

SISTEMA DE CARREIRA: SUBSÍDIOS PARA REGULAMENTAÇÃO

Antônio Telles de Vasconcellos
Técnico da FUNCEP
Coordenador do Evento

Selma Roller Quintella
Técnica da FUNCEP
Coordenadora do Evento

O Poder Executivo, através da Secretaria de Recursos Humanos SRH/SEPLAN/PR, entende como ação prioritária para a consequente reorganização da Administração Pública Federal, a implantação de um Sistema de Carreiras para os servidores públicos que contemple os aspectos de atualização e modernidade indispensáveis a uma nova dinâmica de desempenho ao funcionamento das organizações governamentais.

Neste sentido, elaborou um anteprojeto de Lei, ansiosamente aguardado pela classe que, após um período de coleta de sugestões para o seu aprimoramento, foi encaminhado ao Congresso Nacional.

A expectativa agora dos servidores é que os integrantes do Congresso Nacional entendam o que significa esta legislação para a categoria, para o reordenamento das estruturas do governo e, por consequência, para toda sociedade brasileira agilizando a sua adoção.

Paralelamente, interessada em coletar subsídios que possam contribuir ao estabelecimento necessário de legislação complementar disciplinadora da referida futura Lei, a SRH/SEPLAN/PR solicitou à Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP a estruturação de um evento onde, reunindo diversos especialistas em Administração de Pessoal, pudesse coletar e sistematizar informações indispensáveis à montagem de um quadro referencial preliminar.

Desta forma, na FUNCEP, foi constituído um grupo técnico para dar cumprimento ao estabelecido. Sua tarefa foi delinear um esquema operacional metodológico que viesse facilitar o alcance dos objetivos pretendidos.

Em termos operacionais, o evento foi estruturado e desdobrado em quatro momentos distintos:

Reunião plenária Introdutória

- Apresentação da proposta, de forma ampla, a todos os convidados.
- Constituição dos Comitês Técnicos de trabalho. Foram constituídos cinco Comitês Técnicos: Concurso Público; Lotação/Força de Trabalho; Avaliação de Desempenho; Qualificação Profissional e Funções, Cargos e Carreiras.

Cada Comitê teve a seguinte composição: um expositor convidado para relatar e debater experiências práticas sobre a questão; um consultor especialista no tema específico para assistir o comitê em suas necessidades; servidores técnicos atuantes na área de Pessoal ou DRH. Além destes, em cada Comitê, atuou, também, um técnico em DRH, da FUNCEP, como facilitador do processo e do desenvolvimento da metodologia. Especialistas da SRH acompanharam e prestaram assistência permanente aos comitês em situações para as quais foram requeridos.

Trabalho dos Comitês

Nos comitês, dois foram os momentos:

- Socialização – troca de informações e de experiências entre os integrantes com vistas a gerar subsídios específicos para uma possível consideração pelo grupo.
- Análise orientada – a partir de instrumentos estruturados, produção de insumos e organização de recomendações.

Reunião Plenária Final

Este momento caracterizou-se pela apresentação dos produtos elaborados pelos Comitês, pelos relatores constituídos.

Consolidação dos produtos gerados

Esta parte foi efetivada para consolidação e aprimoramento dos produtos apresentados, tendo o envolvimento do relator e do consultor de cada Comitê.

O evento foi realizado nas dependências da FUNCEP, nos dias 02, 03 e 04 de outubro próximo passado, em regime de tempo integral.

O resultado deste esforço, sem a pretensão de ser um produto conclusivo, foi encaminhado, posteriormente, a SRH/SEPLAN/PR, ampliando o volume de informações sobre aspectos significativos a serem considerados quando da elaboração da legislação complementar, após é claro, a devida aprovação do Anteprojeto de Lei pelo Congresso Nacional.

A súmula dos termos de referência contendo os indicadores dos aspectos conceituais e operacionais mais relevantes e que foram produzidos em cada Comitê é apresentado a seguir.

Sua divulgação na RSP é uma forma de estender a informação para outras áreas e pessoas interessadas no assunto, ampliando conseqüentemente o universo de debates sobre tão importante questão.

COMITÊ A: CONCURSO PÚBLICO⁽¹⁾

Este Comitê desenvolveu seu trabalho procurando identificar a base conceitual e operacional a partir da análise do enunciado dos diferentes artigos do Anteprojeto de Lei do Sistema de Carreiras que tratam do *estatuto* do Concurso Público.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 8º

Os cargos de provimento efetivo no serviço público federal são acessíveis aos brasileiros e o ingresso dar-se-á no primeiro padrão da classe inicial do respectivo nível da carreira, atendidos os requisitos de escolaridade e habilitação em concurso público de provas ou de provas de títulos.

BASE CONCEITUAL

Concurso Público é o princípio básico do sistema do mérito através do qual a administração pública, observados critérios de uniformidade e impessoalidade, oportuniza o ingresso no serviço público a todos os brasileiros que atendem a requisitos previamente fixados em lei.

BASE OPERACIONAL

1. Existência de norma constitucional;
2. Identificação de cargos e definição da clientela;
3. Definição de procedimentos administrativos-elaboração de projetos com vistas ao planejamento do processo seletivo para:
 - definição de apoio técnico e logístico;
 - previsão e alocação de recursos financeiros e orçamentários;
 - análise e ajustamento periódico das atividades do cargo para definição dos instrumentos mais adequados à seleção;
 - envolvimento das autoridades superiores da instituição com aspectos do processo;
 - análise dos aspectos legais pertinentes ao processo;

(1) Este Comitê contou com a participação dos seguintes participantes:

Raimunda Rodrigues, Henrique Gomes de Almeida, Vera Lúcia Pontes, José Marcos Nogueira Viana, Aldo Ramos, Regina Celi da Rocha Fragoso, Tércia Ribeiro, Caludinete Vila Bela Cavalcanti, Edina Horta Caloeira, Valteno de Souza Marques e Ivone Gonçalves de Andrade.

- escolha dos instrumentos mais adequados ao processo seletivo;
 - estabelecimento da abrangência do concurso.
4. O Edital do concurso deve ser abrangente, claro e objetivo e atender aos princípios constitucionais de legalidade, impessoabilidade, moralidade e publicidade.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 8º

Parágrafo único:

Constituem requisitos de escolaridade para ingresso nos cargos:

- a) de nível básico, comprovante de escolaridade até 3ª série do 1º grau.
- b) de nível médio, certificado de curso de 2º grau e habilitação legal, quando se tratar de atividade profissional regulamentada.

BASE CONCEITUAL

Escolaridade compatível com o cargo ao qual pretende concorrer.

BASE OPERACIONAL

- Comprovante de escolaridade:
 - Conclusão nível básico;
 - Conclusão nível médio;
 - Diploma de nível superior devidamente registrado no órgão competente e, quando for o caso, comprovante do registro do MEC e/ou órgão fiscalizador do exercício profissional.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 9º

O Concurso Público será realizado em duas etapas, ambas de caráter eliminatório, compreendendo:

- I – na 1ª etapa – provas ou provas e títulos;
- II – na 2ª etapa – programa de formação inicial.

§ 1º – A matrícula do candidato no programa de formação inicial se dará até o limite de vagas determinado no edital de abertura do concurso público.

- § 2º – Os candidatos aprovados no programa de formação na primeira etapa do Concurso, articulados no programa de formação inicial, perceberão ajuda financeira nos limites e condições a serem fixados em regulamento, salvo opção pelo vencimento ou salário e vantagens do cargo emprego efetivos, se pertencente à administração direta, indireta ou fundacional.

BASE CONCEITUAL

O desenvolvimento do servidor na carreira, pressupõe que seu ingresso no Serviço Público seja precedido de uma correta aferição de conhecimentos para que a administração possa investir na sua formação e desse investimento resultar uma melhor qualificação.

Para aplicação adequada, destacam-se os seguintes aspectos:

- a) Atendimento a **todos** os pressupostos constitucionais, merecendo destacar:
 - legalidade;
 - impessoalidade;
 - moralidade;
 - publicidade.
- b) Análise dos aspectos legais objetivando minimizar ou evitar fundamento para recursos;
- c) Envolvimento das autoridades superiores da instituição com aspectos do processo, inclusive quanto a custos prováveis;
- d) Definição de procedimentos administrativos, necessários à operacionalização;
- e) Previsão e alocação de recursos financeiros e orçamentários.
- f) Definição prévia do apoio técnico e logístico necessário à segurança operacional;
- g) Planejamento e acompanhamento do processo, em todas as suas etapas, para evitar a improvisação;
- h) Análise e ajustamento periódico das atividades do cargo para definição dos instrumentos mais adequados à seleção;
- i) O edital do concurso deve ser abrangente, claro e objetivo.

BASE OPERACIONAL

- Aprovação em curso de formação e/ou programa de capacitação profissional;
- A 1ª etapa, de caráter eliminatório e classificatório, tem por objetivo avaliar os conhecimentos e/ou aptidões dos candidatos;
- A 2ª etapa, de caráter eliminatório e/ou classificatório, visa à preparação técnica do candidato para o exercício do cargo;

- Centralização para os cargos genéricos e descentralização para os específicos de acordo com análise da relação vagas/locais de provimento;
- Identificação de instituição pública de ensino, a nível local ou regional com capacidade para assumir programas de capacitação profissional e/ou curso de formação.
- Qualificação dos docentes, onde se destacam:
 - vivência profissional em serviço público;
 - formação compatível com o nível da clientela;
 - exigência de conhecimentos específicos;
 - sensibilidade para atender aos objetivos da Administração Pública.
- Escolha dos instrumentos para seleção:
 - prova objetiva;
 - prova objetiva e discursiva;
 - prova discursiva;
 - inclusão de prova prática;
 - quantitativo de questões.
- Critérios para definição de conteúdo e duração do curso de formação e/ou programa de capacitação, com envolvimento do órgão que irá nomear os candidatos selecionados.
- Identificação e correção de possíveis distorções.
- Viabilização de múltipla avaliação:
 - provas x resultados
 - candidato x docentes
 - docentes x curso/programa
 - usuário x qualificação de funcionários.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. 10

Concluídas as duas etapas do concurso e homologados os seus resultados, serão nomeados os candidatos habilitados, obedecendo a ordem de classificação estabelecida no respectivo regulamento.

BASE CONCEITUAL

- Existência de norma constitucional exigindo, como condições para **investidura em cargo público**, a prévia habilitação em concurso público;
- Atendimento a todos os pressupostos constitucionais, merecendo destacar: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;
- O edital do concurso deve ser abrangente, claro e objetivo.

BASE OPERACIONAL

– CRITÉRIOS/HABILITAÇÃO/NOMEAÇÃO

- Aprovação em cursos de formação e/ou programa de capacitação profissional;
- existência de vaga a ser provida;
- sanidade física e mental.

– FLUXO DA FORÇA DE TRABALHO

- Controle de vacâncias;
- Estabelecimento de cronograma anual de provimentos.

– ACOMPANHAMENTO-CONTROLE-AVALIAÇÃO

- identificação e correção de possíveis distorções;
- viabilização de múltipla avaliação:
 - provas x resultados
 - candidatos x docentes
 - docentes x curso/programa
 - usuário x qualificação do funcionário.

ANTEPROJETO – CAP. III

Art. II

O funcionário, uma vez nomeado cumprirá estágio probatório, de acordo com o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e na forma desta Lei.

BASE CONCEITUAL

- Existência de normas constitucionais, garantido ao cidadão o direito de ser bem servido por uma máquina administrativa eficiente, o que exige pessoal qualificado, capaz de atender aos anseios da sociedade.
- Segurança decorrente do vínculo empregatício com a Administração Pública.

BASE OPERACIONAL

– ACOMPANHAMENTO-CONTROLE-AVALIAÇÃO

- a) Identificação e correção de possíveis distorções;
- b) viabilização de múltipla avaliação:
 - provas x resultados
 - candidatos x docentes
 - docentes x curso/programa
 - usuário x qualificação do funcionário.

COMITÊ B: LOTAÇÃO/FORÇA DE TRABALHO⁽²⁾**BASE CONCEITUAL:**

Visando facilitar a compreensão, o grupo procurou conceituar os seguintes termos:

“Força de trabalho”, diz respeito à quantidade de recursos humanos necessários ao cumprimento da missão reservada a cada órgão ou entidade.

“Lotação”. significa a quantidade de recursos humanos existente em um órgão ou entidade.

“Existência”, representa a quantidade de recursos humanos em efetivo exercício em um órgão ou entidade.

“Redistribuição” é a movimentação de recursos humanos, com os respectivos cargos, para o quadro de pessoal de outro órgão ou entidade.

Após a socialização do entendimento destes termos, considerando sua aplicação na Administração Pública, o grupo buscou a identificação das premissas e pressupostos básicos para a sua implementação.

Neste sentido, foram listados os seguintes:

- a) redefinição da missão e dos objetivos do órgão ou entidade;
- b) reorganização administrativa, compreendendo:
 - I – a racionalização de serviços;
 - II – a eliminação de estruturas paralelas ou em duplicidade;
 - III – a transferência para a iniciativa privada de serviços que não se coadunem com os objetivos do órgão ou entidade. Ex. serviços gráficos, transporte, vigilância, etc;
 - IV – a utilização efetiva dos recursos disponíveis da informática;
 - V – a realocação de atividades incompatíveis com a missão e os objetivos do órgão ou entidade;
 - VI – a realocação de recursos humanos excedentes.
- c) a definição do quadro de recursos humanos compatível com as reais necessidades do órgão ou entidade, devendo ser racional, objetivo e competente para o atingimento das aspirações da sociedade;

(2) Este Comitê foi constituído pelos seguintes membros:

Marysabel Jorge Maluf, Dionísio Leônidas de Medeiros Neto, Francesca Lóes, Osvaldo Antonio Rosa Sobrinho, Sílvia Maria Nascimento, José Ferreira Correa, José Wagner L. Belchior, João dos Santos Esgalha e Maria Aparecida R. da Silva.

- d) não interferência política na definição/quantificação da força de trabalho ou lotação. Apenas os aspectos técnicos devem prevalecer nesses estudos;
- e) estabelecimento de uma política de recursos humanos que privilegie a competência, a formação, a especialização e, em consequência, remunere adequadamente.

BASE OPERACIONAL

Para o estabelecimento da força de trabalho necessária à consecução dos objetivos dos órgãos e entidades da Administração Pública, faz-se necessário, inicialmente, o conhecimento do funcionamento de cada componente administrativo.

Com base nesse conhecimento, obtido através de levantamento de dados (diagnóstico), deverá ser realizada a análise da situação atual do órgão ou entidade, compreendendo os problemas e disfunções organizacionais e funcionais identificadas.

Tanto na fase do diagnóstico, quanto na de análise dos dados levantados, deverão merecer especial atenção as seguintes questões:

a) missão e objetivos:

I – qual o negócio/finalidade do órgão?

II – as atividades desenvolvidas buscam o atingimento dos objetivos do órgão?

b) estrutura organizacional:

I – a estrutura é compatível com as atividades afetas ao órgão?

II – existem estruturas paralelas para o desenvolvimento de atividades de mesma natureza?

III – existem serviços que poderiam ser desenvolvidos pela iniciativa privada, sem prejuízo para o usuário e com menor custo?

c) recursos humanos:

I – os recursos humanos estão treinados e capacitados para a execução dos serviços afetos ao órgão?

II – existem disfunções na utilização dos recursos humanos?

III – os recursos humanos são suficientes, insuficientes ou há excesso de funcionários?

d) processo decisório:

I – existem alçadas decisórias?

II – a decisão é centralizada?

e) normatização de procedimentos:

- I – os procedimentos e rotinas utilizados na execução dos serviços estão definidos em manuais?
 - II – os procedimentos e rotinas são do conhecimento dos executantes dos serviços?
 - III – os funcionários têm fácil acesso aos manuais?
 - IV – como são transmitidas as instruções para a execução dos serviços?
- f) racionalização de procedimentos:
- os procedimentos utilizados na execução dos serviços estão racionalizados?
- g) informática
- os recursos disponíveis de informática estão sendo utilizados com racionalidade ou os equipamentos estão obsoletos/sem uso?
- h) comunicações administrativas:
- I – as decisões de interesse do funcionalismo são divulgadas, tempestivamente, a todo corpo funcional?
 - II – as rotinas e procedimentos são comunicadas aos funcionários envolvidos com a execução dos serviços?

Na elaboração da proposta de reordenamento organizacional, deverão ser contemplados:

- a) quanto à estrutura:
- I – perfeito entendimento da missão e dos objetivos do órgão ou entidade;
 - II – a tipicidade e a complexidade dos serviços a serem desenvolvidos;
 - III – a racionalidade do desenho estrutural;
- b) quanto aos recursos humanos:
- I – redimensionamento da força de trabalho, através da utilização de Quadros de Distribuição do Trabalho – QDT's, estatísticas, etc.
 - II – distribuição harmônica dos funcionários, observadas as suas qualificações;
 - III – avaliações periódicas quanto à efetividade dos recursos humanos alocados;
 - IV – treinamento e capacitação (reciclagem) dos funcionários para atendimento às demandas e novos encargos.

COMITÊ C: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO⁽³⁾

INTRODUÇÃO E COMENTÁRIOS GERAIS

Os processos de avaliação de desempenho têm se constituído num dos mais difíceis desafios de administração de recursos humanos. A partir dos anos 60, empresas brasileiras, públicas e privadas, foram acometidas por uma febre de implantação de sistemas deste tipo que, em sua grande maioria, falharam, sobretudo por transplantarem culturas estranhas que nada tinham a ver com as realidades dessas empresas. A busca de um programa de avaliação que harmonize os interesses, as visões e os objetivos dos funcionários e da organização ainda constitui árdua tarefa para os profissionais de recursos humanos.

No decorrer dos trabalhos do comitê técnico sobre avaliação de desempenho, destacaram-se os comentários e questionamentos seguintes:

Não deve ser implantado um modelo único de avaliação de desempenho. Foi consensual a opinião de que cada organização, tendo características próprias, necessita de um modelo próprio. Recomendou-se portanto a máxima descentralização possível dentro de uma filosofia comum. Essa necessidade de adaptação do modelo se estende aos vários tipos de cargos.

A avaliação não deve ser efetuada apenas pelas chefias, mas também, por exemplo, pela equipe de trabalho, por Comitês paritários, ou pelo próprio interessado, como já acontece em algumas instituições. Foram citadas experiências de dupla avaliação pelo gerente e pelo avaliado que, quando juntadas posteriormente, forneciam informações valiosas para a organização. Enfatizou-se a dificuldade de pessoas julgarem o mérito de seus pares, sobretudo quando essa avaliação for determinante para promoções ou pior, ainda, para demissões. Contudo, reconhece-se que para alguns papéis ocupacionais seja necessária a participação dos pares. Em todos esses casos, é imprescindível a interação entre avaliado e avaliador no processo de avaliação de desempenho, de maneira a eliminar a arbitrariedade e a assegurar resultados positivos para o desenvolvimento organizacional da instituição.

Para vencer as inevitáveis resistências à implementação de programas de avaliação de desempenho, é necessário tornar transparentes sua finalidade e suas conseqüências (se servem à obtenção de promoção, por exemplo) e, caso os avaliados não tenham participado da elaboração do modelo, os critérios e os instrumentos que serão utilizados.

Para todos os modelos de avaliação de desempenho, o comitê sublinhou a necessidade de qualificação e de habilitação do avaliador, assim como de sua so-

(3) Constituíram este comitê:

Gilson Freitas, Manuel Henri Georges Girard, Eda Castro Lucas de Souza, Maria Zilda Barbosa Simões, Paulo D. Palhas, Geraldo L. S. Torrecillas, Rui Alcino de Deus, Romir Gonçalves, Roberto do Amaral, Telário G. Silva Netto, Tomás de Aquino Guimarães, Maria Isabel da Silva Moraes, Lúcia A. de O. Floriano.

cialização – visando à **internalização** do modelo – antes e durante a **implementação da avaliação de desempenho** de seus subordinados. Também foram **enfatizados os aspectos nefastos da excessiva retatividade** das chefias que hoje se verifica no serviço público: o **gerente avaliador precisa ter um comprometimento com as tarefas executadas por seus subordinados.**

Embora o **incentivo financeiro não seja suficiente para produzir entusiasmo e produtividade**, é difícil pedir **participação a quem, não recebendo um salário digno, não confia no possível retorno financeiro decorrente da avaliação de seu desempenho.** Por esta razão, a **implementação de qualquer modelo de avaliação de desempenho supõe, necessariamente, um plano de cargos e salários já implantado.** Este também serviria para **não criar expectativas superiores às possibilidades reais da instituição.**

BUSCA DA BASE CONCEITUAL

Avaliação de desempenho é um meio de meios: é um meio para progressão, para promoção, para transferência ou acesso. Estes sobrevivem sem aquela, mas aquela não tem significado sem estes.

Seguindo a metodologia proposta pelos organizadores do evento, o **comitê técnico destacou da discussão anterior uma série de aspectos que facilitariam a aplicação da avaliação de desempenho na administração pública:**

- **Existência de um sistema de salários compatível com o mercado de trabalho;**
- **Existência de um sistema de carreira (progressão e acessos) para que o funcionário conheça suas perspectivas a médio e longo prazos;**
- **Processo de desenvolvimento gerencial; estabelecimento de critérios para acesso a cargos de direção e de chefia;**
- **Processo de seleção interna, freqüente e dinâmico, que leve em conta a avaliação de desempenho;**
- **Clara definição das finalidades da avaliação;**
- **Determinação de objetivos coerentes e consistentes;**
- **Ampla divulgação dos objetivos da avaliação;**
- **Socialização do gerente para a implementação do sistema de avaliação.**

Embora não se inclua dentre as **funções atribuídas pelos organizadores do evento ao comitê técnico**, este, ao examinar o anteprojeto de lei que institui o sistema de carreira do Serviço civil da União, considerou oportuno alertar para a **inconveniência da abordagem minuciosa de aspectos operacionais da avaliação de desempenho num texto legal.**

Antes de definir as **variáveis a serem arroladas para a aplicação adequada do instituto jurídico**, é necessário dispor de **instrumentos adaptados aos papéis funcionais específicos e, em função destes, estruturar a avaliação de desempenho.** Foram destacadas as seguintes **variáveis:**

- **Recursos;**

- Planejamento das atividades da organização;
- Planejamento das atribuições individuais;
- Plano de retribuição.

Quanto às premissas e aos pressupostos básicos para sua aplicação na administração pública, o comitê, enfatizando a inconveniência de um modelo único, concentrou-se nas grandes linhas da avaliação de desempenho, recomendando:

- A participação do servidor no seu processo avaliativo: interação chefia/subordinado, quando possível, na definição das tarefas, e discussão sistemática do resultado da avaliação;
- Transparência em todas as fases do processo como condição de credibilidade;
- Vários sistemas avaliativos conforme as características de cada órgão e de cada papel ocupacional;
- Negociação/discussão com as associações de representação dos servidores;
- Objetividade dos critérios;
- Vinculação da avaliação de desempenho ao planejamento de atividades da área e do indivíduo.

RETROSPECTIVA TEÓRICA E BASE OPERACIONAL

O conceito de avaliação de desempenho varia muito segundo os autores. De maneira geral, destacam-se como características comuns a objetividade e a sistematicidade. Alguns autores têm um conceito voltado para a aferição pura e simples de resultados, sem maior preocupação com o homem e suas condições de trabalho. Em alguns casos, essa visão atinge extremos mecanicistas ao conceber o homem como um mero instrumento, isolado das circunstâncias ambientais: o conceito de desempenho fica, então, reduzido à quantidade e à qualidade do trabalho reproduzido, sem levar em consideração as outras variáveis (características e diferenças individuais, condições de trabalho, relações interpessoais) que condicionam o comportamento humano.

Outros autores partem do pressuposto que o homem é um ser único, com um ritmo de desenvolvimento e de desempenho próprio: procuram portanto ajustá-lo ao trabalho, para melhorar sua produtividade e proporcionar-lhe satisfação e desenvolvimento pessoal.

Diante deste quadro, e considerando as características inerentes ao serviço público, o comitê técnico resolveu adotar e recomendar a adoção do seguinte conceito de avaliação de desempenho:

A avaliação de desempenho é um processo que, através de um acompanhamento contínuo e sistemático, busca aferir os resultados do trabalho dos servidores, levando em conta as características individuais e organizacionais, com vistas a promover o desenvolvimento pessoal e institucional.

Reafirmando o pressuposto de que cada órgão e instituição da administração pública deve elaborar seu sistema próprio de avaliação de desempenho, o comitê resolveu fazer as recomendações gerais para a operacionalização da avaliação de desempenho:

USOS E OBJETIVOS

A avaliação de desempenho funciona como uma espécie de alavanca em relação às demais práticas e políticas de recursos humanos. Dentre outros, seus usos mais frequentes são:

- **Estágio probatório:** a avaliação de desempenho é um determinante da permanência do servidor na instituição;
- **Desenvolvimento na carreira:** a avaliação de desempenho é um instrumento para determinar as condições dos servidores a serem promovidos, complementando outros critérios de promoção, inclusive o de antiguidade;
- **Transferência:** a avaliação de desempenho pode indicar vantagens na mudança do servidor para outro setor de trabalho;
- **Necessidades de treinamento:** a avaliação de desempenho permite identificar dificuldades que podem ser superadas através de treinamento;
- **Aperfeiçoamento do processo de seleção:** a avaliação de desempenho permite identificar as falhas do processo de seleção, contanto que nela sejam aferidas as mesmas características dos servidores utilizadas como critério de escolha entre candidatos ao emprego;
- **Motivação:** a avaliação pode provocar a melhoria da motivação do servidor e, como consequência comportamental, a posterior melhoria do seu desempenho, uma vez que seus efeitos são de ordem cognitiva e incidem em primeiro lugar sobre o próprio avaliado;
- **Excelência:** a avaliação de desempenho cria contingências para levar os servidores à excelência, tanto no desempenho em seu posto de trabalho quanto na persecução de uma carreira;
- **Coesão social na organização:** a avaliação de desempenho pode redundar na melhoria do trabalho em equipe, entre chefes e subordinados, pela melhor explicitação das atribuições e complementariedades dos papéis ocupacionais dos diversos servidores.

Entretanto, cabe desaconselhar que um programa de avaliação de desempenho inclua tal multiplicidade de objetivos: para que surta efeitos satisfatórios no desenvolvimento do servidor e da organização, é necessário escolher alguns dos usos acima descritos, limitando as dificuldades operacionais. Vale dizer, por último, que o clima prevalecente na organização determina, em grande medida, os usos que são dados à avaliação de desempenho.

AVALIADORES

A avaliação de desempenho pode ser realizada por três tipos de avaliadores:

o superior imediato, um comitê de avaliação e o próprio servidor. Em situações específicas, a avaliação pode incluir a opinião dos clientes e/ou usuários do produto do trabalho do servidor.

A avaliação pelo superior imediato, embora mais frequente, é sujeita a vieses de autoritarismo e de subjetivismo, que estariam dentre as principais causas de fracasso nos processos de implantação de sistemas de avaliação de desempenho, por criarem resistências intransponíveis junto aos avaliados. No entanto, sendo o superior imediato quem mais conhece o avaliado, a implementação de programas de treinamento e de socialização dos gerentes permite a minimização de tais vieses.

A avaliação por um comitê de servidores permite atenuar o subjetivo e o autoritarismo do avaliador, uniformizar padrões de avaliação em toda a instituição, e veicular mais facilmente a informação dentro da organização. Apresenta, no entanto, o inconveniente de ser demorada e de mobilizar maior número de pessoas.

Na auto-avaliação, o servidor é responsável pela análise do seu próprio desempenho. Obviamente, este sistema exige uma cultura organizacional altamente desenvolvida, em que os servidores têm perfeita consciência de suas atribuições, sendo capazes de um recuo para examinar sua atuação. Por esta razão, parece mais recomendável a associação deste tipo de avaliação aos anteriores: o cruzamento de percepções distintas, com a justificação das apreciações inicialmente feitas, proporciona um mútuo esclarecimento e torna mais objetivo o resultado final da avaliação.

Enfim, qualquer seja o tipo de avaliador, cabe enfatizar a absoluta necessidade de treinamento específico para esta atividade.

AVALIAÇÕES

O servidor deverá ser avaliado através de um acompanhamento contínuo e sistemático, que leve em conta as suas características individuais e as da organização, seu papel ocupacional e o planejamento das atividades do órgão e das atribuições do indivíduo.

PERIODICIDADE

A avaliação de desempenho é um processo contínuo e sistemático. Seu registro formal obedecerá às características próprias das várias carreiras, observada a periodicidade determinada para cada uma delas.

FATORES DE AVALIAÇÃO

Os fatores adotados para elaborar os instrumentos de avaliação de desempenho deverão ser definidos operacionalmente com o máximo de precisão e de objetividade possíveis.

Deverão ser considerados os requisitos, as exigências e as características de cada carreira ou cargo ao estabelecer fatores para aferir desempenho.

Os fatores de avaliação poderão ter ponderações diferentes para cada carreira.

PROCESSO DE AVALIAÇÃO

O processo de avaliação de desempenho depende inteiramente do modelo utilizado. No entanto, os pontos seguintes deverão necessariamente ser incluídos.

A avaliação será subsidiada por uma relação de atividades e atribuições elaborada em comum pelo chefe imediato e o servidor.

Os servidores avaliados deverão ter ciência integral dos resultados de sua avaliação.

Estes resultados deverão ser codificados, sendo o acesso ao fator de identificação restrito à chefia, e sendo previstas penas disciplinares para os responsáveis pela quebra de sigilo.

DIFICULDADES

Entre os muitos obstáculos que os programas de avaliação de desempenho devem enfrentar, destacam-se a natural resistência do indivíduo a ser avaliado e a frequente tendência para o autoritarismo por parte do avaliador. Outras dificuldades, tais como a subjetividade, os vieses da avaliação (efeito de halo, avaliação congelada, preconceitos pessoais, etc.) a diferença de expectativas entre o avaliador e o avaliado quanto a objetivos, metodologia, vantagens e desvantagens, devem ser enfrentadas com firmeza. Para viabilizar o sistema, cabe identificar as características da organização, visualizando as condições ambientais e harmonizando os interesses organizacionais e individuais, num processo de ampla participação de todas as partes envolvidas.

CONCLUSÃO

Um dos fatores essenciais ao sucesso dos sistemas de avaliação de desempenho consiste no comprometimento e no envolvimento dos membros da organização em geral, nas várias etapas do processo de avaliação, desde a sua formulação até a sua aplicação e acompanhamento. Este envolvimento permite garantir a coerência entre os princípios filosóficos da avaliação de desempenho e a sua práxis, tornando possível a uniformização dos procedimentos do sistema e possibilitando que o mesmo seja aperfeiçoado pelos seus próprios usuários.

Por outro lado, deve haver uma estreita interdependência entre a avaliação de desempenho e as demais funções de recursos humanos (cargos e salários, recrutamento e seleção, treinamento e desenvolvimento, promoção, integração e incentivo, orientação), sob pena de tornar sem sentido a avaliação.

Enfim, a avaliação de desempenho estruturada requer intenso e longo planejamento, tendo em vista o amadurecimento das políticas e estratégias operacionais, bem como a necessidade de difundir o programa, imprimindo-lhe transparência e credibilidade. O planejamento, por sua vez, deve ser precedido de estudos de campo, para identificar o clima e a cultura da organização, os interesses, percepções, valores, aspirações e preocupações dos servidores, a fim de estabelecer com base mais realista os objetivos de curto, médio e longo alcance. Esta distribuição temporal de objetivos visa atender, de um lado, às necessidades imediatas dos servidores e da organização e, de outro, viabilizar gradativamente as mudanças necessárias à organização para que a sua evolução se processe de forma equilibrada com as transformações sócio-político-culturais do ambiente.

COMITÊ D: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL⁽⁴⁾

1) Pré-condições para implementação de um Sistema de Qualificação:

- Diagnóstico dos órgãos quanto:
 - a) perfil da clientela;
 - b) definição de atribuições de cargos e funções.
- Definição de prioridades e planejamento de curto, médio e longo prazo das necessidades de capacitação.

2) Constrangimentos para implementação de um Sistema de Qualificação:

- Desconhecimento do perfil do funcionalismo;
- Inexistência de atribuições bem definidas dos diferentes cargos e funções;
- Grande heterogeneidade de qualificação de funcionários pertencentes formalmente ao mesmo cargo (decorrente, em parte, dos diferentes métodos de recrutamento e seleção);
- Descrédito em relação aos programas de qualificação tanto por parte das chefias, quanto por parte da própria clientela potencial;
- Tradição de baixo investimento em cursos e programas de qualificação;
- A qualificação profissional não é normalmente associada a outras variáveis

(4) Este Comitê contou com a participação dos seguintes membros: Edina Horta Caldeira, Sérgio de Azevedo, Sonia Alves, David Amorim, Aguinaldo Guimarães, Maria Auristella Sampaio de Oliveira, Rosemeira Maria Peres Andrade, Jorge Nunes, Sérgio Cardoso Goulart, Detair Carlos de Carvalho, Linaldo Alves de Souza, Ubiratan de Macedo, Edson Galiza, Ana Rodrigues de S. Oliveira.

correlatas e recorrentes como seleção, promoção, avaliação de desempenho, etc:

- Precariedade de formação técnica e, por vezes, pouco conhecimento do papel do órgão na Administração Pública, por parte dos funcionários a ele vinculados.

3) Medidas facilitadoras para implementação de um Sistema de Qualificação:

- O sistema de qualificação deve estar associado aos outros subsistemas (seleção, formação, avaliação de desempenho, etc.). Assim, por exemplo, a promoção deveria estar vinculada a realização de **cursos de especialização ou aperfeiçoamento**;
- Flexibilidade em relação a cursos de treinamento de **curta duração**, que deveriam ser definidos de acordo com necessidades conjunturais;
- Maiores investimentos e revalorização da atividade de capacitação profissional junto ao corpo de funcionários e as direções das agências públicas;
- Programas de reciclagem e nivelamento, visando homogeneizar os funcionários de carreira, pertencentes a uma mesma classe;
- Criação de um Conselho Nacional de Qualificação conforme detalhes básicos comentados adiante;
- Deseentralização das atividades de planejamento, execução e acompanhamento da qualificação profissional;
- Respeito às especificidades de qualificação profissional nas linhas de treinamentos já existentes.

4) Subsídios para regulamentação do Sistema de Carreira do Serviço Civil da União:

- Substituir a denominação "Programa de Formação Inicial" por "Curso de Formação Profissional";
- Necessidade de conceituação dos diferentes cursos de treinamento: especialização, aperfeiçoamento, complementação, atualização da formação, etc.;
- Incluir na regulamentação que a opção dos candidatos por local de lotação e área de atuação, deverá levar em conta a classificação obtida, ficando a critério das Instituições os pesos relativos de cada etapa dos concursos;
- Que se atribua margem e flexibilidade para adaptação dos Cursos de Formação Profissional (programa de formação inicial) às características e necessidades específicas de cada órgão;
- Traduzir em carga horária as durações dos cursos previstas no art. 24 do Anteprojeto do Sistema de Carreira.

5) Medidas para operacionalização de um Sistema de Qualificação:

- Ênfase no ensino a Distância;
- Valorização do treinamento na própria Instituição;
- Utilização complementar de Instituições de ensino formal dos programas de treinamento;
- Avaliação do comportamento/desempenho de entrada e de saída dos treinandos;
- Execução de Pesquisas de Acompanhamento de desempenho dos treinandos e da organização (follow up);
- Prioridades para que as Instituições do Serviço Público desenvolvam seus próprios modelos de Desenvolvimento Gerencial voltados para qualificação de pessoal;
- Acoplar ao "Curso de Formação Profissional" (programa de formação inicial) estágios nos diversos setores da Instituição;
- O conteúdo do curso de "Formação Profissional" (Programa de Formação Inicial) não deve se restringir a conhecimentos técnicos específicos, mas envolver questões referentes ao papel da Administração Pública, à função das diversas instituições, ética profissional, etc.;
- Sugere-se a criação do Conselho Nacional de Qualificação Profissional com as seguintes finalidades:
 - facilitar o intercâmbio de experiências entre as várias entidades da Administração Pública dedicadas a qualificação profissional;
 - funcionar como fórum de debates;
 - colaborar como instrumento de catalização e disseminação de novas técnicas, conteúdos, metodologias, etc.;
 - sugerir diretrizes nacionais sobre qualificação profissional.

O Conselho acima proposto teria as seguintes características:

- a) não vinculação formal a nenhuma Instituição;
- b) mudança periódica da Instituição sede do Conselho, e
- c) rotatividade do Coordenador do Conselho.

COMITÊ E: FUNÇÕES, CHEFIAS, CARGOS E CARREIRAS⁽⁵⁾

1) Aspectos Facilitadores para Aplicação do Sistema:

- Decisão constitucional;
- Determinação governamental;

(5) Foram os seguintes os participantes deste Comitê:

Hélio Afonso Júnior, Joel Guilherme Medeiros, Renato Lóes Moreira, Mardônio Walter Sacramento Pereira da Silva, João Domingos, Rogério dos Santos Chagas, Libânia Cira Cardoso Miranda, Ferezinha Passos da Silva, Sonia Regina M. Baroni, Sérgio Sombrão, Eunice do Amaral Oliveira, Hertz Negrelli, Inimã Nascimento Silva.

- Conscientização dos dirigentes e funcionários quanto aos princípios do sistema;
- Adesão das lideranças sindicais e de classe;
- Conscientização do Poder Legislativo quanto à necessidade de valorização e dignificação do funcionário e do setor público.

2) Variáveis:

- O regulamento deve contemplar formulações objetivas, genéricas e suficientemente flexíveis de forma a atender as especialidades dos diferentes órgãos, entidades e contingentes profissionais;
- Estabelecer critérios de avaliação do grau de complexidade de atribuições dos diferentes órgãos e entidades, que condicionarão o posicionamento na matriz salarial, observado, entre outros, os indicadores do mercado de trabalho.

3) Premissas e Pressupostos Básicos:

- Admissão mediante concurso público visando democratizar as oportunidades sem, contudo, impedir a aplicação dos mecanismos de desenvolvimento funcional;
- Que o sistema garanta tempos mínimos e máximos para o desenvolvimento funcional, devendo os planos de carreira definir os respectivos interstícios;
- Que seja observada a isonomia sempre que a identidade dos cargos e o grau de complexidade e responsabilidade das atribuições dos órgãos e entidades o permitir;
- Que seja assegurada a manutenção das conquistas de cada segmento, generalizando-se quando possíveis, não praticando, entretanto, reduções de salários, benefícios e direitos.

ETAPA I – BUSCA DE BASE CONCEITUAL

Conceito de Carreira

Carreira constitui agrupamento de cargos e funções, das estruturas orgânicas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, segundo a natureza, observados a complexidade de atribuições ou especificação de classes, os objetivos e a finalidade do órgão ou entidade.

Conceito de Cargo Público

Cargo público, como unidade básica da carreira, é constituído por um conjunto de atribuições e responsabilidades prevista na estrutura organizacional.

Conceito de Funções

Função é o conjunto de atribuições que envolve atividade de direção, chefia, assessoramento e assistência, sendo que às duas primeiras incumbe planejar, orientar e controlar as atividades de uma unidade organizacional, nos níveis de formulação estratégica-operacional, respectivamente.

Conceito de Acesso

O acesso à função de **direção** de que trata o artigo 7º da Lei nº , de , consiste na designação de funcionário ocupante de cargo de carreira correlata pertencente à estrutura do órgão ou entidade, posicionado nos níveis ou classes superiores, observados os requisitos de processo seletivo, os critérios de rodízio ou mobilidade funcional e o sistema de avaliação de desempenho.

O acesso à função de **chefia** de que trata o artigo 7º da Lei nº , de , consiste na designação de funcionário ocupante de cargo de carreira correlata pertencente à estrutura do órgão ou entidade, que esteja posicionado nos níveis intermediário ou inicial, observados os requisitos de processo seletivo, os critérios de rodízio ou mobilidade funcional e o sistema de avaliação de desempenho.

O acesso à função de **assessoramento** de que trata o artigo 7º da Lei nº , de , consiste na designação de funcionário ocupante de cargo de carreira pertencente à estrutura do órgão ou entidade, posicionado nos níveis ou classe superior e intermediária, observados os requisitos de processo seletivo, os critérios de rodízio ou mobilidade funcional e o sistema de avaliação de desempenho.

O acesso à função de **assistência** de que trata o artigo 7º da Lei nº , de , consiste na designação de funcionário ocupante de cargo de carreira correlata pertencente à estrutura do órgão ou entidade, observados os requisitos de processo seletivo, os critérios de rodízio ou mobilidade funcional e o sistema de avaliação de desempenho.

ETAPA II – BUSCA DA BASE OPERACIONAL IDENTIFICAÇÃO DE CARREIRAS

Critérios:

- a) análise administrativa dos objetivos dos diversos órgãos e entidades de forma a ajustá-los à nova realidade;
- b) levantamento das funções organizacionais;
- c) agrupamento das atividades desenvolvidas pelos diferentes órgãos ou entidades para cumprimento de suas funções organizacionais, conforme sua natureza seja igual ou assemelhada.

ESTRUTURA DAS CARREIRAS

Critérios:

- a) análise das atividades identificadas e agrupadas, conforme o grau de complexidade e demais requisitos previamente definidos, para fins de hierarquização das carreiras;
- b) definição dos requisitos de escolaridade e experiência.

DENOMINAÇÃO DAS CARREIRAS

Critérios:

- a) deverá ser observada a natureza do órgão ou entidade, ou, se de caráter sistêmico, onde é utilizada;
- b) deverá ser observada a profissionalização ou categoria predominante.

PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO

Critérios:

- a) Cargo Efetivo
 - mediante concurso público
 - mediante ascensão funcional
- b) Cargo em Comissão
 - de livre nomeação e exoneração, obedecidos os seguintes requisitos:
 - I - Escolaridade compatível com as atividades do cargo.
 - II - Capacitação gerencial aferida mediante experiência comprovada no exercício de funções de igual natureza ou assemelhada.

Observação: Entidade e/ou órgão específicos poderão adotar sistema de identificação de seus dirigentes, de forma participativa junto a seus funcionários, estabelecido o exercício por mandato de prazo determinado, conforme disposto em estatuto e regimentos internos próprios.

- c) função pelo exercício de direção, chefia, assessoramento e assistência:
 - são privativas de funcionário de carreira, observadas as vinculações estabelecidas entre elas e as classes e níveis;
 - preenchimento mediante designação, condicionada à verificação do atendimento de pré-requisitos estabelecidos para o exercício de cada uma delas;
 - serão exercidas em caráter de transitoriedade, podendo ser estabelecido, nos diversos planos de carreira, eventualmente, mandato com duração determinada;
 - a recondução será permitida obedecido o interstício mínimo de dois anos.

FORMAÇÃO GERENCIAL ESPECÍFICA

Critérios:

- Para o exercício de função gerencial será exigida a formação específica, devendo cada órgão ou entidade promover sistemas de desenvolvimento gerencial que permitam a qualificação de seus funcionários para o exercício dessas funções.
- Os sistemas de desenvolvimento gerencial serão estruturados de forma a atender as especificações dos órgãos e entidades, classes e níveis gerenciais.

CORRELAÇÃO ENTRE A CLASSE NA CARREIRA E AS FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA, ACESSORAMENTO E ASSISTÊNCIA

Critérios:

- As funções serão classificadas em níveis de acordo com o grau de complexidade e responsabilidade, cujo exercício será privativo de funcionários integrantes da respectiva carreira, observado o posicionamento na classe correspondente.

PARÂMETROS PARA EQUIVALÊNCIA DE NÍVEIS DE REMUNERAÇÃO

- a) equivalência entre os vencimentos dos Presidentes dos Poderes da República e vinculação dos vencimentos dos Ministros de Estado a eles, observado que 95% do valor encontrado não seja inferior ao maior hoje praticado;
- b) considerar como referencial toda retribuição, estipêndios, serviços custeados pelos cofres públicos, vantagens diretas e indiretas, ajudas de custo, gratificações e outros que se expressem em unidade monetária (NCz\$), ressalvado o disposto no parágrafo 1º do artigo 39 da Constituição Federal;
- c) manutenção da isonomia, por extensão de conquista, sempre que as mesmas ocorrerem em qualquer Poder;
- d) que o limite constitucional previsto com base na remuneração do Ministro de Estado seja a maior faixa de vencimentos, e que as demais sejam estabelecidas em percentuais iguais, até a menor, que será igual a um piso de vencimentos equivalente, no mínimo, a três salários mínimos, considerando-se a necessidade de valorização do servidor público; e
- e) critérios para posicionamento dos diversos órgãos e entidades na matriz salarial;

- dividir os sistemas em escalões, considerando-se o 1º escalão os órgãos ou entidades de cúpula de cada Sistema;
- deverão ser considerados quatro escalões;
- a remuneração de dirigente de órgão de 1º escalão assim classificados corresponderá a 95% da remuneração de Ministro de Estado;
- a remuneração dos demais dirigentes sofrerá uma redução observando-se um intervalo fixo de 2,5% nas faixas de vencimentos.

CONCLUSÃO E SUGESTÕES

As bases conceituais e operacionais ora apresentadas não traduzem o endosso pleno do Grupo à versão do Projeto de Sistema de Carreira utilizado para análise, uma vez que o mesmo não contém as sugestões apresentadas pela audiência pública.

A despeito de não ter procedida análise de sua nova versão, o Grupo sentiu a necessidade de encaminhar sugestões, objetivando que sejam estabelecidos parâmetros para equivalência de níveis de remuneração, considerando a atual defasagem entre os Três Poderes da República.

No artigo 4º do Projeto, que trata do conceito de cargo público, o Grupo sugere alteração, para que a redação seja a que consta da Etapa I – Busca da Base Conceitual, que tem por base o trabalho da Comissão Interministerial que trata do assunto, com supressão de termos.

No artigo 7º, inciso IV, parágrafo 1º, o Grupo sugere a substituição do termo “rotatividade” por rodízio ou mobilidade funcional. Veja-se que rotatividade é o grau de entrada e saída da mão-de-obra contratada na organização. Logo não é cabível o emprego do termo inicial.

No mesmo artigo e inciso, parágrafo 2º, alínea “b”, o Grupo sugere a substituição dos termos:...“nos cargos” por “nas funções”...

No artigo 14, o Grupo sugere a supressão do termo “público”, para que a redação seja considerada assim:

“Art. 14 – Ascensão depende de habilitação em concurso, atendido o disposto nos incisos I e II do artigo 9º desta Lei.”

No mesmo artigo, parágrafo 2º, o Grupo sugere que a redação seja alterada, para se considerar 50% das vagas, e não “a terça parte das vagas existentes.”...

No artigo 22, o Grupo sugere a substituição do termo “poderão” por “serão”...

No artigo 24, o Grupo sugere a duração do programa de formação inicial,..., seja fixado em carga horária.

No artigo 26, inciso V, o Grupo sugere que a redação seja alterada para: “V – Assessor direto de Ministro de Estado... até vinte por cento, observada a lotação.