

**ENAP ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PESSOAS**

ALDA MITIE KAMADA

**ESTRUTURA REMUNERATÓRIA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL DO PODER EXECUTIVO**

Brasília-DF
2009

**ENAP ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PESSOAS**

ALDA MITIE KAMADA

**ESTRUTURA REMUNERATÓRIA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL DO PODER EXECUTIVO**

Monografia apresentada à ENAP, sob orientação do professor (Msc.) Angelino Rabelo dos Santos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão de Pessoas.

Brasília-DF
2009

FOLHA DE APROVAÇÃO

RESUMO

Esta pesquisa empreende uma reflexão sobre a atual estrutura remuneratória na Administração Pública Federal do Poder Executivo, contribuindo com levantamento de algumas constatações decorrentes da política remuneratória vigente. O ponto de partida da reflexão é a seguinte pergunta: quais os fatores relevantes (políticos e técnicos) que resultaram em diferentes estruturas remuneratórias para o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE e para a Carreira do Seguro Social do Instituto Nacional do Seguro Social? A partir da identificação de tais fatores buscou demonstrar as fragilidades da prática ora adotada, bem como propor fundamentos técnico (diretrizes e orientações) que possam nortear a elaboração e reformulação de planos de cargos, carreiras e remuneração na Administração Pública Federal, contribuindo para uma gestão pública com ênfase na qualidade, resultados e consequente satisfação do cidadão.

Palavras-Chave: Estrutura Remuneratória na Administração Pública Federal, Carreira do Seguro Social do Instituto Nacional de Seguro Social, Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, Política Remuneratória.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS E FIGURAS	VI
1. INTRODUÇÃO	7
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	7
1.2 PERGUNTA DE PESQUISA	8
1.3 OBJETIVOS	8
1.3.1 <i>Objetivo Geral</i>	8
1.3.2 <i>Objetivos Específicos</i>	9
1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	9
1.5 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	10
2. CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES PESQUISADAS	11
2.1 BREVE HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E CRIAÇÃO DO INSS	11
2.2 ÓRGÃOS ABRANGIDOS PELO PGPE	13
3. REFERENCIAL TEÓRICO	14
3.1 SISTEMA DE REMUNERAÇÃO FUNCIONAL	14
3.2 TENDÊNCIAS EM SISTEMA REMUNERATÓRIO	18
3.3 SISTEMA REMUNERATÓRIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	20
3.3.1 <i>Evolução histórica e as bases conceituais para construção de planos de cargos</i> ...	20
3.3.2 <i>Sistema remuneratório dos servidores públicos</i>	23
3.3.3 <i>Histórico da Carreira do Seguro Social do Instituto Nacional do Seguro Social</i>	27
3.3.4 <i>Histórico do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo Federal</i>	33
4. METODOLOGIA	39
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	39
4.2 DESCRIÇÃO DO UNIVERSO	40
4.3 INSTRUMENTO DE PESQUISA	40
4.4 PROCEDIMENTOS PARA COLETA, PROCESSAMENTO E ANÁLISE DE DADOS	41
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	42
5.1 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	42
5.1.1 <i>Processo de Negociação</i>	42
5.1.2 <i>Estruturas Remuneratórias</i>	43
5.1.3 <i>Diretrizes, conceitos, normas e procedimentos</i>	48
5.1.4 <i>Diferenciação remuneratória para cargos semelhantes</i>	50
5.2 ANÁLISE DAS TABELAS REMUNERATÓRIAS	51
5.2.1 <i>Coleta e análise dos dados remuneratórios</i>	51
5.2.2 <i>A evolução da remuneração das carreiras estudadas</i>	53
5.2.3 <i>A composição da remuneração nas carreiras estudadas</i>	55
5.2.4 <i>A frequência das mudanças na remuneração</i>	59
5.3 A RELAÇÃO ENTRE OS DADOS ENCONTRADOS NAS TABELAS REMUNERATÓRIAS COM OUTRAS FONTES DE DADOS	60
5.3.1 <i>Análises entre estruturas remuneratórias e entrevistas</i>	60
5.3.2 <i>Análises das legislações</i>	62
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	65
7. REFERÊNCIAS	70

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1 – Pessoal da CSS – Jan/09	12
Quadro 2 – Pessoal da PGPE – Jan/09.....	13
Quadro 3 – Demonstrativo de Valores da GDASS.....	33
Quadro 4 – Demonstrativo de Valores da GDPGTAS	36
Quadro 5 – Demonstrativo das Legislações Pesquisadas	52
Quadro 6 – Frequência de Alterações das Tabelas Remuneratórias	60
Figura 1 – Evolução das Remunerações Médias do PGPE e Seguro Social	53
Figura 2 – Evolução das Remunerações Máximas do PGPE e Seguro Social	54
Figura 3 – Evolução das Remunerações Mínimas do PGPE e Seguro Social	54
Figura 4 – Percentual de Participação dos Valores Médios do VB e das Gratificações – PGPE	55
Figura 5 – Percentual da Participação dos Valores Máximos VB e Gratificações - PGPE.....	56
Figura 6 – Percentual da Participação dos Valores Mínimos do VB e Gratificações – PGPE	56
Figura 7 – Percentual de Participação dos Valores Médios do VB e Gratificações – Seguro Social	57
Figura 8 – Percentual de Participação do Total das Gratificações na Remuneração.....	58
Figura 9 – Percentual de Participação dos Valores Médios do Vencimento Básico na Remuneração.....	58
Figura 10 – Percentual dos Valores das Tabelas do Seguro Social em relação ao PGPE	59

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do Tema

A globalização da economia e os avanços tecnológicos têm demandado do setor público adaptações em suas estruturas organizacionais e na relação de trabalho, com o propósito de conferir agilidade, eficiência e eficácia na prestação de serviço público. Este cenário faz com que sejam repensadas as atuais práticas de gestão de recursos humanos, em especial no processo de recompensa de servidor, no intuito de se ter sistemas remuneratórios tecnicamente fundamentados, observando a coerência em relação ao desempenho profissional e o cumprimento dos objetivos estratégicos organizacionais.

Neste contexto, o atual governo herdou a precária política de remuneração na qual eram concedidos sucessivos reajustes e aumentos salariais a um número reduzido de servidores, notadamente àqueles pertencentes às carreiras típicas de Estado, em detrimento de reajustes gerais. Essa diferenciação de tratamento causou distorções remuneratórias que acentuaram as desigualdades já existentes para os grupos não contemplados por esta política que representava a maioria dos servidores públicos federais.

A questão da reestruturação remuneratória, incluindo a recomposição de perdas salariais, foi considerada prioritária pelo governo, que adotou a estratégia da prática de negociação com as entidades representativas dos diversos grupos do funcionalismo público, por meio da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP instituída em fevereiro de 2003. A partir de então foram negociados sucessivos reajustes salariais e mais recentemente, no segundo semestre de 2008, mais de 70 carreiras da Administração Pública Federal tiveram os vencimentos e proventos reestruturados, contemplando 1.163.701 servidores ativos, aposentados e pensionistas.

Apesar da abrangência e relevância das recentes medidas, ainda persistem as desigualdades remuneratórias entre os diversos planos de cargos e carreiras, uma vez que a ausência de planejamento (princípios, diretrizes,

parâmetros, critérios, uniformização de conceitos e procedimentos) na elaboração ou reestruturação desses planos faz com que a discussão seja focada apenas na questão salarial.

Na prática, a negociação coletiva passou a ser o instrumento para legitimar os aumentos remuneratórios, sendo negociada de forma individualizada e circunstancial, sem levar em consideração os critérios isonômicos na fixação da remuneração. Assim, as categorias melhor organizadas tendem a conseguir estruturas remuneratórias mais vantajosas deixando a administração pública, de certa forma, sujeita aos interesses corporativos.

Esta prática vem causando distorções nas estruturas remuneratórias e, conseqüentemente, descontentamento entre os servidores, principalmente aos ocupantes de cargos administrativos abrangidos pelo Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, e planos correlatos.

1.2 Pergunta de Pesquisa

Para compreender a atual política de concessão de reajustes e aumentos salariais, bem como as suas conseqüências no âmbito da administração pública federal, o presente estudo pretende apontar quais os fatores relevantes que resultaram em diferentes estruturas remuneratórias para o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE e para a Carreira do Seguro Social do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

Identificar os fatores relevantes que resultaram em diferentes estruturas remuneratórias para o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, e para a Carreira do Seguro Social do Instituto Nacional do Seguro Social – CSS do INSS.

1.3.2 *Objetivos Específicos*

- Levantar o histórico e a evolução do PGPE e da Carreira do Seguro Social do INSS.
- Analisar os fatores e fundamentos técnicos utilizados na formulação das novas estruturas remuneratórias dos Planos citados.
- Comparar os fatores e fundamentos técnicos utilizados na formulação das novas estruturas remuneratórias dos Planos citados.
- Investigar as razões que motivam a utilização desses fatores.
- Demonstrar as conseqüências da aplicação desses fatores no PGPE e a na Carreira do Seguro Social do INSS.
- Propor fundamentos técnicos (diretrizes e orientações) que possam nortear a elaboração e reformulação de planos de cargos, carreiras e remuneração na Administração Pública Federal.

1.4 **Delimitação do Estudo**

Tendo em vista que o estudo pretende identificar os principais fatores que contribuem para existência de diferentes estruturas remuneratórias na Administração Pública Federal, a pesquisa foi delimitada no PGPE por abranger cerca de dois terços dos servidores da Administração Pública Federal do Poder Executivo, ocupantes de cargos efetivos da área administrativa e na Carreira do Seguro Social do INSS, oriunda do PCC, que possui tabela remuneratória bem superior para cargos de atribuições semelhantes ao PGPE, em especial no tocante aos cargos de nível intermediário.

Assim, o estudo pretende demonstrar, não só para os planos pesquisados, mas para as demais carreiras que as práticas utilizadas pelo Governo têm contribuído para a adoção de diferentes estruturas remuneratórias, tecnicamente injustificada, haja vista a existência de situações funcionais idênticas ou semelhantes.

1.5 Relevância do Estudo

O ser humano é o principal agente de mudança de uma organização, dele depende o desempenho organizacional e o cumprimento dos objetivos estratégicos, daí é justa a valorização eqüitativa, a qual se concretiza por meio de sistemas de recompensa, incluindo a remuneração como um dos componentes principais. A administração eficaz das estruturas remuneratórias de forma a equalizar as necessidades e os interesses dos servidores torna-se tarefa complexa e prioritária na gestão de pessoas.

Do ponto de vista da organização a estrutura remuneratória atingirá sua finalidade se permitir estimular os servidores a cumprir com os objetivos organizacionais, refletindo em resultados que compensem o elevado investimento da folha de pagamento. Para os servidores a remuneração recebida deverá atender as suas necessidades, manter o senso de equidade e justiça em relação aos demais servidores, o equilíbrio com o mercado e motivar o bom desempenho profissional.

De todo o exposto, espera-se que o estudo em questão seja relevante para o meio acadêmico ao contribuir com o aprofundamento da discussão em um tema pouco explorado e de escassa literatura no setor público. Subsidiariamente, o resultado da pesquisa será disponibilizado à Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, como fonte de estudo aos interessados no tema de gestão de pessoas com ênfase nas práticas de remuneração do serviço público.

Pretende-se ainda auxiliar a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, no entendimento da atual política remuneratória e as respectivas conseqüências de sua adoção, bem como, á luz da literatura existente, propor orientações para a elaboração e implementação de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração.

Em relação à pesquisadora espera-se aprofundar e adquirir novos conhecimentos que possam ser aplicados em suas atividades relacionadas à gestão de pessoas em órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Federal.

2. CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES PESQUISADAS

Ao estudar os fatores relevantes que levam as estruturas remuneratórias diferenciadas na Administração Pública Federal é preciso caracterizar as organizações pesquisadas, que no caso da Carreira do Seguro Social corresponde ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e em relação ao PPGPE é representado por órgãos da administração federal direta, autárquica e fundacional.

2.1 Breve Histórico da Previdência Social e criação do INSS

O marco inicial da previdência social no Brasil foi a Lei Elói Chaves, materializado pelo Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAP, para os empregados de empresas ferroviárias, concedendo assistência médica, aposentadorias e pensões, incluindo seus familiares.

Em 1930 as CAPs foram substituídas por Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP, na forma de autarquias federais, centralizadas pelo Governo Federal, trazendo significativa mudança, a filiação passou a ser por categoria profissional e não mais organizada por empresas. A partir de então começaram a surgir vários institutos de acordo com a categoria profissional.

No intuito de unificar os institutos de previdência social, foi publicado o Decreto-lei nº 7.526, de 07 de maio de 1945, criando o Instituto de Serviços Sociais do Brasil, porém, as ações práticas foram somente concretizadas em 1960 com a edição da Lei nº. 3.870/60 - Lei Orgânica da Previdência Social, que uniformizava as normas para o amparo a segurados e dependentes. Somente em 1967 ocorreu a unificação dos vários institutos no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.

Em 1977, com objetivo de reestruturar a Previdência Social, revisando as formas de concessão e a manutenção de benefícios e serviços e a reorganização da gestão administrativa foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, sendo criados vários órgãos (INAMPS, IAPAS, DATAPREV, INPS,

LBA, FUNABEM) com funções específicas e subordinados ao então Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS.

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da Seguridade Social, define como sendo um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. Desta forma, deixa claro que a seguridade é formada pelos eixos: saúde, previdência e assistência social, ficando os trabalhadores da iniciativa privada vinculados ao Regime Geral da Previdência Social.

Finalmente, em 1990 foi criado o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, com a fusão do INPS e IAPAS, e com finalidade de promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

Em janeiro de 2009, o INSS contava em seu quadro de pessoal com o seguinte quadro de pessoal pertencente à Carreira do Seguro Social:

Quadro 1 – Pessoal da CSS – Jan/09

Cargo	Situação Funcional			Total
	Ativo	Aposentado	Inst. de Pensão	
Analista de Seguro Social - NS	2.672	5	6	2.683
Técnico de Seguro Social - NI	23.972	17.421	3.272	44.665
Nível Superior -NS	1.884	5.155	780	7.819
Nível Intermediário - NI	6.833	6.792	2.668	16.293
Nível Auxiliar - NA	65	72	43	180
Total	35.426	29.455	6.769	71.640

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal (Jan/09) – SRH/MP

2.2 Órgãos abrangidos pelo PGPE

O PGPE é composto por cargos efetivos de nível superior, intermediário e auxiliar que não pertençam à carreira específica, planos especiais de cargos ou planos de carreiras criados por lei, estes cargos estão relacionados ao exercício de atividades técnicas, técnico-administrativas e de suporte abrangendo os órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional, a seguir relacionados:

Dentro dos órgãos da administração federal direta estão os Ministérios, não organizados em planos especiais de cargos, os comandos do Exército, da Aeronáutica e da Marinha, a Casa Civil (Presidência e Vice-Presidência) e os servidores de Ex-territórios.

Nas autarquias federais e fundações públicas destacam-se os seguintes órgãos, com maior representatividade de servidores: Departamento Nacional de Obras contra as secas, Fundação Nacional do Índio e as Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste.

Pertencem ainda ao PGPE, os servidores que não optaram pelo plano especial de cargos ou de carreira quando da criação e implantação em seus órgãos de destino, permanecendo assim no PGPE.

Em janeiro de 2009, o PGPE contava em seu quadro de pessoal com o seguinte quadro de pessoal:

Quadro 2 – Pessoal da PGPE – Jan/09

Cargo	Situação Funcional			Total
	Ativo	Aposentado	Inst. de Pensão	
Nível Superior -NS	6.246	9.830	6.336	22.412
Nível Intermediário - NI	31.857	63.419	90.159	185.435
Nível Auxiliar - NA	5.863	10.740	20.321	36.924
Total	43.966	83.989	119.816	244.771

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal (Jan/09) – SRH/MP

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Busca-se, neste capítulo, demonstrar a revisão literária que permeia o tema desta pesquisa, evidenciando o estado da arte do processo de remuneração, especialmente em relação aos instrumentos e modelos de sistemas remuneratórios adotados, bem como os aspectos conceituais e normativos que regulam no setor público. Para tanto, o capítulo é composto de três partes a saber: Sistema de Remuneração Funcional, Tendências em Sistemas Remuneratórios e Sistema Remuneratório na Administração Pública Federal.

3.1 Sistema de Remuneração Funcional

Esse modelo tradicional de remuneração surgiu após a Primeira Guerra Mundial quando as organizações começaram a crescer, exigindo a criação de mecanismos para a gestão eficiente e eficaz de suas atividades. Assim surgiram os princípios tayloristas-fordistas, que defendiam a estruturação e a divisão de tarefas como forma de garantir eficiência no processo produtivo, por meio de remuneração focada no cargo.

Na abordagem de Pontes (2002), este modelo, também denominado de Plano de Cargos e Salários, é o principal instrumento que leva a um ambiente motivador para se ter pessoas integradas e produtivas. A preocupação central é pela manutenção do equilíbrio interno e externo, sendo que o primeiro é atingido por meio de uma consistente estruturação de cargos, tendo como alicerce o delineamento aprimorado dos cargos, que resulta na descrição, especificação, avaliação e classificação dos mesmos. Já o equilíbrio externo é conseguido por meio da equalização salarial dos cargos da organização em relação aos salários pagos pelo mercado de trabalho.

Segundo Rabelo-Santos (2004), para se ter os equilíbrios citados é necessário o desenvolvimento criterioso e participativo de um programa de cargos e salários com ênfase no planejamento do trabalho (diagnóstico, diretrizes, discussão do programa com as gerências para explicitar o plano proposto e colher contribuições, aprovação do plano pela alta direção e sua divulgação aos colaboradores).

Hipólito (2001), alinhando-se as citados autores, destaca que o modelo consiste essencialmente na análise, descrição e ordenação dos cargos existentes na organização em função de seu conteúdo ou valor relativo. O empregado é remunerado pelo conjunto de tarefas que lhe é atribuído por meio do cargo que ocupa: acredita-se que o trabalho será bem executado se a descrição das tarefas for bem feita e se o empregado possuir os requisitos necessários à sua execução.

Hipólito (2002) enumera, ainda, as razões que incentivaram a utilização deste sistema:

a) Sistema alinhado com a filosofia da gestão, focada na estruturação de tarefas e no comando e controle.

b) Objetividade do sistema, por avaliar cargos e não pessoas, dificultando a determinação de salário por critérios discricionários.

c) A metodologia adotada na pontuação do valor dos cargos com uso de técnicas estatísticas sofisticadas, sugerindo imparcialidade.

Com o propósito de melhor entender o processo de elaboração do Plano de Cargos e Salários destaca-se, de forma resumida, as principais etapas, na concepção de Pontes (2002):

a) Planejamento e Divulgação do Plano: nesta fase é feita a discussão, aprovação e divulgação das diretrizes que devem nortear a elaboração do plano;

b) Análise de cargos: englobam as atividades de coleta de dados, descrição, especificação, titulação e classificação dos cargos;

c) Avaliação dos cargos: realiza-se a escolha de cargos-chaves, a composição do comitê de avaliação, a escolha do método de avaliação, a avaliação dos cargos-chaves e dos demais cargos;

d) Pesquisa salarial: resume-se nas atividades de escolha dos cargos, escolha das empresas, coleta de dados, tabulação e análise dos resultados;

e) Estrutura salarial: são realizados os cálculos da curva básica, a determinação do número de graus, cálculo das amplitudes e análise de sobreposição dos graus; e

f) Política salarial: é definido o pacote de benefícios e a composição da tabela remuneratória.

Wood Jr e Picarelli Filho (2004) apresentam pontos fracos do sistema de remuneração fixa funcional por promover o modelo burocrático de gestão, reduzir a amplitude de ação do indivíduo e grupos, inibir a criatividade e o espírito empreendedor, não encorajar o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades, não ter orientação estratégica, reforçar a hierarquia, entre outros. Esse modelo é utilizado por organizações que possuem divisão de tarefas e linhas de autoridade e responsabilidade bem definidos.

Neste sentido, Resende (2002) faz crítica ao sistema tradicional de remuneração ao dizer que é obsoleto, por representar um modelo que faz lembrar características como rigidez, burocracia, pouca transparência, direito adquirido e estímulo à acomodação quanto ao aperfeiçoamento e desenvolvimento de pessoal.

O autor destaca que os aspectos técnicos têm sido supervalorizados em detrimento aos aspectos estratégicos e gerenciais. Explica que isso ocorre em razão dos planos estarem centrados mais nos cargos do que em pessoas, da valorização do mercado na definição dos salários e na maior preocupação em agradar à alta administração do que satisfazer os empregados.

Apesar de o autor defender um novo modelo não descarta por completo requisitos do sistema tradicional, a exemplo da necessidade de continuar fazendo descrições e avaliação de cargos, as pesquisas salariais, porém deve conferir maior flexibilidade, levando em conta os objetivos estratégicos da empresa.

Para contornar tais limitações Hipólito (2002) sugere aperfeiçoamentos no sistema de remuneração funcional, propondo a descrição de cargos mais abrangentes e genéricas, com foco nos processos, possibilitando maior alinhamento da remuneração com os objetivos organizacionais.

Outro exemplo, citado pelo autor, refere-se à redução do número de cargos para se criar cargos generalistas que confirmam flexibilidade e simplicidade ao sistema. Destaca ainda a possibilidade de alargar as faixas salariais de forma a permitir maiores diferenciações salariais entre ocupantes de determinada posição.

Para Rabelo-Santos (2004), mesmo diante dos problemas que cercam o modelo de remuneração tradicional, baseado no cargo, este não será abandonado, por consistir à base dos sistemas de remuneração. Destaca ainda ser um instrumento relevante da remuneração composta, desde que busque o alinhamento dos esforços individuais com as estratégias organizacionais e seja orientado para processos e resultados organizacionais.

Baseando-se nas contribuições dos autores citados é possível concluir que a remuneração funcional tem por objetivo encontrar o valor considerado justo e eqüitativo para retribuir um conjunto de atribuições descritas referentes a um determinado cargo.

No contexto do Setor Público onde ainda predomina características do modelo burocrático, com estruturas mais hierarquizadas e clara divisão de tarefas, não há como se falar em abandonar o modelo de remuneração funcional. Este instrumento demonstra ser o que melhor atende as características e necessidades das organizações públicas.

Entretanto, não se podem ignorar as mudanças aceleradas na tecnologia, na economia, na gestão, além da crescente demanda da sociedade por bens e serviços públicos que impactam fortemente na organização do Estado.

Neste ambiente, a Administração Pública deve buscar uma abordagem moderna para o sistema de remuneração funcional que permita maior flexibilidade e agilidade para adaptar às demandas sociais, bem como conciliar as expectativas da organização às expectativas dos servidores.

Cabe destacar que o modelo aplicado isoladamente tende a torna-se anacrônico uma vez que impõem barreiras ao processo de mudança, assim deve ser associado a outras formas de remuneração, a exemplo, da remuneração variável.

3.2 Tendências em Sistema Remuneratório

As novas demandas do mundo competitivo e as mudanças ambientais têm exigido transformações na estrutura organizacional, no processo de produção, na organização do trabalho e conseqüentemente a definição de um novo perfil profissional. A organização deseja profissionais que demonstrem alta capacidade de aprendizagem, comprometimento com resultados, que saibam trabalhar em equipe, tenham visão sistêmica, se adaptem a novos contextos e desafios entre outras características.

Essas transformações ensejaram na reflexão das práticas de Recursos Humanos, uma vez que as formas tradicionais pareciam não ser mais suficientes, exigindo uma nova configuração do sistema remuneratório para recompensar o novo profissional.

Neste contexto, destaca-se a tendência da remuneração estratégica que segundo Wood Jr e Picarelli Filho (2004) consiste na combinação equilibrada de diferentes formas de remuneração alinhada às estratégias organizacionais, classificando-a em três grupos: remuneração fixa, remuneração por desempenho e formas especiais de recompensa.

Para os autores a remuneração fixa é a base do sistema de remuneração, sendo composta pela remuneração funcional ou tradicional e pela remuneração por habilidade, por competências, pelo salário indireto e a previdência complementar.

A remuneração por desempenho, também denominada de remuneração variável, tem por objetivo principal vincular a remuneração ao desempenho, criando mecanismo de incentivo que leve o profissional a extrapolar seus níveis de desempenho habitual. Por fim, as formas especiais de recompensa compostas por alternativas criativas que incluem prêmios, gratificações e outras formas especiais de reconhecimento.

O sistema de remuneração estratégica leva em consideração o contexto organizacional, incluindo a estratégia, a estrutura organizacional e o estilo de gestão para determinar a escolha, o peso e valor de cada componente, pois as empresas não são iguais cada qual tem sua especificidade o que confere sistemas

remuneratórios diferenciados. Porém, a flexibilidade é fundamental visando permitir mudanças com vistas a atender novas exigências e estratégias.

Os autores enfatizam que na construção de um sistema de remuneração estratégica é fundamental que sejam observados os seguintes aspectos, os quais consideram essenciais: a) realizar diagnóstico da organização; b) conhecer e saber aplicar as várias formas e alternativas de remuneração; c) definir o sistema determinando os seus componentes; e d) garantir transparência na implantação do sistema.

Pontes (2002) faz outra conceituação para remuneração variável, para ele os colaboradores são remunerados por parcela fixa, de acordo com a estrutura salarial, e parte variável. Para esta, o autor cita três principais formas de estabelecer o ganho variável, quais sejam: a participação em programas de sugestão, a participação acionária e a participação nos lucros e resultados.

Destas modalidades de remuneração, o autor concede maior ênfase na participação nos lucros e resultados, ao destacar que é “a forma mais simples de melhoria da competitividade da empresa e como forma adicional de remuneração” este modelo vem sendo utilizado também por organizações públicas, em especial, aquelas da Administração Indireta.

Outra tendência citada por autores como Hipólito (2001), Dutra (2002), Resende (2002) e Rabelo-Santos (2004) refere-se à alternativa ao sistema de remuneração fixa baseado no cargo, como forma de aperfeiçoar e atualizar este modelo, denominada de remuneração por competências. Essa modalidade tem por fundamento remunerar o colaborador de acordo com a sua capacidade de agregar valor à organização, assim o foco é no indivíduo vinculando o valor da remuneração ao nível de contribuição do colaborador.

Contudo, para remunerar com base em competências é preciso identificar as competências de cada cargo em seus diversos níveis de complexidade e o salário será definido de acordo com o peso e importância das competências. Na identificação das competências é fundamental que elas estejam alinhadas com as estratégias e competências essenciais da organização e com a dinâmica das carreiras para atender as constantes mudanças impostas pelo mercado.

Qualquer que seja o modelo de remuneração utilizado em uma organização deve-se preocupar com as características, necessidades, cultura e realidade da organização, além de ter como lastro um referencial teórico que sustente o modelo, só assim, será possível ter um sistema remuneratório eficaz que atenda à necessidade da organização e os interesses dos colaboradores e dos clientes/cidadão.

3.3 Sistema Remuneratório na Administração Pública Federal

3.3.1 Evolução histórica e as bases conceituais para construção de planos de cargos

Para uma melhor compreensão é necessário demonstrar a evolução histórica e as bases conceituais na constituição dos planos de cargos e em seguida descrever a prática atual no processo remuneratório na Administração Pública Federal e descrever os históricos da Carreira do Seguro Social e do PGPE.

Com referência às bases conceituais, os planos de classificação de cargos e a organização de carreiras na administração pública federal sempre foram pautados por instrumentos legais (constitucionais e infraconstitucionais), norteados, especialmente, pelos princípios da legalidade e impessoalidade.

Segundo Santos (1996), a utilização de técnicas de classificação e avaliação de cargos na administração pública federal pode ser descrita em quatro fases nas quais ocorreram a elaboração e a implementação dos planos de cargos e carreiras: embrionária, da maturação, da consolidação e da flexibilização.

A fase embrionária tem início no século XX e vai até a edição da Lei nº 284, de 1936, neste período a preocupação maior era organizar os cargos com suas retribuições, sendo esparsas as tentativas de estruturar o serviço público com a organização de cargos.

Vale ressaltar que foi um período rico em discussões conceituais e proposições, porém não implantadas, destacando as seguintes iniciativas:

- a) classificação dos funcionários em quatro categorias básicas;

- b) proposição de regras para classificação e uniformização de nomenclaturas dos cargos públicos;
- c) igualdade de vencimentos em uma mesma categoria de funcionários;
- d) estudo para reclassificação de cargos e fixação de vencimentos (Decreto nº 3.990/1920); e
- e) tratamento isonômico com base nas atribuições de cargos.

A fase da maturação foi o marco do primeiro passo para o Plano de Classificação de Cargos do Governo Federal, com a publicação da Lei nº 284, de outubro de 1936, tendo vigência até 1960. A lei não aprofundou os aspectos conceituais, a grande preocupação era eliminar as disparidades salariais existentes no funcionalismo, propondo o ajuste das remunerações, ficando conhecida como Lei de Reajustamento. Em relação à classificação de cargos limitou-se estabelecer um princípio geral de formação de carreiras, baseando na descrição da natureza das atribuições dos cargos, sem preocupar com nível de complexidade e responsabilidade.

A fase da consolidação teve início com a aprovação Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 que instituiu o segundo Estatuto dos Servidores Públicos, definindo a necessidade de propor uma classificação de cargos com base nas atribuições e responsabilidades, estabelecendo, ainda, parâmetros para a isonomia remuneratória, nos casos de cargos isolados de funções e responsabilidades iguais na mesma localidade, de carreiras cujos requisitos de formação para ingresso fossem iguais, de cargos científicos ou técnico-científico.

Deste mandamento resultou o Plano de Classificação de Cargos instituído pela Lei nº 3.780, 12 de julho de 1960, que estabeleceu um amplo e complexo sistema de classificação de cargos, com diretrizes gerais e elementos para descrição das atribuições e responsabilidades do cargo, bem como outras características especiais, qualificação, formas de recrutamento e linhas para promoção e para acesso.

Cabe destacar que diante da demora na aprovação do novo Plano de Classificação de Cargos, resultado da Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, como

medida paliativa, em 1956 foi publicada a Lei nº 2.745 que tratava apenas dos padrões de vencimento e referências salariais.

A fase da flexibilização foi marcada pela necessidade de revisar a legislação e as normas aplicadas ao pessoal do serviço público civil, em cumprimento ao disposto no art. 94 do Decreto-Lei nº 200, 25 de fevereiro de 1967, que resultou na instituição do Plano de Classificação de Cargos – PCC, com a aprovação da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970.

O PCC foi idealizado para ser o plano único de cargos da administração pública federal, incluindo os três poderes e os Tribunais de Contas da União e do Distrito Federal. Sua implantação ocorreu de forma gradativa, por órgão, mediante o cumprimento de requisitos previamente definidos.

Em sua essência, o plano buscava a simplificação que permitisse uma classificação mais flexível dos cargos, assim, inicialmente, foram definidos dez grupos ocupacionais amplos, constituindo de forma sucinta os cargos integrantes a estes grupos, observando a correlação de afinidade, natureza dos trabalhos ou nível de conhecimentos aplicável.

Outra característica importante do plano refere-se ao art. 6º que permitiu a ascensão como forma de provimento derivado a cargos efetivos, estabeleceu a progressão funcional como modalidade e desenvolvimento no plano, estes instrumentos seriam associados a um sistema de treinamento e qualificação.

Na determinação da remuneração dos cargos optou-se por fixar os valores para cada grupamento de categorias funcionais observando a formação profissional exigida em cada categoria e ponderação de fatores relacionados a condições de trabalho ou tempo de serviço.

Indo contra a própria concepção de ser o plano único da Administração Pública e valendo da flexibilização apregoada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, as autarquias e fundações passaram a ter seus próprios planos de cargos sujeitos a legislação específica, tendo ainda como respaldo a volta do regime celetista em 1974.

Notadamente a partir de 1985, os novos planos de cargos e de carreiras começam a surgir dos cargos e categorias existentes no PCC, como reação às limitações impostas por ele próprio, em especial com relação aos requisitos de ingresso, ao desenvolvimento no plano e dificuldade de recrutamento e de reter os servidores e em face da política remuneratória aplicada a época, que não fazia distinção da natureza do cargo ou área de atuação.

Com a edição da Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006 os cargos do PCC passaram a integrar o PGPE, composto por cargos efetivos de nível superior, intermediário e auxiliar voltados ao exercício de atividades técnicas, técnico-administrativas e de suporte no âmbito dos órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional. Esse tema, por tratar do objeto de estudo desta pesquisa será detalhado em capítulo específico.

3.3.2 Sistema remuneratório dos servidores públicos

Ao analisar a evolução histórica dos planos de cargos no Setor Público fica evidente que as questões relacionadas ao sistema remuneratório estiveram sempre presentes na discussão do plano de classificação de cargos e, em algumas situações, foram tratadas como prioritárias, a exemplo da Lei de Reajustamento, de 1936, onde se buscou solucionar as diferenciações salariais da época.

Mantendo a tendência de vincular a remuneração ao cargo, o art. 39 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988 – CF, disciplina que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão instituir o regime jurídico e os planos de carreiras dos respectivos servidores. Estabelece ainda critérios, vinculados ao cargo, para definição dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório, devendo ser observados: a) a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos; b) os requisitos para a investidura no cargo; e c) as outras peculiaridades dos cargos.

O conceito de cargo público está definido art. 2º da Lei nº 8.112, 11 de dezembro de 1990, como sendo “o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser acometidas a um servidor”.

Devem ser criados por lei podendo ter caráter efetivo ou em comissão e são remunerados na forma de vencimento, em valor fixado por lei.

Para a perfeita compreensão do assunto é preciso que se faça uma importante diferenciação entre os termos ‘vencimento básico ou vencimento’; ‘vencimentos’ e ‘remuneração’, para tanto, a Lei nº 8.852, de 04 de fevereiro de 1994, estabelece os seguintes conceitos:

a) Vencimento básico ou vencimento: é a retribuição devida ao servidor pelo efetivo exercício do cargo efetivo;

b) Vencimentos: é a soma do vencimento básico com as vantagens fixas do cargo; e

c) Remuneração: é a soma dos vencimentos com adicionais de caráter individual e demais vantagens, ou seja, retribuição composta de uma parte fixa e outra variável que depende de condições especiais da prestação do serviço, da produtividade ou outros aspectos definidos no estatuto do servidor.

Diante dessas conceituações e resguardadas as especificidades do setor público, principalmente no aspecto da diversidade que compõe a parcela variável (gratificações, adicionais, indenizações e outras vantagens), pode-se afirmar que a sistemática adotada assemelha-se à descrição teórica da remuneração variável, porém com maior ênfase para a retribuição do cargo ao mencionar conceitos de vencimento básico e vencimentos.

Outra sistemática adotada foi introduzida pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, ao utilizar a expressão “subsídio” para remunerar algumas categorias de agentes públicos, substituindo a palavra remuneração ou vencimento, para designar o valor pago em parcela única pelo Estado a determinadas categorias de agentes públicos. Esta sistemática compara-se ao modelo da remuneração funcional, baseado exclusivamente no cargo.

A própria Constituição Federal estabeleceu quais os agentes públicos que deverão receber por meio de subsídios, a exemplo, no Poder Executivo, dos integrantes da Advocacia Geral da União, os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, os Defensores Públicos e os servidores públicos policiais.

Hoje, portanto, existem duas sistemáticas de retribuição aos servidores, incluindo aposentados e pensionistas, a remuneração variável que composta da parcela fixa relacionada ao cargo (vencimento básicos e vencimentos) e da parcela variável e a sistemática denominada de subsídio, caracterizada pelo fato de se revestir numa parcela única.

Em qualquer dos sistemas a fixação ou alteração dos valores de remuneração ou subsídios somente poderão ser feitas por lei específica e desde que tenha previsão orçamentária para tais despesas, nos termos do inciso X do art. 37 da CF.

Além da forma de retribuição, a CF estabelece que os ocupantes de cargos públicos estejam sujeitos ao teto salarial, nos termos do inciso XI do art. 37, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, sendo que a remuneração e o subsídio não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Assim, ficam demonstradas as sistemáticas de pagamento adotado pelo Governo Federal, tendo como ordenamento jurídico a CF que estabeleceu os conceitos gerais regulamentados por leis infraconstitucionais.

Atualmente a Administração Pública Federal utiliza-se da prática de negociação como instrumento para discussão e definição dos valores remuneratórios. Para tanto, foi instituída a Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP, em 2003, representada pela bancada do governo e bancada sindical. Destaca-se dentre as diversas temáticas abordadas pela MNNP a política salarial, que tem demonstrado prioridade e avanço nas negociações formalizadas por meio de assinatura de termos de compromisso.

Além desse instrumento, cabe ressaltar que não foram localizados normativos ou orientações que regulem acerca de princípios, diretrizes, procedimentos ou regras que tratem da elaboração de planos de cargos ou de carreira e da construção de sistemas remuneratórios para servidores do Poder Executivo Federal. Essa prática evidencia a existência de uma lacuna com referência ao relacionamento entre a estruturação de cargos e a remuneratória,

considerando os vários aspectos metodológicos envolvidos no mapeamento do processo de elaboração de um plano de cargo, carreira e remuneração.

Essa lacuna demonstra a fragilidade da estrutura remuneratória do setor público federal, apresentando diversas distorções, tais como:

- a) a remuneração é composta por várias parcelas;
- b) a amplitude entre os níveis de vencimento básico é bastante estreita, desestimulando o desenvolvimento do servidor na carreira;
- c) gratificações com participação percentual elevada na composição da remuneração, a exemplo da Gratificação por Atividade Executiva – GAE, que corresponde 160% do vencimento básico;
- d) concessão de gratificações como critério para aumento salarial;
- e) falta de regulamentação para pagamento de gratificação por desempenho, limitando a concessão em percentual inferior ao permitido; e
- f) estruturas remuneratórias diferenciadas para cargos que possuem atribuições semelhantes, mas pertencem a carreiras distintas.

Apesar da ausência de tais normativos e visando minimizar as distorções citadas, destaca-se a seguir algumas tendências e ações em curso por parte da Secretaria de Recursos Humanos – SRH, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão competente para elaboração de normas e definições de procedimentos na área de recursos humanos da Administração Pública Federal (informações extraídas da apresentação sobre Gestão de Recursos Humanos em 16/10/08 SRH/MP):

- a) reorganização e simplificação das estruturas remuneratórias com incorporações de gratificações;
- b) resgate histórico do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo;
- c) criação de carreiras e cargos transversais;
- d) incentivo à titulação e à qualificação;

- e) elevação do valor de vencimento básico para patamares superiores ao salário mínimo;
- f) redução das parcelas que compõem as tabelas remuneratórias; e
- g) modernização de atribuições com a criação de cargos mais gerais.

3.3.3 Histórico da Carreira do Seguro Social do Instituto Nacional do Seguro Social

Este tópico aborda a evolução histórica da Carreira do Seguro Social do INSS - CSS, desde a sua criação até as últimas alterações ocorridas com a conversão da Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008, na Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

A Lei nº. 10.335, de 26 de dezembro de 2001, estruturou a Carreira do Seguro Social do INSS e vale destacar as principais características desta carreira:

- a) a carreira foi composta por cargos efetivos integrantes do quadro de pessoal do INSS, mediante o enquadramento de cargos do PCC na nova tabela de cargos;
- b) o ingresso na nova carreira ocorreu mediante opção irretratável dos servidores. A não opção implicou na manutenção do servidor em um quadro suplementar em extinção;
- c) para o desenvolvimento do servidor na carreira utilizaram-se os mesmos instrumentos do PCC (progressão funcional e promoção) e estabeleceu-se que os requisitos e condições seriam fixados em regulamento próprio, devendo ser considerados os resultados avaliação de desempenho individual;
- d) a tabela de vencimento foi composta por quatro classes, para cada classe foram definidos determinados números de padrões, no total de vinte, e a cada padrão correspondendo a um valor de vencimento, seguindo a mesma lógica do PCC, alterando apenas a denominação das classes;

e) a partir dessa concepção de tabela de vencimento estabeleceram-se os novos valores para os cargos de nível superior, intermediário e auxiliar, com vigência a partir de 1º de fevereiro de 2002;

f) foi instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade Previdenciária – GDAP, como instrumento de incentivo à produtividade, sendo avaliado o desempenho institucional e coletivo. A GDAP ficou limitada no máximo em cem pontos e no mínimo em trinta pontos por servidor, correspondendo cada ponto ao respectivo nível do cargo, ou seja, para o nível superior o valor do ponto era de R\$ 5,08, para o nível intermediário de R\$ 1,82 e de R\$ 1,00 para o nível auxiliar;

g) ficou estabelecido que, enquanto não fosse editado o ato definindo os critérios para concessão da GDAP, os servidores receberiam o valor correspondente a sessenta pontos; e

h) os cargos da carreira seriam extintos ao se tornarem vagos, em caso de exoneração, aposentadoria, falecimento entre outras modalidades de vacância.

A Lei nº. 10.667, de 14 de maio de 2003, em seu art. 5º, criou 3.800 cargos efetivos no quadro de pessoal do INSS, na Carreira Previdenciária, sendo 1.525 de Analista Previdenciário, de nível superior, e 2.275 de Técnico Previdenciário, de nível médio, definindo as principais atribuições para os referidos cargos.

A Lei nº. 10.698, de 2 de julho de 2003, instituiu a Vantagem Pecuniária Individual - VPI, a partir de 1º de maio de 2003, para os servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, no valor de R\$ 59,87.

Após dois anos, a Carreira Previdenciária foi reestruturada com a instituição da Carreira do Seguro Social, por meio da Lei nº. 10.885, de 1º de abril de 2004, que fixou os respectivos vencimentos e vantagens e dispôs sobre a transposição, para esta carreira, dos cargos efetivos (vagos e ocupados). A seguir relacionam-se as alterações introduzidas por esta reestruturação:

a) a carreira foi composta pelos cargos efetivos integrantes da Carreira Previdenciária, do PCC e por planos correlatos lotados no INSS em 30 de novembro de 2003, sendo excetuados os cargos de Supervisor Médico Pericial, Auditor-Fiscal da Previdência Social e Procurador Federal, que posteriormente foram enquadrados em carreiras específicas;

b) para o enquadramento dos cargos deveriam ser observados as atribuições, os requisitos de formação profissional e posição do servidor na tabela remuneratória de correlação;

c) o ingresso na nova carreira ocorreu mediante opção irretratável dos servidores. O servidor que não manifestou opção passou a integrar o quadro em extinção, continuando a ser remunerado de acordo com a carreira ou o plano a que pertencia;

d) implementação progressiva dos novos valores de vencimento em quatro períodos: dezembro/2003, setembro/2004, maio/2005 e dezembro/2005;

e) renúncia de valores incorporados à remuneração por decisão judicial ou administrativa, referentes ao adiantamento pecuniário de que trata o art. 8º da Lei nº. 7.686/1988;

f) estabelecimento de critérios para o ingresso nos cargos: realização de concurso público de provas ou provas e título, podendo ser por área de especialização e ter mais de uma fase, enquadramento no padrão inicial da classe inicial, exigência do curso superior ou médio, conforme o cargo, possibilidade de ser submetido a curso de formação;

g) previsão de reclassificação dos cargos com o intuito de unificar, em cargos de mesma denominação e nível de escolaridade, dos cargos de denominação distintas, oriundos da Carreira Previdenciária, do PCC e dos planos correlatos, cujas atribuições, requisitos de qualificação, escolaridade, habilitação profissional ou especialização exigidos para ingresso sejam idênticos ou essencialmente iguais aos cargos de destino;

h) manutenção dos institutos da progressão funcional e promoção para o desenvolvimento do servidor na carreira, acrescentando alguns critérios como

avaliação por mérito e participação em cursos de aperfeiçoamento. A lei determinou que até a regulamentação fossem utilizadas as normas aplicáveis aos servidores do PCC;

i) criação da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS, no valor máximo de R\$ 513,00 para cargo de nível superior, de R\$ 184,00 para nível intermediário e R\$ 101,00 para nível auxiliar. Na composição destes valores 40% visava aferir o desempenho institucional e 60% o desempenho individual do servidor no exercício do cargo efetivo;

j) até a regulamentação dos procedimentos e critérios para a concessão da GDASS ficou estabelecido o valor correspondente a 60% (sessenta por cento) do valor máximo;

k) como forma de manter o servidor no INSS, estabeleceu-se critérios restritivos para o recebimento da GDASS em situações que o servidor não se encontrasse em efetivo exercício das atribuições do cargo no INSS;

l) descrição das parcelas que compõem a remuneração dos servidores integrantes da carreira, quais sejam: vencimento básico, GAE (correspondendo ao valor de 160% sobre o vencimento básico), GDASS e VPI; e

m) os cargos vagos da Carreira Previdenciária e demais foram transformados em cargos de Analista Previdenciário e Técnico Previdenciário.

A Lei nº. 10.855, de 1º de abril de 2004 tornou referência para criação da Carreira do Seguro Social, a partir de então, outras alterações foram encapadas à carreira como a Lei nº. 10.997, de 15 de dezembro de 2004, que:

a) Criou a gratificação fixa denominada de Gratificação Específica do Seguro Social – GESS, com efeitos financeiros retroativos a 1º de maio de 2004, no valor de R\$ 184,00, devido aos integrantes da Carreira do Seguro Social, extensiva aos aposentados e pensionistas;

b) Alterou a composição da GDASS, deixando de avaliar o desempenho individual para avaliar o desempenho coletivo no mesmo percentual de 60% do valor total da gratificação.

A Lei nº. 11.302, de 10 de maio de 2006, alterou os valores máximos da GDASS, retroativos a 1º de janeiro de 2006, para R\$ 765,00 referente ao nível superior, para R\$ 350,00 referente ao nível médio e para R\$ 250,00 referente ao nível auxiliar. Alterou ainda o valor da GESS de R\$ 184,00 para R\$ 238,00, a contar de 1º de janeiro de 2006.

A Lei nº. 11.501, de 11 de julho de 2007, alterou alguns dispositivos da Lei nº. 10.855/2004 que passaram a vigorar com as seguintes alterações:

a) os cargos efetivos de nível auxiliar e intermediário cujas atribuições, requisitos de qualificação, escolaridade, habilitação profissional ou especialização exigidos para ingresso sejam idênticos ou essencialmente iguais foram agrupados em cargos de mesma denominação e atribuições gerais;

b) o agrupamento de cargos fez com que 04 cargos de nível auxiliar passassem a ter a denominação de Auxiliar de Serviços Diversos e 18 cargos de nível intermediários fossem agrupados em apenas três cargos denominados de Agente de Serviços Diversos, Técnico de Serviços Diversos e Técnico do Seguro Social;

c) estabeleceu-se critérios para o desenvolvimento do servidor na carreira, como o interstício de 18 meses de efetivo exercício, avaliação de desempenho individual com no mínimo de 70% do limite máximo de pontuação, participação em eventos de capacitação deixando para regulamentação posterior normalizar a operacionalização destes critérios;

d) a GDASS passa a ser paga observando o limite máximo de 100 pontos e no mínimo de 30 pontos por servidor, correspondendo cada ponto a seu respectivos níveis e classes das tabelas de vencimento. A pontuação ficou distribuída em até 20 pontos em razão dos resultados da avaliação de desempenho individual e até 80 pontos obtidos na avaliação de desempenho institucional. Até a regulamentação da GDASS o servidor receberá o valor correspondente a 80 pontos;

e) com a nova sistemática de cálculo, a GDASS, em sua pontuação mínima e máxima, corresponde aos seguintes valores, conforme os níveis e classes:

nível auxiliar de R\$ 300,00 até R\$ 400,00; nível intermediário de R\$ 880,00 até R\$ 1.100,00; nível superior de R\$ 1.120,00 até 1.400,00;

f) alterou-se a nomenclatura do cargo de Analista Previdenciário para Analista do Seguro Social;

g) transformaram-se os cargos vagos de nível superior e nível intermediário da Carreira Previdenciária do PCC e demais planos correlatos do quadro de pessoal do INSS em cargos de Analista do Seguro Social e de Assistente Técnico do Seguro Social;

h) vedou-se a redistribuição dos servidores da carreira para outros órgãos, bem como a redistribuição de cargos para o INSS;

i) aumento dos valores das tabelas de vencimentos para todos os níveis, a partir de 1º de julho de 2008; e

j) extinguiu-se a GESS a partir de 1º de julho de 2008;

A última alteração da carreira ocorreu recentemente por meio da Medida Provisória nº. 441, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº. 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que introduziu as seguintes alterações:

a) aumento nas tabelas de vencimentos para todos os níveis, em dois movimentos, 1º de julho de 2008 e 1º de julho de 2009;

b) a partir de 1º de julho de 2009, a tabela remuneratória passa a ser composta pelas seguintes parcelas: Vencimento Básico, GAE e GDASS;

c) aumento do valor do ponto da GDASS com efeitos financeiros parcelados em seis vezes, sendo a primeira parcela a partir de 1º de junho de 2008 e a última em 1º de julho de 2011;

d) a GDASS, em sua pontuação máxima (100 pontos) na última classe e padrão dos cargos, correspondem aos seguintes valores para a primeira e última parcelas:

Quadro 3 – Demonstrativo de Valores da GDASS

Cargos (Na última classe e padrão)	GDASS em R\$ (100 pontos) A partir de 1/6/2008	GDASS em R\$ (100 pontos) A partir de 1/7/2011
Superior	3.312,00	7.023,00
Intermediário	2.327,00	4.869,00
Auxiliar	563,00	772,00

Fonte: Lei n. 11.970, de 13 de fevereiro de 2009

e) alteração dos pontos da GDASS aos aposentados e pensionistas de 30 para 50 pontos a partir de 1º de julho de 2009; e

f) fixou-se a jornada de trabalho de 40 horas semanais aos servidores da carreira e facultou a mudança da jornada para 30 horas com redução proporcional da remuneração.

3.3.4 Histórico do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo Federal

Em contraponto à Carreira do Seguro Social tem-se o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo Federal – PGPE, que sucedeu o Plano de Classificação de Cargos – PCC, e para que seja possível a comparação entre os dois é preciso levantar as alterações ocorridas no PCC no período de 1º de fevereiro de 2002, início da Carreira do INSS, a 1º de julho de 2006, data de criação do PGPE.

Neste sentido, no período citado, destacam as seguintes alterações ocorridas no PCC:

a) a Lei nº. 10.404, de 9 de janeiro de 2002, criou a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa – GDATA, a partir de 1º de fevereiro de 2002, como instrumento de incentivo à produtividade, sendo avaliado o desempenho institucional e individual. A gratificação teve como limite máximo de 100 pontos e no mínimo de 10 pontos por servidor;

Para cada nível de cargo foi estabelecido o valor do ponto, assim para o nível superior um ponto correspondia a R\$ 5,04, para o nível médio R\$ 1,48 e para o

nível auxiliar R\$ 0,68. Até a regulamentação da GDATA o servidor perceberia o valor correspondente a 37,5 pontos.

b) a Lei nº. 10.698, de 2 de julho de 2003, instituiu a Vantagem Pecuniária Individual - VPI, a partir 1º de maio de 2003, para os servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, no valor de R\$ 59,87; e

c) a Lei nº. 10.971, de 25 de novembro de 2004, alterou o valor da GDATA, com efeitos retroativos a 1º de maio de 2004, o valor do ponto para cargo de nível superior ficou em R\$ 8,34, para o nível intermediário em R\$ 4,89 e para o nível auxiliar em R\$ 3,02. Até que fosse regulamentada, a GATA passou a ser paga no valor correspondente a 60 pontos.

A Medida Provisória nº. 304, de 29 de junho de 2006, convertida na Lei nº. 11.357, de 19 de outubro de 2006, traz significativas alterações ao PCC ao criar o PGPE, compostos por cargos efetivos de nível superior, intermediários e auxiliar do PCC, a seguir destacam-se tais alterações:

a) os cargos de provimento efetivo estão voltados para o exercício de atividades técnicas, técnico-administrativos e de suporte no âmbito dos órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional;

b) definiu-se como atribuições comuns aos cargos a implementação e execução de planos, programas e projetos no âmbito dos respectivos órgãos e entidades e as atribuições específicas seriam estabelecidas em ato do Poder Executivo;

c) reclassificação dos cargos mediante:

- Unificação em cargo de mesma denominação e nível de escolaridade, dos cargos de denominações distintas, cujas atribuições, requisitos de qualificação, escolaridade, habilitação profissional ou especialização exigidos para ingresso sejam idênticos ou essencialmente iguais aos cargos de destinos.

- Transposição aos respectivos cargos e inclusão dos servidores no novo cargo.

d) os servidores foram enquadrados automaticamente no PGPE, salvo manifestação do servidor em permanecer no PCC;

e) estabeleceu-se nova estrutura de classe e padrões com os mesmos quantitativos do PCC e uma tabela de correlação para permitir o enquadramento dos servidores do PCC nas classes e padrões do PGPE;

f) alteração dos valores dos vencimentos básicos a contar de 1º de julho de 2006;

g) os cargos vagos do PCC foram transpostos para o PGPE, observando o respectivo nível e requisitos de ingresso;

h) Estabeleceram-se os seguintes requisitos de ingresso no Plano:

- Ingresso mediante aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos no primeiro padrão de vencimento da classe inicial do respectivo cargo. Podendo ser realizado em uma ou mais fases, incluindo o curso de formação.
- Os concursos poderão ser realizados por áreas de especialização referentes à área de formação do candidato.
- Curso de graduação em nível superior e habilitação legal específica, se for o caso.
- Certificado de conclusão do ensino médio ou equivalente e habilitação legal específica, se for o caso, para o cargo de nível intermediário.
- Certificado de conclusão do ensino fundamental ou equivalente para o cargo de nível auxiliar.

i) o desenvolvimento do servidor no Plano mediante progressão funcional e promoção, a exemplo do PCC, conforme regulamentação posterior. Sendo estabelecidos alguns requisitos como:

- Interstício mínimo de um ano entre cada progressão (mudança de padrão).
- Para promoção (mudança de classe) o servidor deverá ter experiência mínima no campo de atuação do respectivo cargo.
- Obrigatoriedade da avaliação de desempenho.
- Possuir certificação em eventos de capacitação e qualificação profissional no campo de atuação do cargo.
- Quantitativo de vagas por classe, sendo que nenhuma classe terá mais de 40% ou menos de 20% do total de vagas.

j) enquanto não forem regulamentadas as progressões e promoções serão concedidas observando os mesmos critérios utilizados no PCC;

k) criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa e de Suporte – GDPGTAS, para os servidores quando lotados e em exercício das atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo nos órgãos entidades da administração pública federal em função do desempenho individual do servidor e do alcance de metas de desempenho institucional;

l) a GDPGTAS foi estabelecida em valor fixo para cada classe de cargo de cargo de nível superior, intermediário e auxiliar, com vigência a partir de 1º de julho de 2006, conforme a seguir discriminado:

Quadro 4 – Demonstrativo de Valores da GDPGTAS

Classe	Nível Superior	Nível Intermediário	Nível Auxiliar
Especial	1.330,00	836,00	418,00
C	1.276,80	760,00	410,40
B	1.230,80	737,20	399,00
A	1.216,00	722,00	383,80

Fonte: Lei n. 11.357, de 19 de outubro de 2006

m) a GDPGTAS ficou limitada em até 40% do valor máximo ao desempenho do servidor e em até 60% em função do desempenho institucional no alcance das metas institucionais; e

n) até a regulamentação da GDPGTAS ficou estabelecido o valor correspondente a 80% de seu valor máximo, observando a classe do servidor no respectivo cargo.

o) definição das parcelas que compõem a remuneração, quais sejam: VB, GAE (correspondendo ao valor de 160% sobre o vencimento básico), GDPGTAS e VPI no valor de R\$ 59,87.

A Lei nº. 11.784, de 22 de setembro de 2008, alterou a estrutura remuneratória do PGPE ao estabelecer:

a) implantação progressiva de valores de vencimento básico em 05 períodos: março/2008, janeiro/2009, julho/2009, julho/2010 e julho/2011;

b) alteração dos valores da GDPGTAS para todos os níveis de cargo, a partir de 1º de fevereiro de 2007;

c) alteração dos valores da GDPGTAS para os cargos de nível superior, a partir de 1º de março de 2008;

d) extinção da GDPGTAS a partir de 1º de janeiro de 2009;

e) instituição, a partir de 1º de janeiro de 2009, da Gratificação de Desempenho do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – GDPGPE, sendo paga observando o limite máximo de 100 pontos e o mínimo de 30 pontos por servidor, correspondendo cada ponto, em seus respectivos nível, classe e padrão das tabelas de vencimento;

f) a pontuação foi distribuída em até 20 pontos em função dos resultados obtidos na avaliação de desempenho individual e até 80 pontos em função dos resultados obtidos na avaliação de desempenho institucional;

g) definição da tabela de valor do ponto da GDPGPE com efeitos financeiros parcelados em quatro vezes, sendo a primeira parcela a partir de 1º de janeiro de 2009 e a última em 1º de julho de 2011;

h) até a regulamentação da GDPGPE, ficou estabelecido o valor correspondente a 80% de seu valor máximo, observando a classe e padrão do servidor no respectivo cargo; e

i) incorporação da GAE ao vencimento básico e extinção da VPI a partir de 1º de janeiro de 2009.

Recentemente, o PGPE sofreu alterações por meio da Medida Provisória nº. 441, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº. 11.907, de 02 de fevereiro de 2009, que introduziu as seguintes modificações:

a) Criação dos seguintes cargos, com atribuições generalistas, no quadro de pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, podendo ser redistribuídos para órgãos e entidades abrangidos pelo PGPE:

- 2.795 cargos de Analista Técnico-Administrativo, de nível superior.
- 350 cargos de Analista em Tecnologia da Informação, de nível superior.
- 3.600 cargo de Assistente Técnico-Administrativo, de nível intermediário.

b) Criação dos seguintes cargos, com atribuições generalistas, no quadro de pessoal da Fundação Nacional do Índio:

- 600 cargos de Indigenistas Especializado, nível superior.
- 1.800 cargos de Agente em Indigenismo, nível intermediário.
- 700 cargos de Auxiliar em Indigenismo, nível auxiliar.

4. METODOLOGIA

A seguir são definidos os aspectos metodológicos adotados no presente estudo, sendo expostos à caracterização da pesquisa, a descrição da população, o instrumento de pesquisa e os procedimentos para coleta, processamento e análise de dados.

4.1 Caracterização da Pesquisa

Valendo da classificação proposta por Vergara (2000) e tendo em vista os fins a que se propôs a presente pesquisa, é possível classificá-la como:

a) exploratória: pois há pouco conhecimento sobre o tema investigado e não se identificou estudos que possam nortear a política remuneratória no Setor Público;

b) descritiva: por envolver a interpretação, classificação e descrição de dados levantados junto aos servidores envolvidos na definição das estruturas remuneratória na Administração Pública Federal.

Em relação aos meios de investigação da pesquisa foram utilizados os seguintes instrumentos que embasaram o referencial teórico:

a) pesquisa de Campo por meio de entrevistas junto aos servidores ocupantes de cargos em comissão e dirigentes sindicais representantes dos servidores do INSS e dos servidores abarcados pelo PGPE;

b) investigação documental em regulamentos, documentos, legislações, comunicados internos e externos de órgãos públicos; e

c) pesquisa bibliográfica em material publicado em livros, artigos, periódicos, dissertação de mestrado e redes eletrônicas.

4.2 Descrição do Universo

O Universo da pesquisa está representado pelos atores envolvidos nas negociações que resultaram nas estruturas remuneratórias vigentes do PGPE e da Carreira do Seguro Social do INSS, assim qualificados:

a) Servidores ocupantes de cargos comissionados que atuam em áreas estratégicas de negociação coletiva (Coordenador-Geral de Negociação e Relações Sindicais) e de estruturação de cargos e carreiras (Coordenadora-Geral de Carreiras e Análise do Perfil da Força de Trabalho) da Secretária de Recursos Humanos – SRH/MP, órgão responsável pela gestão de recursos humanos da Administração Pública Federal.

b) Dirigentes sindicais representantes dos servidores nas negociações junto à SRH/MP, em especial, a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF, representando os servidores do PGPE, e a Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social - FENASPS, representando os servidores da Carreira do Seguro Social do INSS.

c) Servidora indicado pelo Governo Federal como representante do INSS na negociação da Carreira do Seguro Social.

4.3 Instrumento de Pesquisa

A entrevista estruturada foi utilizada como instrumento de pesquisa com os objetivos de obter dados sobre os fatos investigados, de averiguar tais fatos e de obter as compreensões, percepções e opiniões dos entrevistados.

Foram estabelecidos quatro roteiros de entrevistas com perguntas específicas relacionadas à área de atuação dos entrevistados anteriormente mencionados, a fim de obter percepções mais aprofundadas a respeito de pontos mais complexos pertinentes ao problema pesquisado.

4.4 Procedimentos para coleta, processamento e análise de dados

A coleta, processamento e análise de dados foram realizados no período de dezembro de 2008 a março de 2009, observando os seguintes procedimentos:

a) na investigação documental concentrou-se na coleta de dados em legislações específicas, consultando fontes como: Constituição Federal, leis ordinárias, decretos e medidas provisórias;

b) as entrevistas foram gravadas, transcritas, lidas e analisadas na íntegra. Num segundo momento, foram realizadas as releituras e identificadas às percepções comuns, diante de conteúdos afins. Para perguntas específicas, foram destacados os achados relevantes, levando em consideração a área de atuação do entrevistado; e

c) Fez-se um cotejamento entre os dados da investigação documental com as repostas das entrevistas, buscando responder ao objeto da pesquisa.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo, serão apresentados os principais resultados do estudo e as discussões, para tanto serão abordados a análise das entrevistas, a análise das tabelas remuneratórias e a relação entre os dados encontrados nas tabelas remuneratórias com outras fontes de informações.

5.1 Análise das Entrevistas

Na busca da melhor compreensão, a análise das respostas ocorreu separadamente para cada questão, considerando a especificidade de cada uma e estão descritas a seguir as percepções por conteúdos:

5.1.1 *Processo de Negociação*

Ao questionar como ocorreu o processo negocial que resultaram nas novas estruturas remuneratórias, observa-se que há um consenso de que a negociação deriva do poder de mobilização dos sindicatos e a pauta de reivindicação tem priorizado a questão salarial em detrimento à melhoria do serviço a ser prestado.

O poder de mobilização é materializado por paralisações das atividades dos servidores, mediante greves, e na capacidade dos dirigentes sindicais em aliar forças aos atores que possam fortalecer as negociações. Esta prática é visível inclusive no governo anterior.

Destaca-se ainda que, visando contemplar as demandas dos servidores públicos, representados pelas respectivas entidades sindicais, o atual Governo assumiu como plataforma de governo os seguintes compromissos: a) priorizar a revisão salarial; b) revisar a política remuneratória de aumento salarial por concessão de gratificações às carreiras típicas de Estado; c) recomposição da força de trabalho com a retomada da realização de concursos públicos.

O Governo Fernando Henrique [...] privilegia as chamadas carreiras típicas de Estado entrando a fiscalização, polícia, diplomacia [...] através da MP 275, que ele criava uma política de gratificação, por avaliação de produtividade [...] O Governo Lula, naquele período, têm 40 mil concursados, reabre a questão de demanda, retoma a discussão do nível intermediário [...]. Ele fica a mercê das associações e da pressão de vários

setores que tinham processo de negociação, via Congresso, via Parlamento, aí ele concede um monte de gratificações, para os fiscais do trabalho, da receita do pessoal do IBAMA [...], com isso os setores mais organizados na sociedade conseguiram fazer pressão e conseguem aumentos salariais relevantes. (Dirigente sindical da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF representando os servidores do PGPE)

A negociação na esfera da Administração Pública Federal, ela tem um caráter ainda muito, sindical, o movimento sindical, se organiza, apresenta uma pauta [...] a pauta vem sempre focada na melhoria salarial, sem estar focada na melhoria do serviço a ser prestado [...] é uma falta que nós temos, ainda. (Representante do governo da negociação coletiva)

Todas as negociações resultaram de longas e difíceis greves, como em 2001 criou a Carreira Previdenciária [...] posteriormente nas greves realizadas nos seis primeiros anos do governo Lula, conseguimos convencer o governo que se não houvesse uma negociação que avançasse no atendimento das reivindicações, a greve seria a única opção dos trabalhadores [...]. Esta aglutinação de forças muito próximas ao Presidente [...] quebrou a barreira e a resistência [...] tanto nas negociações técnicas jurídicas, quanto na liberação de recursos para Carreira parte fundamental para reestruturar a tabela salarial. (Dirigente sindical da Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social - FENASPS representando os servidores da Carreira do Seguro Social do INSS)

O governo reconhece que a implantação do processo de negociação é um marco histórico para o serviço público, tanto na solução de conflitos como na melhoria dos serviços prestados, mas admite que o instrumento, ainda, é frágil possibilitando que o objeto da negociação seja focado na questão salarial. Destaca que a negociação dever ser institucionalizada e contar com a participação de representante da sociedade civil evitando que os interesses sejam concentrados na Administração Pública e nas entidades sindicais.

[...] enquanto a gente não conseguir institucionalizar a negociação, criar um sistema de negociação permanente [...] que venha garantir o direito de negociação, regular o direito de greve, regular o processo negocia [...]. Temos que envolver nesse sistema de negociação permanente um terceiro ator [...] que é a representação da sociedade civil, na busca da qualidade. (Representante do governo da negociação coletiva)

5.1.2 Estruturas Remuneratórias

Pretendendo-se verificar os principais fatores considerados na concepção das estruturas remuneratórias, formulou-se a mesma questão para todos os entrevistados que apresentaram os seguintes fatores:

- a) a natureza, complexidade, grau de responsabilidade do cargo;
- b) requisitos de ingresso;
- b) a comparação entre os cargos ou as carreiras;
- c) histórico de remuneração do cargo ou da carreira;
- d) relevância do cargo ou da carreira para a política do governo;
- e) diminuição da diferença entre a menor e a maior remuneração;
- f) relevância dos serviços à população;
- g) conhecimentos técnicos para exercer as atribuições do cargo, no caso da Carreira do Seguro Social;
- h) correlação de forças entre o movimento sindical e a administração pública;
- i) interesse no fortalecimento da função de concessão de serviços previdenciário;
- j) relevância na função de distribuição de renda com recursos da União;
- k) para a tabela do PGPE utilizou-se como referência a tabela do Plano Especial de Cargos do Ministério da Cultura que foi uma proposta da CONDSEF; e.
- l) Comparação com tabelas remuneratórias de outros planos e de carreiras.

Nós estamos ficando basicamente com os fatores que são listados no art. 39 da Constituição: natureza, complexidade, grau de responsabilidade e outras mais [...] Você tem que fazer uma comparação entre eles, se for os cargos de mesma natureza, se são cargos de mesma complexidade, se tem a mesma exigência para ingresso, essas são as bases, para estrutura remuneratória [...]. Nos termos de valores, alguma coisa, nos consideramos, por exemplo, além de olhar a natureza dos cargos, você faz uma comparação entre carreiras para poder ver quais as remunerações iguais ou próximas [...], avalia, ainda, o histórico de remuneração de cada cargo ou de cada carreira [...], ainda considera a relevância desta carreira ou deste cargo para aquilo que a administração pública precisa. (Representante do governo na área de carreira)

A estrutura remuneratória é focada e feita de acordo com a correlação de forças, também, entre o movimento e administração pública e da importância que o órgão tem [...] O INSS que é uma vitrine no serviço público, houve todo um processo de investimento [...] tem todo um processo de negociação de melhoria do órgão [...] o governo resolveu investir neste órgão de forma mais contundente, de forma mais prioritária [...]. Em termos de valores, nós temos trabalhado na lógica em afunilar a diferença entre a menor e a maior remuneração. (Representante do governo na área de negociação coletiva)

Foram os diversos fatores, entre estes foi comprovar as exigências de conhecimentos técnicos para exercer as atribuições do cargo no Seguro Social, outra foi a relevância destes serviços aos mais de 26 milhões de aposentados e pensionistas, outra o poder de liberação de recursos da União [...] e porque o governo tem interesse em fortalecer e reestruturar a concessão de Serviços Previdenciário, a mais importante distribuidora de renda da América Latina. (Dirigente sindical da Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social - FENASPS representando os servidores da Carreira do Seguro Social do INSS).

Então o parâmetro para o PGPE foi a tabela da Cultura [...] Como é que se chegou nos valores da Cultura? [...] a CONDSEF trabalhou na época com o salário de mercado e também parâmetros de aproximação de tabelas de outros setores. (Dirigente sindical da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF representando os servidores do PGPE)

Embora tenham sido listados vários fatores, ao compará-los com as sucessivas legislações que trataram da criação e alterações dos planos de cargos ora pesquisados, fica evidente que na prática nem todos são efetivamente aplicados, principalmente, os que referem às peculiaridades do cargo (natureza, complexidade e grau de responsabilidade), aos conhecimentos técnicos e à comparação entre cargos e carreiras.

Para que estes fatores fossem levados em consideração deveria ocorrer uma consistente estruturação de cargos, tendo como alicerce a análise, descrição, especificação avaliação e classificação dos cargos, que antecederesse a definição da estrutura salarial, como preconiza a literatura, a exemplo do modelo sugerido por Pontes (2002) e Rabelo-Santos (2004). Estes elementos não foram identificados na análise documental.

A explicação dada para dissociar a política remuneratória da estruturação de cargos e carreiras decorre da decisão política em que o Governo Federal priorizou a revisão das tabelas remuneratórias buscando diminuir as diferenças entre a maior e o menor salário, pressionado ainda pelos dirigentes sindicais nas discussões levadas a mesa de negociação.

Os dirigentes sindicais atribuíram a responsabilidade das distorções salariais à política adotada pelo governo anterior em privilegiar as carreiras consideradas típicas de Estado preconizadas no Plano Diretor da Reforma do Estado, no contexto de se aprofundar a reforma neoliberal do estado, por meio das privatizações e publicização dos serviços públicos. Neste cenário, os servidores pertencentes a outras carreiras e ao então PCC, foram excluídos do processo de revisão salarial.

A discussão das estruturas das carreiras acabou ficando para um segundo momento porque a prioridade do Governo Federal naquele primeiro momento era, de fato, diminuir as diferenças entre o maior e o menor salário [...] havia uma dificuldade adicional: a discussão na mesa de negociação sobre as estruturas de carreira sempre era travada pela questão remuneratória. (Diretor do Departamento de Relações do Trabalho da Secretaria de Recursos Humanos)

Nos dez anos de gestão de Fernando Henrique, a prioridade foi aprofundar a Reforma Neoliberal do Estado elitizando os serviços públicos com as chamadas Carreiras Típicas de Estado. (Dirigente sindical da Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social - FENASPS representando os servidores da Carreira do Seguro Social do INSS).

Como é que você consegue discutir as diretrizes, sendo que no seio do servidor, a principal questão é a tabela remuneratória, este foi o discurso que nós fizemos, primeiro aproxima a tabela remuneratória [...] você teria um facilitador na discussão de carreira, se você elimina a diferença salarial fica fácil discutir política. (Dirigente sindical da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF representando os servidores do PGPE)

Outra constatação é a convergência entre os entrevistados de que o fator predominante é a influência que o órgão exerce sobre a política do governo no momento da negociação, somada a capacidade de articulação e de pressão que as entidades sindicais exercem sobre os diversos atores envolvidos no processo negocial (sociedade e órgãos do Executivo e Legislativo).

Quanto à composição da remuneração, há um avanço, a partir das últimas negociações feitas pelo Governo em 2008, que resultaram na edição das Medidas Provisórias nºs 431, 440 e 441, a orientação foi de diminuir o peso das gratificações sobre a remuneração, buscando simplificar, ou seja, reduzir o número de parcelas que compõem a estrutura remuneratória. Assim a remuneração passa a ser formada por duas parcelas: vencimento básico relacionado ao cargo (valor fixo) e por uma gratificação de desempenho (valor variável). Em casos excepcionais poderá

ser acrescida da retribuição por titulação devida aos docentes e pesquisadores e da retribuição por qualificação para demais cargos de nível superior.

Neste sentido, é possível verificar na prática a aplicação desta diretriz para o PGPE, que a partir de 1º de janeiro de 2009, recebeu um aumento do vencimento básico com a incorporação da GAE e a extinção da VPI, além da redução do valor da gratificação de desempenho, em termos percentuais, com isso, o VB corresponde em torno de 57% e a gratificação em torno de 43% do total da remuneração. Cabe destacar que estes percentuais eram de 38% para o VB e 62% para a gratificação na primeira tabela remuneratória do PGPE, em 1º de fevereiro de 2002 (Figura 5, p. 56).

No entanto, a Carreira do Seguro Social caminha em direção oposta, quando de sua criação, em 1º de fevereiro de 2002, a relação percentual era de 33% para o VB e 67% para a gratificação, em 2009 há alteração do VB, com a manutenção da GAE e um considerável aumento da gratificação de desempenho, e conseqüentemente a relação percentual passa para 18% no caso do VB e de 72% para a gratificação (Figura 7, p. 57).

O que nós temos de diretrizes hoje [...] o que seria concepção de estrutura remuneratória [...] a remuneração ela deve ter um vencimento básico e uma gratificação de desempenho [...] excepcionalmente [...] poderá ser acrescida duas outras parcelas [...] isto é retribuição por titulação e de retribuição por qualificação [...] deve-se reduzir o número de parcelas que compõem a estrutura remuneratória [...] por incorporação destas parcelas, ou seja, a GAE, por exemplo, foi incorporada ou está sendo incorporada até no máximo fevereiro ao vencimento básico [...] está se melhorando à relação entre o vencimento básico e as demais parcelas [...] os valores destas parcelas ainda continuam bastante alto [...] ainda não foi possível chegar a uma relação ideal. (Representante do governo na área de carreira)

Assim, pode-se verificar que há uma inversão na lógica da construção de um plano de cargos, carreira e remuneração, onde a etapa final do processo (estrutura de salarial) é exatamente a inicial, desta forma a administração pública definiu primeiramente as tabelas remuneratórias prescindindo das demais fases (planejamento e estruturação de cargos e carreiras).

Não desmerecendo os aspectos e os cenários que levaram o Governo tomar a decisão de priorizar da reestruturação remuneratória, começar o processo

“de trás para frente” é uma lógica, de certa forma, perversa que fragiliza ele próprio e impõe risco a qualquer política remuneratória.

A falta da construção de uma base sólida que permita vincular a estrutura de cargos à estrutura remuneratória, dando sustentabilidade ao plano, faz com que:

a) carreiras melhores organizadas e com maior capacidade de mobilização consigam tabelas remuneratórias mais vantajosas;

b) valores remuneratórios para cargos de mesma denominação, atribuições, natureza, escolaridade e nível de complexidade sejam diferentes, a exemplo do cargo de Agente Administrativo do PGPE e do antigo Agente Administrativo enquadrado no cargo de Técnico do Seguro Social da CSS, que em 01/01/2009, recebem respectivamente os valores na última referência de R\$ 2.286,31 e R\$ 4.097,68. Estes valores se distanciam mais ainda em 2011, altera para R\$ 2.709,51 no caso do PGPE e R\$ 5.665,88 para a CSS;

c) critérios na definição de remuneração de cargos semelhantes não são equânimes, já que não existem parâmetros para aferir as especificidades de cada cargo (natureza, complexidade e grau de responsabilidade);

d) o nível de agregação de valor do cargo para o serviço público não possui referência para mensurar se a remuneração está alinhada com os objetivos organizacionais;

e) a demanda por aumento salarial seja agravada, tendo como mote a equiparação, pura e simplesmente, às tabelas remuneratórias de maiores valores; e

f) o senso de equidade e justiça seja dificultado entre servidores ocupantes de cargos semelhantes.

5.1.3 Diretrizes, conceitos, normas e procedimentos

Segundo informações levantadas nas entrevistas, não há uma consolidação sistematizada das diretrizes que possam nortear a elaboração, reestruturação, negociação e aprovação dos planos de cargos, carreiras e remuneração na Administração Pública Federal. Cada governo estabelece sua

diretriz a partir do que considera ser de interesse da administração, a exemplo da diretriz dada em criar planos especiais de cargos por órgão. Já em 2008 não seriam mais criados novos planos especiais e a diretriz foca na simplificação da estrutura remuneratória reduzindo o número de parcelas que compõe a tabela de remuneração.

Você tem em cada governo uma diretriz para a Administração Pública, independente, desta diretriz estar consolidada em um documento específico [...] de 2003 a 2008, nós não temos nada escrito a respeito das diretrizes. Assim como não teve em 2006, por exemplo, em que vários planos especiais foram criados [...] Houve uma decisão que agora em 2008 nós não trabalharíamos com estes planos especiais. (Representante do governo na área de carreira)

Preocupada com esta lacuna, a Secretaria de Recursos Humanos abordará o tema “Diretrizes de Carreira” na primeira Conferência Nacional de Recursos Humanos, prevista para o próximo mês de julho, neste sentido, divulgou texto-base sobre o assunto que servirá de subsídio, onde explicita a urgência em estabelecer tais diretrizes e reconhece a fragilidade das práticas ora adotadas.

O trabalho de estruturação de planos de carreiras e de cargos tem se ressentido muito da inexistência de uma diretriz geral explícita que estabeleça conceitos e princípios que norteiem a elaboração destes planos. As últimas regras gerais de que se tem notícia são as que constam da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que estabeleceu diretrizes para a classificação de cargos do Serviço civil da União e das autárquicas federais, e dá outras providência [...] a criação e reestruturação de planos de carreiras e de cargos, sem ter como referências diretrizes gerais consolidadas e reconhecidas [...] não se consegue evitar a geração de soluções frágeis, que, sem tratar a questão das carreiras de forma correta, acabam por colocar em risco os avanços obtidos na área de gestão de pessoas. (Extração do texto-base intitulado Diretrizes de Planos de Carreiras da primeira Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal – março de 2009)

Em termos conceituais, foi questionado sobre a diferenciação entre Carreira, Plano de Cargos e Plano Especial de Cargos e ao analisar as respostas constatou-se que falta clareza na própria conceituação, os termos não estão institucionalizados sendo identificados implicitamente nas legislações que tratam da criação ou reestruturação de carreiras ou de planos de cargos, que na realidade, em sua essência, resumem em aumentos salariais.

[...] quando eu falo plano de carreira, eu estou falando de carreiras, compostas por cargos únicos, onde você tem muito claramente as regras de desenvolvimento estabelecidas [...] elas têm características atender uma determinada área, uma determinada atividade muito específica. Quando eu

falo de plano de cargos, eu estou falando o seguinte: é um plano de remuneração [...] composto por inúmeros cargos de natureza mais diversa [...] estes cargos são os que chamamos de mais genéricos e transversais dentro da administração pública [...] as regras de promoção e progressão geralmente são gerais. O plano especial de cargos surgiu no momento como uma decisão política [...] surgiu essa solução mais política do que técnica [...] havia o reconhecimento de que determinado cargo em termos de remuneração, deveria ter a remuneração diferenciada, de outras áreas, não havia uma outra forma de atribuir essa remuneração diferenciada, se você não separa-se os grupos, daquilo que era o PCC, então surgiu essa solução, que é muito mais remuneratória que propriamente de reestruturação de uma carreira ou um plano diferenciado [...] é um trabalho nosso aqui de soluções que foram engendrados e outros são soluções que constam de determinadas leis. Não tem, digamos assim, nenhum texto de fundo consolidando isto. (Representante do governo na área de carreira)

Esta deficiência faz com que haja interpretação equivocada e conseqüentemente aplicação indevida dos conceitos, como ocorreu na Carreira do Seguro Social, que pelas características deveria ser um plano especial de cargos e não uma carreira, conforme a seguir constatado.

A Carreira do Seguro Social, ela é uma daquelas que a gente chama de pseudo-carreira, ou seja, na verdade, ela é um recorte do antigo PCC e que todos aqueles cargos que estavam no Seguro Social ou INSS passaram a ter este recorte [...] foi uma carreira criada para que você tivesse apenas uma diferenciação remuneratória [...] Mas aí, nós acabamos criando um problema, em que eu vou ter cargos com a mesma denominação atuando no INSS e atuando nos demais órgãos da administração pública. (Representante do governo na área de carreira)

Na tentativa de minimizar o equívoco, em 2003 foram criados os cargos de Analista do Seguro Social (nível superior) e de Técnico Previdenciário (nível intermediário), baseados na concepção de cargos generalistas com atribuições mais abrangentes e genéricas, a exemplo do que sugere Hipólito (2002). Porém, a legislação foi bastante superficial na descrição das atividades, remetendo para regulamentação questões como a descrição e especificação dos cargos que até o momento não ocorreu. O que demonstra não haver correlação entre a estrutura de cargos à estrutura remuneratória.

5.1.4 Diferenciação remuneratória para cargos semelhantes

Tentou-se pesquisar as razões que justificassem os valores diferenciados para cargos de mesma denominação, atribuição e forma de ingresso, a pergunta feita foi o que diferenciava um servidor do cargo de agente administrativo da Carreira do Seguro Social receber mais do que outro servidor no mesmo cargo na carreira do

PGPE, considerando que dois servidores exercem as mesmas atividades, por exemplo, na área de recursos humanos.

Das respostas apresentadas, aparentemente, não existem critérios técnicos que fundamentem tal situação, as justificativas apontadas indicam que as análises têm sido pautadas considerando as atividades que o servidor exerce no órgão, a natureza de atuação, os trabalhos diferenciados do órgão em função do momento conjuntural. Tais critérios demonstram subjetividade e instabilidade, uma vez que parecem depender de decisão política diante do cenário vivenciado no momento da negociação.

Essa questão que você levanta é uma questão essencial na administração pública, pessoas que prestaram o mesmo concurso público foram para um órgão diferenciado e um ganha três ou quatro vezes mais do que o outro. Isto é justo ou injusto? Se você pensar o seguinte: o trabalho dos órgãos eles são trabalhos diferenciados, tem, portanto importância diferenciada de acordo com o momento conjuntural que nós vivemos [...] Mas não é justo, as pessoas têm o mesmo cargo, um está ganhando R\$ 5.600,00 e o outro R\$ 12.000,00 [...], não é algo de justiça, vamos dizer assim, porque não é justo, é um critério que vai depender da sorte do cidadão. (Representante do governo na área de negociação coletiva)

Eu estou falando de cargos de uma área de atuação ligada à atividade dentro do órgão, ou seja, uma natureza de atuação, de atendimento ao público de concessão de benefícios. (Representante do governo na área de carreira)

5.2 Análise das Tabelas Remuneratórias

5.2.1 Coleta e análise dos dados remuneratórios

Para a análise comparativa dos dados das carreiras do PGPE e do Seguro Social, foi montada uma planilha com todas as variações remuneratórias decorridas das alterações legais, sejam relativas a aumento geral dos servidores, mudança do valor do Salário Mínimo, reestruturação ou criação de carreiras, para os cargos de nível intermediário. Como os gráficos apresentados são frutos das diversas tabelas de remuneração, omitiu-se a fonte neles, devendo ser consideradas como fontes as leis correspondentes, que determinam todos os seus valores. São elas:

Quadro 5 – Demonstrativo das Legislações Pesquisadas

PCC/PGPE	CP/CSS
Lei nº 10.404 (09/01/2002)	Lei nº 10.355 (26/12/2001)
Medida Provisória nº 35 (28/03/2002) ¹	Medida Provisória nº 35 (28/03/2002) ¹
Medida Provisória nº 116 (03/04/2003) ¹	Medida Provisória nº 116 (03/04/2003) ¹
Lei nº 10.667 (14/05/2003)	Lei nº 10.667 (14/05/2003)
Lei nº 10.697 (02/07/2003)	Lei nº 10.697 (02/07/2003)
Lei nº 10.698 (02/07/2003) ²	Lei nº 10.698 (02/07/2003) ²
Medida Provisória nº 182 (30/04/2004) ¹	Medida Provisória nº 146 (11/12/2003)
Lei nº 10.971 (25/11/2004)	Lei nº 10.855 (01/04/2004)
Lei nº 11.164 (22/04/2005) ¹	Medida Provisória nº 182 (30/04/2004) ¹
Medida Provisória nº 288 (31/03/2006)	Lei nº 10.997 (15/12/2004)
Lei nº 11.357 (19/10/2006)	Lei nº 11.164 (22/04/2005) ¹
Medida Provisória nº 362 (30/03/2007) ¹	Lei nº 11.302 (10/05/2006)
Lei nº 11.709 (20/06/2008)	Medida Provisória nº 362 (30/03/2007) ¹
Lei nº 11.784 (22/09/2008)	Lei nº 11.501 (11/07/2007)
Medida Provisória nº 456 (30/01/2009) ¹	Lei nº 11.709 (20/06/2008)
Lei nº 11.907 (13/02/2009)	Medida Provisória nº 456 (30/01/2009) ¹
	Lei nº 11.907 (13/02/2009)

⁽¹⁾ Aumento do Salário Mínimo.

⁽²⁾ Aumento para todos os servidores do Poder Executivo.

A análise abrange o período de fevereiro de 2002 a julho de 2011 e, conforme dito anteriormente, nela são considerados o PGPE e a Carreira do Seguro Social do INSS. Para efeito de simplificação, a Carreira Previdenciária e a Carreira do Seguro Social, ambas do Quadro de Pessoal do INSS, são consideradas como uma só tendo em vista que a segunda derivou-se da primeira e, nesse caso, usa-se a segunda denominação. Da mesma forma considera-se o PCC e o PGPE, com o mesmo nome, ou seja, este último.

O período analisado se estende até julho de 2011 em decorrência da Lei nº 11.907, de 02/02/2009, e é considerado com o último aumento do Salário Mínimo (30/01/2009), sem projeções dos futuros aumentos.

As gratificações foram consolidadas, para efeito de análise, somando-se as constantes em cada tabela (GAE, GADATA, GDPGPE, GDPGTAS, etc.). Foi incluída também a VPI para se conseguir o valor total das gratificações de cada tabela. O vencimento básico foi considerado junto com o complemento do Salário Mínimo, a exemplo do cálculo da GAE em algumas tabelas.

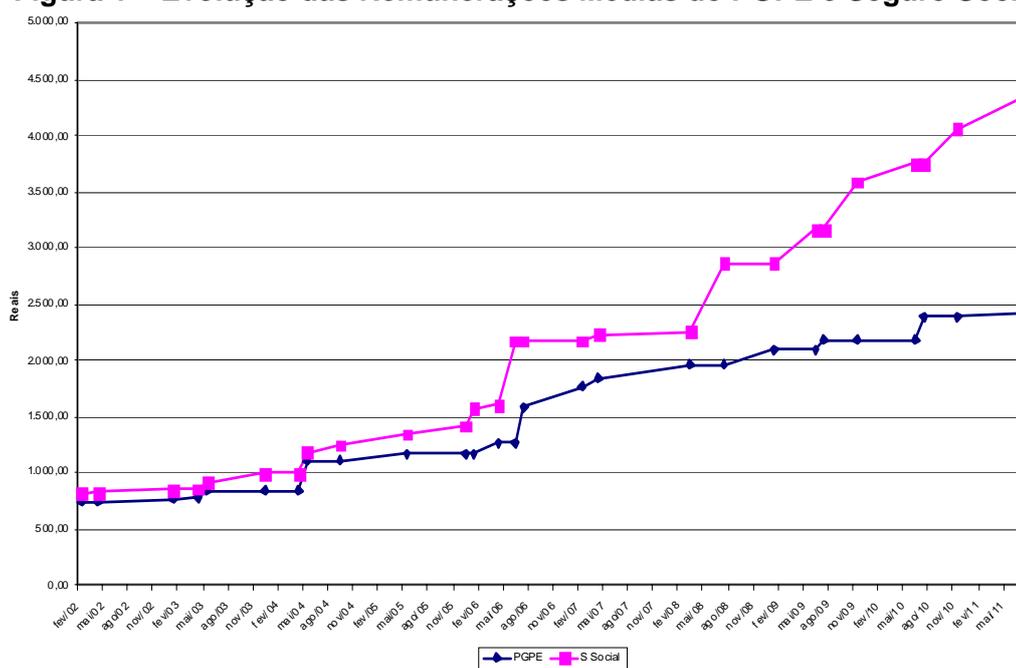
São objetos de análise, principalmente, as variações ocorridas nos valores do vencimento básico (tratado enquanto média e porcentagem),

remuneração média para cada tabela, valores máximos e mínimos da remuneração, valores médios e percentuais (em relação à remuneração) do total das gratificações e a frequência das alterações dos valores totais das remunerações.

5.2.2 A evolução da remuneração das carreiras estudadas

Para se ter uma melhor compreensão da evolução dos valores remuneratórios das carreiras analisadas, focalizamos, em primeiro lugar, a remuneração média, que é tomada a partir do somatório das remunerações de todos os níveis dividido pelo número dos mesmos. Como mostra a Figura 1, a remuneração média da Carreira do Seguro Social tem uma progressão maior que a do PGPE. A inclinação da curva da primeira é maior, indicando que a diferença entre as duas remunerações vai se ampliando ao longo do tempo.

Figura 1 – Evolução das Remunerações Médias do PGPE e Seguro Social



As Figuras 2 e 3 mostram a mesma situação com relação aos valores máximos e mínimos. Note-se que a diferença entre os valores se acentua para os valores máximos e diminui para os valores mínimos, o que demonstra um aumento dos valores mínimos para o PGPE, assim como uma amplitude menor entre os níveis. Na prática, significa que a remuneração dos servidores em início de carreira fica mais próxima daqueles que estão no final.

Figura 2 – Evolução das Remunerações Máximas do PGPE e Seguro Social

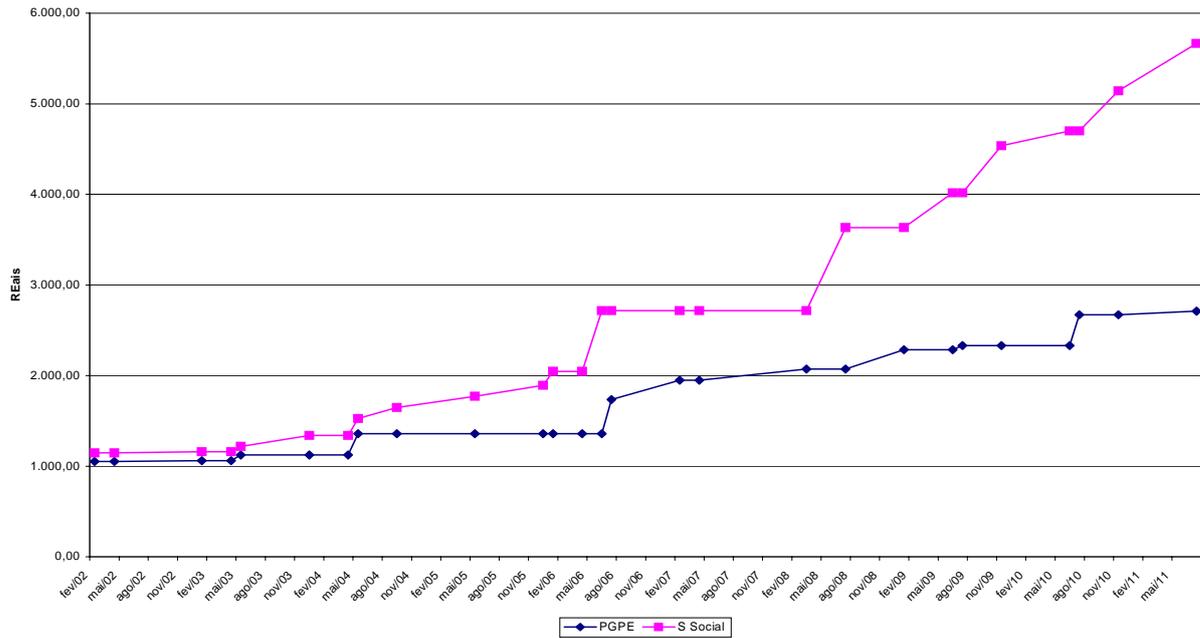
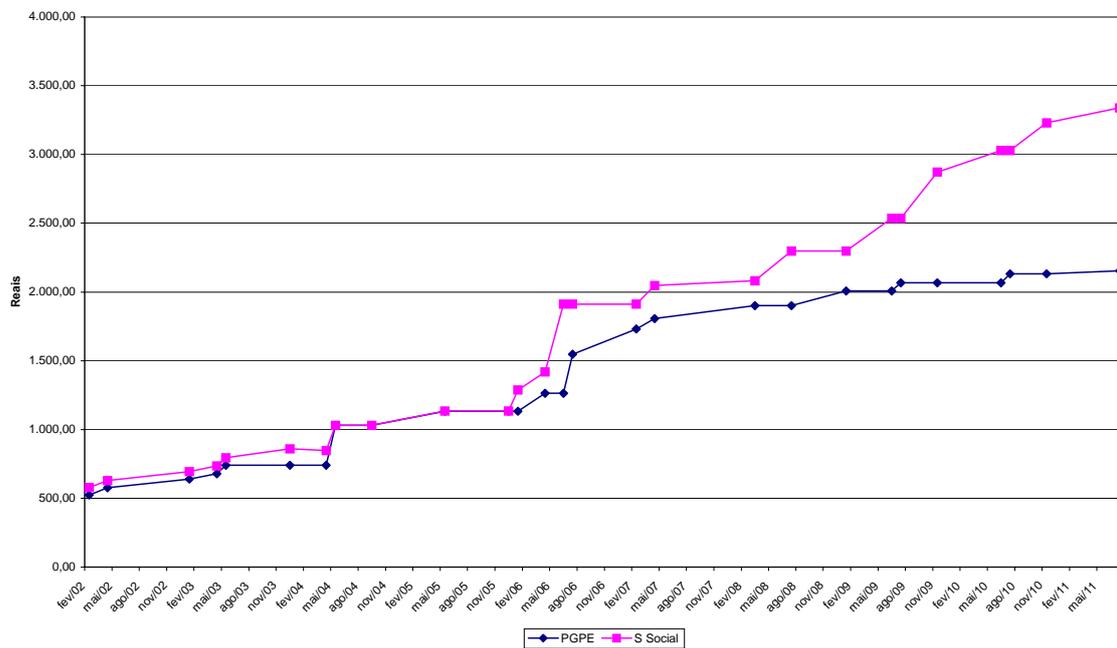


Figura 3 – Evolução das Remunerações Mínimas do PGPE e Seguro Social



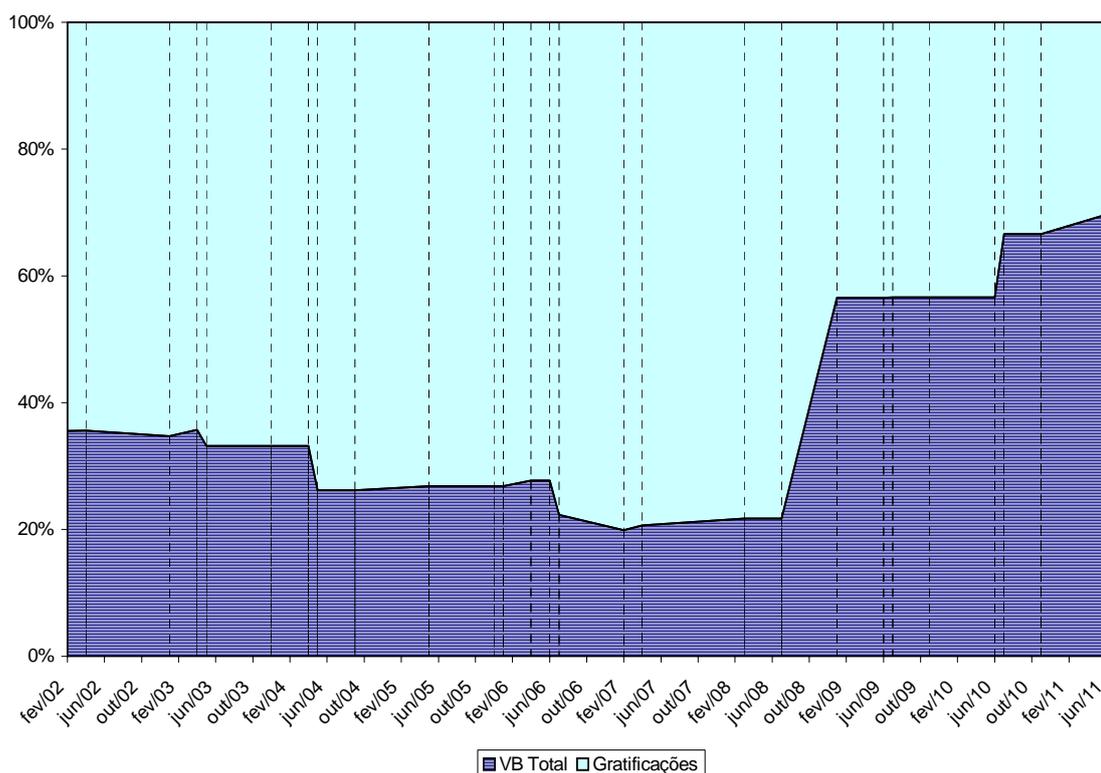
Mas como visualizar o aumento do valor da remuneração da CSS em relação ao PGPE? Aproveitando a Figura 10, mostrada mais adiante, para analisar o percentual dos valores da primeira carreira em relação à segunda, verifica-se que os valores da remuneração da CSS formam curvas semelhantes, embora em níveis distintos, o que demonstra uma proporção significativamente igual para os três níveis (mínimo, médio e máximo). A diferença de nível é tão somente em decorrência das

diferenças entre os valores de cada um. Entretanto, verifica-se facilmente que a relação da “quantidade de Reais” de uma carreira aumenta em relação à outra ao longo do tempo e para todos os níveis analisados.

5.2.3 A composição da remuneração nas carreiras estudadas

O peso das gratificações na remuneração pode ser observado na Figura 4, que mostra a composição desta em relação ao percentual do ‘vencimento básico’ e o do ‘valor total das gratificações’ para o PGPE, em seus valores médios. O total das gratificações tem sua participação diminuída rapidamente em relação ao vencimento. Nesse caso o vencimento básico considera a complementação do Salário Mínimo, que ocorre até fevereiro de 2008.

Figura 4 – Percentual de Participação dos Valores Médios do VB e das Gratificações - PGPE



Essa análise permanece da mesma forma para os valores máximos e mínimos de vencimento básico e gratificações, Figuras 5 e 6.

Figura 5 – Percentual da Participação dos Valores Máximos do VB e Gratificações - PGPE

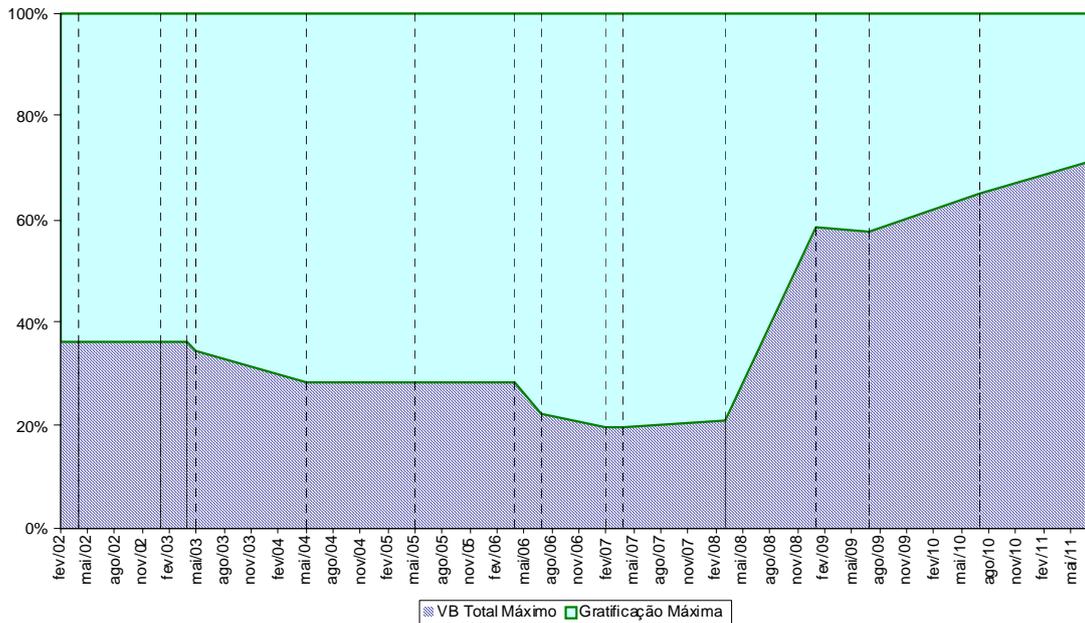
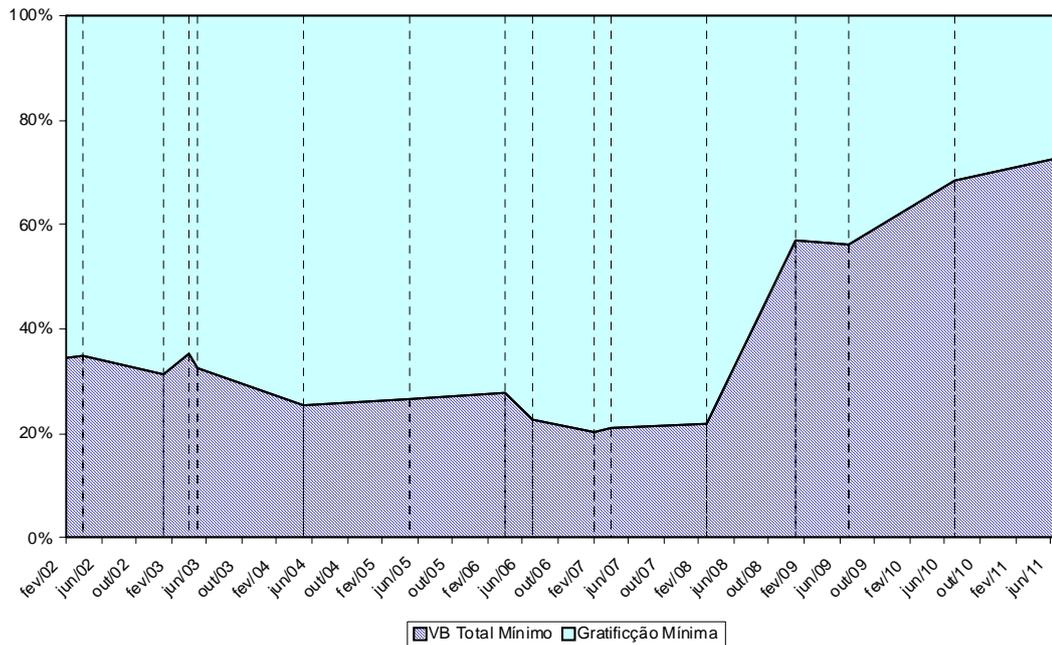


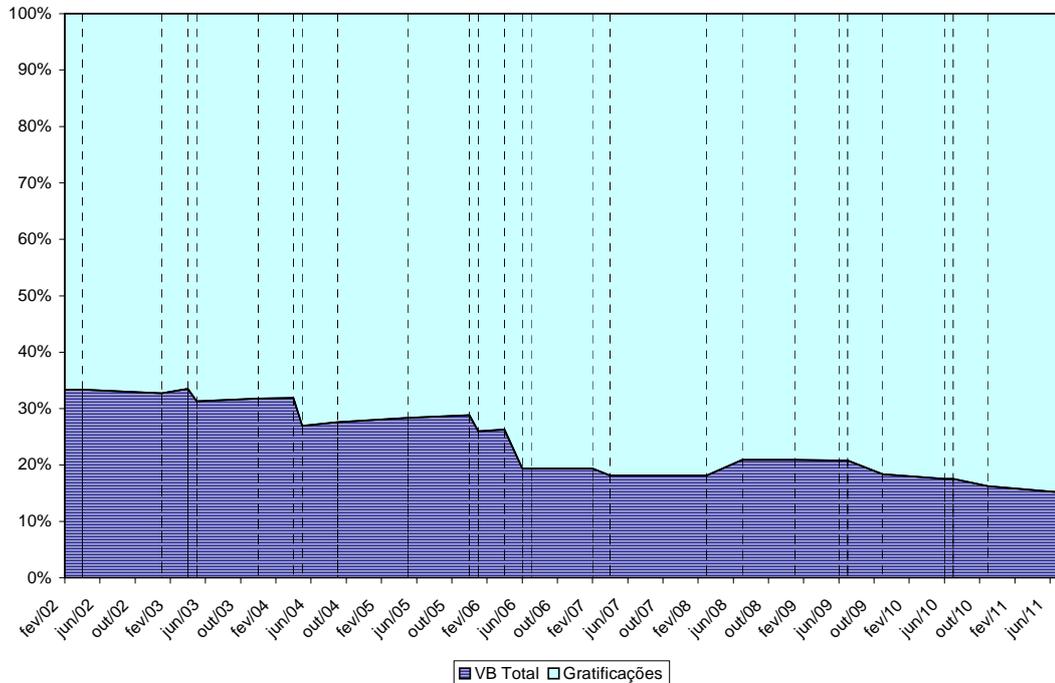
Figura 6 – Percentual da Participação dos Valores Mínimos do VB e Gratificações - PGPE



Na Carreira do Seguro Social, entretanto, Figura 7, vê-se que o vencimento básico tem comportamento inverso, aumentando a sua participação acentuadamente. Isso mostra duas tendências opostas em termos de política de aumento da remuneração do servidor. Uma focaliza o aumento do vencimento básico, enquanto a outra focaliza as gratificações, nos dois casos observa-se a

concentração dos valores de gratificação em apenas uma ou duas espécies delas (GDPGPE para o PGPE e GAE e GDASS para o Seguro Social).

Figura 7 – Percentual de Participação dos Valores Médios do VB e Gratificações – Seguro Social

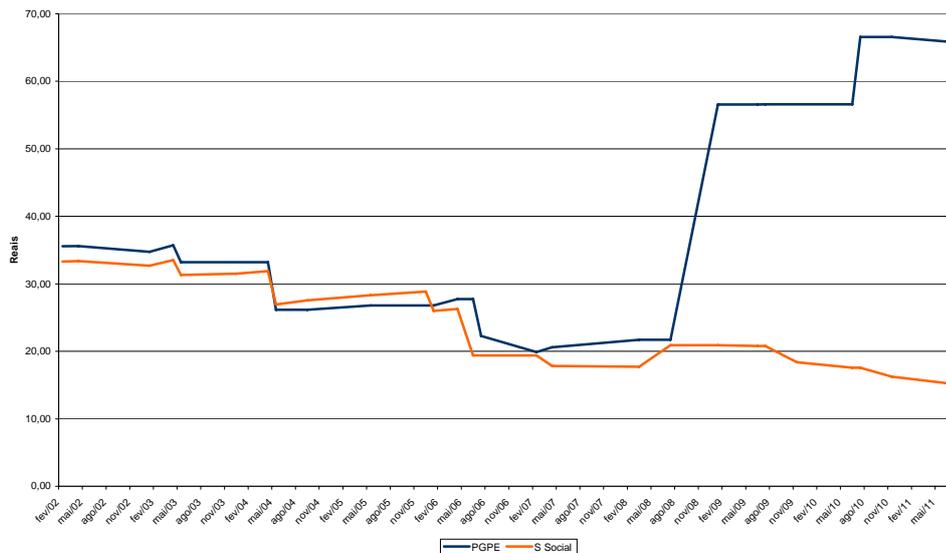


Quando se observa o percentual de participação do total de gratificações, para as duas carreiras, Figura 8, o PGPE tem realmente uma queda muito brusca, que pode ser mais bem compreendida com a Figura 9, que mostra a mesma situação para o vencimento básico. A relação demonstrada é o valor percentual que o total de gratificações e do vencimento básico representam na remuneração de cada carreira.

Figura 8 – Percentual de Participação do Total das Gratificações na Remuneração

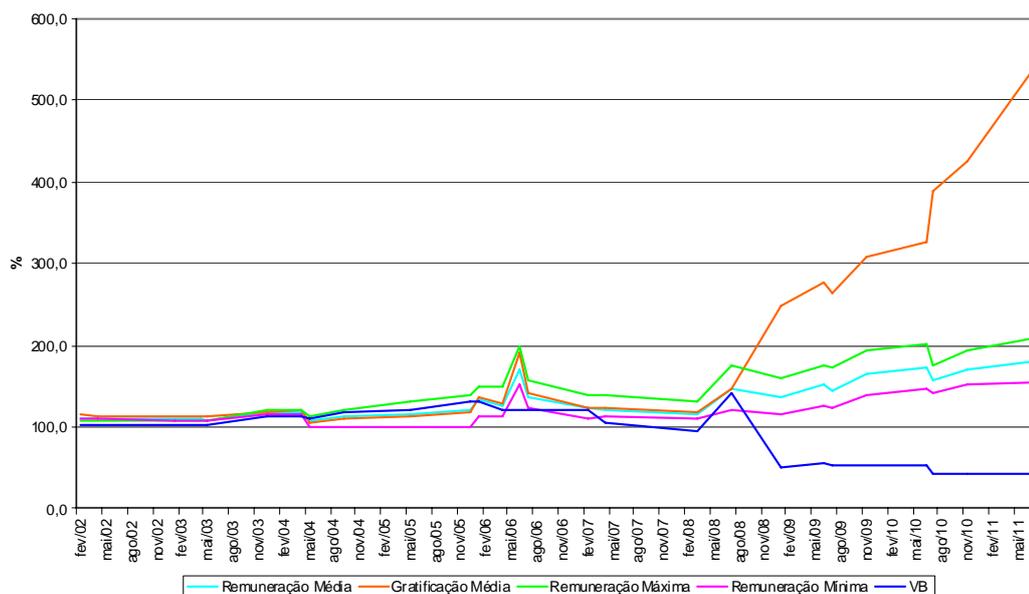


Figura 9 – Percentual de Participação dos Valores Médios do Vencimento Básico na Remuneração



Uma análise mais global pode ser feita com a Figura 10, que mostra a evolução da relação entre os valores remuneratórios da Carreira do Seguro Social e o PGPE. Considerou-se nesse gráfico os valores médios do PGPE e verificou-se a quanto os valores da Carreira do Seguro Social equivalem em termos percentuais. Por exemplo: em fevereiro de 2002 o PGPE (PCC) tinha a remuneração média de R\$ 737,25; enquanto o Seguro Social (Carreira Previdenciária) tinha a remuneração média de R\$ 815,41, o que equivale a um acréscimo de 10,6% daquela. Em janeiro de 2009 os valores eram, respectivamente, R\$ 2.091,86 e R\$ 2.863,06, ou seja, 20,93%.

Figura 10 – Percentual dos Valores das Tabelas do Seguro Social em relação ao PGPE



Nota-se um mesmo padrão de curva para os parâmetros gratificação média e as remunerações média, máxima e mínima, enquanto o vencimento básico tem outro padrão; mas existe um aumento mais expressivo na inclinação da curva relativa ao total de gratificações. Esse incremento acentuado representa a “compensação” que existe entre as gratificações e o vencimento básico, ou seja, a maneira que a gratificação funciona como uma alternativa para aumento da remuneração sem alterar o vencimento básico, ou alterando-o pouco. Na prática, o crescimento do valor total das gratificações mostra que para o Seguro Social deu-se ênfase ao aumento via gratificação, enquanto para o PGPE a ênfase ficou no vencimento básico.

5.2.4 A frequência das mudanças na remuneração

A frequência das alterações nos valores remuneratórios é ditada por fatores comuns e específicos das duas carreiras. Como fatores comuns, temos os aumentos gerais de todos os servidores do Poder Executivo, aumentos do Salário Mínimo, quando o valor do vencimento básico de algum nível da carreira é menor, e alterações legais que influem nas duas carreiras, como, por exemplo, a Vantagem Pecuniária Individual (VPI). Como fatores específicos, temos as estruturações e reestruturações e aumentos próprios da carreira. A planilha formada pela evolução

dos valores dessas carreiras nos dá também uma informação sobre a frequência das alterações das tabelas remuneratórias.

Com relação ao período de fevereiro de 2002 a julho de 2011, a frequência das alterações nas tabelas remuneratórias são descritas conforme o Quadro 6, a seguir:

Quadro 6 – Frequência de Alterações das Tabelas Remuneratórias

	PGPE	CSS	%
Quantidade Mudanças	15	21	40,0
Total de Dias	3437	3437	0,0
Média de dias	229,1	163,7	-28,6

A CSS teve 40% a mais de mudanças nas tabelas que o PGPE. Isso significa uma média de 164 dias entre uma mudança e outra para a CSS e 229 dias para o PGPE. A consequência prática desse fato é que os servidores do PGPE terão uma queda maior no poder aquisitivo que os servidores do Seguro Social, ao longo do período e independente da diferença entre os valores.

5.3 A relação entre os dados encontrados nas tabelas remuneratórias com outras fontes de dados

5.3.1 Análises entre estruturas remuneratórias e entrevistas

Embora a análise de valores das tabelas deva, necessariamente, nos dar uma idéia mais rígida, no sentido de opções de interpretação, do que uma discussão do texto da lei ou da fala de um entrevistado, ela pode também, por outro lado, permitir confirmar interpretações feitas a partir desses outros meios de obtenção de dados. Dos dados mais importantes que pudemos retirar da análise das tabelas de remuneração estudadas, salienta-se: a) o aumento diferenciado dos valores absolutos da remuneração, b) a participação inversa das gratificações e vencimento básico para cada carreira e c) a frequência com que a legislação determinou mudanças nos parâmetros salariais.

No primeiro caso, deduz-se que existe, de fato, um aumento diferenciado aos servidores que exercem a mesma atividade, embora a legislação também crie, normalmente, nomes diferenciados, que, na realidade, funcionam apenas para

identificar o órgão a que determinado servidor pertence; isso, em termos de atividade, ou seja, pensando em como se dá a retribuição pecuniária por parte do Governo ao servidor que tem determinada função não faz sentido.

Não há que se falar, por exemplo, que um servidor ocupante do cargo de nível intermediário, do PGPE, lotado no Ministério do Planejamento, que tem como atribuição básica a confecção da folha de pagamento receba remuneração diferenciada (a menor) em relação ao servidor na mesma condição lotado no INSS só porque este pertença a CSS.

Mesmo na entrevista podemos observar que, ao mesmo tempo em que a representante do MP avalia que o cargo de nível intermediário da CSS tem características próprias que o diferencia dos servidores de mesmo nível do PGPE.

Eu estou falando de cargos de uma área de atuação ligada à atividade dentro do órgão, ou seja, uma natureza de atuação, de atendimento ao público de concessão de benefícios. Que os casos do PGPE, o que ficaram fora da Previdência, não fazem. (Representante do governo na área de carreira)

Embora tenha começado essa resposta dizendo que a Carreira do Seguro Social “*é uma que a gente chama de pseudo-carreira*”, por ser um recorte do PCC, na resposta seguinte, ao responder o que seria o conceito de “pseudo-carreira”, diz são aquelas que “*são fruto, principalmente, de um movimento político, não é fruto de uma decisão técnica*”.

Assim fica evidente que o critério é exclusivamente político ao investir em órgão que para a Administração Pública, no contexto analisado, seja muito visível ao público, no caso em tela a concessão de benéficos previdenciários do INSS.

Tal entendimento é percebido na fala do representante do governo na área de negociação, quando ele diz, sobre a diferença de remuneração entre servidores de órgãos diferentes que executam o mesmo tipo de atividade: “não é algo de justiça, vamos dizer assim, porque não é justo, é um critério que vai depender da sorte do cidadão”, além de outras percepções citadas anteriormente nas respostas de outros entrevistados.

No segundo caso, a proporção de vencimento básico e gratificações em cada carreira demonstra, no mínimo, o uso de critérios distintos para negociação de estruturação remuneratória delas. Se atentarmos para algumas respostas da coleta de dados das entrevistas, podemos novamente sugerir que os critérios são mais políticos do que técnicos. Ou seja, para cada negociação com as entidades sindicais o equilíbrio das forças se altera e tem como consequência aumentos de remuneração com maior ou menor valor. Além disso, o uso da gratificação se apresenta como uma alternativa que é justificada por especificidades de um órgão, mas que, na realidade, comporta, em sua maior parte, as atividades comuns administrativas. A caracterização de uma atividade peculiar do órgão, normalmente, só se dá com relação à área fim, como é o caso, por exemplo, do antigo cargo de Técnico do Tesouro Nacional, que exercia atividades burocráticas voltadas diretamente para a fiscalização.

O terceiro e último caso vem se somar ao segundo. Podemos tentar responder a seguinte pergunta: por que a Carreira do Seguro Social teve 40% de alterações a mais que o Plano de Cargos do Poder Executivo? As alterações legais ocorrem por iniciativa do Governo, quando altera o Salário Mínimo ou concede algum aumento geral espontâneo. Mas, fora isso, as alterações somente são concedidas por pressão política dos servidores e/ou entidades representativas.

Diante disso, pode-se arriscar a pensar na hipótese de o número de alterações na tabela remuneratória refletir uma maior quantidade de pleitos negociados e atendidos. Pode-se argumentar aqui que o número de negociações não estaria necessariamente ligado ao número de acordos, mas, a possibilidade maior é de que os acordos refletem um equilíbrio de forças diferente, com uma entidade que tenha maior poder de barganha, e isso é claro, tem um resultado muito mais positivo para o servidor no que diz respeito ao aumento da remuneração.

5.3.2 Análises das legislações

No intuito de reforçar a fragilidade da prática ora adotada em priorizar a política remuneratória em dissonância com uma política abrangente em gestão de pessoas, na qual está inserido o processo de elaboração de um Plano de Cargos, Carreira e Remuneração, à luz do que estabelece a literatura, demonstra-se a seguir

outros achados relevantes constatados na análise das legislações que trataram da criação e reestruturação do PGPE e da CSS:

a) Desenvolvimento do servidor:

- As legislações estabelecem regras gerais para a movimentação do servidor na tabela salarial do cargo, tais como o tempo de interstício para promoção ou progressão, avaliação por mérito e participação em cursos de aperfeiçoamento, porém estes critérios ainda não foram regulamentados. Na prática, estão sendo utilizados os procedimentos, defasados, do PCC que não incentivam o bom desempenho e não favorece o auto-aperfeiçoamento do servidor.

b) Concessão de Gratificações:

- As gratificações de desempenho (GADATA, GDPGPE, GDPGTAS, GDAP e GDASS) foram criadas com o propósito de recompensar o desempenho, o resultado e a produtividade, tendo a dimensão da contribuição do servidor e da contribuição coletiva na consecução dos objetivos institucionais. Até a presente data não foram regulamentadas e estão sendo pagas no valor de 80% da gratificação aos servidores ativos e 50% aos aposentados e pensionistas.
- A inexistência de regulamentação faz com que as gratificações sejam usadas como aumentos salariais, não contribuindo na melhoria do desempenho institucional, uma vez que, independente do desempenho, o servidor receberá o mesmo valor.
- Outro ponto bastante questionado refere-se à paridade salarial requerida pelos aposentados e pensionistas, porque que não há regulamentação para aferir o desempenho e não se justifica pagar percentuais diferenciados para ativos e inativos. A Administração Pública tem se ressentido das constantes ações judiciais ganhas pelos aposentados e pensionistas com a determinação de proceder o

pagamento da gratificação no mesmo percentual dado aos servidores ativos.

- Inexistem critérios técnicos que fundamentem a determinação dos valores das gratificações, assim não há como dizer se os valores praticados são justos e se refletem o nível de valor que os serviços prestados agregam à sociedade.

b) Gratificações Fixas

- Como proposta de aumento salarial, desatrelado ao cargo, o governo adotou, em determinados períodos, a concessão de gratificações com valores fixos, a exemplo da Gratificação de Atividade Executiva – GAE, e da Gratificação Específica do Seguro - GESS. O servidor recebia estas gratificações sem ter qualquer vinculação ao cargo ou independente de avaliação de desempenho.

c) Criação e Descrição de Cargos

- Foram criados cargos com atribuições gerais, a exemplo do Técnico Previdenciário para a CSS e do Assistente Técnico-Administrativo para o PGPE, ambos de nível intermediário, pela simples descrição do cargo trazida na lei não há como justificar que um cargo deva receber remuneração maior do que o outro.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O objetivo deste estudo foi analisar e compreender a atual política de concessão de reajustes e aumentos salariais praticada na Administração Pública Federal, a partir do estudo da formação das estruturas remuneratórias do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE e da Carreira do Seguro Social do INSS.

Torna-se relevante ressaltar, que apesar da pesquisa ter limitado à análise de apenas duas estruturas remuneratórias, os resultados mais expressivos poderão ser úteis na compreensão da atual política remuneratória da Administração Pública Federal, conforme a seguir sintetizados:

a) como política de recursos humanos, o atual governo priorizou a revisão das estruturas remuneratórias buscando diminuir as diferenças entre o maior e menor remuneração;

b) a negociação coletiva tem sido o instrumento para a democratização das relações de trabalho, especialmente, na solução de conflitos relacionados à concessão de reajustes e aumentos salariais;

c) O fator predominante para a concepção das estruturas remuneratórias é a influência que o órgão exerce sobre a política do governo no momento da negociação, aliada a capacidade de articulação e pressão que as entidades sindicais exercem sobre os diversos atores envolvidos no processo de negociação;

d) concessão de remunerações diferenciadas para cargos de mesma denominação, natureza, atribuições, escolaridade e forma de ingresso;

e) diferentes composições de estruturas remuneratórias, a exemplo da quantidade de parcelas (vencimento básico e gratificações) e de percentuais que estas representam no total da remuneração; e

f) não há uma consolidação sistematizada de diretrizes que possam nortear a elaboração, reestruturação, negociação e aprovação dos planos de cargos, carreiras e remuneração.

Em que pese os fatores e os cenários que levaram o Governo a priorizar a reestruturação remuneratória, tratando de maneira individualizada sem ter a preocupação de associar a uma política mais abrangente, reforça a fragilidade da prática adotada ao se perceber os seguintes pontos:

a) as negociações são precárias, vez que buscam, na sua totalidade, melhorias financeiras e maiores benefícios fazendo com que as carreiras melhores organizadas e com maior capacidade de mobilização tenham maiores remunerações;

b) os resultados das negociações são diferentes para cada carreira, criando discrepâncias na relação entre remuneração, atividade e órgão, a exemplo, dos cargos semelhantes que são alocados em órgãos distintos, objeto desta pesquisa;

c) as regras nem sempre estão escritas e, quando estão, na maioria das vezes não são cumpridas, a exemplo, da regulamentação das gratificações e da evolução do servidor na carreira;

d) as discussões são vazias de conteúdo, porque as propostas, normalmente, vêm das entidades sindicais e desvinculadas da incipiente regulamentação existente;

e) as interferências externas às negociações são grandes, criando exceções que correm o risco de se tornar regras;

f) pressão das entidades sindicais por aumento salarial, tendo como referência a equiparação da tabela remuneratória mais vantajosa, gerando comportamento vicioso na busca de melhores salários a partir de paradigma de tabela remuneratória de maior valor no momento da negociação;

g) aumento salarial não significa, necessariamente, melhoria do serviço público prestado, uma vez que não há indicadores para aferir se a remuneração paga está alinhada com os objetivos estratégicos da organização; e

h) apesar de tratar-se de mandamento constitucional, indexar a remuneração ao cargo, não se percebe a existência de parâmetros para aferir as

especificidades do cargo (natureza, complexidade, grau de responsabilidade, requisitos de ingresso) e de critérios para mensurar o valor da remuneração.

Vale ressaltar que mesmo diante de todas as dificuldades enfrentadas, a Secretaria de Recursos Humanos, no exercício de sua competência de Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil, no desafio de tornar a política de pessoal em instrumento estratégico para a consecução do papel do Estado, tem desenvolvido ações que valem ser mencionadas e que estão relacionadas ao presente estudo:

a) reorganização e simplificação das estruturas remuneratórias com incorporação de gratificações;

b) redefinição da sistemática de avaliação de desempenho com reflexo na composição salarial e melhoria na prestação de serviço (Leis nºs 11.784, de 22/09/2008 e 11.890, de 24/12/2008);

c) recomposição da força de trabalho por meio de concurso público, fortalecendo este instituto como a única forma de ingresso aos cargos públicos;

d) institucionalização do processo de negociação permanente; e

e) introdução de conceitos mais flexíveis como criação de cargos novos com atribuições amplas para atender as necessidades específicas do órgão e de cargos denominados transversais para atender atividades comuns aos diversos órgãos da Administração Pública.

Assim, pode-se verificar que o Governo está preocupado com uma estruturação mais lógica, econômica, eficaz e humana para adequar as necessidades de prestação de serviços aos cidadãos às necessidades dos servidores em termos de qualidade de vida. Qualidade que passa por um padrão financeiro adequado, sentimento de estar sendo valorizado em seu trabalho e, também, que está sendo dignamente atendido como cidadão.

Do exposto, fica evidente que a ausência do aporte conceitual e de fundamentos técnicos (diretrizes e orientações) faz com que sejam criados ou reestruturados diferentes planos de cargos e de carreiras de formas heterogêneas e assimétricas e, invariavelmente, com foco na solução de questões remuneratórias.

Isso pode ser verificado, em seu estado atual, no Poder Executivo Federal onde existem 129 Plano de Carreiras, 22 Planos Especiais de Cargo, o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Emprego e resquício do Plano de Classificação de Cargos.

O grande desafio do Governo Federal é ter em seus quadros de pessoal servidores com alto nível de profissionalização e competência, motivados e integrados na formulação e implantação de políticas públicas que atendem aos anseios da sociedade, levando em consideração as limitações (legais, jurídicas, políticas e econômicas), a cultura organizacional e as necessidades e complexidades inerentes ao setor público.

A pesquisa apresentada não tem a pretensão de esgotar o assunto, nem de exprimir a realidade em toda a sua complexidade, mas contribuir na reflexão de que a política de pessoal para a Administração Pública Federal seja tratada de forma integrada nos diversos subsistemas que compõem a função de recursos humanos, não basta privilegiar determinado subsistema em detrimento aos demais, evitando as distorções ora destacadas e a perda de sinergia ao processo como um todo.

Com vista a lembrar os referidos subsistemas, destaca-se os cinco subsistemas definidos por Chiavenato (2001) a saber: a) de provisão que trata do planejamento, recrutamento e seleção de pessoas; b) de aplicação de recursos humanos que refere ao desenho, descrição e análise do cargos e avaliação do desempenho; c) de manutenção de recursos humanos que cuida da política remuneratória e da relação sindical; d) de desenvolvimento de recursos humanos que trata do treinamento e desenvolvimento de pessoas e de desenvolvimento organizacional; e) de monitoramento de recursos humanos que cuida dos sistemas de informação e auditorias.

Esses subsistemas quando bem formulados e fundamentados permitem que as políticas e os procedimentos sejam coerentes, uniformes, sistêmicos e compatíveis entre si e, conseqüentemente, permitirá o alcance dos objetivos organizacionais de forma mais eficaz. A seguir relacionam-se alguns aspectos considerados relevante e imprescindíveis, na construção de orientações e diretrizes de qualquer dos subsistemas citados:

a) análise do contexto organizacional, contemplando o diagnóstico da força de trabalho, da estrutura organizacional, dos processos de trabalho, dos sistemas de informações e da cultura organizacional;

b) construção de suporte político e técnico para implementação das mudanças;

c) definição de critérios para criação e estruturação de planos de cargos e de carreiras, incluindo as diretrizes para delineamento, descrição e análise de cargos;

d) determinação de critérios a serem considerados na definição dos valores remuneratórios, tais como o nível de complexidade e responsabilidade do cargo, comparação entre órgãos públicos, valor de mercado, relevância do órgão e valor que agrega na prestação de serviço a sociedade;

e) institucionalização do processo de negociação coletiva com critérios técnicos claros, transparentes e equânimes;

f) avaliação de desempenho como instrumento de gestão para melhoria do desempenho organizacional e profissional (evolução na carreira, estágio probatório e gratificação de desempenho); e

g) preocupação com a qualidade do gasto público mediante avaliação e adequação permanentes das políticas e procedimentos de recursos humanos.

Assim, além de ser necessário uma coordenação e maior esforço e monitoramento das iniciativas em construir e implementar tais orientações e diretrizes, recomenda-se futuras pesquisas para verificar coerência dos resultados encontrados, bem como aprofundar nas diversas temáticas relacionadas à gestão de pessoas, no propósito de fortalecer e consolidar práticas que atendam a dinâmica da Administração Pública.

Com certeza é um trabalho árduo principalmente quando se consideram a dimensão e a complexidade de que se reveste o setor público, porém necessária e urgente diante do papel fundamental que o Estado exerce perante a sociedade na função de formular e implementar as políticas públicas.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 11.357**, de 19 de outubro de 2006. Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, N. 202, 20 de outubro de 2006. Seção 1 p. 28.

_____. **Lei n. 11.784**, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006 e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, N. 184, 23 de setembro de 2008. Seção 1 p. 1.

_____. **Lei n. 5.645**, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretriz para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 11 de dezembro de 1970. Seção 1.

CHIAVENATO, Idalberto. **Desempenho Humano nas Empresas: Como desenhar cargos e avaliar desempenho**. São Paulo: Atlas, 2001.

DUTRA, J.S. **Administração de carreiras: uma proposta para repensar a gestão de pessoas**. São Paulo: Atlas, 1996.

HIPÓLITO, J.A.M. **Administração salarial: a remuneração por competências como diferencial competitivo**. São Paulo: Atlas, 2001.

PONTES, B.R. **Administração de cargos e salários**. 9. ed. São Paulo: LTr, 2002.

RABELO-SANTOS, Angelino. **Justiça organizacional e sistemas de remuneração em organizações públicas**. 2004. Dissertação (Mestrado) – UnB, Brasília.

RESENDE, E. **Remuneração e carreira baseadas em competências e habilidades**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

SANTOS, Luiz A. **A Organização de planos de carreiras no serviço público federal – evolução, conceitos, limites e possibilidades**. 1996. Dissertação (Mestrado) – UnB, Brasília.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

WOOD JR., T.; PICARELLI FILHO, V. **Remuneração e carreira: por habilidades e competências**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004.