



Movimento
Pessoas à Frente

Gestão do **Modelo de Carreiras**

*Contribuições do GT de Carreiras
para o aperfeiçoamento da função
pública no Brasil*





Movimento Pessoas à Frente

COORDENAÇÃO

Cibele Franzese

REDE DE ESPECIALISTAS

André Anderson

André Luiz Marques

Carmen Karina Garcia Paiva

Clarissa Malinverni

Conrado Tristão

Díogo Godinho Ramos Costa

Douglas Andrade da Silva

Elisa Midori Okamura

Eloy Oliveira

Evelyn Levy

Felipe Drumond

Francisco Gaetani

Haroldo Rocha

Humberto Falcão Martins

Inês Coimbra

Iracema Keila Castelo Branco

Jéssika Moreira

Marcelo Ribeiro

Maria da Penha Barbosa da Cruz

Michael Cerqueira

Neleide Abila

Nelson Marconi

Pedro Pontual

Rafael Leite

Rafaella Moreira Lopes

Renata Vilhena

Rudinei dos Santos Marques

Vera Monteiro

Weber Sutti

FACILITAÇÃO DOS GRUPOS DE TRABALHO

Américo Sampaio

Cássio França

Maria Lidia Romeiro Meira

ASSESSORIA TÉCNICA

Rafael Leite

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Estúdio Labirinto

Agradecimento especial a todos que contribuíram de alguma forma no âmbito do Movimento ao participarem dos eventos e fóruns de discussões realizados, com oportunidade de compartilhamento de suas experiências e conhecimentos.

Este material é resultado de 16 encontros realizados entre as datas de 20 de agosto de 2020 e 24 de junho de 2021, totalizando mais de 32 horas de debate e construção colaborativa.

Carta de Apresentação



A última grande mudança de organização da função pública brasileira ocorreu há 30 anos com a reforma introduzida pela Constituição de 1988, que estabeleceu as bases do serviço público no país em um regime jurídico único.

Nesse sentido, em que pese a importância da reforma gerencial ocorrida 10 anos depois (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995), há uma importante característica que é compartilhada por 10 milhões dos 11,5 milhões de servidores públicos nos três níveis de governo (IPEA, 2018): o vínculo estatutário. No entanto, ao definir que as relações de emprego entre a força de trabalho e o serviço público seriam reguladas por estatuto específico, o artigo nº 39 da Constituição Federal de 1988 também determinou à União, estados e municípios a aprovação de planos de carreira, associando a modalidade de vínculo à forma de organização dos recursos humanos no Estado. Como resultado deste processo, atualmente, cerca de 87% da força de trabalho do setor público (IPEA, 2018) tem suas condições de emprego e trabalho reguladas por estatutos que deveriam organizar a função pública em carreiras.

Dessa forma, discutir e aprimorar a gestão de carreiras no serviço público é indispensável para elaborar propostas capazes de aperfeiçoar o funcionamento do Estado brasileiro. Felizmente o assunto tem atraído a atenção de um número cada vez maior de atores e a reflexão sobre um tema tão relevante não pode se reduzir a um exercício legal ou gerencial, mas estar integrada a uma abordagem de diálogos abertos e que envolvam diferentes partes interessadas. Criar as condições para que tais diálogos ocorram e resultem na formulação de propostas objetivas para o aperfeiçoamento da administração pública no Brasil é um dos principais objetivos do Movimento Pessoas à Frente.

É neste contexto que foi criado o grupo de trabalho sobre a gestão de carreiras na função pública (GT de Carreiras), com o objetivo de contribuir com o aprimoramento dos diálogos sobre o futuro do

1. Fonte: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado/PDRAE (1995). Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 14/06/2021.

2. Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Lopez, F. G., & Guedes, E. P. (orgs) (2018). Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017): Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/indicadores>. Acesso em 14/06/2021.

serviço público brasileiro. Após meses de debates propositivos realizados por um grupo plural, mas cujas reflexões foram baseadas em evidências e com respeito à diversidade de pensamentos, foi possível formular um conjunto de recomendações para o aperfeiçoamento da função pública no país. Este documento é o resultado deste trabalho coletivo e busca traduzir de maneira acessível as análises e um grupo de diretrizes para aprimorar a gestão de pessoas no setor público brasileiro.

As recomendações foram organizadas em 6 itens, antecedidos por uma breve contextualização a respeito do alcance das propostas apresentadas pelo documento. O primeiro item apresenta uma breve análise da função pública no Brasil, destacando os principais fatores que comprometem o atual sistema de carreiras no setor público brasileiro. Os itens 2 e 3 apresentam propostas para reorganizar a função pública no país, sugerindo um princípio geral para a organização dos recursos humanos (um modelo híbrido entre os sistemas de carreira e posições) e diretrizes específicas para o desenho de carreiras no setor público.

O item 4 apresenta recomendações para aperfeiçoar a gestão da remuneração no

serviço público, com ênfase em mudanças que permitam ampliar o número de atores envolvidos na elaboração da política salarial, assim como a introdução de medidas que promovam maior transparência e consistência no sistema remuneratório (como a adoção de uma tabela salarial única para as diferentes carreiras, dentro de cada ente federativo). O item 5 propõe critérios para atualizar os mecanismos de progressão e promoção dos servidores públicos, para que sejam fundamentados em ciclos de avaliação de desempenho e competências. Finalmente, o item 6 apresenta recomendações para aperfeiçoar a governança da gestão de carreiras, propondo a atualização das rotinas de trabalho em órgãos responsáveis pela gestão de pessoas tendo em vista a institucionalização de um modelo de gestão mais colaborativo, baseado em dados atualizados e evidências.

A formulação destas recomendações foi um longo processo de diálogo e de aprendizado entre pares. Seu resultado, que será exposto nas próximas páginas, é prova de que quando existem propósitos comuns e busca por entendimento, os interesses compartilhados nos permitem construir alternativas de futuro concretas.

BOA LEITURA!

Secretaria Executiva do Movimento

*Sob coordenação da
Prof. Dra. Cibele Franzese*



Contribuições do GT de Carreiras para o aperfeiçoamento da função pública no Brasil

Contextualização

Esse documento discute diretrizes para carreiras do regime estatutário, ligadas a órgãos da Administração Direta. Entende-se que há especificidades da dinâmica da Administração Indireta, que abrange organizações cujo regime de contratação é celetista, para as quais estas diretrizes não se aplicam.

1 | ANÁLISE DO ATUAL MODELO DE CARREIRAS

- 1.1** O serviço público brasileiro está organizado principalmente em carreiras. Não obstante, no dia a dia da administração é possível identificar funcionários que realizam as mesmas funções, mas são remunerados de forma desigual e recebem incentivos diferentes por pertencerem a carreiras diversas. Muitas vezes, as carreiras se diferenciam apenas de acordo com o nível de escolaridade ou de acordo com o órgão a que estão vinculadas, e não representam uma lógica consistente de organização dos recursos humanos.
- 1.2** A multiplicação da quantidade e dos tipos de carreiras³ resulta na desagregação das políticas de gestão de recursos humanos (especialmente em subsistemas como alocação, remuneração, avaliação e promoção de pessoal), o que acaba sendo contraprodutivo, uma vez que permite que se propague a desigualdade de tratamento entre profissionais que exercem funções semelhantes e gera fragmentação na gestão de pessoas como um todo. A excessiva fragmentação dificulta uma gestão eficiente da força de trabalho, pois impede de adaptá-la a novos processos de trabalho e novas atribuições.

3. O total de carreiras na Administração Pública Federal aumentou de 80 para 309 entre os anos 1980 e 2019, segundo [documento](#) do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão com informações estratégicas para a Transição de Governo 2018-2019.

- 1.3** A multiplicação da quantidade e dos tipos de carreiras resulta em um serviço público complexo e caro de administrar, já que promove a proliferação das práticas de gestão dos recursos humanos, provocando a multiplicação de regras de remuneração e gestão muito específicas, que são a principal causa da falta de transparência e clareza da atual política remuneratória do serviço público.

2 | SOBRE OS CRITÉRIOS PARA ORGANIZAR A FUNÇÃO PÚBLICA

- 2.1** O Brasil pode adotar um modelo híbrido de organização das formas de recrutamento e organização da força de trabalho na esfera pública, hoje estruturado principalmente em carreiras, adotando características existentes nos sistemas baseados em posições e podendo inspirar-se em tendências de reforma observadas em diversos países da OCDE, sempre garantido a atenção às especificidades e características únicas do Brasil e sua estrutura republicana e federativa.

3 | SOBRE OS CRITÉRIOS PARA DEFINIR O QUE É UMA CARREIRA

- 3.1** O Brasil pode manter um modelo de serviço público baseado principalmente em carreiras, mas deve introduzir uma nova lógica de gestão das carreiras organizadas por funções, aperfeiçoando o modelo atual, hoje baseado principalmente em carreiras organizadas por órgãos ou níveis de escolaridade.
- 3.2** Organizar carreiras por funções transversais, quando cabível, (não aplicável no caso de funções específicas), poderá diminuir e racionalizar a sua quantidade, agrupando-as em atribuições comuns, facilitando a mobilidade horizontal de perfis com competências transversais entre os órgãos de governo.

⁴ Quando ocorre a “manipulação deliberada de dados ou fabricação de números visando melhorar a posição de um indivíduo ou organização.” (Radnor, 2008)

4.1 A política remuneratória deve se orientar pela complexidade das funções exercidas e pelo nível de responsabilidade atribuído a cada servidor. Os critérios de cálculo da complexidade funcional devem ter aplicação transversal para todo o serviço público, sem variar de acordo com as carreiras, promovendo a consistência transversal da política remuneratória, e o número de parcelas remuneratórias deve ser o menor possível. Nesse sentido, é possível adotar uma tabela salarial única, organizada pela complexidade das funções exercidas por cada carreira, para todo o governo.

4.2 Outros critérios podem ser somados aos níveis de complexidade funcional e de responsabilidade atribuída para definir a remuneração total dos servidores, como por exemplo:

- **4.2.1.** As diferenças de custo de vida no território brasileiro;
- **4.2.2.** As dinâmicas remuneratórias do mercado de trabalho, realizando pesquisas salariais periódicas (ou seja, considerar que as práticas de remuneração adotadas pela iniciativa privada podem afetar a atração e a retenção de talentos no serviço público);
- **4.2.3.** Levar em conta a necessidade de gerar incentivos para a retenção de talentos em ascensão profissional, por meio da adoção de taxas de aumento salarial decrescentes, isto é, mais elevadas para profissionais em início e meio de carreira e menores para profissionais em final de carreira.
- **4.2.4.** Levar em conta casos de insalubridade, bem como a necessidade de alocação em postos de difícil acesso ou outras limitações.
- **4.2.5.** Valorizar o respeito à transparência, criando ferramentas que permitam compreender efetivamente o uso dos recursos com despesa de pessoal.

4.3 A formulação da política remuneratória deve necessariamente incluir uma pluralidade de atores, evitando a influência de determinados grupos de interesse (como corporações ou autoridades fiscais).

- **4.3.1.** Uma das formas de alcançar este objetivo (mas não a única) é promover a criação de um Comitê de Política Remuneratória por ente federativo. Ele dev ser órgão autônomo, com atuação transitória e de caráter consultivo, cuja responsabilidade seja avaliar e sugerir correções ao planejamento de curto e médio prazos da política remuneratória de cada governo.

- **4.3.2.** Os comitês devem necessariamente contar com composição plural, reunindo membros dos poderes executivo e legislativo, além de representantes do mundo sindical, sociedade civil e especialistas em política salarial, gestão de pessoas e finanças públicas, entre outros.

4.4 As decisões de política remuneratória devem se basear em projeções de gasto que respeitem critérios de sustentabilidade fiscal, de acordo com a legislação existente.

5 | SOBRE OS CRITÉRIOS DE PROGRESSÃO E PROMOÇÃO

5.1 Após aprovação em concurso público, as competências e a experiência profissional prévia devem ser levadas em conta para estipular o nível hierárquico dos servidores em suas carreiras (ou seja, aos ingressantes nem sempre deve ser atribuído o menor cargo e remuneração prevista para cada carreira). A avaliação das competências e da experiência profissional prévia deve ser feita a partir de critérios objetivos e transparentes, definidos no edital do concurso.

5.2 A avaliação do desempenho deve ser pautada em metas pactuadas e vinculadas às estratégias da organização. Já a avaliação de competências será pautada por uma cesta de itens referentes aos conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridos pelo profissional ao longo de sua carreira.

5.3 Os ciclos de avaliação de desempenho e competências devem ser periódicos, utilizar mecanismos diversos e envolver diferentes atores para além das chefias imediatas de cada servidor (como colegas, servidores especialistas em gestão de pessoas, entre outros), visando sua qualificação, o mapeamento das suas competências para a progressão e a proteção da função pública contra abusos políticos e laborais.

- **5.3.1.** Os servidores deverão contar com oportunidades de progressão e promoção ao longo de suas vidas funcionais, garantindo que a assunção de novas responsabilidades seja uma possibilidade em diferentes momentos de suas carreiras;
- **5.3.2.** Servidores de alto desempenho poderão ser admitidos em programas de desenvolvimento acelerado de carreira, com o objetivo de criar incentivos para que estes profissionais possam ter ciclos de progressão e promoção mais frequentes;

- 5.4** Atualmente, decisões sobre progressão e promoção no serviço público podem gerar mudanças apenas no nível de remuneração dos servidores públicos, sem alterar a natureza ou a complexidade de suas funções. Nestes casos há uma distorção dos instrumentos de movimentação e gestão das carreiras, pois as progressões e promoções não deveriam ser reduzidas a mecanismos de correção ou atualização remuneratória.
- 5.5** A avaliação do desempenho deve ser pautada em metas pactuadas e vinculadas às estratégias da organização. Já a avaliação de competências será pautada por uma cesta de itens referentes aos conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridos pelo pr
 - **5.5.1.** A mobilidade vertical, quando há aumento da complexidade das funções exercidas e, conseqüentemente, aumento da remuneração;
 - **5.5.2.** A mobilidade horizontal, quando há alteração da natureza das funções exercidas mas sem aumento da complexidade, logo sem aumento da remuneração;
 - **5.5.3.** A mobilidade diagonal, quando há uma combinação entre alteração da natureza e da complexidade das funções exercidas, gerando aumento da remuneração.
- 5.6** As decisões de progressão e promoção não devem ser motivadas exclusivamente por critérios de senioridade (tempo de serviço).
- 5.7** As decisões de progressão e promoção não devem ser motivadas exclusivamente pela obtenção de títulos acadêmicos (como mestrado e doutorado), a menos que se comprove o alinhamento entre a titulação obtida e as competências exigidas para o exercício do cargo.

- 6.1** Sugere-se que as diretrizes gerais sobre o aperfeiçoamento da gestão de todos os tipos de carreiras sejam tomadas por uma autoridade central responsável por políticas gerais de RH, adotadas para o governo como um todo, de maneira que a responsabilidade sobre a formulação da política de gestão de pessoas seja mais clara.
- 6.2** Sugere-se que a governança da gestão de pessoas seja realizada em forma de rede, funcionando de forma sistêmica, de modo que a autoridade central sempre trabalhe com base em dados e informações coletadas e recebidas de diferentes organizações, agindo em apoio e orientação das unidades descentralizadas na construção das políticas de gestão de pessoas.
- 6.3** Um equilíbrio entre centralização e descentralização das funções de gestão de pessoas no setor público pode ser alcançado por meio da atualização do relacionamento entre “agentes formuladores/unidades centrais” e “agentes implementadores/unidades setoriais”. Esta interação seria menos hierárquica ou de subordinação, e mais uma relação de parceria por meio da qual o centro oferece parâmetros, informações e capacidade às unidades de ponta, que se encarregariam de interpretar as orientações gerais e adaptá-las às suas particularidades. Neste caso, o controle das políticas de RH poderia ser menos focado na conferência de procedimentos e mais orientado ao alcance de objetivos estratégicos.
- 6.4** Também de maneira centralizada, sugere-se a criação de núcleos responsáveis por coletar, padronizar e disponibilizar informações sobre RH, capazes de gerar análises e recomendações de políticas para todo o governo em temas como planejamento da força de trabalho, gestão da remuneração, gestão por competências, clima laboral, indicadores de diversidade, etc. O objetivo é que essas análises inspirem a elaboração de políticas sobre gestão de pessoas baseadas em evidências e na análise empírica de boas práticas.
- 6.5** Sugere-se centralizar a gestão de atividades operacionais de RH sempre que tal estratégia permita qualificar a oferta de serviços, especialmente os que atendam a diferentes órgãos de governo de forma transversal e que, atualmente, geram sobrecarga de trabalho às unidades setoriais (ex: gestão da folha de pagamentos, concessão de benefícios, sistematização da legislação e da jurisprudência, orientação jurídica, entre outros).



Movimento
Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO