modelo das competências, no qual o controle da força de trabalho:

> ... se expressa por meio de estratégias de ressocialização e aculturação pela conformação da subjetividade do trabalhador. A ênfase na identificação dos interesses de patrões e empregados – que se convertem em uma comunidade social de colaboradores –, a autogestão pela internalização da disciplina, o controle exercido sobre os trabalhadores por seus próprios colegas no trabalho em equipe e a sobrevalorização de aspectos atitudinais (o saber-ser) conferem ao modelo das competências a possibilidade de um controle menos formalizado e mais difuso sobre a força de trabalho, evitando-se as resistências e os conflitos. (Deluiz, 2001)

Na pesquisa participativa do Sindsep-SP, identificamos o seguinte perfil profissional dos agentes de apoio:

- São pessoas concentradas na faixa etária de 50 a 59 anos.
- Baixa escolarização: 56% possuem no máximo o ensino fundamental, há muito tempo concluído. A grande maioria não estuda atualmente (87%).

Escolaridade dos Agentes de Apoio da PMSP

CURSOS	N	%
Total	*168*	*100,00*
Primário incompleto	18	10,7
Primário completo	33	19,6
Primeiro grau incompleto	25	14,9
Primeiro grau completo	18	10,7
Segundo grau incompleto	11	6,5
Segundo grau completo	51	30,4
Superior incompleto	6	3,6
Superior completo(*)	6	3,6

(*) Administração, biblioteconomia, biologia, direito, enfermagem, pedagogia, psicologia.

- Estão há muito tempo na Prefeitura, com média de 19 anos de trabalho (70% entre 15 e 25 anos de trabalho)
- 92% sentem-se preparados para o próprio trabalho, sobretudo por estarem acostumados a realizar as atividades cotidianas, por exemplo: fazer café, servir água, preparar lanche, fazer limpeza, encaminhar documentos, tirar xerox, dirigir, serviço de zeladoria etc. Enfim, afirmaram ter experiência para o que fazem e não sentirem

nenhuma dificuldade para as tarefas (47,0%).

- Dentre os 168 entrevistados, 84 pessoas (50%) disseram ter tido algum tipo de orientação/capacitação para o trabalho. Dentre estes, 45% tiveram apenas orientações superficiais, que não podem ser consideradas qualificação/capacitação.
- 77% dos entrevistados assinalaram que a PMSP não tem oferecido cursos de seus interesses nos últimos tempos. Dos 23% que tiveram interesse nos cursos (38 entrevistados), a maioria (77% = 23 entrevistados) não pôde se inscrever.
- Os entrevistados apontaram como principais dificuldades para completar a formação profissional atualmente: os cursos caros (49%), o horário incompatível (21%), a falta de tempo (19%) e o afastamento dos estudos por muito tempo (11%).

Este breve retrato da pesquisa participativa mostra que a maioria dos atuais agentes de apoio aprendeu o trabalho "on the job", ou seja, no próprio serviço, contando com a ajuda de colegas e chefes, muitas vezes por meio de mecanismos informais de qualificação/capacitação.

Com a adoção da avaliação de desempenho, com os critérios de subjetividade presentes, baseados no saber-ser, ou seja, em componentes individuais de comportamento, de difícil verificação e mensuração e sujeitos às inter-relações pessoais que se estabelecem no cotidiano de trabalho, a adesão dos trabalhadores a uma suposta "missão" da administração fica submetida à formação de juízos também subjetivos.

Além disso, na prática, com a ausência de critérios objetivos, claros, mensuráveis, a administração se omite de explicitar claramente seu projeto institucional, deixando para as relações entre os indivíduos e no interior dos grupos – unidades de trabalho, que participam da definição dos resultados da avaliação de desempenho, a medida da suficiência e da qualidade dos serviços prestados.

As conseqüências de se adotar outros critérios – como os baseados no fazer, implicariam, necessariamente, avaliação e aprimoramento das condições de trabalho e ampliação das competências profissionais para a realização do trabalho em condições estruturais e tecnológicas mais bem planejadas, implementadas e permanentemente atualizadas.

Ou seja, a adoção de critérios majoritariamente objetivos, concretos e derivados das condições objetivas de trabalho poderia, do ponto de vista dos trabalhadores, abrir espaço para reivindicações claramente definidas ao longo do processo produtivo, atribuindo responsabilidades institucionais para a suficiência e qualidade dos serviços.

Com critérios eminentemente subjetivos, a tendência é se deslocar o desempenho e sua avaliação, do processo para as pessoas – para os trabalhadores (as) individualmente, perdendo-se a noção sistêmica e, dentro dessa noção, a função das estruturas e condições materiais, além de reduzir a importância e urgência da qualificação profissional, evidenciada pelos dados apresentados.

Em todo caso, a visibilidade pública do desempenho da administração parece pautada, neste caso, por uma avaliação individualizada e bastante auto-referida.

A visão do Sindsep/SP sobre o PCCS na Prefeitura de São Paulo

O conjunto da direção do Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo – Sindsep/SP elaborou um balanço sobre os resultados da negociação do PCCS, e esta parte está balizada pelo texto construído pela direção do Sindsep/SP.

Segundo o Sindsep/SP, com a implantação do Sistema de Negociação Permanente - SINP em 2002, estabeleceu-se uma relação mais democrática e participativa entre representantes da Administração Pública do município de São Paulo e os Sindicatos representativos do funcionalismo, na busca de construir uma proposta de valorização profissional e salarial dos servidores públicos, por meio de um Plano de Carreira, Cargos e Salários.

Em um período de mais ou menos 18 meses aconteceram várias reuniões do SINP, sendo formados grupos de trabalho para discutir temas mais específicos como condições de trabalho, previdência, evolução funcional, entre outros.

O processo culminou com os PCCS dos trabalhadores do Nível Básico e do quadro Administrativo do Nível Médio.

Durante o processo de discussão, muitas polêmicas foram levantadas em relação às reivindicações do Sindsep-SP e às propostas apresentadas pelo governo. O Sindsep-SP reivindicava, e continua reivindicando, um extenso conjunto de direitos, entre os quais destacamos os seguintes itens:

1. Um Plano de Carreira que mantenha as nomenclaturas das funções de cada profissão;
2. A garantia de capacitação, formação e educação continuada.
3. A evolução funcional automática respeitando os critérios estabelecidos para cada período de exercício.
4. A contagem do tempo desde o ingresso na Prefeitura (independentemente da forma de admissão e do contrato de trabalho).
5. Uma valorização salarial justa, para que o trabalhador se sinta reconhecido e estabeleça melhores relações de trabalho nos diversos setores.

Estas reivindicações não foram aceitas na sua totalidade.

Por exemplo, a valorização do tempo de serviço desde o ingresso na Prefeitura não foi aceita, excluindo os trabalhadores admitidos em caráter emergencial ou temporário, e contabilizando o tempo somente a partir da atribuição de cargo mediante concurso público.

Com relação à evolução funcional, a Prefeitura atendeu em parte à reivindicação, aplicando-a ao novo cenário, mas não aceitou sua aplicação automática, e não considerou retroativamente o direito dos trabalhadores.

Para ações trabalhistas movidas anteriormente, que obtiveram em alguns casos 62% e 81% de reajuste, a Prefeitura criou um mecanismo chamado Vantagem de Ordem Pessoal – VOP. Para quem já havia ganhado as ações judiciais e com o PCCS, o salário ficou acima do padrão. A diferença salarial não foi estendida para o conjunto e é tratada como VOP.

Além da não aplicação automática da evolução funcional, não se manteve a nomenclatura dos cargos, criando um único cargo denominado Cargo Largo, em que todos os trabalhadores do nível básico (pintor, mecânico, servente, cozinheira etc.) passaram à denominação de Agentes de Apoio, induzindo os gestores a terem o entendimento de que todos poderiam deixar de fazer funções específicas para exercer qualquer função de acordo com as necessidades das Unidades.

A proposta do PCCS do nível básico estabeleceu dez categorias de progressão e promoção funcional, divididas em dois níveis (I e II); os trabalhadores que estão no nível I precisam de um concurso de acesso para passar ao nível II, processo que necessita de regulamentação específica, que até o momento não aconteceu, prejudicando os trabalhadores em termos salariais.

Quando o governo concluiu a proposta do PCCS para o nível básico na mesa de negociação (SINP) e a apresentou às entidades sindicais com o objetivo de que estas a referendassem, o Sindsep-SP tentou melhorar a proposta, mas não houve acordo. O Sindsep-SP disse que só assinaria a proposta após assembléia específica da categoria.

Ainda segundo o Sindsep/SP, a proposta do governo foi apresentada para o conjunto da direção do Sindicato e houve divergência, pois "alguns achavam que deveríamos aceitar a proposta para não perder o momento político. Assim, garantiríamos um plano de carreira e depois continuaríamos na mesa para negociar os pontos divergentes. Outros entendiam que a proposta não era a que defendíamos, nem a que os trabalhadores queriam, e que o momento político deveria ser usado para os interesses dos trabalhadores e não do governo".

A divergência se manteve até a assembléia de 3 de junho de 2003, quando esteve presente toda a direção executiva, o presidente da CUT/SP e cerca de 800 trabalhadores (as) Representantes Sindicais de Unidade. As duas propostas oriundas da Direção foram defendidas e os representantes também ficaram divididos. Ao final, o PCCS proposto pelo governo foi aprovado.

Após a aprovação do PCCS do nível básico, que abrange cerca de 40 mil trabalhadores, somente 60% optaram pelo ingresso na carreira. O Sindsep-SP continua pautando o tema, tanto nas assembléias quanto na mesa de negociação, para pressionar o governo a agilizar a progressão e promoção na carreira dos Agentes de Apoio.

Só depois da aprovação do PCCS do nível básico, chegou-se à construção do PCCS do nível médio, mudando a nomenclatura do cargo de Auxiliar Técnico-Administrativo - ATA para Assistente de Gestão de Políticas Públicas - AGPP, tendo como parâmetro o modelo anterior, com algumas modificações, tais como o estabelecimento de 15 categorias de progressão e promoção funcional, divididas em dois níveis (I e II).

> "Nossas reivindicações eram as mesmas, acrescidas de que fossem levados em conta os cursos de nível universitário para progressão na carreira, sem necessidade de concurso de acesso. Esta reivindicação foi parcialmente atendida, pois o curso

> de nível universitário foi considerado, porém ainda necessitando de concurso de acesso para o nível II."

O Sindsep-SP continua negociando outros Planos de Carreiras, Cargos e Salários para os trabalhadores do Nível Médio da área da Saúde, e para os trabalhadores do Nível Universitário.

Somente depois de três anos da aprovação da Lei n• 13.652/03 do Plano de Carreira foi regulamentada a primeira progressão funcional dos Agentes de Apoio, ou seja, com dois anos de atraso em relação ao previsto. No mesmo período já deveriam ter ocorrido a progressão de categoria e a promoção de nível.

O Sindsep-SP promoveu várias plenárias e um seminário com os Agentes de Apoio para avaliar os pontos positivos e negativos do PCCS do nível básico. No âmbito da formação profissional (um dos critérios para a evolução funcional), participou do Projeto Especial de Qualificação – PROESQ, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por meio de convênio com a Escola Sindical São Paulo – CUT, para construir uma proposta de formação e qualificação a partir de pesquisa participativa específica com os Agentes de Apoio.

O conjunto das iniciativas do Sindsep-SP procura envolver os Agentes de Apoio, ouvindo as opiniões sobre condições de trabalho, formação e qualificação para elaborar propostas a partir da visão dos trabalhadores, tendo em vista abrir canais de negociação com o governo para a reformulação do PCCS:

> "A Direção e a categoria compartilham a mesma proposta: os trabalhadores e trabalhadoras não devem perder direitos, dignidade e sua identidade para conquistar um plano de carreira. Queremos elevação salarial, melhores condições de trabalho, valorização profissional e serviço público de qualidade para todos os trabalhadores da Prefeitura de São Paulo e a população."

Considerações

Os trabalhadores que aderiram ao PCCS, transformando seus antigos cargos (QP) em Agente de Apoio, carecem de muitas informações que lhes permitam um diagnóstico mais preciso para avaliar se fizeram a escolha certa.

No entanto, mesmo dentro dos limites da desinformação, eles enunciam sua percepção sobre as mudanças que estão vivenciando na Prefeitura, julgam o que consideram "certo" ou "errado" à luz dessa percepção, e se envolvem ou não nas ações coletivas promovidas pelo Sindicato a partir desses referenciais.

Por esse motivo, é importante apreender a percepção desses trabalhadores e trabalhadoras, a fim de constituir uma possível agenda para negociar com a Prefeitura mudanças no Plano de Carreiras, Cargos e Salários dos agentes de apoio e nas regulamentações da Lei 13.652/03.

Qual é a agenda de discussão que se observa a partir da percepção dos agentes de apoio, captada na pesquisa, e nas posições do Sindsep/SP?

1. Um primeiro item para o qual chamamos a atenção é a revisão na forma de evolução da carreira, em particular no que diz respeito à promoção entre os níveis I e II. A percepção de que eles estão parados/estacionados remete diretamente à forma de progressão/promoção dentro do cargo, e uma bandeira como a alteração na forma de evolução poderia ter a capacidade de gerar a mobilização desses trabalhadores.
2. O segundo ponto diz respeito aos critérios de avaliação de desempenho utilizados pela Prefeitura. Consideramos necessário rediscutir os critérios com os trabalhadores (as) pois, se por um lado pressupõem a construção de uma teia de relações sociais fundadas nos saberes tácitos presentes no trabalho, por outro lado esses critérios desvalorizam as condições objetivas de trabalho e especialmente de qualificação profissional – uma das variáveis da evolução funcional. Caberia discutir, no âmbito de uma revisão do PCCS, novos critérios de avaliação de desempenho, que considerassem e valorizassem de fato a qualificação socioprofissional dos trabalhadores (as), do que "espírito de equipe", "comunicação", "visão sistêmica", entre outros.
3. Outro item muito significativo na percepção dos agentes de apoio que caberia entrar em uma agenda de discussão quando da revisão do PCCS, diz respeito ao resgate da identidade profissional, perdida na constituição do "cargo largo". Assim, se poderia incorporar ao cargo a denominação da profissão do trabalhador, por exemplo, "agente de apoio – motorista"; "agente de apoio – mecânico de manutenção"; "agente de apoio – cozinheira" etc. Dessa forma se manteria o cargo largo sem provocar a perda de identidade profissional entre os trabalhadores.
4. Outra questão é a multifuncionalidade não estar relacionada à progressão funcional, ou seja, quais os estímulos reais para que os Agentes de Apoio abracem outras profissões/ocupações possibilitadas pelo Cargo Largo – a partir de oportunidades concretas de qualificação/capacitação profissional – adotando-se benefícios salariais concretos para o exercício de múltiplas funções?
5. Além de continuar reivindicando os benefícios do PCCS para o conjunto dos trabalhadores do serviço público – como a consideração do tempo em condição precária, o último ponto a ser incorporado na agenda de uma rediscussão do PCCS seria cumprir na prática o artigo da lei que limita a flexibilidade na alocação do trabalho dos agentes de apoio.

Evidentemente essa agenda, sugerida a partir da análise dos dados da pesquisa participativa e das posições do Sindsep/SP, não esgota toda a pauta de reivindicações em uma revisão do PCCS dos agentes de apoio.

Ao contrário, ela tem a intenção de estimular a reflexão para a Direção do Sindsep-SP e a categoria, juntas, identificarem outras demandas e construírem melhores condições de vida e de trabalho para os servidores públicos.

CAPÍTULO 7

Considerações finais

O modelo de competências pode ser adotado pelas administrações públicas com todas as suas implicações – dado que se originou das necessidades do capital na iniciativa privada. E pode, também, ser adotado mais como discurso legitimador de diretrizes e práticas cujo objetivo é diminuir o grau de conflitos gerados pela crescente deformação das carreiras ao longo do tempo e a insatisfação salarial, em decorrência da enorme defasagem que se acumulou por décadas, frente ao mercado aberto de trabalho.

De qualquer forma, como observado nas experiências abordadas, atualmente, as administrações públicas estão adotando o modelo de competências para o uso, controle e formação/qualificação dos trabalhadores (as), vinculados a avaliações de desempenho, com os objetivos correlatos no mundo empresarial, que são a produtividade, flexibilidade e racionalização de custos.

Na maior parte das administrações públicas, a situação é ainda de estagnação e falta de valorização dos servidores. A despeito das experiências de negociação existentes, a relação de trabalho no serviço público ainda é fortemente baseada no "jogo" das funções comissionadas. Diferencia o início do final da carreira é, tão-somente, o tempo de serviço. Em uma relação desse tipo mais vale a boa inserção individual dos servidores junto àqueles com poder de conceder gratificações que o aprimoramento das condições de trabalho e a qualificação profissional dos trabalhadores e trabalhadoras.

A falta de políticas globais, que possibilitem ao coletivo avanço efetivo na carreira, com estímulo à participação e garantia de aperfeiçoamento e qualificação, é razão para o desencanto dos servidores com suas atividades, e a falta de perspectivas profissionais e de valorização no setor público.

Existe consenso, pelo menos no nível do discurso, entre gestores, especialistas e servidores públicos, de que a situação não serve à administração pública, aos servidores e tampouco aos cidadãos. Assim, um caminho que vem sendo experimentado em algumas administrações é o da negociação e implementação de planos de carreiras.

O modelo de competências, presente, em maior ou menor grau, nas experiências relatadas, traz implicações contraditórias para os trabalhadores (as). Ao assumir o

discurso das competências, os Planos de Carreiras geram expectativas positivas, nem sempre efetivadas, quanto à valorização do trabalho. Este pode assumir "um caráter mais intelectualizado, menos prescritivo, exigindo a mobilização de competências que envolvem domínios cognitivos mais complexos e que vão além da dimensão técnica, demandando novas exigências de qualificação do trabalhador e a elevação dos níveis de escolaridade." (Deluiz. 2001). Envolve, também, valorização (nem sempre acompanhada da valorização salarial e funcional) dos saberes em ação, da inteligência prática dos trabalhadores, adquirida em longos percursos nas administrações públicas, independentemente de títulos e diplomas, conforme consta da experiência das instituições federais de ensino.

Além disso, uma maior polivalência no trabalho pode significar, como assinalam alguns dos pesquisados da administração municipal de São Paulo, oportunidades de "lidar com diferentes processos e equipamentos, assumir diferentes funções e tornar-se multiqualificado" (idem). No entanto, no modelo de competência, como vimos nas experiências abordadas, ocorre a intensificação do trabalho e a desprofissionalização dos trabalhadores (as), como conseqüência de:

> uma polivalência estreita e espúria, decorrente do reagrupamento das tarefas pela supressão de postos de trabalho, ou pelo enxugamento dos quadros das empresas com demissões. A intensificação da exploração do trabalho se traduz no fato de os trabalhadores operarem simultaneamente várias máquinas, ou desempenharem várias tarefas, em um ritmo e velocidade determinados pela mediação da automação e da informatização, ampliando a jornada de trabalho, que passa a depender muito menos de contratos previamente acordados entre capital e trabalho, e muito mais das necessidades da produtividade capitalista. A desprofissionalização ocorre sempre que o trabalhador deixa de atuar dentro da esfera de saberes, atividades, responsabilidades e referenciais próprios de sua profissão, e que são negociados em acordos coletivos e corporativos, e passa a desempenhar papéis e funções próprios de outras áreas e ocupações, com conseqüências para a sua (des)qualificação profissional. (Deluiz.2001)

Um Plano de Carreiras, Cargos e Salários - PCCS é parte constitutiva da política de gestão de recursos humanos e deve estar embasada nas diretrizes estratégicas da administração pública. Assim, sem uma definição exata do projeto político da instituição e seus objetivos, o plano de carreira torna-se ficção, sem possibilitar a solução dos entraves e problemas que o originaram.

Por ser instrumento que permite aos gestores públicos tornar mais eficiente a relação entre cargos e salários, o PCCS tende a ser construído de forma unilateral, sem a participação das entidades sindicais.

A negociação de plano de carreira traz para o movimento sindical desafios e oportunidades. O primeiro desafio é conseguir negociar os fundamentos e diretrizes básicas dos PCCS de tal forma que o plano garanta mecanismos de promoção, políticas de qualificação e aperfeiçoamento permanentes, e democratize as relações de trabalho.

As experiências analisadas demonstram que a tendência mais forte na construção dos PCCS é a da flexibilização das funções/ocupações e cargos correspondentes. Ou seja, a diminuição do número de cargos, mediante a fusão de várias funções anteriores, ampliando as atribuições dos cargos e acarretando a intensificação do trabalho.

Ponto comum nos planos estudados é o peso das avaliações de desempenho como determinantes das progressões e/ou promoções. Esse é outro desafio para o sindicalismo na negociação – construir critérios objetivos, justos e transparentes para a avaliação de desempenho.

A avaliação de desempenho, antes de ser apenas instrumento de premiação ou punição dos servidores na carreira, e mesmo de servir como instrumento de racionalização de custos, deve atender aos requisitos de melhoria das condições técnicas do trabalho (individual e coletivo), de planejamento sistemático dos vários órgãos, unidades e ambientes organizacionais, e a conseqüente melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Dentro de tal perspectiva, uma avaliação de desempenho, articulada à análise periódica das tarefas, aos equipamentos existentes e à revisão das rotinas, pode auxiliar a identificação das necessidades de educação, qualificação e atualização dos conhecimentos e procedimentos necessários.

Um dos discursos mais presentes nas propostas de gestão advindas do modelo de competências é sobre possibilidades de se construir competências em processos de trabalho participativos, alçando reais autonomias de concepção e decisão, juntamente com o exercício da subjetividade e intersubjetividade no trabalho. Dessa forma, os servidores deverão "ser" de tal modo que suas subjetividades operem de modo adequado e coerente com o sucesso do processo produtivo e sistêmico da administração, sempre visando, é claro, à qualidade de vida no trabalho e à qualidade dos serviços prestados.

No entanto, o alcance de autonomias pressupõe o exercício da democracia nas relações de trabalho, cotidianamente, além da eliminação de barreiras apostas entre os níveis de decisão e de execução, e entre as competências do saber e do saber-fazer.

Na iniciativa privada, a "autonomia" no trabalho está submetida às estratégias gerenciais para a maior decisão e intervenção no processo produtivo, com o controle da mão-de-obra e extração de mais-valia com vistas à ampliação do lucro. Os esquemas participativos das equipes de trabalho estão subsumidos à cooptação da empresa e à

coerção no interior dos grupos como instrumento de controle exercido pelos próprios trabalhadores. Neste cenário, a ameaça de desemprego constante - num mercado de trabalho instável e em retração, amplia o poder das empresas de impor as formas e condições de trabalho, precarizando ainda mais o mercado de trabalho e a atuação sindical.

No setor público, de modo indireto, o fantasma do desemprego e as condições do mercado de trabalho externo, juntamente com a estagnação nas carreiras e salários públicos, acabam configurando o desalento profissional no serviço público, especialmente nos servidores com longas trajetórias e poucas perspectivas de evolução funcional.

Em geral, as avaliações de desempenho negociadas e adotadas, quando vistas mais de perto, buscam responder mais às demandas por racionalização de custos das administrações que aos reais desempenhos profissionais dos servidores, individualmente e por segmentos. A própria oferta de qualificação, da administração para os servidores, parece por vezes desconectada da visão sistêmica que se exige como requisito de avaliação.

Em ambientes organizacionais e estruturas de avaliação em que na realidade não se vai promover todos, a partir do discurso da competência reforçam-se as práticas de competição interna nos grupos e toda sorte de expedientes para se ascender profissionalmente.

É a lógica privada no setor público, que não consegue solucionar problemas estruturais de financiamento e prestação de serviços, e vai administrando um passivo social e de trabalho construído ao longo de décadas, e paralelamente adotando relações de trabalho características da iniciativa privada, como visto no primeiro capítulo.

A forma como a lógica das competências vai se implementar e evoluir na administração pública depende, essencialmente, da organização e mobilização dos trabalhadores e entidades sindicais e na negociação de aspectos estruturais que se imiscuem no cotidiano das relações de trabalho.

Um dos pontos críticos de maior divergência entre gestores e servidores é a questão da Ascensão Funcional. O argumento dos sindicatos de servidores é de que Ascensão Funcional seja o mecanismo pelo qual servidores com mais de cinco anos na carreira e no último cargo ocupado, dadas as necessidades da instituição e o cumprimento dos requisitos instituídos em Lei, poderão deslocar-se para outro cargo/especialidade, por meio de processo de capacitação funcional, como modalidade específica de desenvolvimento na carreira.

Ou seja, na visão das entidades sindicais, o desenvolvimento profissional no funcionalismo público não deve estar restrito às carreiras descritas nos planos de carreiras, devendo-se possibilitar a transição entre as carreiras. Reivindicam também que os pro-

gramas de qualificação profissional desenvolvidos periodicamente pelas instituições, juntamente com outros requisitos legais para o exercício de determinadas profissões, sejam a ponte para a seleção interna dos que apresentam os requisitos para ocupar novos cargos em outras carreiras.

A estas reivindicações se contrapõe o principal argumento dos administradores/gestores públicos, segundo os quais o ordenamento constitucional exige prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos para a investidura em cargo público de provimento efetivo, Art. 37, inciso II, da Constituição Federal, inviabilizando, portanto, a ascensão funcional por seleção ou concurso interno. O que está em jogo é o caráter público, aberto, do ingresso em todos os cargos públicos. Uma alteração da legislação, mesmo para instituir cotas diferenciadas de acesso, deveria ser consignada na Constituição Federal.

Com todos os percalços, limites e problemas, a negociação de Planos de Carreiras, Cargos e Salários representa, para o movimento sindical, oportunidade de democratizar as relações de trabalho. A inclusão de formas de acompanhamento e de revisão permanentes, dos servidores e seus sindicatos, que permitam a necessária adequação dos planos à realidade da administração pública, muito mais do que estruturar cargos, significa avançar na discussão de quais são a qualificação, salário e as condições de trabalho de que os servidores necessitam para prestar serviço adequado e de qualidade à sociedade.

Afora todo o atual discurso e propostas das organizações – empresas e administrações públicas, os interesses dos trabalhadores (as) e servidores (as) públicos não mudaram. A satisfação no trabalho no setor público é umbilicalmente ligada à prestação de serviços de qualidade aos usuários.

A evolução da negociação no setor público e a negociação da espinha dorsal das relações de trabalho nas administrações - que são os Planos de Carreiras, Cargos e Salários são fundamentais para a democracia e a inclusão social em nosso país.

Bibliografia

ANDRADE, Marcos Vinícius Mendonça e SANTOS, Ana Rosa. Gestão de Pessoas no Serviço Público Federal: O Caso do Núcleo de Documentação da Universidade Federal Fluminense. In: XIII Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias, 2005.17p. (formato eletrônico)

BEIRO, Nilo da Cunha Jamardo. Relações de Trabalho no Setor Público. In: www.sinasefe.org.br, acesso em 29 de maio de 2007.

BRASIL. 2004. Ministério do Planejamento. Lei 15.293, de 05 de agosto de 2004.

_____. 2004. Governo do Estado de Roraima. Lei nº. 421 de 21 de Janeiro de 2004.

_____. 2005. Casa Civil. Lei 11.091 de 12 de janeiro de 2005.

_____. 2006. Casa Civil. Decreto nº. 5.825 de 29 de junho de 2006.

_____. 2006. Ministério da Saúde. Protocolo nº. 006/2006 da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema único de Saúde. 10p.

_____. 2006. Ministério da Saúde. Diretrizes Nacionais para a Instituição de Planos de Carreiras, Cargos e Salários no âmbito do Sistema Único de Saúde. 8p

_____. 2007. Governo do Estado de Minas Gerais. Lei 16.676 de 10 de janeiro de 2007.

CUT. 2007. Central Única dos Trabalhadores - O PAC e a necessária valorização do serviço público. In: www.cut.org.br – ponto de vista, inserido em 12.02.2007. Por Denise Motta Dau, Secretária Nacional de Organização da CUT – gestão 2006-2009.

DELUIZ, Neise. 2001. O Modelo das Competências Profissionais no Mundo do Trabalho e na Educação: Implicações para o Currículo. In: Boletim Técnico do Senac.

DIEESE. Analisando e Construindo um Plano de Carreira no Setor Público. São Paulo, abril de 2006. 4p.

FRANCIO, Francielli Cristina. O Plano de Carreira como Fator Motivacional para os Servidores Públicos Municipais Concursados de SINOP/MT. Mato Grosso, 2006.68p.

MARQUES, Sonia Mara. Processo de Capacitação Continuada: O caso da Universidade Federal de Juiz de Fora. Florianópolis, 2002.142p

SANTOS, Marco Antonio. 2002. O Papel do Estado no início do Milênio. Disponível em: www.militar.com.br/legisl/artdireitomiliar/amo2002.

SINDSEP/SP. 2007. Um balanço do SINDSEP sobre os PCCS na Prefeitura de São Paulo. Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública e das Autarquias do Município de São Paulo - Sindsep/SP

Sites consultados

- www.apeoesp.org.br
- www.assufba.org.br
- www.cut.org.br
- www.fasubra.org.br
- www.prefeitura.sp.gov.br
- www.sindutemg.org.br

Editor/Revisor
GUILHERME ROCHA

Diagramação
NSA COMUNICAÇÃO

Capa
NSA COMUNICAÇÃO

Título: Administração Pública no Brasil e Planos de Carreiras Negociados - Experiências Selecionadas
Formato: 16 x 23 cm
Mancha: 13 x 19,5
Tipologia: Caxton Bk BT, AgfaRottisSemiSerif
Papel: off-set 90g/m2 (miolo), cartão supremo 250g/m2 (capa)
Matriz: Fotolito Digital
Tiragem: 3.000 exemplares
1ª Edição: junho/2007