

SRH/SEPLAN/PR

PROPOSTA COMISSÃO
INTERMINISTERIAL
PUBLICADA 200 1 AGOSTO/89

PLANO REFERENCIAL

Junho - 1989.

ASSUNTO: PLANOS DE CARREIRA

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS básicos e referenciais para a concepção do modelo de diretrizes para os Planos de Carreira: MORALIDADE, IMPESSOALIDADE, PUBLICIDADE E LEGALIDADE.

A fixação de diretrizes para os Planos de Carreira da Administração Direta, autarquias e fundações públicas é imperativo para o reordenamento, bem como para a racionalização da administração pública federal que tem como missão precípua a prestação de serviços à sociedade brasileira. Este anteprojeto tem como vetor essencial a Constituição Federal somando-a a outros vinculados às demandas dos órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta, bem como dos servidores públicos e da sociedade brasileira.

2. BREVE RETROSPECTIVA

A experiência brasileira no campo de classificação de Cargos data de meio século, cuja análise e reflexão crítica perpassam momentos e práticas tentativas calcadas em leis fundamentais e que merecem os seguintes destaques:

- 1936 - Lei nº 224: marco de referência na história da Administração Pública, especialmente nas áreas de organização e métodos de pessoal -- objeto de criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil -- cujas funções, ampliadas, originaram o DASP -- Departamento Administrativo do Serviço Público;

- 1960 - Lei nº 3.780: sob a coordenação do DASP foram concebidos modelos administrativos e, dentre eles, o de Classificação de Cargos fundamentado nos pressupostos de deveres e responsabilidade dos cargos. O ponto forte desse modelo foi a distinção feita entre as unidades básicas de classificação, cargos, classe e carreira, com a exclusão do princípio de cargos de direção e chefia, que continuaram a ser providos em comissão. A implantação do Plano de Classificação de Cargos se deu dentro de uma rígida estrutura de conceitos -- simples conceito -- faltando complementação nos procedimentos e normas, vazados na doutrina e na técnica;

- 1967 - Decreto-lei nº 200: dentre as tentativas para buscar soluções de provimento da mão-de-obra especializada e não prevista nos Planos de Classificação de Cargos, vige este dispositivo legal. Os artigos 122 e 123, do Decreto-lei nº 200/67 instituem as Funções de Assessoramento Superior (FAS), para atender às necessidades de mão-de-obra qualificada e temporária dos Ministros de Estado. Entretanto, na prática, não passou de mais um instrumento de empregos a pessoas sem as qualificações exigidas, constituindo, hoje, um sério problema para o Governo, tendo em vista que já existem processos na Justiça com a finalidade de efetivação de empregados no Serviço Público, nessa situação.

- 1970 - Lei nº 5.645: contemplou os princípios da Lei nº 3.780/60, então revogada, mais do ponto de vista de declaração de pressupostos norteadores no novo Plano de Classificação de Cargos, seja do ponto de vista conceutivo, seja do técnico. Os conceitos de cargo, classe e carreira já avançados na Lei nº 3.780/60 não foram explicitados nesse diploma legal. Todavia, o regulamento manteve aquelas conceptualizações inovando, tão somente, a questão da categoria funcional que antes caracterizava-se como série de classes. Outro fato novo, a criação do DAS (cargo de direção, chefia e assessoramento) mantendo-se os mesmos critérios de provimento. A introdução das escala

Ministério da Fazenda - CETRENFA, mais tarde ESAF. Isso, sem se falar no tradicional Instituto Rio Branco, que guarda mais tempo na história.

O modelo teórico do Sistema de Carreira proposto neste anteprojeto de lei se inspira nas escolas francesa e alemã, sobre as quais valem algumas citações referenciais:

"Componentes centrais do conceito de carreira: aptidão, desempenho eficaz e qualificação de um lado, de outro lado, perspectivas de crescimento funcional, que pressupõe não demissão arbitrária de cargos, inclusive de direção. Paralelamente, permite a adequada e flexível administração de pessoal, descentralizada e fluxo regular de admissão. Para concretização desses princípios há necessidade de determinar, via legislação, parâmetros, objetivos, critérios mínimos para qualificação profissional para a carreira, com vistas ao ingresso, estágio probatório, desenvolvimento funcional, o que, além do caráter de obrigatoriedade, permite a necessária flexibilidade no tempo e espaço, respeitando-se as peculiaridades das organizações e das carreiras". in Scheerbarth Hofken Lanfbahnwesen, páginas 273.

"Uma carreira compreende todos os cargos da mesma escolaridade e formação profissional ou qualificação equivalente para a carreira".

"A profissionalização somente pode ocorrer, através do princípio de carreira com o pressuposto de qualificação profissional, - aptidão, desempenho eficaz e não demissão arbitrária".

"Protege o funcionalismo contra interferências

ção profissional para cargos de direção, principalmente. Existe abertura para maior velocidade no curso da carreira, para os mais competentes e eficazes, evitando-se assim, ao mesmo tempo, o envelhecimento dos quadros de dirigente.

Observe-se que o modelo desenvolvido nesta proposta de anteprojeto busca respaldo em algumas escolas européias avançadas, especialmente a alemã, mais, na linha do referencial, uma vez que leva em conta a realidade da Administração Pública no Brasil, em especial com relação as exigências mínimas quanto à qualificação profissional. Também, a busca de condições de aplicabilidade da proposta, com ajustes no tempo e no espaço representam uma tentativa de se sair do nível das intenções -- em razão dos imperativos constitucionais ao lado das demandas emergentes da Administração Pública.

4. BASE TEÓRICA - MODELO DO SISTEMA DE CARREIRA

4.1 - BASES PARA A CONCEPÇÃO

A reorganização da Administração Pública Federal constitui prioridade nacional, em razão do que dispõe a Constituição Federal, como também da necessidade de modernizar a máquina pública, de sorte que ela possa vir a cumprir com eficiência, eficácia e efetividade suas finalidades e objetivos, junto à sociedade usuária dos serviços governamentais. Essa é uma trajetória técnico-política que deve revestir-se de um caráter dinâmico, flexível e transparente -- uma exigência da própria democracia -- embasada numa profunda análise e reflexão, em termos retrospectivo e prospectivo.

A par disso, torna-se necessário a escolha de um caminho determinante de mudanças comportamentais e organizacionais que passa fundamentalmente pela melhoria dos quadros de pessoal do serviço público e, certamente, foi este o espírito legisferante da Constituinte

O processo institucional e os padrões de atitude na Administração Pública poderão resguardar-se num Plano de Carreira bem estruturado -- um dos fatores determinante da profissionalização do servidor público.

4.3 - PRESSUPOSTOS ESSENCIAIS

A questão prioritária dos Planos de Carreira vem merecendo, por parte da SRH/SEPLAN/PR, inequívoco esforço, no sentido de que o resultado final, em nível do Poder Executivo, represente a síntese das contribuições -- produto de experiências aplicadas e vivenciadas, seja pelos Dirigentes de Órgãos de Pessoal integrantes do SIPEC (2), seja pelos servidores, ao longo dos anos.

A esse quadro se soma a efetiva contribuição prestada por consultores e especialistas que nos últimos anos vêm aprofundando estudos e reflexões nessa área. (3)

É imperativo constitucional a fixação de diretrizes para os Planos de Carreira da Administração Direta, autarquias e fundações públicas, resguardadas as peculiaridades institucionais.

Neste contexto, vale ressaltar que a questão dos Planos de Carreira foi tratada à luz de pressupostos essenciais que devem sustentar o Sistema de Carreira.

- (1) Esman, Milton J. R. Blaise, Hans, in modelos institucionais.
- (2) Sistema de Pessoal Civil
- (3) Período que precede à incorporação da ex SEDAP pela SEPLAN/PR.

2º e 3º graus).

DESENVOLVIMENTO DA CARREIRA

A eficiência, eficácia e efetividade do Estado na prestação de serviços à sociedade depende do aperfeiçoamento e capacitação dos recursos humanos: os Funcionários Públicos. A qualificação profissional constitui-se em pressuposto fundamental que, somada a uma rigorosa definição de padrões de desempenho, possibilitará avanços na questão da produtividade no Serviço Público. O princípio da promoção a classes superiores ou para carreiras mais complexas sustenta-se no pressuposto da avaliação de desempenho e produtividade.

Não há como se falar em continuidade de ações governamentais (União/Estado/Município) sem se estruturar, nessas bases, os Planos de Carreira.

Neste contexto, uma questão fundamental refere-se ao ajustamento e adequação das escolas de formação já existentes, a exemplo a ENAP, FUNCEP e ESAF dentre outras, para o atendimento às demandas do processo, vinculando-as às finalidades definidas, de forma clara, objetiva e com caráter de obrigatoriedade em termos de parâmetros mínimos ajustáveis no tempo, mas principalmente considerando as possibilidades reais em termos quantitativos e qualitativos do subsistema de capacitação, em que pese que, apenas 3% do contingente do funcionalismo tenha atribuições cuja qualificação profissional há de ser adquirida fundamentalmente em instituições "internato" de formação e aperfeiçoamento.

Essas escolas terão a responsabilidade de formar os candidatos para o serviço público já em exercício. Acima de tudo, preparar os dirigentes do serviço público missão onde os "objetivos são conciliar a competência com a especialização; a formação prática,

bem como do servidor, no sentido de se obter a melhor seleção de pessoal possível, assegurando uma ação técnico-administrativa continuada, somada à preservação do "status" hierárquico e financeiro a ser conquistado pelo funcionário público, através dos escalões do mérito. Significa inclusive condição sine qua non, para a implantação de um Sistema de Carreira. Há ainda que se considerar um aspecto fundamental no âmbito da profissionalização, a avaliação de desempenho, descarterizada sensivelmente pelo modelo atual da administração pública, quanto à questão dos cargos de direção. O modelo proposto prevê requisitos para o exercício desses cargos, respeitados os critérios de rotatividade.

RACIONALIZAÇÃO

Na medida em que a Administração Pública Federal se organizar, consoante missões e funções bem definidas e delimitadas e, na mesma linha em que caminhar sistematicamente a Administração numa efetiva estratégia de capacitação e preparação do quadro de servidores - força de trabalho ativa, ao lado de rigoroso critério para ingresso, via Concurso Público, na forma como está concebido nesta proposta, certamente caminhará a máquina pública numa linha de racionalização e maximização, seja da força de trabalho, seja do nível dos serviços prestados. A médio e longo prazos ter-se-á uma adequação dos quadros de pessoal, em termos qualitativos e quantitativos: desejo e exigências dos servidores, da sociedade e do próprio Estado.

MANUTENÇÃO DOS CARGOS DE LIVRE NOMENCLATURA

Um ponto alto da proposta, em caso, refere-se aos cargos de direção que devem constituir-se em pressuposto para a estruturação do Sistema de Carreira, haja vista que no Brasil todas as tentativas nesse sentido foram frustradas. Com isso, sem se adotar uma

tema de Carreiras observe que, na primeira composição, o número de cargos não poderá exercer ao contingente existente. Em caráter excepcional poderá ser admitido acréscimo de cargos, de acordo com as necessidades identificadas pelo órgão, desde que se limite ao reaproveitamento de funcionários de outros órgãos, com a prévia anuência do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil.

Outra questão fundamental refere-se ao ajustamento e adequação das escolas de formação já existentes, a exemplo a ENA, FUNCEP e ESAF, dentre outras, para o atendimento às demandas do Sistema de Carreira, à luz dos pressupostos já arrazoados.

O projeto de modernização e informática do Sistema de Pessoal Civil da União - SIPEC/SRH/SEPLAN/PR apresenta-se como prioridade para que o programa de implantação do Sistema de Carreira sustente-se a partir de uma base de dados e informações gerenciais, ao lado da adequação da estrutura dos Departamentos de Pessoal que integram o SIPEC, bem como de uma efetiva ação de desenvolvimento de recursos humanos, em todos os níveis.

7. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Merece, ainda, especial relevo, o fato de que esta proposta resulta no cumprimento aos dispositivos constitucionais, nos artigos 37 e 39, cujo consenso definiu o Regime Jurídico Estatutário como único para o funcionário público da Administração Direta, autarquias e fundações, somado à definição dos Planos de Carreiras - caminho para a racionalização da máquina pública.

Não resta dúvida que este anteprojeto de Lei representa a síntese do pensamento dos diversos segmentos da sociedade brasileira, até mesmo pelas estratégias que foram adotadas para a sua construção