

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

Guilherme Bratz Uberti

Novo Plano de Carreira da Procuradoria-Geral do Estado RS: uma forma inovadora de pensar a carreira dos servidores na administração pública?

Porto Alegre

2015

Guilherme Bratz Uberti

Novo Plano de Carreira da Procuradoria-Geral do Estado RS: uma forma inovadora de pensar a carreira dos servidores na administração pública?

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientadora: Profa. Silvia Generali da Costa

Porto Alegre

2015

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, aos meus pais, os quais me passaram a devida tranquilidade e incentivo durante a elaboração do presente trabalho, bem como no decorrer de toda a etapa de graduação de curso – com destaque especial ao apoio de minha mãe.

À professora orientadora, Dra. Silvia Generali da Costa, que guiou a presente pesquisa através de indicações aos devidos aprofundamentos nos temas e ajustes.

Aos membros da PGE envolvidos para que esse trabalho fosse concretizado: da Direção, até os servidores que participaram das entrevistas, os quais, ao disponibilizarem considerável tempo de sua jornada de trabalho, foram muito prestativos nas respostas; bem como a meus ex-colegas de estágio na organização, que contribuíram para o rumo tomado pelo presente trabalho – em particular, Márcio Brasil Pesce e Matheus Cândido Cunha, ambos igualmente com passagem pela Escola de Administração da UFRGS.

Às colegas da PRR4, meu atual estágio, pela extrema compreensão que tiveram durante toda a realização da presente pesquisa.

Aos colegas mais próximos do curso de Administração da UFRGS, amigos e restante da família, os quais, ao compartilharem desse momento de conclusão de curso, foram, sobretudo, atenciosos e compreensivos pelo meu não comparecimento a diversos eventos promovidos no decorrer do semestre.

RESUMO

Dada a corrente necessidade de aprimoramento dos serviços públicos prestados pelo Estado, frente aos aumentos nas expectativas e demandas dos cidadãos, ganha importância a gestão dos recursos humanos nas organizações públicas, sobretudo, seus sistemas de carreira, os quais têm influência direta no comprometimento dos seus servidores. Nota-se, entretanto, que, na contramão dos ideais da Nova Administração Pública e das tendências observadas nas economias mais desenvolvidas, a “carreira” no serviço público brasileiro ainda vem sendo tratada como mero mecanismo para distinção remuneratória, não se atentando a iniciativas que tratem por estimular o desempenho e desenvolvimento dos trabalhadores. Frente a um atual parâmetro para análise (o novo plano de carreira dos servidores da PGE-RS de 2015), procurou-se, no presente trabalho, identificar até que ponto a nova formulação na carreira pode ser considerada “atrativa” pelos servidores, alinhando-se às emergentes concepções das economias mais desenvolvidas acerca do tema, bem como do cenário de emprego atual – o qual visa incentivar o desenvolvimento do trabalhador através de oportunidades desafiadoras, em busca de propiciar maior “empregabilidade”. Constatou-se não haver quaisquer inovações, quando em comparação às reformulações historicamente já analisadas, permanecendo os mesmos problemas e contribuindo para a rigidez do sistema de carreira da administração pública como um todo. Em contrapartida, com a futura implantação da Gestão por Competências na instituição e observados os mecanismos utilizados nas economias mais desenvolvidas, vislumbram-se oportunidades para que a carreira dos servidores da PGE venha a contar com uma nova concepção.

Palavras-chave: Administração Pública Brasileira, Gestão dos Recursos Humanos, Nova Administração Pública, Carreira, economias mais desenvolvidas, Empregabilidade, Gestão por Competências, PGE.

ABSTRACT

Given the current necessity of improvement in public services provided by the state, in front of increases in expectations and demands of citizens, gains importance the human resource management in public organizations, especially its career systems, which have a direct influence on the commitment of its servers. It is noticed, however, that, against the ideals of the New Public Management and the trends observed in the most developed economies, the "career" in the Brazilian public service is still being treated as a mere mechanism for remuneration distinction, not paying attention to initiatives that treat to stimulate the performance and development of employees. Faced to a current parameter for analysis (the new career plan for servers of PGE-RS from 2015), the current research tried to identify until which extent the new formulation in the career can be considered "attractive" by the servers, aligning it to the emerging concepts of the most developed economies on the subject as well as the current job scenario - which aims to encourage the worker development through challenging opportunities, seeking to provide greater "employability". It was found there wasn't any innovation when compared to historically analyzed reformulations, remaining the same problems and contributing to the rigidity of the career system of public administration as a whole. In contrast, with the future implantation of the Skills Management Model in the institution and observed the mechanisms used by the most developed economies, come up opportunities for that the career of PGE servers contains a new conception.

Key-words: Brazilian public service, Human Resource Management, New Public Administration, Career, most developed economies, Skills Management Model, PGE.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classes e Níveis em 2010 x 2015-----	67
Tabela 2 - Critérios para Progressão 2010 x 2015 -----	69
Tabela 3 - Critérios para Promoção por Merecimento 2010 x 2015 -----	72
Tabela 4 - O topo da carreira - simulação-----	75
Tabela 5 - Disponibilização de Pessoal dos Serviços Auxiliares da PGE - 2015-----	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

GRH – Gestão de Recursos Humanos

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PGE – Procuradoria-Geral do Estado (RS)

RH – Recursos Humanos

SRH – Secretaria de Recursos Humanos

SINDISPGE – Sindicato dos Servidores da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1	CONTEXTUALIZAÇÃO	09
2	JUSTIFICATIVA	12
3	OBJETIVOS	15
3.1	OBJETIVO GERAL	15
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
4	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	16
4.1	A EVOLUÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS	16
4.1.1	Que é um modelo de Gestão de Pessoas	16
4.1.2	Gestão Estratégica de Recursos Humanos na Administração Pública	19
4.2	O ATUAL SISTEMA DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
4.2.1	A Nova Administração Pública e os Recursos Humanos	22
4.2.2	O Modelo Gerencial na Administração Pública	23
4.2.3	A importância do Sistema de Carreira na Administração Pública	25
4.3	A CARREIRA NO CENÁRIO ATUAL	26
4.3.1	A evolução nas perspectivas de “carreira”	27
4.3.2	Os Modelos Emergentes de Carreira	32
4.3.3	O Burocrata Proteano	36
4.4	A “CARREIRA” NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	37
4.4.1	O conceito dado à “carreira” no serviço público brasileiro	38
4.4.2	O papel do “RH” na Administração Pública brasileira	41
4.5	A ESTRUTURA DAS CARREIRAS NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	42
4.5.1	O Sistema de Carreira Brasileiro	44
4.5.2	Os dois principais aspectos a se considerar no sistema brasileiro	46
4.5.3	Em busca de maiores oportunidades à progressão na carreira	49
4.5.4	As carreiras públicas nas economias mais desenvolvidas	53
5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	57
6	CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	60
6.1	A ATUAÇÃO DO SINDISPGE	61
6.1.1	Atuação do SindisPGE frente a um novo Plano de Carreira	62
7	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	64
7.1	AS ALTERAÇÕES REALIZADAS NO NOVO PLANO DE CARREIRA DA PGE	64
7.1.1	Alteração no número de graus	66
7.1.2	A Progressão em 2015	68
7.1.3	A Promoção na Carreira em 2015	70
7.1.4	O tempo despendido para se chegar ao topo da carreira	75
7.1.5	Incremento (apenas) na remuneração	76
7.1.6	Mobilidade dentre as Organizações Públicas Estaduais	78
7.1.7	A Pirâmide na Formulação das Carreiras	79
7.1.8	Oportunidades para o desenvolvimento na carreira dos servidores	80
7.1.9	Reconhecimento ao desempenho do servidor	82
7.1.10	A Carreira da PGE atualmente	83
7.2	O BANCO DE TALENTOS NA PGE	84
7.2.1	A futura implantação da Gestão por Competências	88
7.2.2	O desenvolvimento do servidor com o Banco de Talentos	89
8	CONCLUSÕES	91
8.1	O NOVO PLANO DE CARREIRA DA PGE	91
9	SUGESTÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	95

9.1	SUGESTÕES.....	95
9.1.1	Maior ênfase ao merecimento.....	96
9.1.2	Carreiras conforme aptidões dos servidores.....	97
9.1.3	Novas oportunidades para promoção.....	97
9.2	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
9.2.1	Limitações para implantação de novas concepções na carreira.....	99
9.2.2	Resistências à implantação da meritocracia no Brasil.....	99
9.2.3	“Implantação de meritocracia” no Brasil – de quem é a demanda?.....	104
9.2.4	Desempenho que se justifica.....	105
	REFERÊNCIAS.....	108
	APÊNDICE A – ENTREVISTA ESTRUTURADA REALIZADA COM DOIS DOS GESTORES ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DO NOVO PLANO DE CARREIRA.....	111
	APÊNDICE B – ANEXO PARA AUXILIAR NA ENTREVISTA.....	113
	APÊNDICE C – ENTREVISTA ESTRUTURADA REALIZADA COM UM DOS SERVIDORES ENVOLVIDOS DIRETAMENTE NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE CONSULTORIA PARA APLICAÇÃO DE “BANCO DE TALENTOS” NA PGE.....	114

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Os aumentos nas expectativas e demandas dos cidadãos em grande parte dos países mais desenvolvidos passaram a exigir uma nova forma de orientação na prestação de serviços por parte de suas administrações públicas. Dessa maneira, segundo Matias-Pereira (2008), reformas nesse campo vieram a ser concebidas, a partir do final do século XX, constituindo o que se convencionou chamar de “Nova Administração Pública”. Conforme Bergue (2010), passou-se a considerar, não só a eficiência na prestação dos serviços do setor (advinda do modelo estritamente burocrático de até então), mas também a eficácia e a efetividade, características do modelo gerencial que estava por vir.

Longo (2007) aponta que tal reforma veio a reconhecer a gestão dos recursos humanos como um ativo crucial para as organizações do setor público, ressaltando a importância de se atentar às capacidades de atração, retenção e motivação do talento para o adequado desempenho frente às novas exigências.

Conforme Marconi (2005), o Brasil passou a fazer parte do grupo de países que estava repensando o papel e a forma de atuação do setor público a partir da década de 90, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, devido, segundo Bergue (2010), à crise fiscal no país à época, na qual se destacavam a fragilização da estrutura administrativa e a consequente baixa qualidade da oferta de bens e serviços prestados.

Para o aprimoramento da prestação desses serviços, assim como Longo (2007), Bergue (2010, p. 599) também aponta para a importância da gestão dos recursos humanos no setor, mais precisamente à “carreira” dos servidores públicos: conforme o autor, essa tem relação direta no comprometimento do capital humano organizacional – o qual é considerado como o grande ativo gerador de valor dessas instituições, à medida que se utilizam de tal ferramentas para a execução de suas principais atividades – influenciando nos seus comportamento, desempenho e desenvolvimento.

Marconi (2005) também aponta para a importância das carreiras no contexto das reformas, as quais devem absorver as mudanças cada vez mais rápidas das demandas dos cidadãos, de forma a permitir com que os servidores desenvolvam-se continuamente, adaptando a prestação dos serviços públicos à nova realidade.

Nesse contexto, para a formulação de um adequado sistema de carreira, Bendassolli (2009) aponta para a ruptura na concepção do que vem a ser uma “carreira atrativa” no cenário atual de emprego: não mais bastaria a oferta da mera estabilidade, ou possibilidade do

funcionário permanecer na instituição pelo resto de sua carreira profissional, como outrora. Frente às diversas mudanças nas relações de trabalho que vêm ocorrendo pós era industrial, passa-se a dar maior atenção às oportunidades de desenvolvimento na função a ser desempenhada pelo indivíduo, de forma a ampliar suas possibilidades de atuação nas ofertas existentes no mercado.

Com as maiores exigências para a prestação dos serviços públicos, bem como a ruptura na concepção das relações de trabalho, na qual se procura possibilitar maiores oportunidades ao desenvolvimento das pessoas, tem-se que as Administrações Públicas das economias mais desenvolvidas já vêm equiparando suas práticas de gestão de recursos humanos às da gestão privada, com mecanismos que até então não eram observados no setor – mesmo que as relações de trabalho ainda estejam protegidas pela estabilidade.

Conforme Longo (2007), a função pública evoluiu, em geral, de um sistema uniforme, para outro mais pluralista, no qual, ao invés do tradicional engessamento e padronização da relação entre empregadores e empregados, surgiram novas formas de emprego e padrões diversificados de trabalho.

Com o Brasil inserindo-se aos países que vêm repensando a forma de atuação dos seus serviços públicos, Marconi (2005, p. 3) levanta a necessidade de se analisar o atual modelo de gestão das áreas responsáveis pelos recursos humanos no setor do país, “especialmente as estruturas de carreira mais comuns”, de modo a verificar se os funcionários estão sendo, realmente, preparados para o novo modelo de gestão do Estado.

Para tanto, a fim de identificar como está se dando o gerenciamento das carreiras na Administração Pública brasileira, mais precisamente na estadual gaúcha, analisar-se-á, neste trabalho, até que ponto o novo plano de carreira dos servidores da Procuradoria-Geral do Estado do RS (PGE-RS), com efeitos a contar do ano de 2015, o qual tratou por reorganizar o Quadro de Pessoal de Serviços Auxiliares da instituição, estaria alinhado a concepções emergentes de se pensar “carreira” no serviço público, advindas da “Nova Administração Pública”.

Conforme Pesce (2011), o plano de carreira anterior da PGE (do ano de 2010) não fora efetivo no combate à alta rotatividade existente no Órgão, a qual já ocorria antes mesmo de sua implementação. As principais reclamações versavam a respeito das faltas de valorização do servidor e de perspectivas de crescimento na instituição – aspectos que um adequado sistema de carreira deve observar.

Corroborando a insatisfação acerca do antigo plano, o sindicato dos servidores da PGE (SindisPGE) criticava-o abertamente, através de sua própria página na internet, na qual

noticiava suas constantes tratativas com a Administração, bem como por *folders*, que eram distribuídos aos servidores, informando as pautas que vinham sendo reivindicadas.

A fim de analisar se, com o novo plano de carreira, a PGE passou a atender a novas oportunidades e incentivos ao desenvolvimento dos servidores, adequando-se a pensamentos observados nas administrações públicas das economias mais desenvolvidas, a pergunta norteadora do presente trabalho define-se como: “Até que ponto a carreira da PGE pode ser considerada atrativa frente às emergentes concepções sobre o tema no setor público?”.

2 JUSTIFICATIVA

Bergue (2010) atenta que, para a adequada execução de reformas na Administração Pública brasileira, requer-se, mais do que recursos financeiros e a revisão do funcionamento das instituições do setor como um todo, um corpo de funcionários públicos bem preparados para fazer frente a suas novas exigências. Nesse contexto, entra a importância da adequação das carreiras, as quais devem sinalizar um percurso capaz de estimular o desenvolvimento pessoal e profissional dos agentes públicos, aprimorando, conseqüentemente, a qualidade dos serviços a serem disponibilizados à população.

Para a formulação de um adequado sistema para as carreiras, Chanlat¹ (1995, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011) observa que essas acompanham um sistema social maior que apenas indivíduos e organização, evoluindo como resposta às transformações ocorridas na sociedade, na economia e na política. Nesse sentido, Bergue (2010) sustenta que, em razão das contingências a que estão expostas as organizações do setor público, decorrentes do caráter dinâmico e complexo do ambiente em que se inserem, suas estruturas de cargos e carreiras demandam periódicas avaliações, envolvendo a aferição de seu ajuste a reais necessidades da administração, para que venham adaptá-las às emergentes necessidades de gestão.

Silva, J.R. e Balassiano (2011) atentam, em contrapartida, ao fato de que, geralmente, os serviços públicos mantêm-se à parte das novas formas de organização das carreiras, estabelecendo uma relação de trabalho incompatível com a concepção de seu novo papel; tendo-se, como resultado, servidores públicos sem motivação para se capacitarem e aumentarem sua produtividade (MARCONI, 2005).

Resende (2002) observa que as organizações que se dispuserem a administrar criteriosamente as possibilidades e movimentações em carreira estarão avançando em gestão de RH, e evitando a ocorrência de promoções erradas, com injustiça e protecionismo – criando mais oportunidades de progresso para os funcionários e, em conseqüência, maiores condições de atração, motivação e fixação de pessoal.

Na mesma linha, Dutra (1996) menciona que um dos principais motivos que levam as organizações ao desenho e implementação de um efetivo Sistema de Carreira, centra-se, justamente, em aumentar a capacidade de atração e retenção dos empregados – aspectos que

¹ CHANLAT, J. F.. Quais carreiras e para qual sociedade? (I). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.6, p.67075 nov./dez. 1995.

se encontravam bastante incipientes na PGE – as quais, aliadas à motivação dos talentos, Longo (2007), indica imporem-se como fatores diferenciadores da gestão contemporânea dos recursos humanos.

Conforme Pontes (2006, p. 336-337), um adequado planejamento de carreiras pode trazer como vantagens ao ambiente organizacional:

- Contribuir, mediante o crescimento dos colaboradores, para que a organização atinja níveis mais elevados de qualidade e produtividade no trabalho que realiza;
- Motivar os colaboradores na busca de maior competência técnica (instrução, conhecimento, experiência prática e habilidades);
- Encorajar os colaboradores na exploração de suas capacidades potenciais;
- Propiciar a ascensão do colaborador na organização;
- Proporcionar maior integração do colaborador na instituição, com a perspectiva de crescimento profissional, provocando maior motivação e produtividade e, ainda, diminuição do turn-over;
- Criar condições para que os colaboradores atinjam seus objetivos profissionais, em consonância com o alcance dos objetivos organizacionais;
- Estabelecer trajetórias de carreira, assegurando que os colaboradores tenham perspectivas de desenvolvimento e ascensão profissional.

Vieira (2014) realça a importância do tema à gestão de recursos humanos no país, ao apontar em que uma ampla pesquisa realizada em 2014, na qual foram analisadas as razões que fazem com que os trabalhadores mudem de emprego no Brasil, a perspectiva futura de carreira revelou-se como fator de motivação maior do que o próprio salário inicial em uma função.

De posse de tais considerações, o presente trabalho, ao analisar como se dá o planejamento às carreiras em uma organização pública brasileira, frente às novas perspectivas ao setor em âmbito mundial, vem servir como uma reflexão das práticas que vêm sendo adotadas no país, num cenário que clama por reformas administrativas, mas que, ao mesmo tempo, oportuniza maior abertura à negociação aos interesses dos agentes públicos e Administração, quando em comparação a outras épocas.

Também relevante, será a importância ao meio acadêmico, ao passo que envolverá a análise de um aspecto que vem ganhando bastante atenção na Nova Administração Pública brasileira na atualidade: o sistema de carreira – abarcando literaturas acerca de (1) conceitos emergentes de carreira no ambiente organizacional; (2) percepções atuais da formatação de carreiras no setor público brasileiro; bem como (3) perspectivas e tendências nas carreiras das administrações públicas das economias mais avançadas.

O presente trabalho vem, assim, a auxiliar na compreensão de como as organizações do setor público brasileiro podem adaptar-se ao emergente cenário ao qual se deparam,

propondo novas formas de carreira, as quais passem a ser consideradas mais atrativas e desafiadoras pelos seus servidores e, conjuntamente, aperfeiçoem o padrão dos serviços públicos a serem prestados à sociedade.

3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

Identificar até que ponto a carreira da PGE pode ser considerada atrativa frente às emergentes concepções sobre o tema no setor público.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar as alterações promovidas no plano de carreira da PGE;
- b) Identificar os motivos de tais alterações;
- c) Analisar de que maneira a PGE enquadra-se em conceitos emergentes de se pensar a carreira na Administração Pública.

4 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para expor adequadamente os temas do presente trabalho, faz-se necessária uma revisão bibliográfica que situe o leitor (1) à evolução da importância da gestão de pessoas nas organizações; (2) à abordagem gerencial na Nova Administração Pública, bem como onde entra a gestão das carreiras nesse contexto; (3) às novas formas de se pensar “carreira” no cenário de emprego atual; (4) de que forma a carreira vem sendo gerida na administração pública brasileira; bem como (5) de que maneira essa vem sendo tratada nos países mais desenvolvidos.

4.1 A EVOLUÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS

De acordo com Mascarenhas (2008), desde a Revolução Industrial, já era latente a necessidade das organizações em administrar coerentemente o fator humano, este sendo já tratado, à época, como um dos recursos mais custosos e de difícil gestão. Tinha-se como ênfase na administração de recursos humanos, à época, incrementos na eficiência da produtividade, integração vertical e expansão da produção, sendo que, à medida que as organizações foram tornando-se mais complexas, as exigências associadas à administração de recursos humanos também progrediram, especializando-se, dessa forma, a função de gestão de pessoas.

4.1.1 Que é um modelo de Gestão de Pessoas

Um modelo de gestão de pessoas, conforme Fischer (2002), convencionou-se chamar a maneira pela qual uma empresa se organiza para gerenciar e orientar o comportamento humano no trabalho, a qual é determinada por fatores internos e externos à própria organização, e tem como objetivo diferenciá-la no ambiente em que se insere, contribuindo para a fixação de sua imagem e de sua competitividade.

Tal comportamento caracteriza-se, conforme o autor, não como o produto direto de um processo de gestão, mas como resultado das relações pessoais, interpessoais e sociais que ocorrem na empresa – daí decorre a importância da gestão de pessoas, a qual, nesse contexto, deverá orientar e direcionar essas agregadas de interações humanas.

Os modelos de gestão de pessoas compõem-se por “princípios” (orientações de valor e crenças básicas), “políticas” (diretrizes de atuação que buscam objetivos) e “processos” (cursos de ação previamente determinados, orientados por políticas específicas, que visam alcançar os objetivos traçados) que interferem nas relações humanas no interior das organizações.

A “administração de carreiras”, de acordo com Fischer (2002, p.17-18) caracteriza-se como um dos “processos de gestão”, e, como tal, depende de um princípio ou crença que lhe dê conteúdo e direção, além de sua capacidade em interferir nas relações organizacionais – somente assim um “processo” poderá cumprir seu papel, qual seja de orientar ou estimular o comportamento humano na empresa.

As grandes correntes de modelo de gestão de pessoas, conforme o autor, classificam-se em 4 (quatro) categorias, que correspondem a períodos históricos e conceitos articuladores específicos, nos quais se tem uma evolução da importância dada às pessoas na organização, sendo divididos entre “propostas pioneiras de gestão estratégica de pessoas” – as quais abarcam os modelos de gestão de pessoas articulados como (1) departamento de pessoal e (2) gestão do comportamento – evoluindo ao (3) modelo estratégico de gestão de pessoas e ao (4) modelo de gestão de pessoas como vantagem competitiva.

Tal evolução no tratamento dado às pessoas nos diferentes contextos sociais e econômicos acabou por refletir-se na mudança de nomenclatura do próprio conceito “Gestão de Pessoas”, no lugar do anterior “Administração de Recursos Humanos” – a utilização da expressão “Gestão de Pessoas” busca ressaltar o caráter da ação (“gestão”, na qual haveria menor grau de previsibilidade do resultado a ser gerido do que na “administração”) e seu foco de atenção (as “pessoas”, ao passo que a Administração tradicional foi construída em torno da ideia de otimização de “recursos”) (FISCHER, 2002, p. 32).

4.1.1.1 Propostas pioneiras de gestão estratégica de pessoas

As propostas pioneiras de gestão estratégica de pessoas, advindas da era industrial, associavam-se a perspectivas clássicas em estratégia, segundo uma visão da firma baseada na indústria. Nesse contexto, o primeiro modelo de gestão estratégica desenvolvido, conforme Fischer (2002, p. 19), tratou-se pelo (1) “departamento de pessoal”. Mascarenhas (2008, p. 6) intitula-o de “modelo *hard* de gestão de pessoas”, cuja ênfase recaía na necessidade de se alinhar os comportamentos dos indivíduos às necessidades ou posicionamentos estratégicos da organização – assumindo os indivíduos como recursos a serem geridos da mesma maneira que os demais recursos organizacionais (LEGGÉ 2005, *apud* MASCARENHAS, 2008, p. 6)².

Já na primeira evolução do conceito, no modelo *soft*, começou-se a atentar ao potencial de contribuição criativa dos indivíduos para a organização – esses passaram a ser considerados ativos valiosos, cujo envolvimento com os desafios organizacionais assumia uma relevância superior àquela inerente ao modelo *hard*, através de seu comprometimento e emprego das capacidades e competências às situações de negócios. O envolvimento dos indivíduos dependeria, assim, de práticas mais sofisticadas à motivação no trabalho.

Conforme Fischer (2002, p. 22), foi da linha de pensamento desse modelo, o qual denomina como (2) “de gestão do comportamento humano”, que surgiu o jargão “o trabalho humano constitui o principal ativo de uma organização” – com teorias que tinham como intuito valorizar o papel do elemento humano no sucesso das empresas, invertendo-se a visão predominante, à época, de otimização dos custos.

4.1.1.2 Evolução dos modelos de gestão de pessoas

Conforme Mascarenhas (2008, p. 156), o (3) “modelo estratégico de gestão de pessoas” passa a postular uma maior integração entre a área de RH e as equipes responsáveis pelo planejamento estratégico, levando à definição da “conexão de mão dupla” – na qual a área de RH passa, então, a articular-se ao processo de planejamento estratégico corporativo, não mais apenas implementando estratégias pré-moldadas pela alta gerência, como na “conexão de mão única”, até outrora aplicada.

Aqui, não seria mais a motivação genérica que o modelo deveria buscar – “indivíduos motivados, satisfeitos e bem atendidos em suas necessidades estão prontos para atuar, mas

² Legge, K. (2005). *Human resource management: rhetorics and realities*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

isso pode não significar absolutamente nada para as diretrizes estratégicas da empresa” (FISCHER, 2002, p. 24), passando tal modelo a se atentar, em suma, à necessidade da vinculação da gestão de pessoas às estratégias da organização.

Por sua vez, a concepção do (4) “modelo como vantagem competitiva” criou base para o surgimento de um modelo de gestão de pessoas baseado em competências, no qual a principal tarefa trata-se por desenvolver e estimular as competências humanas necessárias para que as competências organizacionais da empresa se viabilizem. Nessa nova concepção, Brewster e Hegewisch³ (*apud* FISCHER, 2002, p. 31) afirmam que é preciso fazer com que “as pessoas sejam vistas pela organização como um recurso estratégico”, ou seja, competências necessárias para atingir um posicionamento diferenciado.

4.1.2 Gestão Estratégica de Recursos Humanos na Administração Pública

De acordo com Marconi (2005), baseados na importância que os funcionários têm para a dinâmica de uma organização, sobretudo nas organizações públicas, os especialistas em recursos humanos têm defendido uma gestão mais estratégica do tema, fazendo-se relevante na medida em que promove um papel mais pró-ativo dos gestores públicos, incentivando o planejamento, além de funcionar como resposta às recorrentes disfunções dos recursos humanos encontradas no setor.

Conforme o autor, a gestão estratégica dos recursos humanos pode ser compreendida como a definição de políticas e diretrizes para aumentar a habilidade dos servidores – por consequência, do próprio órgão público – para realizar seu trabalho de modo a alcançar seus objetivos, e começaria pela gestão estratégica da própria organização pública – com ampla discussão sobre o seu papel nos próximos anos, levantamento de sua missão, objetivos e metas (planejamento estratégico), além do reconhecimento dos fatores econômicos e políticos do ambiente em que atua.

Tal análise permitiria a definição de quais as funções e atividades a serem desempenhadas pela organização no futuro, sendo fundamental para determinar as características necessárias para o seu quadro de pessoal. Entretanto, para uma mudança no

³ BREWSTER, C. HEGEWISCH, A. *Human resource management in Europe: issues and opportunities in policy and practice in european human resource management. The Price Waterhouse Cranfield survey. London and New York: Routledge, 1994.*

perfil do quadro de servidores, não bastaria apenas um rearranjo na estrutura administrativa, mas também nas políticas de recursos humanos, as quais exigem uma estrutura de cargos condizente com a realidade da instituição.

Conforme o autor, primeiramente, é importante que esteja claro qual o objetivo da política de recursos humanos - que, via de regra, no setor público, corresponde ao alcance do perfil desejado para a força de trabalho e sua atuação de forma motivada e eficiente - em um modelo de gestão que vise o alcance de resultados e o atendimento satisfatório do cidadão. Uma vez que a missão, os principais objetivos e as metas da organização sejam conhecidos, é possível estabelecer tal perfil desejado; e as políticas de recursos humanos deverão, então, ser direcionadas para o cumprimento das metas estabelecidas.

4.1.2.1 O “dilema” da estratégia no setor público

Longo (2007, p. 78), alinhando-se aos modelos estratégicos de gestão de pessoas, refere-se à “Gestão de Recursos Humanos” (GRH), como um sistema integrado de gestão, cuja finalidade básica é a adequação das pessoas à estratégia de uma organização para a produção de resultados que estejam de acordo com as finalidades perseguidas, baseando-se em dois pressupostos básicos:

(1) o comportamento humano é uma variável essencial dos resultados da organização, à medida que os resultados dessa dependem, em boa parte, das pessoas; e

(2) o comportamento humano pode ser gerido – isto é, a organização pode produzir um conjunto de políticas e práticas de GRH destinadas a estimular determinados comportamentos, e evitar outros.

Assim, para que se possa analisar a “estratégia” de uma organização, o autor refere-se igualmente a “políticas” e “práticas” no ambiente organizacional (LONGO, 2007, p. 81):

Políticas: propósito organizacional consciente e razoável de proceder conforme determinada maneira – podem ser entendidas como o conjunto de critérios gerais e formas de fazer, o qual orienta as decisões que afetam a gestão do emprego e das pessoas.

Práticas: decisões e atividades, de fato, adotadas e desenvolvidas, as quais exigirão, com frequência, a aplicação de políticas de GRH previamente definidas, ou ao menos interiorizadas (embora, conforme o autor, nem sempre aconteça assim).

Conforme o autor, observa-se que, ao passo que as “políticas” de GRH podem estar explícitas e formalizadas, deve ser levada em consideração a possibilidade de que existam incoerências entre tal “política” e as “práticas” efetivamente constatadas, situação na qual a gestão de pessoas não conseguirá realizar uma contribuição significativa para a obtenção de resultados valiosos para a organização.

A “estratégia”, por sua vez, é definida como o conjunto de finalidades básicas ou prioritárias da organização, fazendo parte desta noção (1) a missão, ou razão de ser da organização, (2) suas linhas de ação ou orientações prioritárias, e (3) seus objetivos operacionais (LONGO, 2007, p. 83).

Tem-se, assim, que a qualidade de GRH não pode ser julgada à margem de sua conexão com a “estratégia” da organização, configurando-se o “dilema da estratégia” como uma das maiores dificuldades que a gestão das pessoas nos contextos públicos enfrenta: de um lado, exige-se da GRH sua coerência estratégica, ou seu alinhamento à estratégia da organização; de outro, essa estratégia frequentemente não existe, ou são consideráveis as dificuldades que os gestores de pessoas da área muitas vezes encontram para detectar estratégias consistentes e reconhecíveis como tal.

4.2 O ATUAL SISTEMA DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme Thompson (2010), trabalhadores, gestores, políticos e o público em geral têm interesse significativo nos resultados dos processos das relações de trabalho no setor público – aos trabalhadores, estão em jogo o salário e as condições de trabalho; aos gerentes, a qualidade da força de trabalho e o grau de autoridade exercida na função; aos políticos, o apoio ou a oposição de um eleitorado importante, bem como as consequências fiscais das decisões sobre remuneração; e, ao público em geral, há a questão dos empregos, das alíquotas referentes às decisões sobre salários públicos e da qualidade de serviço impactada pela habilidade e motivação dos funcionários.

A visão mais antiga a respeito de “administração pública”, conforme Lynn Jr. (2010), é a de que esta representava nada mais do que o exercício responsável do arbítrio administrativo, ou uma formalização constitucionalmente apropriada do arbítrio gerencial destinado a capacitar o governo a colocar em prática a vontade do povo. A isso, a concepção mais nova acrescenta a “perspectiva da arte”, a qual seria uma ênfase em decisões, ações e

resultados, e na habilidade política necessária para desempenhar com eficácia papéis gerenciais específicos; ressaltando-se o papel político-estratégico dos gestores públicos. Dessa maneira, a “gestão pública” seria um segmento importante do campo, mais amplo, da Administração Pública, ao passo que aquela enfocaria a administração pública como uma profissão, e o gestor público, como praticante.

4.2.1 A Nova Administração Pública e os Recursos Humanos

De acordo com Lynn Jr. (2010), por mais de duas décadas, as entidades do setor público têm realizado mudanças substanciais na forma como gerenciam seus recursos humanos, as quais foram atribuídas, em suma, à insatisfação pública com o governo, advinda da percepção do mau desempenho deste em setores cruciais. As reformas transformaram alguns sistemas de gestão de recursos humanos no setor público - de regulatório e reativo - para estratégico e proativo.

Contextualizando tais mudanças, nos Estados Unidos, a partir do início da década de 1990, as reformas que provocaram discussões sobre “governança” – a qual pode ser definida, conforme o autor, como um regime de leis, regras, decisões judiciais e práticas administrativas que restringem, prescrevem e implementam o exercício da autoridade pública em prol do interesse público (LYNN JR., 2010, p. 47) – abrangeram a aplicação do *Government Performance and Results Act* [Lei de desempenho e resultados do governo] e os esforços da administração Clinton para implementar a *National Performance Review* [Exame do desempenho nacional]. Em âmbito internacional, tais questões surgiram sob a rubrica do *New Public Management* [Nova Gestão Pública].

Matias-Pereira (2008), nessa mesma linha, cita que o aumento das expectativas e das demandas dos cidadãos em grande parte dos países mais desenvolvidos passou a exigir uma nova forma de orientação na prestação de serviços por parte da Administração Pública para responder à crescente exigência da população. Dessa maneira, conforme o autor, a qualidade dos serviços a serem ofertados e o nível de satisfação do cidadão passam a constituir o referencial da Nova Gestão Pública, a qual é fortemente embasada em um modelo gerencial, e que passou a se apresentar, em escala mundial, como o novo paradigma do final do século XX.

Conforme Bergue (2010), seguindo a lógica gerencial, a administração deve passar a concentrar recursos na gestão com vistas a resultados – ou seja, o planejamento da ação, a organização dos recursos necessários, a condução do processo (direção) e o controle devem privilegiar, como parâmetro de elaboração e avaliação, o resultado das ações. O escopo de avaliação passaria, assim, a incorporar, além da eficiência (que já existia no padrão burocrático), a eficácia e a efetividade das ações do Estado.

O autor aponta para a *New Public Management*, desse modo, como sendo o modelo orientado para a transformação do Estado e de seu aparelho em estruturas mais ágeis e eficazes.

4.2.2 O Modelo Gerencial na Administração Pública

Bergue (2010) cita que o movimento da Nova Administração Pública, ao observar tais objetivos, trata por inserir elementos característicos da lógica empresarial na administração pública, através de uma adaptação de conhecimentos gerenciais. Mendes⁴ (2012, *apud* VIEIRA, 2014) vai ao encontro dessa constatação, ao apontar que o modelo gerencial (“*New Public Management*”) tem como pressuposto fundamental a adoção de ferramentas de gestão utilizadas na iniciativa privada para solucionar os problemas de eficiência na gestão pública.

Longo (2007) também cita que os novos enfoques de gestão de recursos humanos nas empresas alimentam os planos de modernização da gestão pública, indicando que a literatura da gestão empresarial vem sendo cada vez mais conhecida e valorizada pelos gestores públicos. Atenta, ainda, à maior valorização que tal área – recursos humanos – passou a assumir frente às reformas da função pública.

Conforme o autor, a área de RH passou a ser reconhecida como a função principal da direção nas organizações de serviços públicos, dada a grande proporção do gasto de pessoal frente ao gasto total das organizações no setor público, vindo essa a tornar-se num ativo crucial às organizações do setor.

Dessa maneira, tornou-se prioritária a captação e o desenvolvimento de trabalhadores qualificados, frequentemente portadores de vantagem competitiva, cuja gestão passou a exigir

⁴ MENDES, Inácio Manuel. **Gestão estratégica de recursos humanos na Administração Pública: mito ou realidade?:** Percepção dos dirigentes do I.G.F.S.S.I.P., sobre a gestão estratégica de recursos humanos e os possíveis impactos na performance. 2012. 138 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Estratégica de Recursos Humanos, Instituto Politécnico de Setúbal, Setúbal, 2012.

formas e métodos muito diferentes dos que caracterizam as burocracias empresariais da era industrial – a capacidade de atrair, reter e motivar o talento passou a ser considerado como um fator diferenciador da gestão contemporânea dos recursos humanos.

De forma a evidenciar que as organizações públicas podem, a princípio, se beneficiar das práticas utilizadas nas empresas privadas, Bergue (2010) cita que, enquanto ambas diferenciam-se em aspectos de finalidade, assemelham-se em termos de seus “sistemas de gestão” – assim, para análise de tal fundamento, as distintas formas de organizações poderiam ser consideradas compatíveis, admitindo-se os mesmos referenciais teóricos, embora devidamente ressignificados.

Nessa mesma linha, Lynn Jr. (2010) indica que, enquanto as gestões pública e privada envolvem temperamentos, habilidades e técnicas semelhantes, o extenso corpo de ideias e práticas relativas ao sucesso corporativo pode ser aplicado aos problemas da gestão pública; e o setor público pode, a princípio, recorrer à grande reserva de gestores e práticas do setor privado para atender às próprias necessidades gerenciais. Entretanto, considerando que, do ponto de vista estrutural - ou como arte - são diferentes, o setor público deve ter acesso às fontes de conhecimento, técnicas e habilidades adequados a sua característica singular.

Matias-Pereira (2007), nesse contexto, afirma que os princípios na governança pública não são distintos dos aplicados na governança corporativa. Segundo o autor, a diferença básica é que, na governança pública, os gestores têm sob sua responsabilidade bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.

Frente a tal cenário, conforme Longo (2007), nos países mais desenvolvidos, a função pública evoluiu, em geral, de um sistema uniforme, para outro mais pluralista, no qual, ao invés do tradicional engessamento e padronização da relação entre empregadores e empregados, surgiram novas formas de emprego e padrões diversificados de trabalho, as quais se traduziram em diversas modalidades contratuais e de organização do tempo de trabalho.

Nesse sentido, Faro *et al.* (2010), enquanto se referem ao modelo gerencial como o qual tem por característica proporcionar maior agilidade e flexibilidade no atendimento das necessidades do cidadão, afirmam que sua implantação no setor público preconiza que servidores públicos adotem comportamento e valores distintos daqueles do modelo burocrático, pressupondo a adoção, pela administração, de políticas de pagamento por desempenho, de estímulo a maior competitividade, de desenvolvimento de competências gerenciais, de incentivo à inovação, bem como de estímulo a maior competitividade.

Por parte dos servidores, igualmente pressupõe-se que adotarão comportamento e valores próximos dos esperados daqueles do setor privado – “indivíduos autônomos, competitivos, empreendedores, criativos e esforçados, para os quais o trabalho é um valor central” (FARO *et al.* 2010, p.711).

4.2.3 A importância do Sistema de Carreira na Administração Pública

A adequação dos recursos humanos ao novo Estado que vem surgindo, conforme Matias-Pereira (2007), constitui-se em tarefa prioritária no cenário de mudança, implicando o estabelecimento de uma política voltada para a captação de novos servidores, o desenvolvimento ou capacitação do pessoal, a implantação de um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho por meio de incentivos, além da instituição de carreiras compatíveis com a necessária reconstrução do aparelho do Estado.

Na gestão de pessoas, de acordo com Custódio, Ávila e Sant’Anna (2012), a administração de carreiras é peça fundamental nos processos de desenvolvimento pessoal e profissional dos administrados: se bem elaborado, um sistema de carreira pode vir a gerar incentivos às pessoas se desenvolverem, e, quando nele conciliados os interesses individuais e as necessidades e estratégias empresariais, tende a gerar melhores resultados à organização.

Pontes (2006) analisa que cabe à organização a responsabilidade pela definição de um plano de carreira, o qual, por trajetórias diversas, possibilite o crescimento e ascensão do colaborador, propiciando, desse modo, os caminhos para seu desenvolvimento. No entanto, observa que carreira é decisão do colaborador – somente a ele cabe a escolha de sua trajetória. Na mesma linha, Beschizza⁵ (2005, p. 2, *apud* CUSTÓDIO; ÁVILA; SANT’ANNA, 2012, p. 4) cita que “as pessoas são responsáveis por planejar suas carreiras, e a empresa, pelo gerenciamento de oportunidades”.

Desse modo, conforme Pontes (2006), o desenvolvimento do colaborador nas carreiras configura-se como resultado da conjugação da disposição do profissional para se qualificar e oportunidades que lhe são oferecidas – a partir de então, dentro do plano de possibilidades, pode o colaborador delinear sua carreira com base nas trajetórias, requisitos e critérios estabelecidos.

⁵ BESCHIZZA, Renato. **Carreira: definição de papéis e comparação de modelos**. APIMEC MG, 2005.

Nas organizações públicas, Marconi (2005, p. 5) salienta que a estrutura de carreiras (“leia-se desenvolvimento profissional”), a qual trate por estimular o servidor a buscar o aprimoramento de sua capacitação e seu desempenho e, ao mesmo tempo, permita aos gestores cobrarem resultados está dentre os principais aspectos que uma política de recursos humanos deve contemplar.

O autor realça sua importância, ao citar que novos modelos de gestão do Estado, prevendo mudanças cada vez mais rápidas nas demandas dos cidadãos e na forma de atendê-las, devem ser acompanhados por perfis de profissionais que sejam mais flexíveis, em carreiras que absorvam essas mudanças e permitam com que esses funcionários aprendam e se desenvolvam continuamente.

Para tanto, aponta que é importante que existam carreiras cujas regras de progressão estejam relacionadas ao desempenho do servidor, às competências adquiridas, à capacitação e à possibilidade de assumir novas responsabilidades; além de que as mudanças salariais entre os níveis das carreiras sejam significativas, a ponto de estimularem os administrados a perseguir sua progressão.

4.3 A CARREIRA NO CENÁRIO ATUAL

Marques *et al.*⁶ (*apud* SOARES *et al.*, 2013) assumem o conceito de “carreira”, enquanto fenômeno vinculado ao mundo do trabalho e das organizações, como tendo dois significados: (1) na visão do senso comum, seria a ascensão vertical na hierarquia de cargos de uma organização, via promoções, ou como a própria profissão/ocupação laboral do indivíduo; já na (2) visão das ciências comportamentais, configurar-se-ia como a história das ocupações profissionais, e do desempenho de funções e atividades a elas associadas, exercidas pela pessoa ao longo da vida.

Bendassolli (2009, p. 388) desenvolve o conceito, citando que “carreira” pode significar, ao mesmo tempo:

emprego assalariado ou atividade não remunerada; pertencimento a um grupo profissional (sindicalizado ou não) ou a manifestação da mais pura

⁶ MARQUES, A. L.; NASCIMENTO, J. G. S.; ALBUQUERQUE, A. L. Inovação em Gestão de Pessoas no Setor Público: um estudo sobre a cooperação dos servidores a implantação dos novos planos de carreiras pelo Governo de Minas Gerais. In: **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança – ENAPG 2010**. Vitória: ANPAD, 2010.

idiosincrasia (a carreira de um artista); vocação (algo que alguém faz com alto nível de comprometimento afetivo) ou ocupação (algo que alguém faz por necessidade ou obrigação); posição em uma organização (associada a passagens por diversos cargos na hierarquia institucional) ou trajetória de um indivíduo que trabalha por conta própria; uma fonte de informação para as empresas alocarem recursos (humanos) ou então um roteiro pessoal para a realização dos próprios desejos.

A coexistência dessas distintas formas de conceber a carreira, conforme o autor, relaciona-se com a difusa produção discursiva sobre ela realizada nas disciplinas que, ao longo da história, se ocuparam diretamente das questões da relação laboral, sendo essas as: (1) Sociologia do Trabalho e das Profissões, (2) Psicologia do Trabalho e (3) Administração – cada uma, a seu modo, influenciando na compreensão do que temos hoje por “carreira”.

Assim, ao falarem sobre o tema, essas disciplinas auxiliam na reflexão acerca de questões mais amplas e fundamentais, como as envolvidas na relação trabalho, sujeito, organizações e sociedade, ao mesmo tempo em que funcionam como uma crítica a uma ideia mais tradicional de carreira, a qual era observada com mais frequência na era industrial, em que, segundo Dutra (1996), a expectativa das pessoas consistia em trabalhar para a mesma organização, e o sucesso era atrelado à ascensão de cargos da hierarquia organizacional. Podia-se considerar que “a carreira pertencia à empresa, visto que era ela quem a gerenciava” (BALASSIANO *et al.*, 2003, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011, p. 2)⁷ e demandava “um ajustamento do indivíduo a uma ocupação escolhida ou à imagem que dela possuía” (KILIMNIK *et al.*, 2004, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011, p.2)⁸.

4.3.1 A evolução nas perspectivas de “carreira”

As principais contribuições das áreas anteriormente referidas foram, conforme Bendassolli (2009):

(1) Sociologia: capacidade do sujeito de interpretar suas próprias experiências e o efeito dos processos sociais - o empregado não seria mais meramente um trabalhador que

⁷ BALASSIANO, M.; *et al.* Carreiras e cidades: existe um lugar melhor para se fazer carreira? *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27, 2003, Atibaia, *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. CD-ROM.

⁸ KILIMNIK, Z. M., CASTILHO, I. V. de, SANT ANNA, A. de S. Carreiras em transformação: um estudo de trajetórias, âncoras e metáforas de carreira em associação a representações de competências profissionais. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28, 2004, Curitiba. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. CD-ROM.

estaria cego ao contexto social e às relações que envolvem seu trabalho, empresa e vida social.

(2) Psicologia: a carreira é o resultado de um processo de construção pelo qual o indivíduo significa, interpreta e dá coerência a suas experiências e histórias singulares de vida em relação ao trabalho (e à vida como um todo). Assim, o indivíduo passa a construir a consciência de si mesmo e se coloca numa perspectiva temporal, de acompanhar seu processo de desenvolvimento em direção ao alcance de seus ideais, desejos ou da satisfação de suas necessidades. Tal perspectiva atenta, desse modo, para o papel ativo do indivíduo na construção de seu projeto profissional e à ideia de que carreira é o veículo para o desenvolvimento e a autorrealização pessoais.

(3) Administração: uma das principais contribuições da área é a dupla perspectiva do conceito de carreira: uma, do indivíduo (tratada subjetivamente, com atenção às estratégias de carreira); e outra, da organização (encarada como estruturas e rotinas).

London e Stumpf⁹ (1982, *apud* DUTRA, 1996, p. 17) (grifo nosso) já abordavam tal distinção:

Carreira são as sequências de posições ocupadas e de trabalhos realizados durante a vida de uma pessoa. A carreira envolve uma série de estágios e a ocorrência de transições que refletem necessidades, motivos e aspirações individuais e expectativas e imposições da organização e da sociedade. Da perspectiva do **indivíduo**, a carreira engloba o **entendimento e avaliação de sua experiência profissional**, enquanto da perspectiva da **organização** a carreira engloba **políticas, procedimentos e decisões ligadas a espaços ocupacionais, níveis organizacionais, compensação e movimentos de pessoas**. Essas perspectivas são conciliadas pela carreira dentro de um contexto de constante ajuste, desenvolvimento e mudança.

Essa definição, conforme Dutra (2002), pensa a carreira como fruto da relação estabelecida entre a pessoa e a organização, englobando as perspectivas de ambas, e tratando-as como elemento de conciliação dinâmica das expectativas entre a pessoa e a instituição.

Bendassolli (2009) também explora essa diferença e, segundo o autor, do ponto de vista do indivíduo, carreira funciona como um dispositivo para organização da experiência subjetiva com o trabalho, como um repositório de racionalizações para ele interpretar (e justificar) os eventos que lhe ocorrem no campo profissional, além de um apoio à tomada de decisão sobre rumos futuros a seguir, ou sobre o que fazer com as oportunidades que se abrem e fecham; enquanto que, do ponto de vista das organizações, carreira é um dispositivo que permite a alocação de recursos, o subsídio à tomada de decisão sobre esquemas de mobilidade e o gerenciamento simbólico do nível de comprometimento de seu pessoal.

⁹ LONDON, M.; STUMPF, S. A. *Managing careers*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1982.

Outra contribuição da Administração veio com o advento das teorias motivacionais, nas quais o indivíduo é visto (1) como alguém impelido a um processo de autodesenvolvimento e de autorrealização, na medida em que satisfaz necessidades progressivamente complexas e (2) como um indivíduo (semi-) racional, maximizador de seus ganhos, capaz de negociar entre expectativas pessoais e exigências que pesam sobre seu desempenho (BENDASSOLLI, 2009).

4.3.1.1 O conceito tradicional e o moderno

As três abordagens supracitadas acabam por romper com a visão tradicionalista de carreira, abordada na era industrial, na qual, conforme Bendassolli (2009), o emprego representava parte expressiva da identidade social de uma pessoa, sendo a ocupação uma fonte de status.

A carreira passa, então, a aparecer como um conceito mediador capaz de ligar diversas dimensões da experiência humana em torno do trabalho, e, sob a influência das ideias desses diferentes campos de estudo, as carreiras, num conceito pós era industrial, começam a ser associadas a nível de motivação, satisfação no trabalho, comprometimento organizacional, desempenho individual e sucesso, ampliando, assim, sua complexidade.

Na mentalidade atual, “emergente”, de acordo com Bandassolli (2009), o trabalho passou a ser considerado como um suporte para a realização do projeto reflexivo do “eu”, sendo utilizado para expressar um estilo pessoal, para o cultivo de experiências e competências singulares, num movimento contínuo de vinculação e desvinculação institucional.

Dessa maneira, conforme o autor, os modelos emergentes de carreira vêm buscar responder às transformações pelas quais passaram o trabalho, as organizações e as sociedades industriais e que têm, em seu centro, um diagnóstico sobre a elevação da incerteza, o risco, a fragilização e a ruptura dos vínculos tradicionais de trabalho, evidenciando a necessidade da transformação dos modelos de carreira tradicionais, calcados em torno da noção de emprego herdada da sociedade industrial.

Chanlat (1995, *apud* OLTRAMARI, 2008; SILVA, J.R.; BALASSIANO; SILVA, A.R.L., 2013) já caracterizava a ruptura entre estes dois modelos de carreira: o “tradicional” e o “moderno”: enquanto o primeiro, advindo da era industrial, era marcado pela supremacia

masculina e das classes dominantes, com o emprego sustentado pela estabilidade e pela progressão vertical; o segundo é relativo ao ingresso mais acentuado de mulheres e membros de grupos sociais variados no mercado de trabalho; passando a caracterizar as relações de trabalho, conforme Balassiano, Ventura e Fontes (2004), por uma progressão descontínua e instabilidade funcional.

Soares *et al.* (2013) alinham-se a esse pensamento, ao abordar que o modelo moderno, emergente nos anos 70, e contextualizado pelas mudanças sociais associadas a crescimento do trabalho feminino, elevação do grau de instrução e a globalização cultural e econômica, caracteriza-se como um modelo de carreiras marcado pela instabilidade, descontinuidade e horizontalidade, destacando-se, nos anos 80, com a profissionalização da gestão nos países industrializados e dos discursos do *management*, do “capital humano” e da ênfase nas práticas de gestão de RH.

Em âmbito nacional, os artigos contidos no país da área de relações de trabalho no período de 2003 a 2007 no Brasil (OLTRAMARI, 2008) também colocam em evidência as transformações no mundo do trabalho no país, as quais tiveram como característica a ruptura com a ideia de um emprego para toda a vida, transformando as trajetórias profissionais cada vez mais incertas.

4.3.1.2 O novo contrato de trabalho e suas implicações

Pela visão do agente, de acordo com o modelo tradicional, a expectativa das pessoas consistia em trabalhar para a mesma organização ao longo da vida, e o sucesso era atrelado à ascensão de cargos dentro da hierarquia organizacional, caracterizando-se, de acordo com Silva, J.R. e Balassiano (2011), como um “contrato de trabalho relacional”, o qual “refletia as expectativas mútuas para a relação de trabalho e assegurava a estabilidade do vínculo em troca da dedicação aos objetivos organizacionais” (MARTINS, 2006, p. 82, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011, p. 3)¹⁰.

Já no “contrato de trabalho transacional”, existente no modelo de carreira moderno, surge a figura do “contrato psicológico” – o qual, conforme Longo (2007, p. 27), trata-se do equilíbrio intangível subjacente à articulação formal da relação de emprego, materializando-se

¹⁰ MARTINS, H.T. Gerenciamento da carreira proteana. *In*: BALASSIANO, M; COSTA, I.S.A da (Orgs.). **Gestão de Carreira: Dilemas e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2006, p. 81-93.

no conjunto de percepções tácitas que são interiorizadas – que passa a regular o relacionamento entre organizações e pessoas – nesse “contrato”, as trocas passam a ser utilitárias, com interesses negociados explicitamente entre organizações e indivíduos.

Sinteticamente, pode-se dizer, conforme Silva, J.R. e Balassiano (2011), que, enquanto no contrato de trabalho “relacional”, havia promessas implícitas de estabilidade e segurança no longo prazo; no “transacional”, as expectativas das pessoas e organizações passam a ser explicitamente declaradas e estabelecidos no curto prazo.

Do ponto de vista da organização, a principal alteração com o novo contrato é a transformação da oferta de trabalho seguro, que dá lugar a oportunidades de desenvolvimento, surgindo o conceito da “empregabilidade” – a qual é caracterizada, segundo Pfeffer (1998b, p.162, *apud* LONGO, 2007)¹¹, como a situação em que as empresas proporcionam trabalhos interessantes que ajudarão o trabalhador a desenvolver sua capacidade, mas não prometem uma permanência a longo prazo no posto; em seu lugar, a única promessa é que a experiência e as habilidades adquiridas irão abrir-lhe melhores possibilidades de encontrar emprego quando tiver necessidade de um novo. Conforme Coelho¹² (2006, p. 106, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011, p. 3), tal conceito pressupõe “uma alta identidade com o trabalho, autonomia e mobilidade profissional”.

Mascarenhas (2008, p. 169) associa o discurso da empregabilidade (ou o valor potencial dos administrados ante futuras oportunidades de emprego) como tendo relevante implicação para a estruturação da função gestão de pessoas – em mercados de trabalho competitivos, nos quais há a disputa pelos melhores talentos, as organizações não mais garantiriam segurança no emprego em troca da conformidade e dedicação dos funcionários (visão até outrora predominante, advinda da era industrial), mas por meio de contratos de trabalho alternativos, capazes de gerar benefícios a ambas as partes, atraindo e retendo os melhores funcionários.

Bridges¹³ (1995, p. 76, *apud* LONGO, 2007, p. 28) atenta que, nessa nova relação, a esfera do posto de trabalho converte-se num mercado, no qual manter alto seu valor será uma preocupação fundamental do trabalhador. As “boas empresas”, assim, passam a ser aquelas que garantam a manutenção e o desenvolvimento de uma alta empregabilidade, a qual assume, como um ingrediente básico, a capacidade de adquirir novos conhecimentos e

¹¹ PFEFFER, J. (1998b). *La Ecuación Humana*. Barcelona, Gestión 2000.

¹² COELHO, J. A. Organizações e carreiras sem fronteiras. *In*: BALASSIANO, M.; COSTA, I. S. A da (Orgs.). **Gestão de Carreiras: Dilemas e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2006, p. 95-108.

¹³ BRIDGES, W. (1995). *Jobshift. How to prosper in a workplace without jobs*. Londres, Nicholas Brealey Publishing.

habilidades, em um cenário que prevalecem contínuos processos de aprendizagem e desaprendizagem.

Conforme Bendassolli (2009), de acordo com a perspectiva moderna, a carreira nem sempre vai estar associada à promoção – mas a requisitos para a manutenção do emprego, que podem girar de variadas maneiras, conforme os “modelos emergentes de carreira”.

Indivíduos qualificados, nesse cenário, de acordo com Mascarenhas (2008), não mais veriam sua empresa, necessariamente, como estratégia prioritária de progressão na carreira; mas, sim, o seu campo profissional mais amplo, no qual se encontra uma variedade de possibilidades promissoras – aproveitá-las, permitiria aos indivíduos desenvolverem-se, ao passo que acumulariam competências em diversas situações de negócio e contextos organizacionais, construindo de maneira proativa sua “empregabilidade”.

As organizações seriam entendidas, assim, como espaços de desenvolvimento, ou acúmulo de competências, e se beneficiariam contratando no mercado talentos com competências úteis a necessidades de negócios frequentemente pouco previsíveis, em um mercado que passa a requerer, cada vez mais, a flexibilidade dos indivíduos.

Evidencia-se, por outro lado, conforme Mascarenhas (2008, p. 170), paradoxos contemporâneos, os quais gerariam ansiedade, insegurança e frustração nessa nova concepção: se, por um lado, a competitividade crescente nos mercados requerem profissionais com competências mais complexas, “o discurso da empregabilidade colocaria nas costas do indivíduo toda a responsabilidade pela manutenção do seu emprego e nível de renda, o que dependeria de estratégias pessoais de desenvolvimento”.

4.3.2 Os Modelos Emergentes de Carreira

Segundo Oliveira Jr. (2002, *apud* SOARES *et al.*, 2013)¹⁴, no modelo contemporâneo de carreiras, o planejamento e a gestão das carreiras funcionais passaram a se converter numa tecnologia de gestão, assumindo técnicas legitimadas pelas teorias e práticas da área de RH, além de estarem pautadas no discurso da identificação e valorização das competências técnico-profissionais e pessoais do funcionário.

¹⁴ OLIVEIRA Jr., A. R. A gestão estratégica no terceiro setor: estudo de caso em uma organização religiosa eclesial no Amazonas. **Novos Cadernos NAEA**. Belém: NAEAUFPA, v. 05, n. 02, dez. 2002, p. 05-87.

A carreira torna-se, conforme Marques *et al.* (2010, *apud* SOARES *et al.*, 2013)¹⁵, numa responsabilidade do próprio funcionário, a quem cabe maior parte do planejamento e da seleção das melhores oportunidades que lhe aparecem durante sua trajetória em uma mesma organização, ou nas quais venha a trabalhar durante sua vida profissional.

Dessa maneira, os profissionais passam a traçar estratégias de desenvolvimento profissional, o que promove uma “carreira inteligente” – esta pressupõe que, assim como as organizações possuem suas competências essenciais ancoradas na cultura, no conhecimento e na rede de relacionamentos, também as pessoas devem construir competências baseadas nos mesmos aspectos para se adaptarem às exigências atuais e, mais do que isso, abrir portas para oportunidades futuras (ARTHUR *et al.*, 1995, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011)¹⁶.

Conforme Bendassolli (2009), os conceitos emergentes de carreira têm em comum a ênfase na autonomia, no desprendimento das tradições, na individualização e num posicionamento ativo diante dos repertórios socioculturais herdados. Com relação ao trabalho, os pontos em comuns são a constatação de sua desinstitucionalização tradicional, materializada pela crise do emprego, transformação dos vínculos indivíduo-organização, não linearidade das carreiras e pela reinstitucionalização do trabalho enquanto experiência, fluxo e contexto de desafios para o sujeito.

Nesse cenário, não só as pessoas devem se adaptar a sua mutação, mas também as organizações: “As mudanças da economia, a expansão dos mercados, o avanço da tecnologia e a alta densidade demográfica aumentaram a competitividade e muitos dos antigos paradigmas mudaram” (COELHO, 2006, p. 94, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011, p. 3). Diante de tais transformações, as organizações mais competitivas são as que melhor conseguem articular o conhecimento e a informação, ampliando suas fronteiras, sendo que, “à medida que as organizações tornaram-se sem fronteiras, as carreiras as seguiram” (LACOMBE; CHU, 2006, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011, p. 3)¹⁷.

¹⁵ MARQUES, A. L.; NASCIMENTO, J. G. S.; ALBUQUERQUE, A. L. Inovação em Gestão de Pessoas no Setor Público: um estudo sobre a cooperação dos servidores a implantação dos novos planos de carreiras pelo Governo de Minas Gerais. In: **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança – ENAPG 2010**. Vitória: ANPAD, 2010.

¹⁶ ARTHUR, M. B. *et al.* Intelligent Enterprise, Intelligent Career. **The Academy of Management Executive**. V. 9, n. 4, p. 7-20, 1995.

¹⁷ LACOMBE, B. M. B.; CHU, R.A. Buscando as fronteiras das carreiras sem fronteiras: uma pesquisa com professores universitários em Administração de empresas na cidade de São Paulo. In: BALASSIANO, M.; COSTA, I.S.A da (Orgs.). **Gestão de Carreiras: Dilemas e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2006, p. 109-133.

Kilimnik¹⁸ (2011, *apud* CUSTÓDIO; ÁVILA; SANT’ANNA, 2012, p.4) também atenta para uma definição mais moderna de carreira, a qual passa a ser entendida como um “processo de desenvolvimento do empregado por meio de uma trajetória de experiência e empregos em uma ou mais organizações”.

Um dos modelos emergentes de carreira que se destaca, nesse sentido, é a “Carreira sem Fronteiras”, a qual representa um olhar alternativo sobre o emprego estável e a carreira estritamente organizacional. Na carreira sem fronteiras, a trajetória do indivíduo não se vincula mais a uma só organização, mas às suas próprias escolhas e interesses - a crença no paternalismo organizacional dá lugar à busca do autodesenvolvimento, visando à empregabilidade.

Conforme Bendassolli (2009), esse modelo se opõe às de tipos tradicionais pelo fato das oportunidades de desenvolvimento na carreira não serem confinadas às fronteiras de uma única organização – há uma pluralização dos contextos de trabalho e um tipo de contrato psicológico, baseado na relação instável e movida a oportunidades.

A carreira sem fronteiras, desse modo, propõe uma transversalidade dos vínculos de trabalho, no lugar da verticalidade pela qual o indivíduo devotava, às vezes, toda a sua vida a uma organização - o indivíduo passa a também atuar na sua carreira e a trocar de organização, desenvolvendo diferentes competências.

4.3.2.1 Os Modelos Emergentes de Carreira no setor público brasileiro

Se, no setor privado, organizações e indivíduos têm caminhado para novas relações de trabalho, com contrato transacional de curto prazo e focado no interesse das partes; no setor público, conforme Silva, J.R. e Balassiano (2011), as organizações ainda atuam sob a premissa da existência de um contrato de trabalho incompatível com a nova concepção de seu papel. Tem-se que os indivíduos não são mais limitados pelas oportunidades oferecidas exclusivamente pelas organizações, e, nesse sentido, entende-se que os profissionais, mesmo estando no serviço público, já planejam e articulam suas carreiras, porém nem sempre vinculadas à estrutura de crescimento intraorganizacional proposta.

¹⁸ KILIMNIK, Zélia Miranda. **Transformações e transições nas carreiras: estudos nacionais e internacionais sobre o tema**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2011

Conforme os autores, a imagem do “burocrata tradicional”, alheio aos acontecimentos organizacionais e que apenas cumpre ordens baseado em normas e regulamentos hierárquicos, satisfeito com a segurança e estabilidade do cargo que possui, precisa ser revista. Há que se considerar que, embora a estrutura organizacional espere um comportamento padrão do servidor, enquanto agente com um papel a desempenhar, informalmente, de acordo com Oliveira¹⁹ (2007, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011) os indivíduos tendem a usar a própria estrutura da organização para o alcance de seus objetivos pessoais.

Na ótica do indivíduo, seguindo a concepção do contrato transacional, encerra-se o compromisso com a organização, iniciando-se o compromisso, sobretudo, conforme Baruch²⁰ (2004, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011) com a própria carreira e as maneiras de articulá-la no contexto social mais amplo.

Conforme Silva, J.R., Balassiano e Silva, A.R.L. (2013), notou-se que, à medida que no setor público predominam a regulamentação e os mecanismos burocráticos, sendo o cenário mais propício para a disseminação do contrato relacional, voltado para a segurança e a estabilidade, coexistem, em tal setor, profissionais com perspectivas distintas de carreira: (a) uma mais tradicional, convergentes com as premissas das organizações públicas; e (b) outra mais moderna, que, de maneira ambígua, articula elementos da primeira para poder existir, assumindo dinâmica semelhante à da “carreira proteana” – outra das carreiras emergentes.

A “Carreira Proteana”, de acordo com Bendassolli (2009), utiliza-se de uma metáfora da mitologia grega para realçar a inevitabilidade das mudanças: Proteu, deus do mar, mudava de face como resposta adaptativa e estratégica às mudanças no ambiente – desse modo, a carreira dependeria da versatilidade, contínua adaptação e resiliência do indivíduo. Nesse modelo, o sujeito passa a procurar desenvolver-se, bem como procurar uma identificação pessoal, diversificando as funções que desempenha – trata-se de um sujeito que não está preocupado apenas com o momento e situação na qual se encontra, mas busca alinhar outros conhecimentos para sua bagagem, aproveitando a sua passagem, a qual pode ser momentânea no local em que se encontra.

Esse entendimento ilustra-se no serviço público, como abordado por Oliveira (2007, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO; SILVA, A.R.L., 2013), acerca da existência do “burocrata alpinista” – profissionais que, independente da estabilidade existente no setor, buscam outras oportunidades de carreira, articulando-se sob duas maneiras distintas: (a)

¹⁹ OLIVEIRA, C. G. de. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 3, p. 269-302 jl./set. 2007.

²⁰ BARUCH, Y. Transforming careers: from linear to multidirectional career paths: organizational and individual perspectives. **Career Development International**, v. 9, n. 1, p. 58-73, 2004.

crescimento pelo uso pessoal dos recursos públicos voltados para aperfeiçoar o serviço público; e (b) possibilidade do uso de recursos do cotidiano do trabalho, como as instalações, os equipamentos e o tempo, para se aperfeiçoar por conta própria.

As oportunidades vislumbradas pelos funcionários públicos, nesse sentido, podem abarcar, conforme Silva, J.R., Balassiano e Silva, A.R.L. (2013), desde a capacitação profissional, através de atividades interessantes no seu cargo; passando pelo aproveitamento do tempo ocioso para estudarem para outros concursos públicos; até a utilização de contatos da rede privada, estabelecidos durante o exercício na esfera pública, para envio de currículo.

Frente à evidência de que alguns servidores passam a articular a estrutura pública para se qualificar, criar uma rede de relacionamentos e identificar os elos que possibilitem construir sua carreira, inclusive fora do contexto público, remete-se à percepção de que alguns profissionais do setor têm rompido com a lógica de carreira da organização à qual pertencem, criando, dentro do setor público, carreiras sem fronteiras vinculadas às suas perspectivas pessoais de carreira.

Conforme os autores, à medida que, comprometidos com seus próprios interesses, alguns indivíduos adotam um comportamento utilitário (carreira proteana) em relação às organizações públicas (burocráticas), intitulou-se tais servidores de “burocratas proteanos”.

4.3.3 O Burocrata Proteano

O “burocrata proteano” trata-se, assim, de um profissional que se utiliza da burocracia pública para ser proteano: observou-se que esse, ao lidar com os recursos e limitações de tal burocracia, passa a articular suas próprias metamorfoses de carreira em lógicas as quais se utiliza da função de servidor público para satisfazer sua própria expectativa de carreira.

Demonstrou-se que há, dentre os servidores públicos, uma busca por ascensão na carreira por conta própria, à medida que passam a construir suas perspectivas de carreira independentemente da estrutura organizacional à qual pertencem – em alguns casos voltando-se para o contexto privado, e, em outros, mantendo-se no público.

Ilustra-se, dessa maneira, conforme Silva, J.R., Balassiano e Silva, A.R.L. (2013), o que se tem discutido acerca da temática da carreira na contemporaneidade: as organizações influenciam as escolhas profissionais dos indivíduos, mas essas influências nem sempre têm como consequência a defesa dos interesses organizacionais. Desse modo, a lealdade das

peças, que outrora era com a organização, tem se transformado em lealdade para consigo próprias.

Conforme os autores, para a retenção do qualificado capital humano, não basta, portanto, que essas organizações mantenham suas práticas de recursos humanos focadas nas premissas tradicionais de carreiras – como seleção por concursos e progressão por senioridade – à medida que, mesmo nessas construções, as pessoas exercem seu potencial para planejar o desenvolvimento de suas carreiras, baseadas em perspectivas que, muitas vezes, diferem das intenções da administração pública – não deixando de articulá-las, mas usando-as a favor de seus interesses próprios.

4.4 A “CARREIRA” NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Bresser-Pereira (1998) cita que a Reforma Gerencial no Brasil veio a ser realizada de acordo com uma estratégia que visava aumentar a eficiência do Estado, por meio de formas inovadoras, e de um movimento para sair das amarras do modelo burocrático do serviço público de até então, nos quais se propunha uma forma mais flexível e descentralizada de se administrarem os recursos humanos.

De acordo com o autor, a política de RH da Administração Pública Federal, que visava dotar o Estado de um quadro de pessoal capacitado para desempenhar suas novas funções, incluiria quatro elementos básicos: (1) a política de concursos, (2) a revisão da política remuneratória das carreiras de Estado, (3) a reorganização das carreiras e (4) a política de capacitação.

Frente à (3) “reorganização de carreiras”, conforme relatório da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do ano de 2010, o qual tratou por avaliar a Gestão de Recursos Humanos no Governo Brasileiro à época, esforços adicionais na reforma dos sistemas de carreira, bem como na gestão de capacidades e competências dos servidores públicos, seguem sendo prioridades no Brasil nos tempos de hoje – foi observado que o principal problema quanto ao tema refere-se ao fato de que a organização das carreiras no país tem sido implantada de forma complexa e fragmentada, sujeito aos lobbies e pressões de diferentes grupos para criar condições de trabalho diferenciadas, de modo que a capacidade do pessoal empregado no setor veio a ser classificada como “mal gerenciada”.

4.4.1 O conceito dado à “carreira” no serviço público brasileiro

Bresser-Pereira (1998) caracteriza a “carreira” no serviço público brasileiro através de três elementos:

(1) refere-se a um conjunto de cargos que se submetem a regras comuns no que diz respeito ao ingresso, à promoção entre as diversas classes, à lotação e movimentação entre órgãos do Poder Executivo Federal e à remuneração dos seus integrantes;

(2) seus integrantes detêm um repertório comum de qualificação e habilidades; e

(3) esse sistema organizado de regras aplica-se aos servidores que representam o quadro de pessoal permanente do Estado, exercendo, portanto, atividades típicas de Estado.

Conforme relatório da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal (MPOG/SRH, 2009, p. 44), constatou-se o reducionismo do conceito de carreira dos servidores públicos no país, o qual vem sendo tratado como mero mecanismo para distinção remuneratória; ou mero “trampolim” para a obtenção de melhores tabelas salariais, desprezando-se todos os outros elementos que deveriam integrá-lo, como regras de desenvolvimento, capacitação e perspectivas de crescimento profissional e individual.

Bergue (2010), na mesma linha, aponta que se assiste, em geral, no serviço público brasileiro, a situações em que a formatação de carreiras comporta tão somente padrões remuneratórios diferenciados entre as classes, destituídas do real propósito de sua existência, qual seja o de sinalizar um percurso capaz de estimular o desenvolvimento pessoal e profissional dos agentes públicos.

Marconi (2005), por sua vez, assinala que não há, na maior parte das instituições públicas brasileiras, políticas definidas para o desenvolvimento do funcionário por meio de treinamento e progressão na carreira, e, quando essa existe, geralmente é ligada à permanência no cargo, assim como as gratificações, que costumam estar relacionadas ao tempo de serviço. Nesse quesito, Bergue (2010) observa a importância da antiguidade para progressão na carreira, a qual não deve ter afastada sua consideração para tanto – reconhecendo o valor da experiência – entretanto, afirma que pode-se, sim, vir a pensar, na introdução de intensidades diferentes para as ascensões por merecimento (maior) e por antiguidade (menor) na administração pública brasileira.

4.4.1.1 Como a “carreira” deveria ser considerada

Conforme OCDE (2010, p. 155-156), a maioria das “carreiras” no setor público do país não seriam, realmente, carreiras no sentido próprio do termo, enquanto a maior parte é constituída por uma categoria de emprego ocupacional ou profissional estritamente definida, com a única forma de progresso possível, na maioria dos cargos, sendo o movimento para cima na tabela salarial, com base em antiguidade, ou em uma combinação entre antiguidade e desempenho.

Quanto ao real conceito de uma carreira no serviço público, Bergue (2010) refere que essa pode ser definida como um conjunto de cargos afins, dispostos em posições ordenadas segundo uma trajetória evolutiva crescente de variação das exigências requeridas para ascensão, e que, como consequência dos parâmetros crescentes, os estágios de ascensão podem apresentar um correspondente incremento quantitativo e qualitativo de atribuições.

Dessa forma, conforme o autor, seria possível conceber um conceito ampliado de carreira no serviço público, capaz de contemplar efetivo incremento de atribuições e responsabilidades, em perfeita consonância com a tradicional curva ascendente dos níveis de remuneração associados às suas unidades básicas constitutivas (o cargo).

Por sua vez, Dias (2010) cita que o verdadeiro sentido de “carreiras” no serviço público seria o de haver um procedimento padronizado de formação de todos os membros do quadro, composto por fases e treinamento específicos, graduais e crescentes em dificuldade e complexidade, os quais tendam ao desenvolvimento dos servidores nos seus cargos e funções públicas.

Conforme o autor, as carreiras deveriam ser elaboradas a partir de estudos aprofundados sobre, dentre outras questões, os cargos, seus fatores constitutivos, o tempo suficiente para que se atinja determinado nível, os conhecimentos exigidos para que se chegue a cada fase do processo, bem como o tipo de desenvolvimento de pessoal que se faz necessário para tal meta. Aponta, também, para a necessidade de se atentar a uma constante atualização das necessidades de treinamento e dos critérios para se atingir a senioridade, de forma a não permitir a estagnação do servidor.

Como aponta Vieira (2014), uma observação que se faz necessária trata-se da confusão que, normalmente, se observa na administração pública brasileira, quanto à diferenciação entre “planos de carreira” e “planos de cargos e salários”: conforme o autor, tal distinção parece estar mais no plano acadêmico, do que numa correspondência perfeita da

realidade, à medida que alguns “planos de carreira” no setor público não atentam para um adequado sistema de desenvolvimento e progressão.

Pontes (2006) diferencia-os, explicitando que o “plano de cargos e salários” estabelece um posicionamento de cargos, sem a perspectiva de crescimento profissional, a qual se ilustra como a proposta fundamental de um “plano de carreira” – com esse configurando-se, conforme Vieira (2014), numa evolução daquele.

Resende (2002, p. 73-74), enquadrando-se às variadas críticas que a “carreira” sofre na administração pública no país, demonstra que existem concepções vagas, idealizadas e distorcidas a respeito de tal conceito:

- Vagas, quando nos contentamos com ideias captadas no ar ou com menções de caráter genérico;
- Idealizadas, enquanto se imagina que carreira constitui uma situação própria de qualquer cargo ou profissão, traduzida em promoções sucessivas, em espaços de tempo determinados. E que a qualquer pessoa que ingresse em uma organização, deveria ser dada a oportunidade de obtê-la;
- Distorcida, quando se denomina de “plano de carreira” artifícios criados para concessão de aumentos salariais. Ou seja, quando se confunde progressões salariais com plano de carreira.

Bergue (2010), ao afirmar que a estruturação de carreiras constitui um dos esforços mais complexos no âmbito da gestão de pessoas no setor público, traça um paralelo de sua realidade frente ao setor privado: conforme o autor, as possibilidades para a definição de mecanismos de ascensão entre as esferas diferem-se sensivelmente, restando ao gestor público identificar alternativas, observadas as restrições constitucionais e legais impostas.

O autor cita o impositivo constitucional do inciso II, do art. 37 da Constituição Federal, o qual disciplina que o concurso público é o requisito prévio à investidura em cargo ou emprego público, passando a noção de carreira a assumir, nas organizações públicas do país, contornos particulares e consideravelmente restritos, à medida que se torna impraticável a progressão de um cargo a outro.

Marconi (2005) observa alguns pontos que deveriam ser considerados em uma formulação de carreira no setor público, dentre eles o respeito a uma estrutura piramidal em seus níveis finais, com uma diferenciação salarial maior que a estabelecida entre os níveis anteriores, para sempre estimular os servidores a buscarem o seu desenvolvimento profissional, sendo que, nos níveis superiores, deve haver um número restrito de vagas para progressão, destinados a um pequeno grupo dentre os mais capacitados, os que apresentam melhor desempenho e os que possuem condições de executar tarefas com maior grau de complexidade.

Ainda, o autor sugere que o tempo considerado para que se atinja o nível máximo da carreira seja de, no mínimo, 20 (vinte) anos – quando já tiverem bastante experiência – e que a possibilidade de progressão na carreira persista mesmo nos períodos em que estiver ocupando função comissionada.

4.4.2 O papel do “RH” na Administração Pública brasileira

Quanto ao departamento de recursos humanos nas administrações do governo brasileiro, o qual seria o principal ator para gerenciar uma mudança nas carreiras, Marconi (2005) enfatiza as duas funções a que tal área, na grande maioria dos órgãos públicos, fica limitada:

(1) rotinas de processamento de tarefas administrativas relacionadas ao pagamento, aos benefícios da aposentadoria e afins; e

(2) proposição de leis, regras e outros regulamentos acerca do mesmo assunto;

Desse modo, acaba a área por ficar conhecida como “departamento de pessoal”, e respondendo somente a demandas de outras áreas e dos funcionários, limitando-se a “apagar incêndios” constantemente.

Bergue (2010) aponta que as atividades mais estratégicas, como a definição de políticas para contratar, capacitar e remunerar funcionários – as quais englobariam uma possível verificação da adequação do sistema de carreira – acabam ficando em segundo plano, à medida que a atuação da área é, geralmente, de forma reativa, sendo priorizadas questões emergenciais e acionadas por demandas das outras áreas da organização.

Dias (2013) também aborda essa questão, ao afirmar que todo ambiente de RH no serviço público é, essencialmente, de processamento dos sistemas de pessoal, concessão de benefícios e poucas atividades vinculadas à estratégia do Órgão – a qual, conforme o autor, é raramente tratada no serviço público brasileiro.

Como resultado de tantos anos desse conjunto de políticas de recursos humanos, temos, conforme Marconi (2005), um quadro de funcionários públicos acomodados, sem motivação para inovar, melhorar seu desempenho, aumentar sua produtividade ou se desenvolver – pois não ganham nada com isso, nem perdem se não o fizerem.

Salles e Nogueira²¹ (2006, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011) compartilham dessa visão, ao analisarem que os servidores públicos, por vezes, vivenciam a estagnação de suas carreiras, com possibilidades restritas de progressão, seja pela falta de oportunidades e desafios, seja pela inexistência de incentivos organizacionais para tal.

Faro *et al.* (2010) analisam que um sistema de remuneração das carreiras (considerando sua amplitude salarial) que proporcione aumentos salariais automáticos, em função do tempo de serviço, nos quais em curto prazo se alcance o teto, não havendo mais perspectivas de aumento até a aposentadoria, transmite ao servidor a mensagem de que a organização, a partir de determinado ponto, não estaria mais disposta a reconhecer a contribuição ou esforço do indivíduo.

Dias (2013) evidencia tal realidade, ao apontar que recentes pesquisas de clima organizacional no serviço público demonstraram que boa parte dos servidores estaria descontente em seu trabalho, sendo que uma considerável parcela estaria apenas esperando para se aposentar, e outra, usando o trabalho como “trampolim” para outros concursos de maior complexidade.

4.5 A ESTRUTURA DAS CARREIRAS NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

Conforme OCDE (2010, p.150), a estrutura e o gerenciamento dos planos de carreira têm importantes implicações para (1) a flexibilidade da força de trabalho e para (2) a organização efetiva da equipe de trabalho em um governo. Um sistema de carreira eficaz deve permiti-lo (a) estruturar seus servidores e (b) desenvolver a equipe da melhor maneira possível, visando adaptar-se a eventuais requisitos de mudanças.

Deve, portanto, propiciar uma flexibilidade suficiente em termos de mobilidade de pessoal dentre diferentes partes do serviço público, de forma a viabilizar as oportunidades de carreira para a equipe de servidores; além de assegurar ao serviço público a possibilidade de recrutar o talento necessário, por meio da oferta de oportunidades de carreira que contenham empregos interessantes e atraentes. Ainda, deve ser capaz de evitar fragmentações de carreira, as quais levam a negociações de remuneração distintas.

²¹ SALLES, D. M. R.; NOGUEIRA, M. G. Carreiras no serviço público federal: antigos dogmas, novas perspectivas. *In*: BALASSIANO, M.; COSTA, I. S. A da (Orgs.). **Gestão de Carreiras: Dilemas e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2006, p. 134-149.

As abordagens de gestão de carreira observadas nos governos se diferenciam, conforme OCDE (2010, p. 151), dependendo da existência de:

Uma (1) “Estrutura de Carreira de Longo Prazo”, na qual a progressão de carreira tende a ser organizada por meio de promoção interna, onde:

(a) os servidores são contratados no início de sua carreira, ao mais baixo nível hierárquico do cargo, aguardando serem promovidos por meio de uma série de níveis crescentes de responsabilidades, desde que sejam razoavelmente competentes;

(b) as estruturas de promoção são bem definidas, embora as oportunidades para essas sejam limitadas pela existência de uma estrutura piramidal, com poucas posições acima da hierarquia;

(c) muitas vezes há um forte elemento de senioridade no regime de promoção, mesmo que os procedimentos de seleção interna objetivem a garantia do mérito;

(d) tal tipo de sistema é caracterizado por limitadas possibilidades de entrada no serviço público no meio da carreira, e uma forte ênfase no desenvolvimento da carreira.

Países membros da OCDE que o adotam são: Espanha, Grécia, Irlanda, Japão...

Ou de um (2) “Sistema de Carreira baseado em Cargos”: nesse tipo de sistema, todos os cargos são abertos à competição, seja por recrutamento externo, ou entrevista interna – aqui, não há, normalmente, uma série de passos definidos para promoção de cargos em níveis mais baixos para mais altos.

Exemplos da OCDE incluem: Finlândia, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça.

Identificou-se, dessa maneira, que as abordagens de gestão de carreira nas administrações públicas enquadram-se quanto às:

(1) modalidades de entrada existentes – que podem ser analisadas em termos do grau que são relativamente abertas ou fechadas; e

(2) promoções – analisadas no nível em que a progressão na carreira é mais, ou menos estruturada.

Assim, os sistemas diferenciam-se, dependendo (OCDE, 2010, p. 151):

(1) da existência de uma estrutura de carreira de longo prazo relativamente fechada, na qual a progressão de carreira tende a ser organizada por meio de promoção interna; ou

(2) de um sistema baseado em cargos, na qual a gestão de carreira tende a tomar a forma de aconselhamento, recrutamento e treinamento de pessoas a fim de prepará-las para competir por novas oportunidades de trabalho.

Longo (2007, p. 70-72) passa a chamar, dentre os dois sistemas identificados para se gerenciar carreiras nos serviços públicos, o primeiro (“Estrutura de Carreira de Longo Prazo”),

de “Sistemas de Carreira”; enquanto o segundo (“Sistema de Carreira baseado em Cargos”), de “Sistemas de Emprego”; explicando que o primeiro baseia-se em uma estrutura hierarquizada dos cargos públicos: os funcionários, recrutados para um determinado nível de emprego, podem, com o tempo, percorrer uma trajetória ascendente, passando por uma série de níveis, até chegar ao nível máximo que lhes compete. Assim, os planos de carreira pressupõem que existam certos postos considerados de acesso, reservados para recrutamento externo, e que o resto dos postos correspondentes a níveis superiores sejam preenchidos mediante promoção interna.

Quanto ao segundo, os “sistemas de emprego”, o autor aponta que é organizado a partir das necessidades de pessoal a curto prazo da administração, com o recrutamento sendo realizado para um emprego, ou cargo, e não para integrar um agrupamento profissional mais amplo, que habilite o candidato a ocupar certos cargos.

De acordo com o autor, a distinção fundamental entre tais sistemas consiste em sua relação com o mercado de trabalho: no de carreira, as necessidades quantitativas e qualitativas de pessoal são satisfeitas mediante recrutamento para os postos definidos como de acesso; enquanto no de emprego, mediante ajuste externo, recorrendo-se ao mercado.

Saravia²² (2006, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011, p. 3-4), segue a mesma nomenclatura adotada por Longo (2007), explicitando os diferentes sistemas de forma semelhante:

(1) “o de carreira”, onde o funcionário é recrutado para um corpo, ou organização – tendo mais perspectivas para seu desenvolvimento profissional dentro da estrutura; e

(2) “o de emprego”, onde o funcionário é recrutado para um posto, determinando o cargo e as tarefas específicas que este irá desempenhar.

Conforme OCDE (2010), os dois tipos de sistema estão evoluindo, à medida que os serviços públicos vêm buscando alcançar maior fluidez e mobilidade interna, bem como pela maior ênfase ao desenvolvimento do desempenho e da competência.

4.5.1 O Sistema de Carreira Brasileiro

²² SARAVIA, E. O sistema de carreira no setor público: descrição e análise comparativa e perspectiva. *In*: BALASSIANO, M.; COSTA, I. S. A da (Orgs.). **Gestão de Carreiras: Dilemas e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2006, p. 150-178.

Teoricamente, conforme OCDE (2010), um sistema de categoria de cargos bem projetado e bem implantado seria indispensável em um sistema de carreira, observando-se, conjuntamente, a mobilidade que este deva propiciar (“mobilidade” entendida como a possibilidade de alocação de servidores dentre as diferentes instituições do setor público, a qual seria garantida por meio da “flexibilidade” das carreiras).

Na prática, entretanto, o modo como foi usado no governo federal brasileiro enrijeceu o sistema, ao prover inúmeras condições de emprego diferentes que dependem, não apenas das atribuições funcionais de carreiras, mas também de como elas são adaptadas por cada organização governamental, a fim de adequar sua administração a favor de seus próprios servidores.

Conforme Silva, J.R. e Balassiano (2011), no setor público brasileiro, embora vigore o sistema de carreira, esse é estruturado em cargos, e suas descrições, de modo a legitimar uma estrutura burocrática; e não a promover e estimular o desenvolvimento dos indivíduos (SALLES; NOGUEIRA, 2006; *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011), ao passo que limita a progressão em termos verticais e a mobilidade dos servidores entre cargos da mesma carreira (SARAVIA, 2006; BRESSER-PEREIRA 1996 *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011)²³.

As “carreiras” são assim dispostas no serviço público brasileiro, conforme OCDE (2010, p. 159):

- a) as carreiras são divididas em várias classes;
- b) dentro de uma classe, a progressão baseia-se no cumprimento de serviço, nos resultados de avaliação de desempenho, e, em alguns casos, em horas de treinamento;
- c) a progressão entre as classes é, geralmente, relacionada ao resultado da avaliação de desempenho, bem como pelo tempo gasto na última remuneração da última classe, normalmente 12 ou 18 meses.

Dessa forma, na “carreira” do serviço público brasileiro, considera-se que:

1. A “promoção” significaria somente a progressão na escala salarial ao longo do tempo; e
2. Todos podem alcançar o topo da escala, normalmente de 13 a 20 anos.

Sendo assim, muitos servidores encontram-se no topo de sua escala de salário, sem perspectiva de promoção, ou transferência para outra carreira.

²³ BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n.1, jan./abr. 1996.

Do ponto de vista do empregador, conforme OCDE (2010), isto cria pressões para que se eleve a escala salarial, com pressão dos servidores e sindicatos para a “reestruturação de carreiras”.

4.5.2 Os dois principais aspectos a se considerar no sistema brasileiro

Constatou-se, conforme OCDE (2010, p. 196), que a capacidade do pessoal empregado vinha sendo mal gerenciada no serviço público brasileiro, contando com:

- a) uma gestão muito limitada de competências;
- b) sistemas de seleção por méritos estritos; e
- c) carreiras rígidas e estreitas que impedem a alocação ótima dos recursos humanos.

De posse disso, destacam-se dois principais aspectos que devem, mormente, ser observados para uma adequada gestão das carreiras no serviço público brasileiro:

- (1) a flexibilidade; e
- (2) a possibilidade de recrutar e reter o talento necessário, por meio da oferta de empregos interessantes e atraentes oportunidades de carreira – ilustrada por meio das “oportunidades para progressão na carreira”.

4.5.2.1 Flexibilidade

A importância da flexibilidade (entendida como a habilidade de redistribuir a equipe, reorganizar como o trabalho é feito e, sobretudo, conforme perspectiva da OCDE (2010), aumentar a mobilidade de pessoal dentre as instituições), dá-se no tocante à adaptação a eventuais necessidades de mudança, propiciando uma mobilidade dentre as diferentes partes do serviço público, através de uma padronização das carreiras dentre essas.

A “flexibilidade” utilizada por Longo (2007, p. 140), por sua vez, já é dotada de uma perspectiva mais ampla do que a considerada acima: foi o lema cunhado a fim de sintetizar orientações inovadoras na gestão pública do emprego e dos recursos humanos nas economias mais avançadas membros da OCDE em reformas realizadas a partir de 1995 (analisadas pelo

autor até 2002), as quais foram responsáveis por reorganizar a administração de tais países frente à conotação de rigidez presente no diagnóstico global do emprego público até então.

Tal “flexibilidade” foi dividida, pelo autor, em: (1) numérica: dimensão quantitativa do emprego público; (2) contratual: modulações na estabilidade e proteção do emprego público; (3) funcional: novos instrumentos de organização do trabalho e gestão do emprego; (4) salarial: mudança nos sistemas de compensação e incentivo; e (5) no tempo de trabalho: novos esquemas de jornada.

Assumindo a flexibilidade de acordo com a perspectiva da OCDE (2010) – “aumentar a mobilidade de pessoal dentre as instituições” – conforme MPOG/SRH (2009), boa parte dos planos de carreiras e de cargos existentes na administração pública brasileira vinham sendo criados e reestruturados sem uma diretriz ou modelo formalizado que lhes conferissem alguma organicidade. Sem uma diretriz em comum, acabou-se por perder a visão e o compromisso com a gestão do conjunto dos servidores, com a implantação de soluções pontuais, as quais alcançaram, em seus efeitos, apenas determinados segmentos, deixando de tratar uma série de problemas que já vinham se acumulando em todos os processos de gestão de pessoas no setor.

Dessa maneira, tendo em vista que grupos individuais acabam sendo favorecidos por meio do desenho personalizado das condições de emprego, cada grupo acaba por defender seus interesses, resistindo a mudanças que podem vir a prejudicá-los.

Como resultado, que se depreende de OCDE (2010), é que a maior parte da atenção da gestão de recursos humanos parece se focar em reestruturar os pisos salariais para grupos individuais, em lugar de racionalizar a estrutura global. Essas sucessivas tentativas de reformas destinadas a atender às necessidades de mudança de cada instituição acabaram, assim, por conduzir a uma grande variedade de ajustes individuais, contribuindo para a complexidade e rigidez observadas nos sistemas de carreira no país atualmente.

Segundo OCDE (2010), tais diferenças no tratamento de diferentes grupos não só são injustas, como também podem distorcer o recrutamento e a retenção de pessoal, comprometendo diretamente a mobilidade dentre as instituições do setor. Ainda, algumas instituições podem ter dificuldades, na medida em que os seus trabalhos são vistos como menos vantajosos, já que a remuneração é inferior a de outras. Desse modo, o pessoal que é recrutado nas organizações não tão favorecidas, frequentemente, se prepara para outro concurso público, o qual lhes permitirá entrar em um trabalho “melhor”.

A solução encontrada por alguns países membros OCDE (França e Espanha) para que tal flexibilidade passasse a ser mais amplamente propiciada, foi a modificação e introdução de

novos elementos aos sistemas existentes, e não a aplicação de um sistema completamente diferente. O Brasil, conforme OCDE (2010), vem adotando essa mesma linha, à medida que estão sendo realizados esforços para que se reduza o nível de especialização das carreiras, visando propiciar um aumento da flexibilidade no futuro. Entretanto, pelo fato da rigidez da legislação, isso acaba sendo feito, principalmente, pela definição das funções de categorias (“carreiras”) da forma mais ampla possível.

Bergue (2010), quanto à questão da flexibilidade, atenta que as fronteiras organizacionais não deveriam constituir limites para as carreiras, admitindo que os servidores são capazes de adicionar valor público em organismos outros da administração pública, que não somente àquele para o qual prestou concurso originariamente. Metaforicamente, o autor indica que os órgãos e entidades não podem constituir-se em “cofres de competência”; especialmente, se essas competências possam vir a admitir uma alocação mais eficiente em outro ponto da administração pública – o sistema maior, cuja orientação fundamental é o interesse público.

4.5.2.2 Oportunidades para progressão na carreira

Foi constatado, conforme OCDE (2010), que, para a progressão vertical na carreira, a maioria das “carreiras” no setor público brasileiro, parece oferecer poucas oportunidades para uma carreira real, ao passo que a única forma de progressão disponível, na maioria das vezes, é o movimento de crescimento da escala de salário.

Chegou-se, assim, à conclusão de que seria necessário analisar medidas para tornar as carreiras do serviço público do país mais modernas e semelhantes a das economias mais avançadas, observando-se que:

(1) as disponibilidades para progressão vertical na carreira, na maior parte, encontram-se desestruturadas e com pouca transparência; e

(2) as oportunidades para mobilidade lateral, muito limitadas.

Nesse sentido, devem ser observadas mudanças, tendo-se uma visão estratégica de como o serviço público deveria agrupar e organizar os cargos, além de possibilitar reais oportunidades de carreira para prover a flexibilidade e capacidade necessárias para novos desafios.

Notou-se, também, que há pouco incentivo para que o empregador participe na gestão de carreira formal, ou planejamento sucessório, a fim de garantir que os servidores talentosos permaneçam no serviço público e tenham a oportunidade de competir por cargos, ou funções, mais altos.

4.5.3 Em busca de maiores oportunidades à progressão na carreira

No presente trabalho, dentre os dois principais problemas apontados nos sistemas de carreira do país, propõe-se uma análise acerca dos aspectos que tratam da importância em ofertar ao servidor atraentes oportunidades de carreira, com vistas a reter o qualificado corpo técnico, bem como desenvolvê-lo – “oportunidades de progressão na carreira”.

Imprescindível, entretanto, a prévia introdução a respeito da “flexibilidade” (segundo perspectiva da OCDE (2010)), para melhor compreensão das limitações que as administrações do setor deparam-se acerca do tema, bem como para a percepção de que essa também se vincula à ideia de propiciar maiores oportunidades à progressão na carreira.

Conforme OCDE (2010), o conjunto de dificuldades encontradas no atual sistema de organização das categorias de emprego e progressão de carreira no Brasil aponta para a necessidade de uma reforma, dentre outros aspectos, na forma que os servidores progridem dentro das suas categorias de emprego.

A respeito de tal reforma, em discussões com a própria administração brasileira (OCDE, 2010, p. 160) (grifo nosso), foi mencionado o desejo de alcançar mudanças em cinco áreas – 3 (três) das quais, concernentes ao tema “oportunidades para progressão na carreira”:

- **reorganizar os grupos e carreiras;**
- **melhorar as estruturas de incentivo e carreira com mais mecanismos para encorajar o desempenho;**
- **reduzir a ênfase na senioridade como base para promoção dentro de carreiras;**
- aumentar a mobilidade;
- racionalizar as estruturas salariais.

Chegou-se à conclusão de que seria relevante a introdução da gestão por desempenho e a gestão baseada em competências, com ênfase renovada em treinamento e desenvolvimento; além da abertura de oportunidades de mobilidade e progressão de carreira, bem como do aprimoramento das oportunidades de carreira profissional.

Conforme OCDE (2010), possibilidades reais de carreira devem ser criadas junto com um sistema de seleção competitiva interna para promoção, o que melhoraria as estruturas de incentivo e forneceria mecanismos para incentivar o desempenho.

Para tanto, dois princípios deveriam ser adotados (OCDE, 2010, p. 168-170):

(1) uma pirâmide de carreira, na qual nem todos poderiam ser promovidos; e, correspondentemente,

(2) menor ênfase à antiguidade como base para subir na carreira, à medida que melhores estruturas de carreira sejam introduzidas.

Nesse sentido, outro princípio que deveria nortear tais alterações no Brasil seria o de diferenciar os aumentos por antiguidade na remuneração de mudanças no nível de responsabilidade.

De forma semelhante, Bergue (2010, p. 658), após explicitar como se dá a organização das carreiras no Brasil, aponta os principais pontos críticos a serem normatizados no processo de redesenho de carreiras nas organizações públicas do país, dos quais, os que têm a ver com oportunidades para progressão na carreira, são:

- a) Critérios de ascensão nas carreiras;
- b) Conjunto de exigências para cada nível da carreira;
- c) Nível de remuneração de cada classe da carreira;
- d) Política institucional de formação e desenvolvimento de competências valorizadas pela organização.

4.5.3.1 As Reformas analisadas em 2002

Referente às diferentes abordagens dadas ao conceito “flexibilidade” por Longo (2007), pode-se analisar duas áreas específicas, nas quais se relacionam “oportunidades de progressão na carreira”. São elas, a flexibilidade (3) “funcional: novos instrumentos de organização do trabalho e gestão do emprego”; e a (4) “salarial: mudança nos sistemas de compensação e incentivo”.

Identificou-se a ênfase dada a tais matérias nas reformas das democracias mais avançadas até o ano de 2002, que acabaram por indicar as perspectivas futuras à época:

(3) Flexibilidade Funcional:

a) em matéria de promoção e carreira, a ênfase das reformas foi voltada à redução do peso dado à antiguidade na vinculação das promoções, em comparação ao desenvolvimento de capacidades e ao alto desempenho no cargo.

b) quanto à mobilidade, uma linha de trabalho observada foi a utilização de instrumentos destinados a estimular a mobilidade voluntária, com vistas a incentivar avanços em capacitação, polivalência e visão global.

Como exemplos, na Alemanha, estabeleceu-se a rotatividade entre os postos como requisito para as ascensões hierárquicas; na Holanda, houve a criação de um programa de intercâmbio que facilitou atribuições temporárias a postos de mesmo nível em ministério diverso, com a finalidade de melhorar relações, promover intercâmbio de informação, além de possibilitar maior aprendizado e melhoria da empregabilidade do pessoal.

Marconi (2005) observa que, na França, desde 1997, vinham sendo desenvolvidas iniciativas para fundir o complexo sistema de carreiras, no sentido de fortalecer os servidores mais antigos ampliando sua experiência e capacidade gerencial por meio de crescente mobilidade interorganizacional. Para encorajá-los, poderiam tirar períodos de licença para “treinamentos de mobilidade” (MARCONI, 2005, p. 10). Já no Japão, o autor observa que os funcionários devem ter experiência de trabalho em, pelo menos, dois ministérios ou agências diferentes para poderem ser promovidos em suas carreiras.

(4) Flexibilidade Salarial:

Passou-se a vincular a progressão salarial ao desenvolvimento de competência e alto desempenho, no lugar da senioridade. Os sistemas de retribuição tornaram-se mais flexíveis e baseados na pessoa, ao invés de baseados nos cargos, os quais continham descrições detalhadas, possibilitando maiores oportunidades de avançar através das faixas salariais por meio do desempenho e aprendizado.

4.5.3.2 Carreira estritamente gerencial e alternativas

Longo (2007), ao observar as reformas que tinham o propósito de estimular as carreiras dos serviços públicos dos países membros da OCDE até 2002, ressalta a importância da “gestão do desenvolvimento”, indicando que as organizações públicas precisam estimular a aprendizagem, o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades, além da excelência profissional. Foi observado, pelo autor, que, frente às reformas observadas, o único

instrumento de progressão que essas foram capazes de produzir foi a ascensão hierárquica, produzindo efeitos danosos nos cenários profissionais, à medida que essa não seria adequada nem para as preferências, nem para as habilidades de alguns profissionais.

Atentou-se para o fato de que, além de se estar transmitindo a mensagem: “se quiseres progredir, não importa o quanto sejas bom no que fazes, põe-te a gerenciar” (LONGO, 2007, p. 206), tal medida estaria inflando as estruturas, bem como as sobrecarregando de postos de mando desnecessários, que eram criados como a única via para reconhecimento da excelência profissional. O autor ressalta, assim, a importância de um projeto e consequente implementação de novas fórmulas de carreira, as quais sejam baseadas na aprendizagem e no desenvolvimento de competências para uma gestão de recursos humanos mais flexível.

Nesse sentido, duas abordagens à carreira vêm ganhando destaque nas administrações públicas brasileiras:

a) a carreira em Y, ou “Carreira Paralela” – a qual, conforme análise de Custódio, Ávila e Sant’Anna (2012), teria viabilidade de aplicação nas organizações públicas – ganha espaço: trata-se de um modelo que possibilita uma maior flexibilidade entre funções técnicas e gerenciais ao servidor. Conforme Dutra (1996), a carreira em Y caracteriza-se por possuir uma base comum aos administrados, permitindo com que o profissional técnico, ao atingir um estágio mais maduro de sua carreira, possa efetuar a opção, dentre os braços da carreira, pela função técnica ou gerencial.

Essa se opõe às carreiras:

- em “Linha”, enquanto que nessa, conforme Dutra (1996), a sequência de posições é estabelecida em uma única direção, não existindo alternativas para outras trajetórias. Conforme Custódio, Ávila e Sant’Anna (2012), nessa, o indivíduo é subordinado às determinações da organização, sendo o topo, geralmente, configurado com posições gerenciais, não oferecendo opção às pessoas que preferem fixar-se numa carreira mais técnica; e

- em “Rede”, a qual, por sua vez, embora apresente várias alternativas para cada posição da empresa, permitindo ao profissional seguir a trajetória que deseja; conforme Custódio, Ávila e Sant’Anna (2012), as escolhas permanecem restritas; a trajetória, limitada; os caminhos, pré-estabelecidos; e o topo, correspondente a cargos gerenciais.

Dessa forma, o que as estruturas paralelas, ou em Y, vêm a contribuir para uma nova perspectiva na carreira, enquadrando-se ao pensamento de Longo (2007), consiste, conforme Custódio, Ávila e Sant’Anna (2012), na presença de parâmetros que permitam o desenvolvimento, nas mesmas proporções de reconhecimento, tanto para os profissionais

técnicos, quanto para os que possuem maior habilidade para assumir a área gerencial, procurando evitar a perda um bom técnico e ganho de um mau gerente.

b) atenção às âncoras de carreira, sob risco de limitar, conforme Faro *et al.* (2010), a motivação dos servidores, de modo a ocasionar os efeitos indesejáveis a isso associados, como insatisfação, baixo desempenho e rotatividade de pessoal.

- Sinteticamente, as 8 (oito) âncoras de carreira, conforme o autor, indicam as capacidades, necessidades e valores individuais dos trabalhadores, dos quais não abrem mão diante de suas escolhas profissionais, passando pelas âncoras da (1) competências técnica, na qual o indivíduo valoriza experiências que desafiam sua capacidade técnica; (2) da competência gerencial, na qual o indivíduo é motivado a oportunidades de liderar; (3) autonomia e independência, em que valoriza a flexibilidade das experiências profissionais; (4) segurança e estabilidade, com maior valorização à sensação de segurança; (5) criatividade empreendedora, à oportunidade de enfrentar novos desafios; (6) vontade de servir, perseguindo experiências profissionais alinhadas a seus valores fundamentais; (7) puro desafio, à competição e experiências profissionais desafiadoras e a (8) do estilo de vida, que busca o equilíbrio entre as necessidades pessoais, da família e profissionais.

4.5.4 As carreiras públicas nas economias mais desenvolvidas

Visando maior eficiência na atuação dos governos, vem buscando-se, nas carreiras dos servidores públicos das economias mais desenvolvidas, (1) reduzir os custos de transação associados à gestão de empregados em grupos diferentes, (2) introduzir a gestão baseada em resultados, além de (3) aprimorar os incentivos ao desempenho.

Abaixo, alguns países que adotam o sistema de carreira em suas administrações públicas, apresentando-se algumas tendências acerca do tema:

a) na Irlanda, há sistemas baseados em carreiras, nos quais a maioria dos cargos é agrupada em níveis amplos, e que formam uma carreira profissional e progressão salarial. O recrutamento se dá pelo nível de entrada, com a “promoção” ligada a uma série de níveis. Essa “promoção” divide-se entre uma progressão salarial dentro do nível (o que não seria uma promoção, no sentido real do termo), e promoção funcional a um posto com maiores responsabilidades (essa sim, no sentido próprio do termo).

b) no Japão, era este mesmo mecanismo utilizado até 2009, quando o sistema de carreira passou a ser baseado em competências padronizadas para cargos padronizados de carreiras, sendo as promoções, então, tendo como critério, principalmente, avaliações dessas competências e desempenho.

c) na Austrália, Nova Zelândia e Suécia, escalas incrementais de remuneração e carreira profissionais baseadas em níveis vêm sendo substituídas por sistemas mais flexíveis, também baseados no desempenho. Nesses sistemas, novas abordagens para desenvolvimento de carreira emergiram, com a implantação de planos de carreira flexíveis, sujeitos à capacidade e aptidão dos indivíduos – dessa maneira, os servidores vêm desenvolvendo suas competências, e os empregadores, investindo em aprendizagem e treinamento para sua equipe.

4.5.4.1 Sugestões ao Brasil, com base nas economias mais desenvolvidas

Além de o Brasil poder se utilizar das boas práticas observadas em outros países, foram levantadas sugestões pontuais para o reforço da dimensão de carreira no país (OCDE, 2010, p. 170):

a) uma delas seria enfatizar cargos como bases da gestão de carreiras e empregos, como na Austrália, Holanda e países nórdicos, onde, ao invés de níveis ou escadas de promoção, as pessoas progredem competindo por um cargo adequado em um nível superior. Nesses países, elas também podem progredir em suas carreiras ao se candidatarem a um cargo diferente no mesmo nível, a fim de expandir suas capacidades – a chamada “progressão lateral”, que propicia um maior desenvolvimento profissional, envolvendo o desempenho de outras competências da organização.

b) o exemplo do Canadá, também a nível de sugestão, refere-se a seus “grupos de trabalho”, os quais são divididos em uma série de níveis, os quais apresentam distintas faixas salariais, e que, para a progressão nessas, exigem-se diferentes graus de experiência e conhecimento, incentivando-se também, para tanto, a progressão lateral.

c) o próprio caso do Japão e da Irlanda também serve de sugestão, à medida que contam com níveis de promoção que implicam em conseqüente aumento de responsabilidade, além de se estruturarem de forma piramidal, com menos vagas disponíveis, conforme a hierarquia aumenta. Oferecem, assim, uma perspectiva de carreira clara e são compatíveis

com a gestão por desempenho e por competências (desde que a promoção esteja ligada a esses).

4.5.4.2 Tendências observadas nas economias mais desenvolvidas em 2010

Teve-se como conclusão, conforme OCDE (2010), que a ênfase nos desenvolvimentos do desempenho e da competência vem mudando a abordagem de desenvolvimento de carreira, juntamente à busca por maior fluidez e mobilidade interna dos serviços públicos.

Em alguns serviços públicos, abriram-se maiores oportunidades de recrutamento externo para os níveis mais seniores, assim como oportunidades de promoção interna por meio da implantação de procedimentos de seleção interdepartamentais competitivos.

a) notou-se um foco crescente na gestão de talentos em grande número de serviços públicos no mundo, como forma de enriquecer o banco de dados do qual as pessoas são selecionadas para as funções mais seniores, além de reter as pessoas mais talentosas. Nesse sentido, Austrália e Canadá já possuem sistemas ligados a estruturas de competências de liderança para identificar as pessoas com potencial para progredir a níveis mais seniores e fornecer a eles oportunidades de desenvolvimento e tutoria. Tal tipo de gestão de talentos, conforme OCDE (2010), vem se tornando cada vez mais importante, na medida em que os serviços públicos buscam reter as melhores pessoas.

Conforme Marconi (2005), um banco de talentos permitiria a concentração, em uma única base de dados, de todas as informações sobre o efetivo potencial de competências individuais existentes entre os servidores de um órgão, configurando-se num importante instrumento para o planejamento e controle da força de trabalho.

b) há cada vez mais ênfase no desenvolvimento de carreira autogerido, com o consequente afastamento da noção de uma carreira assegurada, ou mesmo de um plano previsível. É, dessa maneira, fornecida uma estrutura para que as pessoas aprendam e se desenvolvam, sendo incentivadas a planejar suas próprias carreiras, candidatando-se a empregos que atendam os seus objetivos de desenvolvimento na carreira.

Para tanto, conforme OCDE (2010) pressupõe-se um diálogo de desenvolvimento anual, relativamente sofisticado, dentro do sistema de avaliação de desempenho, durante o qual o empregado e seu supervisor discutem as necessidades de desenvolvimento e combinam um plano de desenvolvimento pessoal.

c) também nota-se incentivo ao movimento de cargos laterais (para um trabalho diferente, no mesmo nível) como forma de ampliar as competências e adquirir experiência. Dessa maneira, poderiam ser identificadas possíveis trilhas de carreira, a fim de ajudar as pessoas com o seu próprio planejamento de carreira.

Por fim, Bergue (2010) atenta à necessária contextualização do conhecimento produzido além das fronteiras que delimitam um determinado arranjo cultural, alertando, especialmente, à importância de conferir significado local ao conteúdo estrangeiro, a fim de que não seja tomado de modo superficial e destituído de significado no contexto do país.

Conforme o autor, a possibilidade de produzir transformações substanciais na gestão pública brasileira, com inspiração em experiências estrangeiras, existe, desde que se observando valores conformadores da identidade nacional.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo em vista o objetivo principal do presente trabalho, qual seja de identificar até que ponto a carreira da PGE pode ser considerada atrativa frente às emergentes concepções sobre o tema no setor público, a presente pesquisa enquadra-se como uma “*Pesquisa-diagnóstico*”, a qual, conforme Roesch (2012), tem por objetivo explorar o ambiente organizacional (PGE), vindo a levantar e definir problemas (acerca do novo plano de carreira). Desse modo, a pesquisa realizada foi de *caráter qualitativo* (ou exploratório-interpretativo), na qual o pesquisador sai a campo não estruturado, a fim de captar as perspectivas e interpretações das pessoas.

Para a consecução dos objetivos específicos, o *delineamento de pesquisa* utilizado foi o Estudo de Caso. Conforme Oppenheim²⁴ (1993, *apud* ROESCH, 2012), o delineamento de pesquisa consiste em tornar o problema pesquisável, além de determinar quem vai ser pesquisado e quais questões serão levantadas.

A estratégia do Estudo de Caso na Administração Pública, conforme Roesch (2012), é uma prática tradicional, ajustando-se, também, ao estudo de processos complexos de gestão, que venham a permitir o entendimento de “por que tais eventos ocorrem”, ou “como tais processos se desenvolvem”.

Como estratégia de pesquisa, no presente trabalho, o Estudo de Caso foi utilizado de modo “explanatório” – o qual, segundo Yin (1981, p. 61, *apud* ROESCH, 2012, p. 156), “consiste em: (a) uma tradução precisa dos fatos de caso; (b) a consideração de explicações alternativas destes fatos; e (c) uma conclusão baseada naquela explicação que parece ser a mais congruente com os fatos”.

As *técnicas de coleta de dados* utilizadas trataram-se, primeiramente, de (1) revisão bibliográfica acerca de como a carreira vem sendo gerida na administração pública brasileira e nas economias mais desenvolvidas, seguida de (2) análise documental acerca do novo plano de carreira.

Conforme Roesch (2012), uma das fontes de dados mais utilizadas em trabalhos de pesquisa em Administração é constituída, justamente, por documentos da organização, os quais são utilizados para complementação de entrevistas ou outros métodos de coleta de

²⁴ OPPENHEIM, A. N. *Questionnaire design, interviewing and attitude measurement*. Londres: Pinter, 1993.

dados. Foster²⁵ (1994, *apud* ROESCH, 2012), por sua vez, argumenta que documentos têm um valor em si mesmo – representam sistemas e estruturas da organização – com sua análise permitindo o entendimento de situações, além da conceituação da organização, com base em uma visão de dentro – em contraste a métodos que se propõem a testar hipóteses e partem de uma visão de fora, nos quais o pesquisador se distancia da realidade pesquisada e utiliza instrumentos estruturados em conceitos externos.

Posteriormente, foram realizadas duas entrevistas em profundidade com integrantes da PGE: (1) uma realizada com dois dos gestores envolvidos na elaboração do novo plano de carreira; (2) outra, com um servidor envolvido diretamente na contratação de uma empresa de consultoria para implantação de um “Banco de Talentos” na PGE (a qual foi complementada com o Termo de Referência utilizado para chamamento das empresas para a Licitação).

Para a realização da primeira entrevista, os dois gestores foram indicados pela Direção do Departamento de Administração da PGE, após disponibilizada sua estrutura. Os principais pontos esclarecidos foram: (1) quais as formas que o servidor pode vir a se desenvolver na instituição, bem como (2) de que maneira serão recompensados – nesse ponto, procurou-se identificar quais as alternativas que a instituição oferece para a uma carreira técnica; (3) de que forma se dá o acompanhamento às aptidões e preferências de carreira dos servidores na PGE; (4) como se relaciona o peso dado à antiguidade frente ao merecimento para ascensão na carreira; além de (5) identificar os critérios para as promoções e progressões.

Também se propôs a identificação de (6) quais os objetivos das alterações que se relacionam a oportunidades de desenvolvimento ao servidor no novo plano de carreira; bem como (7) o que vem sendo discutido para novas reformulações na carreira da instituição – a entrevista estruturada pode ser visualizada nos Apêndices A e B do presente trabalho.

Oppenheim (1993, p. 68, *apud* ROESCH, 2012, p. 125) considera que a entrevista exploratória ou em profundidade “[...] ajuda na formulação do problema da pesquisa, na articulação de dimensões e hipóteses e nos detalhes da construção dos instrumentos”, tratando-se de técnica fundamental da pesquisa qualitativa.

De acordo com Easterby-Smith *et al.*²⁶ (1991, p.74 *apud* ROESCH, 2012, p. 159), as entrevistas são apropriadas quando:

- É necessário entender os constructos que os entrevistados usam como base para suas opiniões e crenças sobre uma questão ou situação específica;

²⁵ FOSTER, N. *The analysis of company documentation*. In: CASSEL, C.; SYMON, G. (Ed.). *Qualitative methods in organizational research*. Londres: Sage, 1994.

²⁶ EASTERBY-SMITH, M.; THORPE, R.; LOWE, A. *Management research: na introduction*. Londres: Sage, 1991.

- O objetivo da entrevista é desenvolver compreensão sobre o ‘mundo’ do representante, para que o pesquisador possa influenciá-lo [...]
- A lógica a passo da situação não está clara; [...]

Uma das limitações para o propósito de tal entrevista foi o de que as progressões e promoções na carreira da PGE, que deveriam ocorrer no final do mês de abril, foram adiadas neste primeiro ano de exercício do novo plano carreira, frente à recessão em que se encontra o governo estadual gaúcho, de modo que os documentos para aferição do rendimento dos servidores, bem como das promoções e progressões, ainda não se encontravam elaborados durante a entrevista e análise dos dados. Dessa maneira, buscou-se identificar o que se vem pensando para a consideração futura de tais critérios.

Em tal entrevista, também não houve maior esclarecimento acerca da existência, ou não, de alguma espécie de “Banco de Talentos” na PGE; identificou-se, entretanto, que a instituição vem trabalhando na contratação de uma empresa de consultoria para sua implantação. Dessa maneira, buscou-se, através de nova entrevista em profundidade – dessa vez, com um dos servidores envolvidos diretamente em tal contratação – esclarecer o que se procura com o futuro banco de talentos. A entrevista, estruturada, pode ser analisada no Apêndice C.

A *técnica de análise de conteúdo* utilizada foi a análise interpretativa dos dados: na primeira entrevista, de anotações acerca das respostas; na segunda, além das anotações e da gravação da entrevista, do Termo de Referência disponibilizado.

Por fim, traçou-se um paralelo dentre as constatações acerca de como a carreira vem sendo gerida na instituição, bem como de suas futuras perspectivas, frente às emergentes concepções acerca do assunto na Administração Pública, as quais compõem a Revisão Bibliográfica do presente trabalho.

6 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

A Procuradoria-Geral do Estado (PGE) é um órgão essencial na recuperação de créditos e renegociações de dívidas do Estado do Rio Grande do Sul. Por meio dos seus procuradores, os quais necessitam de um qualificado quadro de servidores para apoio, a instituição exerce a defesa dos interesses estaduais. Desde 2009, A PGE passou a atuar também dentro de outros órgãos do Executivo através de seus agentes setoriais (Procuradores do Estado lotados em outras secretarias), visando orientar e agilizar os processos, o que acarretou em uma crescente demanda de trabalho.

A fim de acompanhar o crescimento do órgão, em agosto de 2008, a PGE publicou um edital de realização de concurso público para provimento dos cargos vagos existentes na instituição, bem como, no início de 2009, lançou mão da criação de diversas novas vagas para os cargos de serviços auxiliares, medidas que visavam aumentar o potencial de atendimento e cumprimento dos prazos de processos circulantes na organização.

Apesar do maior número de colaboradores, o número de exonerações também se manteve elevado – muitos servidores se demitiam em menos de seis meses de efetividade, assim como boa parte dos nomeados nem chegava a assumir o cargo (PESCE, 2011).

Em janeiro de 2010, visando à valorização do servidor público e a sua permanência na instituição – conforme a governadora do estado à época – foi sancionado o projeto de lei que instituiu o novo plano de carreira e de vencimentos do quadro de pessoal dos serviços auxiliares, algo há anos solicitado pelos servidores da casa. Entretanto, conforme Pesce (2011), a simples implantação do plano de carreira não surtiu o efeito desejado: a rotatividade de pessoal continuou aumentando na instituição logo após sua publicação, bem como a gestão de recursos humanos, considerada insatisfatória pelo corpo técnico.

Em trabalho realizado na instituição (PESCE, 2011), para evidenciar os problemas da pesquisa, foram realizadas entrevistas com alguns atores da organização:

Com o gestor responsável pela elaboração do novo plano de carreira, foi constatado que a medida utilizada para combater a alta rotatividade no órgão tomava forma através da realização de novos concursos públicos (PESCE, 2011, p. 48) - ou seja, não havia uma revisão periódica do plano de carreira em aplicação, bem como de outras políticas de recursos humanos postas em prática na instituição;

Na entrevista com os coordenadores e dirigentes de equipes, esses levantaram sugestões para uma menor rotatividade na instituição que versavam a respeito de maior valorização do servidor, reestruturação da área de RH, bem como a criação de políticas de gestão de pessoal (PESCE, 2011, p. 53);

Nos questionários a ex-servidores do quadro, dos quais 12 (doze) foram respondidos, 8 (oito) entrevistados que acompanharam o novo plano de carreira consideraram-no mal estruturado, e 4 (quatro), apenas regular. Ao serem indagados a respeito das perspectivas de crescimento, 7 (sete) desses vislumbravam ter pouco ou quase nenhum crescimento na instituição e o restante, 5 (cinco), não tinha nenhuma perspectiva (PESCE, 2011, p. 58-59).

Ainda, de acordo com a conclusão do trabalho supramencionado, praticamente todos os itens referentes a gerenciamento de recursos humanos questionados a dirigentes e ex-integrantes do quadro (política salarial, benefícios concedidos, oportunidades de crescimento, avaliação de desempenho, etc.) tiveram um desempenho bastante negativo (PESCE, 2011, p.64), fazendo com que o Plano de Carreira aplicado em 2010 não viesse a ser efetivo em combater a insatisfação dos servidores, bem como o alto índice de rotatividade na instituição.

Frente à insatisfação dos servidores, a qual pode também ser evidenciada pela atuação do SindisPGE, foi publicada, em 31 de dezembro de 2014, a Lei nº 14.668, que acabou por instituir o novo plano de carreira para os servidores da instituição, tratando por reorganizar o Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares da PGE.

6.1 A ATUAÇÃO DO SINDISPGE

Em 1986, foi fundada a Associação dos Funcionários da PGE, a qual, em 1999, a fim de se adequar à Constituição Federal e ao Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do RS, passou a se denominar Associação dos Servidores da PGE. No ano de 2003, os servidores da PGE reuniram-se em Assembleia-Geral fundando seu sindicato, pela razão de que através de um “sindicato” seriam oportunizadas maiores possibilidades de busca de benefícios para os servidores do que as oferecidas por uma “associação”, à medida que aqueles possuem mais legitimidade processual em ações judiciais, e que se configurariam em legítimos representantes de suas categorias, não somente de seus associados.

De acordo com seu próprio estatuto, o SindisPGE, pessoa jurídica de direito privado, de fins não econômicos, com duração por prazo indeterminado, sede e foro em Porto Alegre, é constituído para defender e representar a categoria dos servidores públicos do quadro de pessoal da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul e, dentre seu rol de finalidades, estão:

- Defender os direitos e interesses da categoria, individuais e coletivos, inclusive como substituto processual, em questões judiciais e/ou administrativas, buscando sempre a valorização dos servidores públicos;
- Zelar pelo cumprimento da legislação e instrumentos normativos que assegurem direitos à categoria;
- Pugnar por melhores salários, melhores condições de vida, saúde e trabalho da categoria;

Conforme OCDE (2010), a Constituição brasileira garante a qualquer funcionário público (excluindo os militares) o direito à sindicalização. Quanto às negociações com sindicatos no Brasil, que começaram com a institucionalização da “mesa de negociação permanente” em 2003, foi relatado que essas têm versado principalmente a respeito do salário base e benefícios sociais, com apenas algumas discussões ocorrendo a respeito da remuneração adicional, condições de trabalho, quadro trabalhista e da introdução de novas ferramentas de gestão.

Entretanto, quando comparado a outros países, especialmente os países com sistemas de carreiras mais tradicionais, foi considerado que o processo de negociação coletiva no Brasil é bastante aberto e relativamente menos conflituoso, evidenciando-se como uma boa oportunidade para construção de um diálogo que pode vir a ser um bom vetor para as reformas necessárias à gestão pública brasileira, à medida que o processo de negociação do país com os sindicatos, conforme OCDE (2010), ainda está em seus primórdios e é relativamente sem confronto.

6.1.1 Atuação do SindisPGE frente a um novo Plano de Carreira

Por meio de seus integrantes, o SindisPGE criticava abertamente o antigo plano de carreira da PGE. Um exemplo é o do Jornal Folha Popular, de 14 de fevereiro de 2012, no qual o diretor do SindisPGE, à época, através de um artigo intitulado “Plano de Carreira: este inconveniente”, escreveu:

‘Que tipo de lugar é este, onde você quase pretende o que diz? Onde as leis quase valem? Como vocês podem viver assim?’ O desabafo acima é do escravo Joseph Cinque, no filme *Amistad* (1997), de Steven Spielberg. Mas poderia ser de qualquer servidor da PGE, no ano de 2014. Está em curso hoje, na instituição, uma política clara e definida: a absoluta desvalorização do servidor [...] Não há qualquer reconhecimento, a não ser em discursos, da importância do servidor para o funcionamento da Casa.

Em 30 de maio de 2014, uma notícia na página da internet “UOL” estampava o protesto dos servidores da PGE em Porto Alegre, na qual informava que, aproximadamente, 100 servidores do quadro auxiliar da instituição se reuniram na Praça da Matriz a fim de se encontrar com o governador do estado, à época, para apresentar uma pauta de reivindicações. Na notícia, foram relatadas a falta de diálogo do governo com a Procuradoria, bem como a diferença de tratamento dentro da PGE.

Mais recentemente, entretanto, já com o advento do novo plano de carreira na instituição, as notícias veiculadas no site do sindicato passaram a assumir um tom que indica a existência de uma maior abertura para o diálogo com a alta gerência na PGE, como se pode retirar de notícia publicada em 04 de fevereiro de 2015, a qual se refere à primeira Reunião Extraordinária do SindisPGE com o Gabinete. Nela, procuradores do Gabinete da PGE teriam afirmado que “estão de portas abertas”, a fim de estabelecer uma relação de harmonia e lealdade entre o Gabinete e os servidores, como se pode extrair dos seguintes trechos:

“No que depender de mim e da minha equipe o trabalho será transparente neste sentido, pois com lealdade construímos uma instituição forte”.

“No que depender da nossa ação, estamos prontos para conciliar interesses com as necessidades administrativas”.

7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Conforme os procedimentos metodológicos do presente trabalho, a análise de como a carreira vem sendo gerida na PGE pode ser dividida em 03 (três) etapas: a primeira, (1) análise documental comparativa dentre o novo plano de carreira e o antigo, que acabou por servir de base para elaboração das demais; seguida de (2) uma entrevista realizada com dois dos gestores envolvidos diretamente na elaboração do plano de carreira; a qual foi complementada por (3) outra entrevista com um dos servidores envolvidos diretamente na contratação de uma empresa de consultoria para implantação de um “Banco de Talentos” na PGE. Para sustentação das análises, foi utilizada a Revisão Bibliográfica do presente trabalho.

7.1 AS ALTERAÇÕES REALIZADAS NO NOVO PLANO DE CARREIRA DA PGE

A alteração no novo plano de carreira da PGE, conforme entrevista realizada com um dos envolvidos em sua elaboração, configurou-se num subprojeto do Planejamento Estratégico implantado na instituição, sendo realizado por um grupo de trabalho composto por membros da Administração da PGE e do SindisPGE, tendo como principais objetivos o de (1) proporcionar maior movimentação na estrutura de carreira dos servidores, frente à estagnação na qual se encontravam – foi relatada a forte pressão que existia para mudanças, principalmente por parte do sindicato; e de (2) correções de distorções observadas no plano de 2010 – sobretudo pelo fato de que esse fora elaborado tendo como principal objetivo o de eliminar o critério da “antiguidade” para fins de promoção na carreira, vindo a considerar apenas o “merecimento” – o que não se refletiu na prática, tendo em vista sua inconstitucionalidade, conforme entrevistados.

Procurou-se, dessa forma, além de realizar uma redistribuição nos cargos dentro das estruturas de carreira, tornar os critérios para progressão e promoção mais claros e objetivos, readequando-os, bem como readequá-los ao que já vinha sendo praticado na Casa – havia diversos critérios que, mesmo estando disciplinados, não eram considerados para as Promoções (como provas de avaliação, experiência e urbanidade no tratamento) e outros que eram considerados, mesmo sem estarem dispostos na lei, para Progressão (exercício de magistério e produção intelectual).

Para a discussão dos aspectos a serem considerados no novo plano de carreira, foi ressaltado na entrevista que não houve maior participação externa, a não ser por consultas a regulamentos e a leis de outros órgãos – algo que acaba retratando que, assim como no governo federal, onde os planos de carreira vinham sendo reestruturados sem uma diretriz ou modelo que viesse a lhes conferir alguma organicidade (MPOG/SRH, 2009), assim também vem sendo realizado no governo estadual gaúcho, de modo que venha a se perder a visão e o compromisso com a gestão conjunta dos servidores, com a implantação de soluções pontuais, que alcançam, em seus efeitos, apenas determinados segmentos e que deixam de tratar uma série de problemas acumulados.

Conforme OCDE (2010), em esfera federal, tem-se, como resultado do enfoque à simples reestruturação de pisos salariais para grupos individuais, uma contribuição à complexidade e rigidez observadas nos sistemas de carreira do país, bem como à maior distorção no recrutamento e na retenção de pessoal – comprometendo diretamente a mobilidade dentre as instituições do setor, à medida que entidades que apresentam remuneração inferior a de outras tem seus trabalhos considerados como “menos vantajosos”.

Retratando a análise de OCDE (2010), a única forma observada de se tentar diminuir a rigidez no plano de carreira da PGE (ainda que internamente), assim como praticado no governo federal, trata-se da definição de carreiras da forma mais ampla possível, como a dos “Técnicos Administrativos”.

Quanto à maior atenção ao merecimento em relação à antiguidade, em contraponto à medida adotada no novo plano de carreira, Bergue (2010) afirma que se pode vir a pensar na introdução de intensidades diferentes para as ascensões por merecimento (maior) e antiguidade (menor) na administração pública. Conforme OCDE (2010), uma menor ênfase na antiguidade deve servir, inclusive, como princípio para que se incentive os servidores para o desenvolvimento nas suas carreiras, à medida que melhores estruturas de carreira venham a ser introduzidas.

Longo (2007) observou, inclusive, que a redução do peso da antiguidade na vinculação das promoções, em comparação ao desenvolvimento de capacidades e ao alto desempenho do cargo, foi uma das ênfases nas reformas analisadas pelo autor nas economias mais avançadas, quando se passou a vincular a progressão salarial ao desenvolvimento de competências e alto desempenho, no lugar da senioridade.

Dessa maneira, mediante a Lei nº 14.668, a qual foi publicada em 31 de dezembro de 2014, tendo, portanto, seus efeitos efetivamente considerados a partir de 2015, e que tratou

por reorganizar o Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares da PGE, instituído pela Lei nº 13.380 de 2010, foi implantado o novo plano de carreira na PGE.

Foram extintas algumas carreiras, como a de Secretário de Diligências e a de Técnico em Eletrônica, as quais nunca foram preenchidas, além das de Artífice e de Auxiliar de Serviços Administrativos. Também foi alterada a nomenclatura da carreira de Agente Administrativo para Técnico Administrativo, bem como foram extintos os cargos isolados de Psicólogo Judiciário, sendo criada a carreira de Analista Psicólogo. As alterações nas nomenclaturas, conforme entrevista, foram realizadas por livre iniciativa da Administração da PGE, visando à padronização com as demais carreiras públicas.

As carreiras da PGE, juntamente ao seu grau de instrução requerido para ingresso, ficaram assim definidas no novo plano:

Ensino Médio: Técnico Administrativo e Técnico em Informática;

Ensino Superior em área correlata: Analistas Arquivólogo, Administrador, Arquiteto, Contador, Engenheiro Civil, Jurídico, Bibliotecário Jurídico, de Informática e Psicólogo.

Ilustrando o que já foi referido acerca das limitações de se administrar a carreira no serviço público brasileiro, encontra-se o Art. 2º da nova lei, o qual trata por disciplinar que o ingresso na carreira de pessoal dos serviços auxiliares da PGE far-se-á, exclusivamente, por concurso público, no grau inicial e no nível I do respectivo cargo, a exemplo de como já era realizado no plano de 2010.

7.1.1 Alteração no número de graus

Uma alteração realizada foi quanto ao novo número de “graus” (em 2010, “classes”):

- Anteriormente (2010), cada carreira era composta por 05 (cinco) classes, sendo cada classe composta por 02 (dois) níveis.

- A partir de 2015, foi estabelecido que as carreiras de nível superior passariam a ser compostas por 03 (três) graus, cada qual composto por 02 (dois) níveis – I e II; já as de nível médio, por 04 (quatro) graus, também compostos por 02 (dois) níveis – I e II; ficando estabelecidas, conforme Tabela 1:

Tabela 1 - Classes e Níveis em 2010 x 2015

CARREIRA EM 2010				CARREIRA EM 2015			
NÍVEL SUPERIOR		NÍVEL MÉDIO		NÍVEL SUPERIOR		NÍVEL MÉDIO	
CLASSES	NÍVEIS	CLASSES	NÍVEIS	GRAUS	NÍVEIS	GRAUS	NÍVEIS
1ª (R)	I	1ª (M)	I	1º (A)	I	1º (A)	I
	II		II		II		II
2ª (S)	I	2ª (N)	I	2º (B)	I	2º (B)	I
	II		II		II		II
3ª (T)	I	3ª (O)	I	3º (C)	I	3º (C)	I
	II		II		II		II
4ª (U)	I	4ª (P)	I			4º (D)	I
	II		II				II
5ª (V)	I	5ª (Q)	I				
	II		II				

Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se, dessa maneira, uma redução no número de graus (antigas “classes”) para o alcance do topo da carreira.

Conforme entrevista, com o “achatamento” da carreira (diminuição no número de graus), ocorreu maior número de promoções, à medida que novas vagas foram disponibilizadas - foram “extintos” os 02 (dois) últimos níveis das carreiras de nível superior e o último nível na de nível médio, distribuindo-se as vagas dentre os graus remanescentes.

Tal medida, conforme entrevista, também possibilitou um incremento na remuneração inicial dos servidores, mas com conseqüente decréscimo nos graus mais avançados da carreira – ressaltou-se, entretanto, que tendo em vista que os avanços devidos por antiguidade refletem-se sobre o vencimento básico das carreiras, tende a haver um equilíbrio entre a remuneração devida aos servidores no topo da carreira do antigo plano e do atual.

Conforme a entrevista, a intenção de tal alteração foi, sobretudo, justamente a de diminuir a grande discrepância na remuneração dentre os servidores em graus iniciais na carreira frente aos que se encontram no fim, tendo em vista a demora para a abertura de vagas para promoção na PGE.

Quando indagados a respeito de que conseqüências à carreira dos servidores a alteração no número de graus pode vir a gerar, os entrevistados relataram a (1) aproximação dos vencimentos dentre os diferentes graus, (2) maior possibilidade de se chegar ao topo da carreira (“ficou mais fácil chegar no topo”), além de (3) aumento na remuneração dos servidores nos graus iniciais.

Em contrapartida à maior “facilidade” de se chegar ao topo da carreira, Resende (2002) aponta que o conceito de carreira não deve se confundir com entendimentos

“idealizados” – quando se imagina que devem ocorrer promoções sucessivas em espaços de tempo determinados, e que a qualquer pessoa que ingresse em uma organização deveria ser dada a oportunidade de obtê-la. No seu lugar, conforme Marconi (2005), as regras para ascensão na carreira deveriam ser relacionadas ao desempenho do servidor, às competências adquiridas, à capacitação e à possibilidade de assumir novas responsabilidades; sendo que, nos níveis superiores, deveria haver um número restrito de vagas para progressão, destinados a um pequeno grupo dentre os mais capacitados, os que apresentam melhor desempenho e os que possuem condições de executar tarefas com maior graus de complexidade.

Quanto às mudanças salariais dentre os níveis das carreiras na administração pública, o autor analisa que, em contraponto à alteração realizada novo plano de carreira da PGE, deveriam ser significativas, de modo a estimularem os servidores a perseguirem sua progressão. Inclusive, que deveria ser observada uma estrutura piramidal nos níveis finais de carreiras, com uma diferenciação salarial maior que a estabelecida entre os níveis anteriores, para sempre estimular os servidores a buscarem o seu desenvolvimento profissional.

7.1.2 A Progressão em 2015

Conceituada como “Progressão Horizontal” em 2010, a “Progressão” (em 2015) passou a ser assim disciplinada: “A progressão é pessoal e ocorrerá do nível I para o II de cada grau, observado o juízo de conveniência e oportunidade do(a) Administrador(a) e obedecendo ao critério de avaliação anual dos títulos do(a) servidor(a) [...]”; sendo desta maneira complementada:

“Somente poderá ser concedida progressão ao(à) servidor(a) que contar com um ano de efetivo exercício no nível I do respectivo grau e que obtiver a **pontuação mínima** prevista no regulamento, que será estabelecida **conforme os graus** de cada carreira” (grifo nosso);

As leis de 2010 e 2015 referem-se, igualmente, ao interstício de avaliação dos títulos (anualmente), bem como ao período mínimo que o servidor deve ficar nos níveis da carreira (um ano), com as alterações dando-se, além da nomenclatura, no fato de que em 2015 passa a haver uma pontuação mínima, prevista em regulamento, em cada um dos graus das carreiras.

Em outro dos parágrafos que a disciplinam, há, inclusive, uma condição diferenciada para a progressão de servidor que se encontrar no último grau da carreira, que também não era prevista no plano de 2010: serão considerados os títulos de “conclusão de curso em nível de

graduação, especialização, mestrado e doutorado em área correlata com as atribuições do cargo, devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação”, exceto se já utilizados – esse critério, como será evidenciado posteriormente, é um dos considerados para a “Promoção” no novo plano.

Outras diferenças encontradas nos planos tratam-se dos requisitos para o alcance da progressão, os quais passaram a ser considerados, conforme Tabela 2:

Tabela 2 - Critérios para Progressão 2010 x 2015

<u>2010</u>	<u>2015</u>
<p>- “a participação em curso de aperfeiçoamento profissional oportunizado pela instituição”;</p> <p>- <i>“provas de avaliação”</i>;</p> <p>- <i>“formação, pós-graduação, mestrado e doutorado, em área correlata com as atribuições do cargo”</i>.</p>	<p>“I - a conclusão em curso de aperfeiçoamento profissional, em área correlata com as atribuições do cargo;”</p> <p>“II - exercício de magistério relacionado com as atribuições do cargo;”</p> <p>“III - produção intelectual relacionada com as atribuições do cargo.”</p>

Fonte: Elaborado pelo autor

No ano de 2010, em itálico, os critérios que deixaram de ser observados; enquanto no ano de 2015, em negrito, os que passaram a ser considerados.

a) o que **deixou** de ser considerado:

(1) *“provas de avaliação”* e (2) *formação acadêmica*.

Os requisitos que tratavam das *“provas de avaliação”* e de *títulos de formação em curso de nível superior* deixaram de ser considerado para a “Progressão”. Esse último, como referido anteriormente, tornou-se um dos requisitos da “aferição do rendimento e do desenvolvimento profissional do (a) servidor(a)” para a “Promoção” em 2015 – somente será considerado para fins de progressão, caso o servidor esteja no **último grau** da carreira, à medida que não poderia mais utilizar para promoções.

Realmente suprimido do plano de carreira, portanto, foi o requisito referente às *provas de avaliação*, o qual igualmente não fora observado como critério para “Promoção”.

Conforme os entrevistados, (1) a conclusão em cursos de “formação, pós-graduação, mestrado e doutorado” passou a ser considerada para “Promoção”, como forma de incentivá-la, proporcionando maior relevância na carreira da PGE; enquanto que (2) a “prova de avaliação” (advinda da ideia de considerar, exclusivamente, o merecimento no plano anterior)

nunca fora aplicada na PGE, tendo em vista os desconfortos que poderia ocasionar dentre os servidores.

b) o que **continua** sendo considerado:

“*participação em curso de aperfeiçoamento profissional*”, o qual, no plano 2015, passou a ter a redação de “*conclusão em curso de aperfeiçoamento profissional*”.

c) o que, efetivamente, **passou a ser considerado**:

Nos lugares dos critérios que deixaram de ser considerados, entraram “*exercício de magistério [...]*” e “*produção intelectual [...]*”.

Conforme os entrevistados, embora não estivessem disciplinados na lei de 2010, o “exercício de magistério” e a “produção intelectual” já vinham sendo considerados para a “Progressão” – o novo plano de carreira tratou, desse modo, por deixá-los expressamente previstos na lei.

Também foi explicado o motivo de estar disciplinado que tais critérios “devem ser relacionados com as atribuições do cargo”. Primeiro, encontra-se de acordo com a Constituição Estadual (Art. 34, parágrafo único: “Não constituirá critério de evolução na carreira a realização de curso que não guarde correlação direta e imediata com as atribuições do cargo exercido”); segundo, foram relatadas experiências passadas, nas quais servidores submetiam cursos sem qualquer ligação com as atribuições das funções da PGE para a contagem de pontos.

Conforme entrevista, o documento com a “pontuação mínima” na avaliação dos critérios necessários para progressão ainda não fora totalmente disciplinado – inviabilizando uma possível análise documental; entretanto, antecipou-se que haverá, sim, um mínimo de pontos a ser considerado para cada nível da carreira (com correspondente incremento nas exigências); bem como uma hierarquia na pontuação dos critérios, conforme a dificuldade das atividades e o interesse da instituição (por exemplo, participar de cursos contaria menos pontos do que a elaboração de um livro).

7.1.3 A Promoção na Carreira em 2015

O fato de o indivíduo passar de um grau a outro, imediatamente superior, é denominado, conforme nova lei, de “promoção na carreira”, a qual será realizada de “grau” a “grau”, para o nível I do “grau” subsequente, observados os critérios de antiguidade e

merecimento; enquanto na lei de 2010, denominava-se “promoção vertical” o acesso à próxima “classe”.

O período mínimo a ser respeitado para promoção é de 2 (dois) anos de efetivo exercício no respectivo grau (o que resulta em 1 (um) ano em cada nível), não alterando o tempo mínimo a se esperar para promoções, quando em comparação ao plano de 2010.

A Promoção passou a ser assim disciplinada: “A promoção na carreira será realizada de grau a grau, para o nível I do grau subsequente, observado o juízo de oportunidade e conveniência do(a) Administrador(a) e obedecidos os critérios de antiguidade e merecimento, se possível, anualmente.”

“Servirão de base, para cada promoção, o **merecimento** ou a **antiguidade**, apurados no último dia útil do mês de abril de cada ano”. (grifo nosso)

“A alternância dos critérios de promoção [...] será nas vagas, sendo a primeira vaga preenchida pelo critério de antiguidade, a segunda pelo critério do merecimento e, assim, sucessivamente”.

Constata-se, dessa maneira, que, como anteriormente referido, o peso entre antiguidade e merecimento encontra-se equilibrado para fins de promoção na carreira, ocorrendo com que servidores mais capacitados e comprometidos tenham que esperar abrir uma vaga para promoção na carreira “por merecimento”, enquanto a vaga “por antiguidade” seja preenchida por servidores que estão há mais tempo na instituição.

As diferenças, realmente efetivas, a serem consideradas na “Promoção” dentre os graus da carreira se dão nos **critérios** da “Promoção por Merecimento”, os quais visam a aferição do rendimento e do desenvolvimento profissional do(a) servidor(a). Conforme entrevista, procurou-se, em suma, tornar os critérios mais objetivos para aferição, sendo evidenciados conforme Tabela 3:

Tabela 3 - Critérios para Promoção por Merecimento 2010 x 2015

2010	2015
I - qualidade do trabalho; II - dedicação ao trabalho; III- assiduidade; IV- disciplina; V - responsabilidade; VI - capacidade de iniciativa;	= I - qualidade do trabalho; = II - dedicação ao trabalho; = III - assiduidade; = IV- disciplina; = V - responsabilidade; = VI - capacidade de iniciativa;
<i>VII - experiência;</i> <i>VIII - participação e aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento profissional e provas de avaliação;</i> <i>IX - formação acadêmica;</i> <i>X - chefia e liderança; e</i> <i>XI - urbanidade no tratamento.</i>	! VII - trabalho em equipe; ! VIII - participação em comissões, comitês e grupos de trabalho; ! IX - participação no Planejamento Estratégico da Instituição; > X - exercício de funções de confiança na Instituição; e > XI - conclusão de curso em nível de graduação, especialização, mestrado e doutorado em área correlata com as atribuições do cargo, devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação. “serão considerados os cursos em nível de graduação cuja escolaridade esteja prevista para ingresso nas carreiras de nível superior de que trata esta Lei, desde que não seja a exigida para o próprio cargo”.

Fonte: Elaborado pelo autor

a) o que **deixou** de ser considerado:

Foram, de fato, excluídos, da aferição para promoção, os critérios, no plano de 2010, que, além de estarem em itálico, foram sublinhados (“*experiência*”, “*participação e aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento profissional e provas de avaliação*”, “*liderança*” e “*urbanidade no tratamento*”).

Quanto à “*participação e aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento profissional e provas de avaliação*”, a primeira parte (“participação e aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento profissional”) passou a ser considerada para “Progressões” na carreira – anteriormente analisada – enquanto as “provas de avaliação”, as quais nunca foram realizadas, foram, realmente, suprimidas das avaliações, tanto para promoções, quanto para progressões.

Também excluídos, foram a “*experiência*” (que não se assemelha à antiguidade), a “*liderança*” e a “*urbanidade no tratamento*”, tendo em vista se tratarem, conforme entrevista, de critérios bastante subjetivos e de difícil mensuração.

b) o que **continua** sendo considerado:

Além dos critérios de I a VI, que não sofreram qualquer tipo de modificação (“I - qualidade do trabalho”, “II - dedicação ao trabalho”, “III - assiduidade”, “IV - disciplina”, “V - responsabilidade” e “VI - capacidade de iniciativa”), os que se apresentam apenas em itálico no plano de 2010 apenas mudaram de nomenclatura no novo plano, encontrando-se apenas em negrito no plano de 2015 (em 2010, “IX - formação acadêmica”, passou a ser considerada, em 2015, como “XI – conclusão de curso em nível de graduação [...]”; e, em 2010, “X - chefia”, passou a denominar-se, em 2015, “X – exercício de funções de confiança na Instituição”).

c) o que, efetivamente, **passou a ser considerado**:

Em 2015, os itens que estão, além de negrito, sublinhados, foram os, de fato, incluídos para mensuração na promoção por merecimento na carreira (“trabalho em equipe”; “participação em comissões, comitês e grupos de trabalho” e “participação no Planejamento Estratégico da Instituição”) - conforme entrevista, com essas inclusões procurou-se dar maior importância ao trabalho em equipe na instituição.

Os documentos para aferição dos critérios de promoção também se encontravam ainda em fase de elaboração (inviabilizando a análise documental); entretanto, pode-se antecipar, conforme entrevista, que não haverá respectivo incremento conforme se avança nos graus: os critérios comporão um “histórico” do servidor, do qual se estabelece uma classificação dentre os de mesmo grau - na abertura de vagas por merecimento, os primeiros serão promovidos.

7.1.3.1 A ascensão na carreira no serviço público brasileiro

Bergue (2010) auxilia na explicação de como é gerida a carreira no setor público brasileiro, a qual se aplica no contexto da PGE, bem como sugere uma nova perspectiva a ser adotada aos critérios para ascensão dos servidores.

Cita, primeiramente, que os cargos correspondem a esferas de competência funcional integradas por um conjunto de atribuições e responsabilidades, dotados de denominação própria, número certo de vagas e retribuições pecuniárias estabelecidas conforme os estágios

da correspondente carreira. A carreira, dessa forma, é definida como a orientação sequencial de cargos especificada por “níveis” e “classes” (no caso da PGE, em 2015, por “níveis” e “graus”).

Quanto à promoção, o autor explica que pode ser entendida como a evolução do servidor (1) nos **níveis** e (2) nas classes (“**graus**”) da carreira, essa última processada por (a) antiguidade ou (b) merecimento; sendo que, enquanto a progressão dentre os **níveis** (I e II) é, em geral, associada à aquisição de diferenciais no grau de **escolaridade** e **habilitação** (qualificação funcional) por parte do servidor; as classes (“**graus**” (A-D; A-C)) têm seu avanço determinado pelo **desempenho** do servidor (eficiência funcional) – ou pela **antiguidade**.

Observa o autor, que na administração pública brasileira, a noção de carreira contempla uma sucessão de classes que diferem tão somente no quesito remuneração (assim como observado na PGE).

Ainda, que, estando o gestor público impossibilitado de promover promoções dentre os cargos – os quais têm ingresso dependente de concurso público – resta apenas a proposição de carreira com “trajetória diagonal” de ascensão (interna ao cargo) – essa concepção é a mesma adotada para a “Promoção” no plano de 2015.

Frente tais peculiaridades, o autor propõe um modelo no qual as ascensões representariam correspondente aumento nas esferas de competência do cargo disposto em carreira, passando a contemplar requisitos específicos para promoção, sendo observadas as correspondentes competências e responsabilidades, ao passo que se apresentam atualmente (o que pôde ser observado no plano de carreira da PGE) como restritas a simples diferenciais de padrões de vencimento.

Ainda, sugere a aplicação de “concurso interno” como estratégia de promoção em classes, o qual pode constituir, conforme o autor, interessante instrumento de concorrência e estímulo ao desenvolvimento constante com vistas à promoção de servidores entre os níveis e as classes de carreira.

Sob essa perspectiva, os requisitos para promoção não seriam diversos daqueles tradicionalmente adotados – antiguidade e merecimento – mas contaria com um projeto e implementação efetiva de uma sucessão ascendente de estágios, capaz de oferecer ao servidor desafios pessoais e profissionais devidamente associados a uma correspondente curva de remuneração.

7.1.4 O tempo despendido para se chegar ao topo da carreira

Tendo em vista que o tempo mínimo considerado nos níveis e graus não se alterou de 2010 para 2015, sendo esse, de **um** ano de efetivo exercício para a progressão dentre os **níveis**; e de **dois**, dentre os **graus**; considera-se que, na melhor das hipóteses, conforme Tabela 4, o servidor, após ter passado por seu estágio probatório (três anos) – passando a ser considerado, a partir de então, como em efetivo exercício – possa fazer jus a sua primeira progressão no seu **quarto** ano, alcançando...

Tabela 4 - O topo da carreira - simulação

<u>2010</u>	<u>2015</u>
<p>... o nível II da primeira classe;</p> <p>> o topo da carreira poderia ser alcançado, assim, independentemente se carreira de nível superior ou médio, após mais 9 (nove) anos (um ano para cada nível).</p> <p>- desse modo, o topo poderia ser alcançado em, no mínimo, 13 (treze) anos.</p>	<p>... o nível II do primeiro grau;</p> <p>> considerando também 1 (um) ano para cada nível, o topo da carreira poderia ser alcançado, no mínimo:</p> <p>- se nível médio: após mais 7 (sete) anos – topo em 11 (onze) anos;</p> <p>- se nível superior: após mais 5 (cinco) anos – topo em 9 (nove) anos;</p>
<p>> Eram considerados para progressão horizontal dentre os níveis:</p> <p>- “a participação em curso de aperfeiçoamento profissional oportunizado pela instituição”;</p> <p>- “provas de avaliação”;</p> <p>- “formação, pós-graduação, mestrado e doutorado, em área correlata com as atribuições do cargo”.</p>	<p>> Serão considerados para progressão dentre os níveis</p> <p>“I – a conclusão em curso de aperfeiçoamento profissional, em área correlata com as atribuições do cargo;”</p> <p>“II – exercício de magistério relacionado com as atribuições do cargo;”</p> <p>“III – produção intelectual relacionada com as atribuições do cargo.”</p>
<p>> E para promoção vertical por merecimento dentre as classes:</p> <p style="text-align: center;">I – qualidade do trabalho; II – dedicação ao trabalho; III – assiduidade; IV – disciplina; V – responsabilidade; VI – capacidade de iniciativa;</p> <p>VII – experiência;</p> <p>VIII – participação e aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento profissional e provas de avaliação;</p> <p>IX – formação acadêmica;</p> <p>X – chefia e liderança; e</p>	<p>> E para promoção por merecimento dentre os graus:</p> <p>VII – trabalho em equipe;</p> <p>VIII – participação em comissões, comitês e grupos de trabalho;</p> <p>IX – participação no Planejamento Estratégico da Instituição;</p> <p>X – exercício de funções de confiança na Instituição; e</p>

XI – urbanidade no tratamento	XI – conclusão de curso em nível de graduação, especialização, mestrado e doutorado em área correlata com as atribuições do cargo, devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação.
-------------------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota-se que o tempo para se chegar ao topo, consideradas as melhores das hipóteses, diminuiu (de, no mínimo, 13 anos em 2010; para 11, se carreira de nível médio, ou 9, se nível superior em 2015), ilustrando um dos objetivos da reestruturação do plano de carreira da PGE (tornar a carreira mais “fácil”). Entretanto, com o passar do tempo, frente nova recessão na abertura de vagas, dada a maneira como essas se dão, pode ser que nova estagnação aconteça, de forma a aumentar o tempo para alcance do topo da carreira.

Marconi (2005) sugere que o tempo considerado para que se atinja o nível máximo da carreira seja de, no mínimo, 20 (vinte) anos – quando os servidores já tiverem bastante experiência – e que a possibilidade de progressão na carreira persista mesmo nos períodos em que estiver ocupando função comissionada.

7.1.5 Incremento (apenas) na remuneração

Para os diferentes graus e níveis, manteve-se a mesma base de cálculo anteriormente estipulada às classes e níveis da lei de 2010 (índice de 1,1), sendo assim disciplinada:

“Os valores de cada grau/nível serão obtidos mediante a multiplicação do vencimento básico do grau A, nível I, pelo índice de 1,1, e, assim, sucessivamente de um nível para outro, e de 1,1 do último nível de um grau para o nível inicial do grau seguinte.”

Conforme os entrevistados, foi relatado, inclusive, que, com a alteração do plano de carreira, ocorreu uma diminuição na diferença dentre a remuneração devida aos servidores em graus iniciais e os que se encontram no fim da carreira.

Observa-se, na análise documental, que, ao se disciplinar sobre o acesso aos diferentes graus e níveis, foi apenas referido que existem padrões remuneratórios distintos - não se identificam, no texto legal, diferenças incrementais nos níveis das competências ou responsabilidades a serem assumidas para tanto.

Isso também se ilustra quando referidas as alterações nas nomenclaturas de “classes” para “graus”, juntamente a suas novas letras, nas quais é apenas mencionado que “manteve-se o padrão remuneratório vigente”:

“Fica extinta a classe M das carreiras [...] [de nível médio]”; “As classes N, O, P e Q [...] passam a se denominar graus A, B, C e D, respectivamente, mantendo-se o **padrão remuneratório** vigente na data da publicação desta Lei” (grifo nosso).

“Ficam extintas as classes R e V das carreiras [...] [de nível superior]”; “As classes S, T e U [...] passam a se denominar graus A, B e C, respectivamente, mantendo-se o **padrão remuneratório** vigente na data da publicação desta Lei” (grifo nosso).

De acordo com Resende (2002), tal tratamento à progressão na carreira encaixa-se no entendimento “distorcido” acerca do conceito, enquanto se denomina “plano de carreira” artifícios criados para concessão de aumentos salariais, confundindo-se progressões salariais com plano de carreira.

Conforme MPOG/SRH (2009), isso acaba por ilustrar o “reduccionismo do conceito de carreira” dos servidores públicos, de modo a tratá-la como mero mecanismo para distinção remuneratória, não atentando às regras de desenvolvimento, capacitação e perspectivas de crescimento profissional e individual as quais deveria observar. Mesma observação da OCDE (2010), na qual se constatou que, para a progressão vertical na carreira, a maioria das “carreiras” no setor público brasileiro parece oferecer poucas oportunidades para uma carreira real, ao passo que a única forma de progressão disponível, na maioria das vezes, é o movimento de crescimento na escala de salário; constatando-se que um dos princípios a serem considerados pela administração pública brasileira nas suas necessárias reformas pauta-se, justamente, em diferenciar os aumentos por antiguidade na remuneração de mudanças de nível de responsabilidade.

Faro *et al.* (2010) observam que um “sistema de carreira”, no qual seja considerado apenas a amplitude salarial, o qual proporcione aumentos salariais automáticos, em função do tempo de serviço, no qual em curto prazo se alcance o teto, não havendo mais perspectivas de aumento até a aposentadoria, transmite ao servidor a mensagem de que a organização, a partir de determinado ponto, não estaria mais disposta a reconhecer a contribuição ou esforço do indivíduo.

Por fim, pode-se associar determinadas observações ao errôneo entendimento que se observa na administração pública brasileira quanto ao conceito de “plano de carreira”, como analisado por Vieira (2014), o qual é tratado como mero “plano de cargos e salários”, não contemplando um adequado sistema de desenvolvimento e progressão; no seu lugar, apenas

um mero posicionamento de cargos, sem perspectiva de crescimento profissional – proposta fundamental de um “plano de carreira”, conforme Pontes (2006).

7.1.6 Mobilidade dentre as Organizações Públicas Estaduais

Algo que evidenciaria maior flexibilidade nas carreiras da PGE, por meio de maior mobilidade que essa poderia ofertar, trata-se da “Designação”.

Conforme a lei de 2015, “o(a) servidor(a) do Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul será designado(a) para os diversos órgãos de execução, no interesse da Administração.”

Não teve, entretanto, maiores alterações quando comparada à “Transferência”, mencionada em 2010, e, quando indagados a respeito da viabilidade de se incentivar uma maior mobilidade dentre servidores das diferentes instituições da Administração Pública Estadual, os entrevistados consideraram-na de difícil aplicação, ressaltando que não notam tal esforço por parte da administração estadual, bem como que não há o interesse, por parte da Administração da PGE, para tanto.

A única movimentação de pessoal observada na entrevista que ocorre nesse sentido é a “remoção”, que pode ser “com ônus” ou “sem ônus”, a qual a PGE, por ter seu quadro próprio, não considera como prioridade.

Conforme OCDE (2010), uma maior flexibilidade nas carreiras permitiria ao governo estruturar seus servidores e desenvolver a equipe de modo a adaptar-se a eventuais requisitos de mudanças, devendo propiciá-la de forma suficiente para oportunizar maiores oportunidades de carreira para a equipe de servidores, além de assegurar ao serviço público a possibilidade de recrutar o talento necessário, por meio da oferta de oportunidades de carreira que contenham empregos interessantes e atraentes – implicando, conseqüentemente, em aumento da “empregabilidade” das ofertas de trabalho no setor.

Entretanto, a forma como a administração pública brasileira (no caso, a gaúcha) vem tratando as carreiras das instituições tende a enrijecer o sistema, provendo inúmeras condições de emprego diferentes que dependem de como as atribuições funcionais das carreiras são adaptadas por cada organização governamental, a fim de adequar sua administração a favor de seus próprios servidores.

7.1.7 A Pirâmide na Formulação das Carreiras

À nova disponibilização de cargos dentre os diferentes graus da carreira, foi observado que, em geral, procurou-se manter um formato piramidal, sobretudo nas que comportam maior número de servidores, conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Disponibilização de Pessoal dos Serviços Auxiliares da PGE - 2015

CARREIRA	GRAUS	Nº DE CARGOS	% de servidores na Carreira
TÉCNICO ADMINISTRATIVO	A	125	40,98%
	B	75	24,59%
	C	55	18,03%
	D	50	16,39%
TÉCNICO EM INFORMÁTICA	A	15	37,50%
	B	10	25,00%
	C	8	20,00%
	D	7	17,50%
ANALISTA ARQUIVÓLOGO	A	2	50,00%
	B	1	25,00%
	C	1	25,00%
ANALISTA ADMINISTRADOR	A	3	50,00%
	B	2	33,33%
	C	1	16,67%
ANALISTA ARQUITETO	A	3	42,86%
	B	2	28,57%
	C	2	28,57%
ANALISTA CONTADOR	A	70	46,67%
	B	45	30,00%
	C	35	23,33%
ANALISTA ENGENHEIRO CIVIL	A	4	44,44%
	B	3	33,33%
	C	2	22,22%
ANALISTA JURÍDICO	A	185	50,00%
	B	110	29,73%
	C	75	20,27%
ANALISTA BIBLIOTECÁRIO	A	4	44,44%

JURÍDICO	B	3	33,33%
	C	2	22,22%
ANALISTA DE INFORMÁTICA	A	15	42,86%
	B	12	34,29%
	C	8	22,86%
ANALISTA PSICÓLOGO	A	2	33,33%
	B	2	33,33%
	C	2	33,33%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Entretanto, torna-se discutível o modo como são abertas as vagas para preenchimento da pirâmide – o servidor deve especializar-se, cada vez mais, de acordo com os critérios estabelecidos para “Promoção”, os quais são os mesmos para qualquer grau de sua carreira, de modo a ficar à frente dos outros servidores que se encontram no seu mesmo grau, para, então, ao esperar que seja aberta uma vaga para “Promoção”, essa seja por “merecimento”, e não por “antiguidade”.

A forma que os servidores progredem dentro de suas categorias de emprego é, inclusive, conforme OCDE (2010), um dos aspectos em que é necessária uma reforma na administração pública brasileira, de forma que se torna necessário (1) reorganizar os grupos e carreiras; (2) melhorar as estruturas de incentivo e carreira com mais mecanismos para encorajar o desempenho; (3) reduzir a ênfase na senioridade como base para promoção dentro de carreiras; (4) aumentar a mobilidade; e (5) racionalizar as estruturas salariais.

7.1.8 Oportunidades para o desenvolvimento na carreira dos servidores

Marconi (2005) aponta que não há, na maior parte das instituições públicas brasileiras (com a PGE incluindo-se nesse rol), políticas definidas para o desenvolvimento do funcionário por meio de treinamento e progressão na carreira, e, quando existe, geralmente é ligada à permanência no cargo, assim como as gratificações, que costumam estar relacionadas ao tempo de serviço.

Para análise da PGE, foram consideradas oportunidades à:

a) carreira Técnica: na entrevista, foi levantado que, além da participação em comissões, comitês, grupos de trabalho e planejamento estratégico (critérios para promoção

por merecimento), a outra forma para o desenvolvimento de uma carreira técnica na PGE se dá pelas “funções de assessoramento” (uma das segregações das “funções comissionadas” – a outra é a “função de chefia”). Observado, entretanto, que, vez ou outra, na prática, as funções de assessoramento têm, ou um cunho gerencial, ou são atividades que não tratam, propriamente, por exigir uma especialização dos servidores – exemplo são ascensoristas de elevadores com funções de assessoramento.

Conforme os entrevistados, para oportunizar a participação nesses grupos, assim que disponibilizadas as vagas, é realizada uma sondagem com os servidores e elaborada uma lista dos interessados. O critério para escolha dos servidores se dá pelas afinidades, tanto com as atribuições a serem desempenhadas (através de trabalhos já realizados), quanto com as pessoas que nela já se encontram.

O reconhecimento oferecido a essas participações se dá por pontos a serem considerados para a promoção na carreira, não havendo incrementos, diretamente, na remuneração dos servidores que a exerçam – exceto pelas funções de assessoramento, as quais contam, por seu exercício, tanto para promoção (“exercício de funções de confiança na instituição”), quanto com incremento na remuneração.

b) carreira gerencial: já para o desenvolvimento de uma carreira gerencial na PGE, há as funções de chefia. Conforme os entrevistados, os critérios observados para que se oportunize tais funções, as quais são de livre nomeação e exoneração, decorrem de indicação – sendo observado que, geralmente, os servidores que mais se destacam em suas atividades são os que as ocupam.

Como reconhecimento a tais participações, há incremento na remuneração, bem como contagem para promoção por merecimento.

Observa-se, dessa maneira, que não há maiores incentivos, nem opções, para uma carreira técnica na PGE, sendo, inclusive, relatado que os servidores mais capacitados encontram-se em funções de chefia, o único modo de terem seu trabalho recompensado e “reconhecido”.

Nota-se, dessa maneira, conforme Longo (2007), a necessidade da criação de outros instrumentos de progressão nas organizações públicas, que não apenas pela ascensão hierárquica, tendo em vista os efeitos danosos que vêm a produzir nos cenários profissionais, à medida que não seria adequada nem para as preferências, nem para as habilidades de alguns profissionais.

7.1.8.1 Estagnação dos servidores no meio e no topo da carreira

Conforme entrevista, é reconhecido que a estagnação dos servidores na estrutura de carreira na PGE é um problema, devido à maneira como são abertas as vagas para promoção, o qual a implantação do novo plano de carreira tratou por amenizar ao “reestruturar” a carreira, “movimentando-a”, ainda que paliativamente – com o decorrer do tempo, com as vagas já preenchidas e sem novos critérios para a abertura de vagas para promoção, a estrutura de carreira tende a tornar-se “inchada” novamente.

Como diferencial aos servidores que se encontram no topo da carreira, tem-se que a “conclusão de curso em nível de graduação, especialização, mestrado e doutorado” passa a contar, no último grau da carreira, para a “Progressão”. Após o atingimento de tal nível, entretanto, não há mais nenhuma forma do servidor progredir na carreira.

Depreende-se de tais constatações que não há mecanismos para que o servidor não fique estagnado na carreira, fazendo com que haja grandes possibilidades dos servidores encontrarem-se desmotivados, como analisa Salles e Nogueira (2006, *apud* SILVA, J.R.; BALASSIANO, 2011), quando afirmam que os servidores públicos, por vezes, vivenciam a estagnação de suas carreiras, com possibilidades restritas de progressão, seja pela falta de oportunidades e desafios, seja pela inexistência de incentivos organizacionais para tal.

Como forma de prevenção à estagnação do servidor, Dias (2010) aponta para a necessidade de constante atualização das necessidades de treinamento e dos critérios para se atingir a senioridade – aspectos que não foram considerados.

7.1.9 Reconhecimento ao desempenho do servidor

Como já referido, não há nenhum critério que mencione o nível de desempenho do servidor para as progressões e promoções no novo plano de carreira, sendo, inclusive, extinto o que mencionava as “provas de avaliação”, que nunca foram realizadas. Na entrevista, indagou-se de que forma se passaria a dar a avaliação do desempenho dos servidores no novo plano de carreira, bem como para a qual fim se destinaria.

Conforme os entrevistados, assim como os demais documentos que tratam dos critérios para promoção e progressão na carreira, o que trata por avaliar o desempenho do

servidor ainda não fora finalizado. O que pôde ser antecipado é que, assim como realizado anteriormente, a avaliação será realizada pelos gestores e contará com uma escala de 1 a 5 para os diferentes critérios.

Quanto à utilização dessas avaliações, foi relatado que, de posse de uma classificação dentre os servidores da PGE, elas auxiliam na escolha desses para a composição de grupos de trabalho, para o exercício de funções comissionadas, além de serem consideradas nas remoções, nas quais os mais bem classificados teriam preferência.

Por fim, quando indagados acerca de que maneira se propõe o reconhecimento aos servidores com ótimo desempenho, foram referidas as funções gratificadas (funções de chefia e assessoramento), sendo observado, inclusive, que, os servidores com maior destaque são, de modo geral, chefes de setores.

Evidencia-se, mais uma vez, a principal forma de reconhecimento ao desempenho e ascensão do servidor na instituição, a qual se dá por vias de funções gerenciais.

7.1.10 A Carreira da PGE atualmente

Conforme entrevista, também observadas as diretrizes do Planejamento Estratégico da PGE, haverá uma “comissão permanente de avaliação do plano de carreira” para tratar especificamente do novo plano na instituição e que, atualmente, vêm sendo tratados os critérios para aferição de pontos para progressão e promoção, de forma que venham a se tornar mais objetivos e transparentes, quando em comparação ao plano anterior.

Ressaltado, também, que há a intenção de proporcionar maior participação dos servidores na carreira da PGE. Nesse sentido, foi citado que, recentemente, foi realizado um levantamento com os servidores para que fossem identificadas medidas que pudessem aumentar a satisfação desses com o trabalho na PGE sem considerar incrementos remuneratórios, vide a corrente crise enfrentada pelo Estado.

Quando indagados acerca de como consideram a carreira da PGE frente outros órgãos da Administração Pública estadual, os entrevistados relataram que, frente a órgãos do Executivo, consideram-na como vanguarda; já em comparação ao Legislativo e Judiciário, deixaria a desejar (também evidenciando a rigidez existente nas diferentes carreiras do Estado); ainda, que consideram, como principais entraves para a elaboração de um plano de carreira que, além de estar alinhado aos objetivos organizacionais, possa ser considerado

atrativo pelos servidores, estão, além das questões orçamentárias, jurídicas e a forma como são abertas as vagas para promoção, a falta de uma estrutura de servidores que tratem especificamente do tema “carreira” na PGE (atualmente, os servidores que participam das comissões têm de conciliar as responsabilidades de seus próprios setores de atuação).

Tal análise se alinha ao que Bergue (2010) constata quanto às atividades mais estratégicas de RH na administração pública – como a definição de políticas para contratar, capacitar e remunerar funcionários – as quais acabam ficando, muitas vezes, em segundo plano, limitando-se as atividades da área a constantemente “apagar incêndios”.

Nota-se, diante do exposto, a falta de um grupo especializado somente para o assunto na PGE, o qual poderia apresentar-se mesmo sob a forma de um projeto temporário. Por outro lado, evidencia-se que a PGE passa a considerar, com uma “comissão permanente” aberta ao diálogo, a importância da participação dos servidores na construção do plano, bem como de sua constante revisão, a qual se justifica, de acordo com Bergue (2010), em razão das contingências a que estão expostas as organizações do setor público, em quais suas estruturas de cargos e carreiras demandam periódicas avaliações, envolvendo a aferição de seu ajuste a reais necessidades da administração, para que venham adaptar-se às emergentes necessidades de gestão.

7.2 O BANCO DE TALENTOS NA PGE

Na falta de maiores esclarecimentos acerca da existência, ou não, de alguma espécie de “banco de talentos” na PGE com a entrevista acima analisada, buscaram-se maiores informações a respeito de como se dá identificação das aptidões dos servidores, bem como sua alocação nos postos de trabalho. Foi informado que não há, atualmente, a implantação de ferramentas mais desenvolvidas do que a mera entrevista admissional na PGE; entretanto, que vem sendo contratada uma empresa de consultoria para implantação de um banco de talentos na instituição.

De posse de tal informação, e identificado um dos servidores que se encontra diretamente envolvido em tal contratação, realizou-se uma entrevista com esse, a fim de esclarecer como se dará o banco de talentos na PGE.

Na entrevista, esclareceu-se, primeiramente, que a implantação do banco de talentos faz parte de um dos projetos estratégicos da instituição, o de “Gestão por Competências”; e,

para melhor elucidação acerca dos aspectos a serem analisados no presente trabalho, foi disponibilizado, pelo entrevistado, o Termo de Referência que serviu como chamamento das empresas para prestação do futuro serviço (o contrato, por ainda não ter sido concretizado, não pôde ser disponibilizado; embora, conforme o entrevistado, devam ocorrer apenas pequenas alterações).

De posse do Termo de Referência, identifica-se, primeiramente, que o Plano de Gestão Estratégica na PGE-RS começou a ser desenvolvido em 2010, quando se definiu o aperfeiçoamento de conhecimentos e habilidades do seu corpo técnico como um de seus objetivos. Inserida em tal objetivo, encontra-se a Gestão por Competências, a qual passou receber maior atenção após a constatação das necessidades de se identificar (1) as diferentes potencialidades dos ingressantes na instituição, visando à adequada alocação da força de trabalho – uma vez que a seleção (concurso público) é realizada apenas em função das atribuições genéricas dos cargos; e (2) parâmetros que garantam a adaptação dos servidores às novas tarefas e melhor aproveitamento de suas habilidades em eventuais movimentações.

Conforme Termo de Referência, o modelo de Gestão por Competências, o qual é um conceito “relativamente novo na área de Gestão de Pessoas das organizações e envolve práticas de identificação de habilidades, conhecimentos e atitudes de colaboradores, as quais podem proporcionar maior eficiência à organização”, veio a chamar a atenção da PGE após observado que outras organizações, inclusive públicas, vêm se apoiando no conceito de competências para o desenvolvimento de diversos processos na área de administração de pessoal.

Conforme o documento analisado, tal constatação acabou servindo de base à Administração da PGE para avaliação de que o modelo “pode se constituir numa oportuna ferramenta de gestão de pessoas na PGE”, desde que adequada à realidade da instituição, vindo a proporcionar (1) a definição das “matrizes de competências técnicas e comportamentais” requeridas para o desempenho das atividades dos Procuradores do Estado e dos servidores da PGE, além (2) do estabelecimento do “banco de talentos” da Casa, seguidos de integração dos dados por meio de um sistema informatizado.

Constata-se, dessa maneira, o alinhamento da implantação da Gestão por Competências na PGE ao pensamento da Nova Administração Pública, qual seja de inserir elementos que obtiveram sucesso na lógica empresarial à tal área, desde que adequadamente reinterpretados.

Sucintamente, conforme entrevista, o banco de talentos servirá de suporte para a elaboração de uma “Matriz de Competências” na Casa, a qual trate por identificar as

competências técnicas e comportamentais (1) requeridas para as atribuições dos diversos setores e funções da PGE, bem como das (2) já existentes dentre os servidores/procuradores da instituição.

De acordo com o Termo de Referência, segue o que se espera do trabalho da empresa de consultoria:

1. Identificar e definir as competências comportamentais e técnicas necessárias aos quadros de pessoal da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, em cada unidade organizacional, para que sejam cumpridas suas funções na Instituição;
2. Inventariar as competências técnicas e comportamentais disponíveis em cada unidade organizacional da Instituição;
3. Mapear as lacunas de competências;
4. Subsidiar o desenvolvimento de programas de capacitação de Procuradores do Estado e servidores;
5. Disponibilizar informações para tomada de decisões relacionadas aos processos de ingresso e definição de exercício dos Procuradores do Estado e servidores;
6. Fornecer critérios de competências para o sistema de avaliação dos Procuradores do Estado e servidores;
7. Adquirir conhecimento para implementar, acompanhar e atualizar a matriz de competências e o banco de talentos;
8. Disseminar a cultura da gestão por competências na PGE/RS.

Conforme o entrevistado, para o mapeamento das competências técnicas, buscar-se-á identificar a formação acadêmica, conhecimentos já adquiridos, experiências anteriores, bem como habilidades no exercício técnico;

Já para as comportamentais, o engajamento, o comprometimento e o relacionamento na instituição, além da aptidão a funções técnicas e gerenciais.

Ressaltou-se, na entrevista, que, para aferição de tais competências, observar-se-á, prioritariamente, a contribuição efetivamente demonstrada pelos servidores nas suas atividades, não apenas mediante os cursos que dispõem – para tanto, propõe-se a aplicação de uma “Avaliação de Desempenho”.

Conforme entrevista, frente ao mapeamento das competências a ser realizado, tem-se, como um dos objetivos da implantação do banco de talentos na PGE, o direcionamento mais efetivo dos esforços da Administração da instituição para o desenvolvimento de seu corpo técnico, com vistas ao preenchimento das lacunas de competências identificadas dentre as necessárias para o adequado exercício das funções da PGE e as existentes no seu quadro de servidores e procuradores.

O banco de talentos permitirá à Administração, desse modo, tanto (1) um remanejamento de pessoal, como (2) um direcionamento dos esforços no desenvolvimento e

capacitação do seu corpo técnico, de acordo com as lacunas identificadas dentre as competências necessárias e as disponíveis pelos servidores.

Conforme o entrevistado, espera-se do trabalho da consultoria a ser contratada que (1) a implantação do “Banco de Talentos” na PGE seja de acordo com a cultura da instituição; e que (2) em sua implementação, ocorra, não só a simples aplicação de tecnologia e conhecimento, mas a transmissão do *know-how* aos servidores da PGE encarregados do projeto.

Por fim, foram relacionadas as limitações que podem ocorrer para a efetiva implantação do futuro “Banco de Talentos” na PGE, sendo ressaltado que, por enquanto, a Administração tem atuado de forma muito positiva na consideração dos ideais para implantação da ferramenta – o que também se pode notar pelo Termo de Referência: “atualmente, tendo em vista as necessidades apontadas e a disponibilidade de recursos, a PGE/RS entendeu situar este projeto entre os prioritários para atuação”.

As possíveis limitações que a implantação do Banco de Talentos na PGE pode vir a encontrar, conforme apontadas na entrevista, foram:

- aspectos legais que ainda não preveem o desenvolvimento ou acúmulo de “competências” como métodos de aferição (como as remoções, as quais consideram apenas a “antiguidade” e o “merecimento”);

- cultura da avaliação de desempenho na PGE: foi ressaltada a necessidade de capacitação, tanto dos avaliadores, como dos avaliados, à medida que a avaliação de desempenho passaria a envolver questões remuneratórias, como a promoção na carreira;

Fato que também fora relatado na entrevista elaborada com dois dos servidores envolvidos na alteração do plano de carreira, os quais alegaram, como um dos aspectos considerados para a não aplicação das provas de avaliação na PGE, o desconforto que causaria dentre os servidores da instituição.

- resistência a mudanças por parte dos servidores;
- ainda não se sabe o quanto exaustivo será a aplicação das ferramentas para o Banco de Talentos, à medida que há a questão de verba/tempo;
- tempo necessário para efetiva implantação do Banco de Talentos;
- pode ocorrer um descontentamento dos servidores que não assumirem as posições que almejam;
- realização de uma aferição de forma objetiva;
- o quanto a Administração pode se valer do trabalho, à medida que essa pode sofrer alterações no comando e passar a trabalhar com outras prioridades.

7.2.1 A futura implantação da Gestão por Competências

Com a implantação da Gestão por Competência, tem-se que a Administração da PGE passa a atentar ao “modelo de gestão de pessoas como vantagem competitiva”, tratando por assumir as pessoas como um recurso estratégico na instituição, de forma a desenvolver e estimular as competências necessárias de seus servidores para que as competências organizacionais venham a se viabilizar. Nesse sentido, a própria existência de um planejamento que trate por guiar tais reformas (o Planejamento Estratégico da PGE), apresentando diretrizes a serem seguidas, também serve como evidência de um novo tratamento a ser dado às pessoas na organização, desde que venha, na prática, a permitir uma análise e definição coerentes acerca de quais funções e atividades devem ser desempenhadas pela organização, de modo a guiar a qualificação de seu corpo técnico.

A importância da estratégia se dá, de acordo com Fischer (2002), pelo fato de que a “administração de carreiras”, classificada como um processo de gestão, depende de um princípio ou crença que lhe dê conteúdo e direção para que possa cumprir adequadamente seu papel, qual seja de orientar ou estimular o comportamento humano na organização.

Conforme Marconi (2005), é importante que esteja claro qual o objetivo da política de recursos humanos, para então, traçar o perfil desejado e as políticas de recursos humanos direcionadas para o cumprimento das metas estabelecidas.

Entretanto, o autor ressalta que, para uma mudança no perfil do quadro de servidores, não basta apenas um rearranjo na estrutura administrativa, mas também nas políticas de recursos humanos, as quais devam exigir uma estrutura de cargos condizente às necessidades da organização – fato que deveria ser observado na alteração do plano de carreira.

Por fim, cabe a análise de que a implantação da Gestão por Competências, com ênfase renovada em treinamento e desenvolvimento – aliada à gestão por desempenho – foi considerada, conforme OCDE (2010), como uma das ferramentas de necessária e relevante introdução na administração pública brasileira – além da abertura de oportunidades de mobilidade e progressão de carreira, bem como do aprimoramento das oportunidades de carreira profissional – as quais devem ser criadas junto com um sistema de seleção competitiva interna para promoção (fato que ainda não foi devidamente observado na carreira da PGE).

7.2.2 O desenvolvimento do servidor com o Banco de Talentos

Indagado a respeito de como se dará o desenvolvimento do servidor com a implantação do banco de talentos na PGE, identificou-se, por parte das informações prestadas pelo entrevistado, que, primeiramente, o banco de talentos tratará por proporcionar condições ao servidor para que desempenhe suas funções de acordo com suas aptidões – nesse sentido, as ferramentas de gestão por competências e do banco de talentos poderão vir a reduzir a desmotivação de servidores que se encontram trabalhando em uma área na qual não se identificam, mas têm consciência de que podem contribuir mais à instituição.

Referiu-se, ainda, que o desenvolvimento do pessoal trata-se, justamente, de um dos objetivos da gestão por competências implantada na PGE, da qual o banco de talentos faz parte: foi ressaltado que a necessidade de desenvolvimento dos servidores na esfera pública, em particular na PGE, justifica-se pelo próprio modo de admissão de pessoal que é realizado (o concurso), o qual limita a contratação de pessoas com competências específicas pretendidas pelas instituições (aspecto que foi também tratado como justificativa para contratação da empresa de consultoria no Termo de Referência).

Para tanto, proporcionar-se-á cursos e capacitações aos servidores, de modo que venham a ser supridas as lacunas de competências identificadas.

Ainda, pretende-se formular uma “Trilha de Capacitação” necessária para o desempenho das funções existentes na PGE, de modo a permitir ao servidor identificar as competências a serem desenvolvidas para o desempenho da função almejada.

Conforme o Termo de Referência, as “trilhas de capacitação” caracterizam-se por “itinerários de ações de aprendizagem concebidos para proporcionar, por meio do desenvolvimento de competências específicas, capacitação para o desempenho de determinadas funções na Instituição”.

Além de estar alinhada ao foco crescente na gestão de talentos de grande parte dos serviços públicos das economias mais desenvolvidas, depreende-se a importância da implantação do banco de talentos na PGE pelo fato de que, conforme OCDE (2010), esse tem por finalidade enriquecer o banco de dados do qual as pessoas são selecionadas para as funções mais seniores, além de reter as pessoas mais talentosas. Marconi (2005), por sua vez,

ressalta a sua importância, ao apontá-lo como um importante instrumento para o planejamento e controle da força de trabalho.

8 CONCLUSÕES

Sucintamente, constata-se que, frente às práticas historicamente já adotadas pela administração pública federal para a reformulação dos seus sistemas de carreira, o atual plano de carreira da PGE não tratou por apresentar quaisquer inovações, mantendo-se as mesmas incorreções e aplicações de mecanismos paliativos para a remediação de conflitos causados, principalmente, por pressões de sindicatos. Tal é a constatação, quando analisado perante as emergentes concepções de carreira no cenário atual – as quais vêm a considerar como “atrativo” um sistema de carreira, o qual trate por estimular o desenvolvimento dos administrados através de oportunidades inovadoras e desafiadoras.

Identificou-se, no presente trabalho, que a carreira dos servidores da PGE segue sendo tratada como mero mecanismo para distinção remuneratória, desprovida de maiores mecanismos que tratem por estimular o desenvolvimento e reconhecer o desempenho de seus trabalhadores.

É com a futura implantação da Gestão por Competências e do Banco de Talentos na instituição, entretanto, partes integrantes do seu Planejamento Estratégico, que se vislumbram as maiores oportunidades para que a carreira na PGE passe a contar com uma nova concepção, de forma que, se adequadamente observados certos requisitos para a implantação de tais ferramentas, pode-se vir a ter uma carreira mais atrativa na organização.

8.1 O NOVO PLANO DE CARREIRA DA PGE

Inicialmente, constatou-se certo alinhamento entre a gestão de recursos humanos da PGE e seu Planejamento Estratégico, à medida que vêm sendo previstas suas diretrizes tanto para a elaboração do novo plano de carreira, quanto para a futura implantação da Gestão por Competências na instituição. Identificou-se, também, que a iniciativa de implantar ferramentas como a “Gestão por Competências” e o “Banco de Talentos” alinha-se ao pensamento da Nova Administração Pública de se valer das boas práticas aplicadas na lógica empresarial para aprimoramento da gestão nos órgãos públicos – desde que com a devida adaptação às suas peculiaridades.

Quanto à formulação do novo plano de carreira, identificou-se que não fora observada uma padronização com as demais carreiras da administração pública estadual referente a aspectos como atribuições dos cargos, funções e vencimentos – somente à mera adaptação nas nomenclaturas – evidenciando a não atenção, por parte do governo gaúcho, a uma tentativa de promover maior flexibilidade na gestão dos seus recursos humanos, a qual propiciaria uma maior mobilidade de pessoal dentre as instituições, a qual serviria, inclusive, como mecanismo alternativo para a ascensão nas carreiras, e que viria a ser útil, principalmente, nos tempos de crise, como o atual. Tem-se, assim, que a maneira como foi formulado o novo plano de carreira da PGE – provendo uma diferente condição de emprego para o seu quadro de servidores – acaba contribuindo para o enrijecimento do sistema de carreiras da administração pública gaúcha.

O foco das alterações promovidas, provocadas muito em função da pressão existente por parte do SindisPGE, foi outro problema constatado: tratou-se por “reestruturar a carreira”, de forma que, com o estabelecimento do menor número de graus para ascensão, servidores, que antes se encontravam estagnados pela não abertura de vagas, conseguiram, a partir de então, pertencer a graus superiores – tal medida também acabou por incrementar a remuneração devida aos servidores que se encontram na base da pirâmide da carreira, quando em relação ao plano anterior. Tem-se, assim, que tais alterações se deram em razão de meras elevações na escala salarial, as quais acabaram servindo como remediadoras da estagnação presente na estrutura de carreira de até então.

Por outro lado, quando em comparação ao plano anterior, passou-se a prever remuneração inferior aos servidores no topo da carreira, de modo que, agora, passa a existir uma diferença de remuneração menor entre o grau inicial e o final – em contraponto à perspectiva de que, para a adequada formulação de um plano de carreira, deve-se considerar um incremento remuneratório significativo nas ascensões, sobretudo nas do topo da carreira, de modo que motive os administrados a perseguirem-na.

A diminuição no número de graus, por sua vez, acabou por tornar a carreira mais “rápida” na PGE, no sentido de que há menos promoções para se atingir o topo da carreira – embora não necessariamente se atinja o topo com menos tempo de serviço, haja vista o critério de promoção existente. Infere-se que, a partir de agora, os servidores deverão permanecer durante mais tempo nos seus respectivos graus para terem sua promoção concedida – exceto se passarem a ocorrer maior número de vagas para promoção (o que implicaria em uma estrutura não piramidal).

O problema quanto à forma como os servidores promovem em suas carreiras no novo plano de carreira da PGE se dá, primeiramente, tendo em vista que, na contramão das reformas nas economias mais desenvolvidas, não se observou uma maior consideração do merecimento frente à antiguidade (devido ao insucesso de tal tentativa no plano anterior) – tirando-se dos critérios para progressão e promoção, inclusive, as “provas de avaliação”, as quais nunca foram aplicadas. Complementarmente, a própria maneira como são abertas as vagas para promoção configura-se como grande responsável pelo engessamento na carreira, à medida que o servidor fica à espera das promoções em uma “fila” de servidores no seu mesmo grau de carreira, aguardando, tanto pela abertura de vagas, como pelo critério que será considerado (merecimento ou antiguidade).

Outra consequência do mecanismo para consideração das promoções na carreira da PGE (a qual se assemelha a de outros órgãos públicos), é que sua estrutura, embora seja piramidal, acaba por não refletir, necessariamente, que os servidores no seu topo são os mais compromissados, ou os que apresentam desempenho mais satisfatório, na instituição – ao passo que as camadas superiores da carreira deveriam ser restringidas aos servidores que, realmente, mais se destacassem (e não concedida a qualquer servidor que seja promovido durante sua carreira, exclusivamente, pelo critério de antiguidade, por exemplo). Nesse sentido, a única alteração mais efetiva no novo plano de carreira da PGE foi a de passar a considerar o “trabalho em grupo” como critério para contagem de pontos à promoção por merecimento, de modo que o comprometimento do servidor com a instituição venha a ser mais valorizado.

Ainda a respeito da estagnação na carreira, há o fato de que, no momento em que o servidor chega ao topo da carreira, não existem maiores perspectivas para sua ascensão ou desenvolvimento, o que também acaba contribuindo a pressões para a “reestruturação da carreira”, à medida que a “carreira” do servidor (ou a sua remuneração) encontrar-se-á estagnada até vir a se aposentar.

A respeito de tal ascensão na carreira da PGE, essa é considerada ainda sob uma ótica de mero crescimento na escala salarial – não estando prevista uma política de desenvolvimento, a qual apresente correspondentes incrementos em responsabilidade, nível de desempenho ou novas competências e atribuições, conforme novos graus são alcançados. Observa-se, desse modo, que o novo plano de carreira, ao considerar em suas alterações, sobretudo, aspectos remuneratórios, acaba por evidenciar a impropriedade que se faz dentre os conceitos “plano de carreira” – o qual deveria conter planos de desenvolvimento aos servidores – e o de “plano de cargos e salários” na administração pública.

Também foi analisada a falta de oportunidades para o desenvolvimento de carreiras desafiadoras na PGE, de forma a privilegiar servidores que se destacam em carreiras técnicas, por exemplo. Atualmente, há apenas a previsão para crescimento na carreira, com correspondente incremento remuneratório, por meio de funções gerenciais – as oportunidades para o desenvolvimento de uma carreira técnica na PGE, como participações em grupos de trabalho, contam apenas como um dos critérios a serem considerados para promoção por merecimento no novo plano de carreira.

A falta de oportunidades ao desenvolvimento de carreiras alternativas na PGE, bem como a falta de uma política de desenvolvimento, acabam por comprometer a empregabilidade a ser oportunizada pela carreira da PGE, à medida que não há incentivos, nem mesmo oportunidades desafiadoras aos servidores – indo de encontro às emergentes concepções acerca do assunto, que privilegiam a diversificação do conhecimento a ser oportunizado e incentivado nas organizações como forma de estimular e reter o qualificado capital humano.

Por fim, cabe a análise de que a futura implantação da Gestão por Competências, juntamente ao Banco de Talentos, além de estar em acordo com as novas tendências observadas nas administrações públicas dos países mais desenvolvidos, bem como às sugestões dadas à gestão dos recursos humanos na administração pública brasileira, se adequadamente planejada, pode vir a satisfazer as necessárias reformas observadas na gestão da carreira na PGE, vindo a oportunizar novas perspectivas – alinhadas aos conceitos emergentes acerca do tema – aos servidores da instituição.

9 SUGESTÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, tem-se como relevante a introdução da gestão por desempenho e a gestão baseada em competências, desde que com ênfase renovada em treinamento e desenvolvimento, para os problemas analisados na gestão dos recursos humanos, tanto da PGE, como da administração pública brasileira. Tais ferramentas, se adequadamente aplicadas, vêm a contribuir para o aprimoramento das oportunidades de carreira profissional e de suas estruturas de incentivo, bem como para redução da ênfase na consideração da senioridade.

Tem-se que, com a implantação da Gestão por Competências, pode-se vir a pensar em novas fórmulas de carreira, as quais sejam baseadas na aprendizagem e desenvolvimento de competências, evidenciando sua importância à medida que novos modelos de gestão, prevendo mudanças cada vez mais rápidas nas demandas dos cidadãos e na forma de atendê-las, devem ser acompanhados por perfis de profissionais que sejam mais flexíveis, em carreiras que absorvam essas mudanças e permitam com que se desenvolvam continuamente.

Dessa maneira, tendo por base a futura implantação de tal ferramenta na PGE, vislumbram-se as principais sugestões para a implantação de uma carreira que se torne mais atrativa aos servidores e que esteja de acordo com as tendências observadas nas economias mais desenvolvidas – bem como às novas concepções de carreira – visando à maior capacitação e desenvolvimento do corpo técnico na instituição, além da retenção do capital humano mais qualificado.

9.1 SUGESTÕES

Inicialmente, evidencia-se a necessidade de que os requisitos para promoção na carreira da PGE, assim como na da administração pública brasileira em geral, deveriam prever uma sucessão ascendente de estágios nas atribuições e/ou competências dos servidores, capaz de oferecer-lhes desafios pessoais, devidamente associados a uma curva de remuneração atrativa, bem como deveriam se desassociar, na medida do possível, da ênfase excessiva dada à antiguidade.

Dessa maneira, tem-se o primeiro aspecto que a implantação da Gestão por Competências deve considerar para aprimoramento na gestão da carreira na PGE: prever as competências necessárias para o exercício de cada grau na carreira, bem como prover uma trilha de capacitação correspondente para o desenvolvimento dos servidores. É necessário, para tanto, que se especifiquem atribuições e responsabilidades gradualmente mais complexas, conforme os graus das carreiras, de forma que sejam exigidas, de fato, novas competências para seu exercício – no lugar de meros incrementos remuneratórios, como se observa atualmente.

Nesse sentido, observa-se que, na Irlanda, há uma progressão salarial dentro do nível (assim como na PGE), mas a promoção funcional se dá a um posto com maiores responsabilidades. No Japão, esse sistema evoluiu, após seu sistema de carreira vir a ser baseado em competências padronizadas para cargos, de modo que se tem as avaliações de competências e desempenho como critério para as promoções.

9.1.1 Maior ênfase ao merecimento

No Brasil, em que pese a rigidez da legislação, há de se pensar em novas formas para a ênfase que se dá à antiguidade frente ao merecimento para ascensão na carreira. Dessa forma, um mecanismo que poderia ser aplicado pela PGE na consideração de suas promoções (tendo em vista o imposto constitucional da alternância entre tais critérios), a partir da implantação da ferramenta de Gestão por Competências, é o de se passar a considerar, estritamente, dentre os servidores capacitados para ingressarem ao novo cargo (de posse das competências requeridas para tanto), ora os que tiverem maior pontuação (merecimento), ora os mais antigos (antiguidade) – de forma que, para o alcance da promoção na carreira, necessariamente o servidor deva desenvolver-se minimamente, a fim de se capacitar às competências necessárias para o desempenho da nova função, ou novo grau.

Ainda, como forma de tornar o merecimento mais relevante, tal mecanismo poderia ser complementado com um concurso interno dentre as duas segregações de servidores, como forma de contagem para promoção, principalmente para consideração das promoções por antiguidade – algo que poderia ser aplicado, sobretudo, para assumir os graus mais seniores da carreira.

9.1.2 Carreiras conforme aptidões dos servidores

Observou-se que não há a oportunidade a uma carreira técnica na PGE, à medida que os servidores que mais se destacam, para terem seu desempenho reconhecido, necessariamente devem assumir alguma função de confiança – sobretudo, com caráter gerencial. A PGE poderia, portanto, proporcionar formas alternativas do servidor trilhar sua carreira na instituição: o Planejamento Estratégico, por exemplo, abre uma possibilidade nesse sentido, através de suas diversas áreas de estudo, nas quais grupos de trabalhos poderiam ser implantados.

Oportunizando novas formas de trabalho na PGE, com correspondente reconhecimento, poder-se-ia aplicar a carreira em Y na instituição, bem como poderia ser dada maior atenção às âncoras de carreira dos servidores – algo a integrar o futuro Banco de Talentos da instituição, de forma que se identifiquem as capacidades, necessidades e valores individuais dos trabalhadores.

Alinhado à implantação do Banco de Talentos na PGE, nota-se um foco crescente na gestão dos talentos em grande número de serviços públicos no mundo, a fim de enriquecer o banco de dados do qual as pessoas são selecionadas para as funções mais seniores, além de reter as pessoas mais talentosas. Nesse sentido, Austrália e Canadá já contam com sistemas ligados a estruturas de competências de liderança para identificar as pessoas com potencial para progredir a níveis mais seniores e fornecer a eles oportunidades de desenvolvimento e tutoria.

9.1.3 Novas oportunidades para promoção

Uma linha de trabalho que a PGE também pode se utilizar é a de passar a considerar a mobilidade (mesmo que seja internamente, dentro de seu quadro de pessoal) como ênfase para promoções, de forma a incentivar avanços em capacitação, polivalência e visão global na instituição – como observado nas economias mais desenvolvidas, onde a rotatividade entre postos conta como requisitos para as ascensões.

Utilizar-se da mobilidade como critério de promoção também foi uma das sugestões à carreira no Brasil, sendo mencionado que os servidores poderiam contar com maior pontuação ao trocarem de função, ou até mesmo exercerem atividades, no mesmo nível, mas em um cargo diferente, a fim de expandir suas capacidades (a “progressão lateral”), além de propiciar maior desenvolvimento profissional e envolver o desempenho de outras competências por parte dos servidores.

Nesse sentido, outra tendência é o desenvolvimento de carreira autogerido, muito ligado às concepções emergentes de carreira, com o afastamento da noção de uma carreira assegurada, ou plano previsível – no seu lugar, é proporcionada uma estrutura para que os servidores aprendam e se desenvolvam, candidatando-se a funções que atendam seus objetivos pessoais de carreira na instituição – os quais também contariam como critérios para promoção.

9.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não compôs o escopo do presente trabalho uma maior análise acerca da conexão existente dentre os princípios estratégicos da PGE e sua aplicação na gestão de seus recursos humanos, a fim de identificar até que ponto os gestores conseguem detectar tais diretrizes e aplica-las adequadamente (de forma a constatar a existência, ou não, do “dilema da estratégia” na PGE); bem como não houve maior aprofundamento às diretrizes estipuladas no Planejamento Estratégico da instituição que visam ao aprimoramento da gestão de seus recursos humanos.

Como limitação da presente pesquisa, teve-se a não possibilidade de utilização de questionário para captação da perspectiva dos servidores da PGE à carreira no novo plano - procurar-se-ia identificar (1) a existência, ou não, de “burocratas proteanos” na PGE, além do (2) possível interesse dos servidores por novas formas para o desenvolvimento nas suas carreiras – como a existência de maior flexibilidade dentre as funções.

Como sugestão para a realização de futuras pesquisas, há, além das questões que ficaram de fora do escopo do presente trabalho, (1) a busca por evidências acerca de até que ponto os servidores públicos estão se desenvolvendo em suas carreiras individuais em prol dos interesses organizacionais; bem como (2) o quão estimulados se sentiriam para se desenvolverem de acordo com os objetivos da organização, à medida que novo tratamento

fosse dado à carreira (vindo a identificar possíveis consequências que algumas das boas práticas das economias mais desenvolvidas, retratadas no presente no trabalho, poderiam acarretar nos seus comportamentos).

Ainda, no âmbito da PGE, assim que divulgada a empresa para implantação da Gestão por Competências, caberia identificar como se pretende dar a devida atenção às peculiaridades do serviço público para que a ferramenta atinja os resultados pretendidos. Conforme Bergue (2010, p. 323), o que mais compromete a atuação dos consultores que atuam nas organizações públicas é o acentuado viés empresarial que emerge “nas falas, nos cursos ministrados, em exemplos referidos, nas comparações realizadas, entre outras demonstrações de distanciamento em relação às especificidades do setor público”.

9.2.1 Limitações para implantação de novas concepções na carreira

A principal limitação para reformulações na carreira da PGE, como sugerido no capítulo anterior, se dá, atualmente, pela atual recessão enfrentada pelo governo gaúcho, de forma que se encontra bastante limitada a hipótese de estabelecer uma nova alteração nas escalas de salário.

A própria rigidez das carreiras públicas gaúchas deve também ser levada em consideração, à medida que há diferentes condições de “carreira” para variados órgãos. Desse modo, se houvesse um incremento substancial na remuneração dos servidores, conforme o novo grau alcançado na PGE, a carreira, no seu nível inicial, seria considerada, novamente, como “pouco atrativa” pelos servidores, ao passo que apresentaria uma remuneração inferior a que é ofertada em outros órgãos públicos – o que foi, inclusive, o motivo da “reestruturação de carreiras” na PGE.

Apresenta-se também como uma grande dificuldade de implantação de medidas inovadoras na administração pública brasileira, que tratem por privilegiar o mérito no desempenho dos servidores, o que, conforme Bergue (2010), se dá pelos valores estruturantes da cultura nacional, os quais contrastam com o senso estrito de meritocracia, como o patrimonialismo, personalismo e clientelismo, como abaixo analisado:

9.2.2 Resistências à implantação da meritocracia no Brasil

Barbosa (2014), refere-se aos discursos que visam à implantação da meritocracia nas organizações brasileiras, sejam elas públicas ou privadas, por parte de suas altas administrações, como eivados de certa ironia, enquanto essas mesmas organizações já contam com sistemas de avaliação de desempenho – um dos instrumentos mais usados para se medir e reconhecer o mérito – através de promoções, aumentos salariais e bônus como consequência de resultados.

Tem-se que, historicamente, a prática e a ideologia meritocrática nunca foram uma demanda da sociedade brasileira, à medida que enquanto vários países europeus, além dos Estados Unidos, livraram-se de seus *spoil systems* (sistemas de distribuição de cargos e funções públicas pelos políticos e partidos vencedores das eleições aos companheiros e amigos), entre nós, a meritocracia ainda se constitui como um critério formal e eventual em permanente disputa com o nepotismo, fisiologismo e privilégios corporativos. Nesse sentido, as “políticas de reciprocidade” são observadas frequentemente no linguajar político, organizacional e cotidiano para ilustrar as lógicas e práticas de preenchimento, promoção e reconhecimento de cargos e funções que as pessoas julgam ser prevaletentes entre nós – tanto nas organizações públicas, como nas privadas.

Tal constatação evidencia que a tarefa de implantar uma meritocracia nas organizações brasileiras – as quais já contam com sistemas de avaliação – coexiste com julgamentos, por parte das pessoas, de que não há meritocracia em tais ambientes.

Conforme a autora, tal proposta de implantação sugere que a meritocracia seria algo extrínseco à organização, não sendo intrínseco ao tecido organizacional brasileiro – daí a necessidade de se “implantar uma cultura meritocrática” nas organizações, como muitos mencionam. Do ponto de vista prático, a implantação da meritocracia consiste, para a alta administração, como a solução imaginada para o aumento dos resultados organizacionais e sobrevivência no mercado (mais uma questão estratégica, do que de valores). Nesse processo, a reformulação do sistema de avaliação de desempenho é fundamental, sendo dois aspectos centrais: (1) tornar as metas as mais objetivas e mensuráveis possíveis; e (2) tornar clara a articulação entre o trabalho que se realiza e a sua contribuição para o resultado final da organização.

O custo da meritocracia, entretanto – entendido como a quantidade e a qualidade da reação dos funcionários a essa mudança de patamar em relação aos resultados que entregam – é um fator que preocupa a alta administração, principalmente nas organizações públicas: a

cobrança efetiva, a responsabilização pela não entrega dos resultados e a diferenciação por meio do reconhecimento do desempenho individual interferem na zona de conforto das organizações brasileiras, além das relações com os sindicatos.

No âmbito do RH, a implantação de uma cultura meritocrática e de responsabilização é vista como um processo complexo de “mudança de cultura” profundo, passando por foco em resultados, gerentes assumirem seus papéis de chefes e cobrarem seus subordinados. Nas organizações públicas, tem-se, como primeiro empecilho, a variabilidade da posição de chefe, devido às injunções políticas, fazendo com que os que a detêm no presente, temam pelo seu futuro, caso avaliem negativamente os seus subordinados atuais (eventualmente, alguns deles podem vir a se tornarem seus chefes futuramente), além da possibilidade de afetar o clima organizacional, o que, conforme relatos de gerentes (BARBOSA, 2014), indicam ser sinônimo de afetar sua imagem de bom gestor e líder, colocando em risco a sua própria posição.

Uma mudança cultural, dessa maneira, passa também pela neutralização do paternalismo (pelo reconhecimento “dos que fazem”, em detrimento dos “encostados e dos que não trabalham”), pelo fim da promoção por senioridade (tão defendida pelos sindicatos), pelo fim da lógica de igualdade substantiva na distribuição dos recursos alocados para promoção (que divide o montante disponível em partes iguais, sem hierarquizar por rank), pelo *feedback* claro e constante aos funcionários, entre outros.

Conforme a autora, independentemente do que tal implantação implica, instalou-se no país um novo ritmo competitivo, que não comporta mais os antigos métodos de trabalho e impõe uma lógica meritocrática que estimule e reconheça os funcionários, e não o apadrinhamento e a acomodação, sem qualquer tipo de responsabilização individual. O estabelecimento da meritocracia, portanto, passou a ser vista como necessária para a sobrevivência das organizações, tornando-se mais do que um discurso, uma cobrança do governo federal aos escalões superiores das organizações públicas, desses para suas diretorias de RH e daí para o corpo de funcionários – nas empresas privadas, o sentido é o mesmo.

Outro fator invocado para sua implantação é a necessidade de se reterem novos talentos – a famosa geração *millenium* não está disposta a aceitar os “velhos esquemas”; ela quer desafios, “ver as coisas acontecerem” e o reconhecimento do que fazem.

Nesse contexto organizacional, de demanda de uma meritocracia vinda de cima, estruturam-se, basicamente, três discursos no âmbito dos funcionários das diferentes organizações, os quais a autora intitula como “meritocrático”, antimeritocrático” e “por que

isso agora?”, os quais representam distintas tomadas de posição em face da demanda da alta administração e se fazem presentes em todas as organizações – tanto públicas, como privadas:

a) Discurso meritocrático: é um discurso crítico da cultura “paternalista brasileira” e minoritário na maioria das organizações, refletindo a posição histórica da meritocracia na sociedade brasileira – embora saude a iniciativa da alta administração, ele não confia inteiramente nas condições e na “vontade política” existentes para implementar verdadeiramente uma prática meritocrática, na medida em que quem se propõe a fazê-lo encontra-se permeado e influenciado por essas mesmas práticas. Todos reconhecem que nenhuma organização no mundo é inteiramente meritocrática, sendo a diferença na frequência e a qualidade dessas situações, além das consequências que se seguem quando elas não dão os resultados esperados: “lá”, elas são enfrentadas – sendo citados os Estados Unidos, Inglaterra e França como referências de sociedades meritocráticas – enquanto aqui, apresenta-se o “despudor” frente tais situações.

Conforme esse discurso, cobrar, estipular consequências, estabelecer metas são ações que impactam as relações de trabalho, enquanto o “brasileiro” privilegia o “bom clima organizacional” – o qual se resume, na prática, a cada um cuidar de si e a organização, de todos.

Para marcar posição, tal discurso utiliza sempre exemplos limites e contrastantes, embora admita a complexidade de se avaliarem muitos casos concretos, principalmente aqueles mais definidos pelas nuances do que pelos contrastes. Quanto à competição, sempre arguida como uma consequência negativa da meritocracia pelos demais grupos, não é assim percebida pelos meritocráticos: segundo eles, ela já existe de fato, embora de maneira implícita – ela não quebra o “bom ambiente de trabalho”, pois isso já aconteceu: trabalhar e não ser reconhecido, e ver o colega “ganhando sem ter feito nada”, azeda igualmente as relações.

b) Discurso antimeritocrático: esse discurso caracteriza-se por ver na meritocracia uma ameaça externa trazida pelo neoliberalismo, globalização e elites, entre outros. Além de externa, seria um tipo de imposição cultural – o fato de ela existir e ser adotada em outros países não significa que ela o deve ser aqui. Conforme esse discurso, a meritocracia “lá” também tem problemas, ou não funciona.

Ela é vista como desagregadora do ambiente de trabalho (pois estabelece a competição onde antes não existia), equivocada (pois troca quantidade por qualidade), injusta (porque não reconhece e retribui o trabalho de todos) – em suma, ela é uma nova forma de exploração e estresse organizacional.

O discurso antimeritocrático clama por mais benefícios para todos e vê no trabalho diário de cada um a contrapartida do salário – seus adeptos antagonizam, portanto, qualquer cobrança maior de resultados e desempenho dos funcionários. No lugar de habilidades como proatividade, iniciativa e comprometimento, estão presentes dedicação e amor à camisa – principalmente entre funcionários públicos – anos de casa, experiência, “carreira”, entre outros.

Tal discurso acaba sendo antagônico, também, a qualquer inovação e proposta de mudança organizacional que implique alteração do status quo: “Não vai dar certo”, “Isso já foi feito”, “Não é possível”, entre outros, são mantras. A razão desse antagonismo nasce da síndrome do que a autora denomina como “reivindicações sucessivas” – para qualquer mudança acontecer e as coisas melhorarem, faz-se necessária uma série de transformações anteriores, que, como não aconteceram, impedem as mudanças sugeridas. Como muitas dessas reivindicações esbarram em dificuldades que estão além da passibilidade da organização resolver, o discurso termina por privilegiar o status quo, mesmo que explicitamente critique-o de maneira abstrata e formal.

O valor enfatizado pelo discurso antimeritocrático é a senioridade, tratada como sinônimo de experiência – a sua valorização é entendida como uma forma de reconhecimento da empresa pela “dedicação” do funcionário, tendo como grande mérito o seu papel na garantia da carreira, a capacidade de levar o funcionário até o seu final, independentemente do seu maior ou menor grau de desempenho – a partir do momento de ingresso na organização, a “carreira” passa a ser entendida como uma promessa organizacional, um direito adquirido.

Tem-se, assim, que os adeptos do discurso antimeritocrático professam uma lógica isonômica: o que se dá a um, tem que se estender a todos, e não legitimam o mérito alheio como merecedor de um reconhecimento diferenciado, principalmente se esse consiste em diferenciações pecuniárias. Por isso, são adeptos da distribuição equitativa de qualquer verba adicional alocada para premiar o bom desempenho – o lema é: um pouco para todos é sempre melhor do que mais para alguns.

Embora se trate de um discurso extremamente crítico da meritocracia, invocando com frequência a oposição entre justo e injusto nesse contexto, ele não inclui, como parte de sua argumentação na busca por mais justiça e direitos dos funcionários, a oposição às práticas nepóticas, corporativas, relacionais e fisiológicas que permeiam a sociedade brasileira e muitas das nossas organizações.

c) Discurso “para que isso agora?": praticado, fundamentalmente, por aqueles cuja prioridade é a manutenção do que chamam “um bom ambiente de trabalho”, tem mais pontos

em comum com o discurso “antimeritocrático” do que com o “meritocrático”, embora seus objetivos sejam menos explicitamente políticos e reivindicatórios.

Seus defensores partem do pressuposto de que todos trabalham e são igualmente competentes e dedicados; portanto, não haveria razão para se diferenciarem uns e outros – seus valores básicos são a “harmonia social” e o “trabalho em equipe”. Ressentem-se com o ritmo atual “do mercado” e com as “crescentes demandas organizacionais”: qualquer inovação é vista como suspeita, indicando um certo cansaço das novas tecnologias gerenciais, constantes promoções de novas mudanças, enquanto a última nem tenha acabado de ser adotada – daí o tom do “mais uma” ou do “por que isso agora?”.

9.2.3 “Implantação de meritocracia” no Brasil – de quem é a demanda?

Conforme a autora, a “meritocracia” no Brasil não vem acompanhada de uma demanda efetiva por parte da sociedade, nem do público interno das organizações, mas sim, de cima para baixo, além de não ser uma novidade entre nós, brasileiros – a introdução de critérios meritocráticos, principalmente na esfera pública, sempre foi uma outorga do Estado para a sociedade, nunca uma demanda da sociedade. Posteriormente, tais critérios passaram a coabitar com outros de hierarquização social, sem que a lógica meritocrática que os inspirava, entretanto, se tornasse o valor englobante.

Ao analisar o porquê de a sociedade brasileira desenvolver mais discursos que rejeitem a meritocracia do que a privilegiem, conforme Barbosa (2014), tem-se que, primeiramente, no Brasil, prevalece um tipo de individualismo de semelhança, o qual rejeita a construção de hierarquias que enfatizem as distinções entre as pessoas (justamente, o que a ideologia meritocrática visa promover no âmbito das organizações): após um suposto estado igualitário inicial – dado no momento da admissão para os diferentes cargos – não se legitima o resultado alheio como fonte de hierarquização e objeto de reconhecimento, mesmo que medido por critérios previamente acordados, conhecidos e estabelecidos ao longo da vida organizacional. A lógica que prevalece é a isonômica, que pleiteia “o mesmo ou mais para todos”, independentemente das diferenças de entrega – a única hierarquia admitida é aquela baseada na senioridade. Da mesma forma, a competição explícita é rejeitada, pois supostamente evidencia a diferença entre indivíduos em um ambiente que se quer igualitário do começo ao fim.

Segundo a autora, no Brasil de ontem e de hoje, apesar das muitas mudanças observadas, continuamos a professar uma modernidade e um individualismo seletivos – queremos os resultados materiais de eficiência, da produtividade, da competitividade; mas, ao mesmo tempo, não queremos os seus custos, principalmente os pessoais: a meritocracia é um valor que rejeita a mobilidade organizacional advinda de critérios outros, que não sejam o desempenho individual, definido no interior de um enquadramento institucional específico – isso significa um impacto na zona de conforto de todos, e não apenas de alguns.

Clamamos, dessa maneira, por mais meritocracia em algumas áreas, mas não atacamos o nosso *spoils system* e os privilégios que lhes são atrelados – embora a alta administração das organizações esteja “disposta” a alterar a zona de conforto dos funcionários, públicos e privados em prol de mais resultados.

O uso de princípios não meritocráticos para a ocupação de cargos na diretoria e nos conselhos administrativos, a existência de carreiras com critérios de avanço extremamente subjetivos (que tiram do indivíduo sua capacidade de autogestão), além do crescimento de um “nepotismo meritocrático” são algumas das instâncias que maculam o imaginário daquilo que se quer implantar “no andar de baixo”.

Nesse contexto, conforme a autora, não é de admirar o sabor amargo que sempre acompanha os resultados das avaliações de desempenho no Brasil.

9.2.4 Desempenho que se justifica

Barbosa (1996), quando em comparação à sociedade norte-americana, analisa que, no Brasil, as desigualdades que se estabelecem entre os indivíduos são tidas, exclusivamente, como oriundas das condições sociais dos indivíduos, e não como conteúdos distintos de uma mesma forma - portanto, nenhuma legitimidade lhes é atribuída. O esforço de cada um, a vontade de realizar e as diferenças de talentos naturais são tidos, não como vetores que transformam *winner*s e *losers*, como na sociedade norte-americana, mas como resultados inevitáveis e indesejáveis, na medida que são expressões de processos sobre os quais não temos nenhum controle: o indivíduo, nessa perspectiva, tende a ser percebido como um ser passivo, ao contrário do agente proativo da visão norte-americana, que atua a transformar o ambiente em que vive por força de sua vontade individual.

Devido a essa lógica de igualdade substantiva, o desempenho é entendido mais como o resultado do ambiente e circunstâncias em que os indivíduos operam, do que como consequência dos talentos e de forças intrínsecas ao indivíduo, do tipo esforço, vontade de realizar e talento, ou seja, de mecanismos inatos e psicológicos.

Desse modo, o desempenho passa a ser o somatório de duas variáveis externas e uma interna a cada um de nós, que se combinam em proporções diferentes nos indivíduos, quais sejam:

- 1- a posição inicial de cada indivíduo (pobre, rico, remediado...);
- 2- as deficiências estruturais do sistema brasileiro (o governo não dá dinheiro para a educação, portanto ele não tinha o livro para estudar, ele é carente, mora longe, não teve oportunidades...);
- 3- as idiossincrasias pessoais, subjetivas (o meu estado de espírito, meu ritmo pessoal, minhas condições familiares e psicológicas...).

Devido a essa concepção de desempenho, na sociedade brasileira esperamos sempre que nossas produções individuais sejam avaliadas no contexto em que foram produzidas e cada um de nós atuou, significando que queremos ser analisados dentro da lógica do “eu e as minhas circunstâncias”, o que eu fui capaz de fazer dentro do contexto social em que operei.

Se, na sociedade norte-americana, as circunstâncias são invocadas apenas para valorizar o desempenho individual, na sociedade brasileira elas são sempre lembradas para justificar a qualidade do que cada um foi e é capaz de produzir, de forma que as produções individuais tornam-se incompatíveis entre si – por isso é que, ou todos são avaliados positivamente, ou ninguém é avaliado. Pela mesma lógica, explica-se o sentimento de injustiça que permeia todos os avaliados, quando não recebem uma boa avaliação por parte do superior: o que implicitamente está sendo apontado é que as suas condições de realização do trabalho e de vida não foram levadas em consideração.

A melhor forma de sintetizar a concepção do que é desempenho para nós, conforme Barbosa (1996), é dizer que, “no Brasil, desempenho não se avalia, se justifica”. Almejamos, não o desenvolvimento e o reconhecimento dos aspectos idiossincráticos de cada um, mas o estabelecimento de um estado igualitário, onde o que é concedido a um deve ser estendido a todos, independentemente do desempenho individual e das desigualdades naturais – daí a síndrome de isonomia, as progressões automáticas para todos e o engessamento do serviço público, no qual diferentes categorias funcionais encontram-se amarradas umas às outras, de forma que qualquer diferenciação, mesmo baseada na diferença de funções, é vista como

concessão de direitos que devem ser estendidos a todos, o que leva ao famoso “efeito cascata”.

Na sociedade brasileira, o estabelecimento de gradações ou hierarquias é visto como a introdução de uma desigualdade que vai de encontro ao próprio objetivo do sistema – o único valor com legitimidade a vazar desta perspectiva igualitária radical é a “senioridade”, a qual está entranhada no código genético e, portanto, é um atributo ao alcance de todos. Já o mérito, resultado do desempenho e das diferenças substantivas individuais, depende do indivíduo e de suas especificidades: desse modo, nem todos podem tê-lo ou consegui-lo.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Livia. Meritocracia e Sociedade Brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 80-85, Jan-Fev. 2014.
- BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 3, p. 58-102, Set-Dez. 1996.
- BENDASSOLLI, Pedro F. Recomposição da relação sujeito-trabalho nos modelos emergentes de carreira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 49, n. 4, p. 387-400, Dez. 2009.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul, RS : Educs, 2011.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3.ed. Caxias do Sul: Educs, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.
- CUSTÓDIO, Luciana Silva; ÁVILA, Ana Cleide de Oliveira; SANT'ANNA, Anderson de Souza. **O desafio da carreira em Y na administração pública: uma proposta viável**. In: Seminários em Administração FEA-USP - SEMEAD 2012, 2012, São Paulo. Seminários em Administração FEA-USP - SEMEAD 2012. São Paulo: SEMEAD, 2012.
- DIAS, Ronaldo. **As Carreiras no serviço público federal brasileiro: Breve retrospecto e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para Discussão n. 1.482).
- DUTRA, Joel Souza. In.: **Manual de Gestão de Pessoas e Equipes**, volume 2 / Gustavo e Magdalena Boog, (coord.). – São Paulo: Editora Gente, 2002.
- DUTRA, Joel Souza. **Administração de carreira: uma proposta para repensar a gestão de pessoas**. São Paulo: Atlas, 1996.
- FARO, Eduardo Soares da Costa; *et al.* **Âncoras de carreira e transformações no modelo de administração: estudo de caso do Tribunal de Contas da União (TCU)**. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 8, nº 4, artigo 9, p. 710-733, Dez. 2010.
- FISCHER, André Luiz. Um Resgate Conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas. In: FLEURY, Maria Teresa (Org.). **As Pessoas na Organização**. Rio de Janeiro: Gente, 2002.
- LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público** / Francisco Longo; tradução Ana Corbisier, Lucia Jahn, Luis Reyes Gil, Paulo Anthero Barbosa; revisão Helena Jansen; revisão técnica Pedro Anibal Drago, Sandra Souza Pinto. – São Paulo: FUNDAP, 2007.
- LYNN JR., Laurence E. Gestão Pública. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 33-51.
- MATTOS, Ana Maria. **Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos da Escola de Administração: adequada à NBR 14724 de 2011** / Ana Maria Mattos, Tânia Marisa de Breu Fraga. – 2011. 55 f. : il.
- MARCONI, Nelson. **Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público**. In: Evelyn Levy; Pedro Anibal Drago. (Org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. 1ed.São Paulo: Edições Fundap, 2005, v.
- MATIAS-PEREIRA, Jose. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.
- MATIAS-PEREIRA, Jose. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Gestão Estratégica de Pessoas**: evolução, teoria e crítica - São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MPOG/SRH. **Relatório final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal – 2009**: a democratização das relações de trabalho: Um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas da Administração Pública Federal – Brasília: MP, 2009.

OCDE. Governo Federal. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo**. Relatório da OCDE Brasil, 2010. OCDE, 2010.

OLTRAMARI, Andrea Poletto. Carreira: Panorama de Artigos Sobre o Tema. In: XXXII Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2008, **Anais XXXII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, Rio de Janeiro: ANPAD.

PESCE, Márcio Brasil. **A Rotatividade de Servidores de Serviços Auxiliares da Procuradoria-Geral do Estado**. 2011. 87f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

PONTES, Benedito Rodrigues. **Administração de cargos e salários**. 11.ed. São Paulo : LTr, 2006.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. **Portal**. Disponível em <<http://www.pge.rs.gov.br>>. acesso em: 17 set. 2014.

RESENDE, Ênio. **Cargos, salários e carreira: novos paradigmas conceituais e práticos**. Nova edição revisada e ampliada. São Paulo: Summus, 2002. 112p.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 14.668, de 31 de dezembro de 2014. Reorganiza o Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul instituído pela Lei n. 13.380, de 20 de janeiro de 2010. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.668.pdf>>. acesso em: 17 abr. 2015

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 13.380, de 20 de janeiro de 2010. Institui o Plano de Carreira e de Vencimentos do Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em <http://www.pge.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?cod_menu_pai=&cod_tipo_conteudo=&cod_conteudo=1415>. acesso em: 11 out. 2014.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso; colaboração Grace Vieira Becker, Maria Ivone de Mello. – 3.ed. – 7. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, Josélia Rita da; BALASSIANO, Moisés; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da. Burocrata proteano: articulações de carreira em torno e além do setor público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 18, n. 1, p. 01-19, Fev. 2014 .

SILVA, Josélia Rita da; BALASSIANO, Moisés. Construção dos Processos Sociais de Carreiras no Setor Público no Contexto Social Contemporâneo. In: 35 ENANPAD, 2011, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos do XXXV ENANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

SINDISPGE. **Portal**. Disponível em <http://www.sindispge.org.br/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=101>. acesso em: 11 ou. 2014.

SOARES, Luiz Augusto de Carvalho; *et al.* **Plano de Carreiras, Cargos e Salários (PCCS) e Motivação dos Trabalhadores em Saúde**: A percepção dos funcionários da Secretaria Municipal de Saúde de Manaus. **Revista RAHIS – Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**. São Paulo, v. 10, n. 1, p. 61-74, jan/maio, 2013.

THOMPSON, James R. Relação e Parceria Trabalho-Gestão: Elas foram reiventadas?. *In*: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 99-123.

VIEIRA, Rodrigo Guedes. **A Proposta de um Plano de Carreira baseado na Gestão por Competências no contexto da Administração Pública Gerencial**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Florianópolis, 2014.

**APÊNDICE A – ENTREVISTA ESTRUTURADA REALIZADA COM DOIS DOS
GESTORES ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DO NOVO PLANO DE CARREIRA**

<p>a. O Novo Plano de Carreira da PGE e seu ponto de vista estratégico</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quais foram as principais causas para reformulação do plano de carreira da PGE? 2. Por quem foram propostas e analisadas as alterações? 3. Como foi feito o alinhamento entre o Planejamento Estratégico da PGE e o plano de carreira? 4. Houve alguma estratégia/objetivo predominante nessas alterações?
<p>b. Desenvolvimento na carreira</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Além da participação em comissões, comitês, grupos de trabalho e planejamento estratégico (critérios para promoção por merecimento), há alguma outra forma para o desenvolvimento de uma carreira técnica na PGE? 2. De que forma se oportuniza a participação nesses grupos? 3. Qual o critério para escolha dos servidores? 4. Qual o reconhecimento oferecido a essas participações? 5. Para o desenvolvimento de uma carreira gerencial, há as funções de chefia. Quais os critérios observados para que se oportunize tais funções? 6. Qual o reconhecimento oferecido a essas funções? 7. Há alguma espécie de "banco de talentos" dos servidores? Caso positivo, quando é acionado?
<p>c. As alterações realizadas no novo plano de carreira (análise 2010 x 2015)</p> <p>c.1. PROGRESSÕES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. O que se procurou com as alterações? (<i>anexo entrevista</i>) 2. Há algum documento que evidencie a "pontuação mínima" na avaliação dos critérios necessários para progressão em cada nível da carreira? 3. Conforme se avança nos níveis da carreira, há respectivo incremento nos critérios requisitados, bem como nas pontuações mínimas, para nova progressão?
<p>c.2. PROMOÇÕES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Poderia esclarecer como se dá, na prática, a alternância nas promoções por antiguidade e merecimento, bem como a abertura de vagas? 2. O que se procurou com as alterações? (<i>anexo entrevista</i>) 3. Há algum documento em que seja evidenciada a aferição dos critérios para promoção? 4. Conforme se avança nos graus da carreira, há respectivo incremento nos critérios requisitados, bem como nas pontuações mínimas, para nova promoção por merecimento? 5. Como se procurou considerar o peso da antiguidade e do merecimento para a promoção? 6. "As 'provas de avaliação' não são mais consideradas para progressão, nem promoção." A que se deve tal medida? 7. "Nota-se, também, que não há nenhum critério que mencione o nível de desempenho do servidor para as progressões e promoções". De que forma se dá a avaliação do desempenho dos servidores no novo plano de carreira? Há algum documento que formalize? 8. De que forma se propõe o reconhecimento aos servidores com ótimo desempenho?
<p>c.3. TEMPO PARA SE CHEGAR AO TOPO DA CARREIRA</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Qual a intenção da alteração no número de graus nas carreiras (<i>de 5 classes, no plano de 2010; para, em 2015, serem considerados 3 graus nas carreiras de nível superior, e 4 graus nas de</i>

nível médio)?

2. Que consequências à carreira dos servidores a alteração no número de graus pode vir a gerar?
3. Quais as formas de reconhecimento ao esforço dos servidores que se encontram "estagnados" na estrutura de carreira da instituição pela não abertura de vagas?
4. Quais as formas de incentivo ao desenvolvimento dos servidores que se encontram no topo da estrutura de carreira da instituição?
5. Qual o motivo da alteração nas nomenclaturas das carreiras de "Técnico Administrativo" e "Analista Psicólogo"?

d. A PGE no contexto da administração pública estadual

1. Houve alguma participação externa na elaboração do novo plano de carreira (outros órgãos, recomendação da Administração Pública Estadual...)?
2. Como analisa a viabilidade de se incentivar uma maior mobilidade dentre servidores das diferentes instituições da Administração Pública Estadual?
3. Observa que há algum esforço tendente a viabilizar essa possibilidade na Administração Pública Estadual?

e. A carreira da PGE atualmente

1. Há algum setor que vem tratando, especificamente, da carreira na PGE atualmente?
2. O que vem sendo discutido para novas alterações na carreira?
3. Como consideram a carreira da PGE frente outros órgãos da Administração Pública estadual?
4. Quais consideram como principais entraves para a elaboração de um plano de carreira que, além de estar alinhado aos objetivos organizacionais, possa ser considerado atrativo pelos servidores no setor público gaúcho?

APÊNDICE B – ANEXO PARA AUXILIAR NA ENTREVISTA

AUXÍLIO PARA QUESTÃO C.1 - 1	
2010	2015
> a participação em curso de aperfeiçoamento profissional oportunizado pela instituição;	I - a conclusão em curso de aperfeiçoamento profissional, em área correlata com as atribuições do cargo;
> <u>provas de avaliação;</u>	II - exercício de magistério relacionado com as atribuições do cargo;
> <u>formação, pós-graduação, mestrado e doutorado, em área correlata com as atribuições do cargo. (passou a ser considerado somente para promoções)</u>	III - produção intelectual relacionada com as atribuições do cargo.
AUXÍLIO PARA QUESTÃO C.2 - 2	
2010	2015
	I – qualidade do trabalho; II – dedicação ao trabalho; III – assiduidade; IV – disciplina; V – responsabilidade; VI – capacidade de iniciativa;
<u>VII - experiência;</u>	VII - trabalho em equipe;
<u>VIII - participação e aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento profissional (passou a ser considerado somente para progressões) e provas de avaliação;</u>	VIII - participação em comissões, comitês e grupos de trabalho;
IX - formação acadêmica;	IX - participação no Planejamento Estratégico da Instituição;
X - chefia e liderança; e	X - exercício de funções de confiança na Instituição; e
<u>XI - urbanidade no tratamento.</u>	XI - conclusão de curso em nível de graduação, especialização, mestrado e doutorado em área correlata com as atribuições do cargo, devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação.

**APÊNDICE C – ENTREVISTA ESTRUTURADA REALIZADA COM UM DOS
SERVIDORES ENVOLVIDOS DIRETAMENTE NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA
DE CONSULTORIA PARA APLICAÇÃO DE “BANCO DE TALENTOS” NA PGE**

ENTREVISTA BANCO DE TALENTOS NA PGE
1. Quais os principais objetivos da implantação de um "Banco de Talentos" na PGE?
2. Que aspectos serão considerados para identificar as aptidões dos servidores?
3. Em que situações a Administração da PGE virá a se utilizar do "Banco de Talentos"?
4. De que maneira será incentivado o desenvolvimento do servidor em sua carreira na PGE com o "Banco de Talentos"?
5. O que esperam do trabalho da Consultoria a ser contratada?
6. Há a descrição dos critérios/etapas a serem observados no trabalho da Consultoria? Caso positivo, podem ser disponibilizados?
7. O que considera como principais limitações para um acompanhamento mais efetivo à carreira dos servidores da PGE?