

PLANO DE CARGOS, CARREIRA E SALÁRIOS NO CONTEXTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS DO PARANÁ

José Divaldo Rufino¹

Fernanda Cagol²

RESUMO

A valorização do trabalhador e a qualificação dos serviços socioassistenciais passa pela discussão de plano de cargos, carreira e salários - PCCS. De um lado as necessidades de desenvolvimento profissional e de reconhecimento postos em recompensas, e do outro a necessidade de manter ambiente produtivo, com foco em resultados e no usuário. São necessidades de uma relação de trabalho, mediada por responsabilidades entre as partes no Plano de Cargos, Carreira e Salários, instrumento que sintetiza os benefícios oferecidos e esperados da organização para com os trabalhadores e vice-versa. A integração do PCCS com outros instrumentos e processos de trabalho da gestão de pessoas, além de sua coerente aplicação prática é que garantirá que este instrumento agregará valor para a organização e para os trabalhadores. Este artigo discutirá PCCS do ponto de vista da gestão por competências, remuneração estratégica e carreira em Y. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. Serão avaliados os PCCS do Estado do Paraná, Londrina e Suzano.

Palavras-Chave: Cargos. Carreira. Salários.

INTRODUÇÃO

O Plano de Cargos, Carreira e Salários é um importante instrumento de gestão de pessoas que organiza e regula os principais direitos e deveres da relação organização-colaborador. Através dele o trabalhador fica sabendo de suas responsabilidades, de suas possibilidades de desenvolvimento profissional e financeiro. “Para que possa existir ambiente motivador no seio da organização, pessoas integradas e produtivas, são necessários planos adequados de RH. O plano básico, o carro-chefe, é, sem dúvida, o de cargos e salários, porque sem ele dificilmente os demais planos de desenvolvimento funcionam.” (PONTES, 1987, p. 17).

Nas organizações públicas em função de normativas, do peso de gastos com pessoal no orçamento público e pelo fato das mesmas ofertarem aos seus usuários serviços, a gestão de pessoas, ou do trabalho como é concebida no SUAS, se faz

¹ Administrador (Fafipa – Paranavaí), Administrador da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social – SEDS/PR.

² Administradora (Universidade Tecnológica Federal do Paraná), Especialista em Gestão Contábil e Financeira (Universidade Tecnológica Federal do Paraná), orientadora de TCC do Grupo Uninter.

de extrema relevância estratégica, o que determinará a qualidade dos serviços e o atingimento de resultados.

Reforçando tal relevância a lei nº 12435 de 06 de julho de 2011 que altera a lei nº 8742 de 07 de dezembro de 1993 (Lei orgânica de assistência social – LOAS) traz em seu art. 6º, inciso V, a gestão do trabalho como eixo estruturante e responsabilidade estratégica dos órgãos gestores da política nas três esferas de governo. É o reconhecimento em lei dos trabalhadores do SUAS como fator crítico de sucesso para a política e seus usuários.

Por outro lado as organizações públicas são carentes de práticas e instrumentos de gestão de pessoas eficientes, eficazes e efetivos. São 49,6% de servidores com vínculo precário (terceirizados, cargos em comissão e CLT) trabalhando nos Centro de Referência em Assistência Social – CRAS (MDS, Censo SUAS, 2010). Soma-se a esta vulnerabilidade a falta de plano de carreira e salários condizentes com o mercado de trabalho, realidade principalmente das pequenas cidades. No Paraná 66% dos órgãos gestores municipais da política de assistência social não possuem PCCS implantados (SETP, Relatório do Monitoramento, 2010).

A rotatividade de pessoas nos CRAS e CREAS do Paraná é alta, prejudicando os serviços prestados nestes equipamentos, que são de natureza continuada e de forte vinculação do servidor com o usuário. Entender a complexidade das relações familiares exige tempo e vínculo de confiança. Neste cenário o plano de cargos, carreira e salários desponta como uma resposta estratégica e urgente, validada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS como próximo ponto de pauta na agenda conjunta entre as 3 esferas de governo.

Diante da necessidade de implantação com qualidade de PCCS nos órgãos gestores municipais este artigo tem como objetivos:

- a) evidenciar a necessidade da implementação de um sistema de recompensa alinhado com o desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores, com a gestão por competências, planejamento estratégico de pessoas e com os instrumentos de planejamento da política de assistência social;
- b) evidenciar o desperdício de recursos humanos na administração pública brasileira e a ineficiência do plano de carreira do governo do Paraná presente no descompasso entre promoção salarial e regressão de responsabilidades.

Para cumprir com tais objetivos o artigo foi dividido em 6 capítulos e sub-capítulos. Três deles tratam de forma separada cada um dos elementos do PCCS, ou seja, cargos, carreira e salários. Separação justificada pela complexidade que cada um dos componentes representam e também pelo fato de não existir carreira nos PCCS do estado e dos municípios do Paraná. O sub-capítulo 1.1. Cargos foi dividido para descrever os cargos existentes na Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social – SEDS e normatizados pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Para começar discutir-se-á no capítulo 1 os PCCS enquanto instrumento do processo de gestão de pessoas, eles não são um fim em si mesmo e nem auto-suficientes para sua finalidade, fazem parte de um sistema maior, com outros instrumentos e processos de trabalho.

1. PLANO DE CARGOS, CARREIRA E SALÁRIOS ENQUANTO INSTRUMENTO DO PROCESSO DE GESTÃO DE PESSOAS

As competências humanas são o principal recurso que as organizações dispõem para atingir resultados e satisfazer os seus cidadãos-usuários ou clientes (CHIAVENATO, 2002). Organizações existem para e em função das pessoas. Negligenciar e desperdiçar recursos humanos é desperdiçar dinheiro, reduzir possibilidades de resultados e baixar a qualidade dos serviços públicos. “Coincidência ou não, há uma visível conexão entre desperdício, frustração, subutilização e subdesenvolvimento dos recursos humanos do setor público e a crise do estado, deteriorização da administração dos serviços públicos brasileiros.” (GURJÃO, 1996, p. 30)

Negligenciar significa não aplicar ou aplicar de forma insuficiente práticas e instrumentos de gestão de pessoas. 34% dos municípios paranaense possuem Plano de Cargos, Carreira e Salários regulados para os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (SETP, Relatório do Monitoramento, 2010).

Por outro lado a existência de instrumento não garante que aqueles órgãos gestores tenham os seus processos de trabalho bem organizado e distribuído através de cargos, pessoas aplicadas adequadamente nos cargos, equidade salarial interna e externa, salários competitivos para atrair e manter pessoal qualificado, condições de incentivar e promover o desenvolvimento profissional e pessoal de seus trabalhadores, condições de elevar o nível motivacional de seu pessoal para auto-realização, resultados organizacionais, qualidade dos serviços e satisfação das necessidades e direitos dos usuários em decorrência da provisão, aplicação, manutenção e desenvolvimento de seus recursos humanos sintetizados no Plano de Cargos, Carreira e Salários - PCCS. (RESENDE, 1999, p. 10; PONTES, 1987, p. 200)

Para que o PCCS atinjam o seu objetivo é necessário elaborá-lo e implementá-lo como um importante, mas não único, instrumento dos processos de trabalho de provisão, aplicação, manutenção e desenvolvimento de recursos humanos. É necessário integrá-lo a outros instrumentos de gestão de pessoas, entre eles o planejamento estratégico de pessoas, plano de capacitação, política de avaliação de desempenho, bem como integrá-lo ao planejamento estratégico organizacional, plano municipal de assistência social e plano pluri-anual no contexto do SUAS.

A qualidade daqueles instrumentos e processos integrados, com sua coerente aplicação na prática, determinarão o sucesso ou fracasso do PCCS (RESENDE, 1999, p. 12). Logo o PCCS não é um fim em si mesmo e nem deriva do nada. Faz-se necessário discutir cada componente do PCCS antes de propor e discutir um modelo que possa ser aplicado no contexto do SUAS.

1.1. CARGOS

Os produtos e serviços são resultados do processo de trabalho humano a milhares de anos. O trabalho não é o único componente dos produtos e serviços, mas é o componente determinante, principalmente em relação aos serviços. Diante de tal relevância, como organizar, aplicar e desenvolver a força de trabalho humana alinhada com as necessidades e direitos dos usuários, gerando resultados estratégicos para a organização e sociedade? Os cargos são parte dessa resposta.

Acolhimento institucional é um serviço da política de assistência social. Se fosse possível decompor este serviço aplicando técnicas adaptadas de engenharia reversa, o resultado seria uma lista de componentes organizados e integrados através de um complexo processo de trabalho. O acolhimento institucional na sua essência, assim como todos os demais serviços, é um composto de aquisições e benefícios, derivados de conhecimentos, habilidades e atitudes (recursos humanos), recursos materiais, financeiros e tecnológicos, organizados e aplicados sob a forma de processo de trabalho, por sua vez dividido em tarefas, atividades, funções, cargos, grupos ocupacionais, setores.

Seguindo o contexto acima, cargo é uma parte de processos de trabalho maiores, bem como a soma de unidades de trabalho menores (tarefas, atividades, funções). “Cargo é a aglomeração de todas as tarefas e funções atribuídas ao seu ocupante (...). É um composto de deveres e responsabilidades...” (KNAPIK, 2008, p. 165)

As responsabilidades de um cargo podem perpassar diversos processos de trabalho. Por esta característica a vinculação de cargos enquanto unidade de um todo maior é organizacional. Chruden e Sherman Jr.³ (1963, apud CHIAVENATO, 2002, p. 304) conceituam cargo como “... unidade da organização que consiste em um grupo de deveres e responsabilidades que o tornam separado e distinto dos outros cargos.” Os órgãos gestores municipais da política de assistência social possuem muitas e diferentes responsabilidades na execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Essas grandes responsabilidades precisam ser organizadas e distribuídas pelas unidades de responsabilidade. Os setores, divisões, grupos e coordenações são unidades de responsabilidade coletivas, compõem os primeiros níveis hierárquicos de responsabilidades. Os cargos são unidades de responsabilidade individual e compõem o último nível hierárquico.

Os cargos podem ser agrupados para compor grupos ocupacionais ou classes. “Grupo ocupacional é o conjunto de cargos que se assemelham quanto a natureza do trabalho.” (PONTES, 1987, p. 26). No entanto este agrupamento não compõe uma outra unidade organizacional de responsabilidade. As tarefas, atividades e funções que o trabalhador desempenhar são relacionadas ao cargo e não ao grupo ocupacional. O objetivo de agrupar cargos é criar viabilidade técnica e operacional, bem como equidade interna quanto a política salarial. Chiavenato (2002, p. 376) assim cita os objetivos deste agrupamento “... ordem de classes, as quais podem ser usadas como base para um sistema de remuneração.”

Como compor o conjunto de responsabilidades de um cargo?

O primeiro passo é descrever as tarefas, atividades e funções da organização como um todo necessárias para a satisfação das necessidades e direitos dos usuários, para o atingimento de resultados organizacionais, trata-se do alinhamento estratégico do desenho e descrição de cargos. Esta lista pode ser obtida através do processo de decomposição citado neste artigo. Definidas as tarefas, atividades e funções organizacionais, com suas respectivas exigências em termos de conhecimentos, habilidades e atitudes, faz-se o desenho e descrição de cargos.

A escolha das atividades de um cargo, dentre o universo organizacional, deve levar em consideração a distintividade e coerência interna. “Cargo é o conjunto de funções substancialmente idênticas quanto a natureza das tarefas executadas e as especificações exigidas dos ocupantes” (PONTES, 1987, p.26). Se um conjunto de

³ CHRUDEN, J. HELBERT; SHERMAN JR, ARTHUR, W. **Personnel management**. Cincinnati: South. Eastern, 1963, p. 79.

atividades exigir do ocupante um conjunto de conhecimentos, habilidade e atitudes diferentes de outro conjunto de atividades, tem-se como resultado no mínimo 2 cargos distintos.

Outra forma de escolher está nas delimitações legais. Existem profissões e ocupações regulamentadas. As leis que as regulamentam delimitam o campo de atuação destes profissionais, são atividades privativas que ao serem exercidas por pessoas não preparadas e registradas constitui exercício ilegal de profissão. As leis destas profissões fazem referência a atividades e não cargos, logo não adianta criar um cargo com nome diferente, mais quando de sua aplicação o ocupante realizar atividades protegidas por lei.

As necessidades profissionais e pessoais do futuro ocupante do cargo devem ponderar na decisão do desenho do cargo. O conjunto de responsabilidades não pode alienar o trabalhador e fazer deste um simples recurso produtivo, que executa tarefas operacionais, sem ou com baixo nível de atividade intelectual, tarefas simples, repetitivas e facilmente treináveis; características do modelo tradicional de desenho de cargos (CHIAVENATO, 2002, p. 272). Os cargos de nível médio dos setores meio dos órgãos gestores municipais são os mais vulneráveis a cometer este exagero de tarefas operacionais. A ênfase dada a tarefa e a eficiência podem provocar consequências como desperdício de competências humanas que a tecnologia não substitui. A ponderação para as necessidades do futuro ocupante do cargo faz parte do modelo contingencial de desenho de cargos. “No modelo contingencial convergem três variáveis: a estrutura da organização, a tarefa e a pessoa que irá desempenhá-la.” (CHIAVENATO, 2002, p. 279).

O processo de descrição de cargos, em termos gerais, é assim descrito por Chiavenato (2002, p. 303-304) “... detalhamento das atribuições ou tarefas do cargo (o que o ocupante faz), a periodicidade da execução (quando faz), os métodos empregados para execução dessas atribuições ou tarefas (como faz), os objetivos do cargo (porque faz).”

Após a descrição é feita a análise do cargo, quais os requisitos que o cargo exige de seu ocupante. Chiavenato (2002, p. 310) relaciona 4 categorias de requisitos: mentais, físicos, responsabilidades envolvidas e condições de trabalho. Na versão de Knapik (2008, p. 126) a categoria mental e física de Chiavenato é substituída pela integração entre o modelo de gestão por competências com o processo de descrição e análise de cargos, os requisitos a serem analisados são o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, formando competências necessárias para desempenhar as responsabilidades do cargo. Ainda segundo a autora, 5 (cinco) é o número máximo de competências mapeadas para cada cargo. As especificações das responsabilidades envolvidas podem ser quanto as informações confidenciais e estratégicas, máquinas, equipamentos, materiais e produtos de alto valor, responsabilidades por dinheiro, relações importantes (usuários, parceiros, fornecedores), por supervisão ao trabalho de outros funcionários, por segurança de terceiros, por erros. Os requisitos quanto a categoria condições de trabalho envolvem, principalmente, a higiene e segurança do trabalho.

Decidir quantos ocupantes cada cargo necessitará frente as demandas de trabalho é outra decisão estratégica que pode ser amparada por outros métodos e instrumentos de gestão. Estudo de tempos e movimentos, técnica delphi, análise de tendências, análise de fluxo de pessoas, análise de necessidades do cliente (usuário) são alguns exemplos de métodos (MENDIETA; MATUTE, 1997, p. 171-177). No entanto o foco deste artigo é o cargo em si enquanto componente do PCCS.

Resumindo, cargo é um meio de organizar e distribuir o trabalho nas organizações, bem como de aplicar as pessoas nestes mesmos processos de trabalho.

1.1.1. Cargos Existentes na SEDS e Normatizados no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS

A resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 17 de 2011 retifica as equipes de referência necessárias para executar os serviços socioassistenciais e para realizar a gestão do SUAS. Equipes de referência são os cargos normatizados pelo SUAS. Psicólogo, assistente social, advogado, pedagogo, administrador, contador, economista, sociólogo, antropólogo, economista doméstico, terapeuta ocupacional, musicoterapeuta são os cargos de nível superior, chamados cargos técnicos, relacionados as profissões regulamentadas. No entanto a respectiva resolução, bem como a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/RH não traz a descrição destes cargos. Quais são as atribuições e quais são os requisitos para o cargo antropólogo? Existem conflitos e dúvidas quanto ao papel e até a necessidade de existir determinados cargos. O advogado dentro do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS pode peticionar? O psicólogo vai fazer atendimento terapêutico? Os instrumentos de gestão são responsabilidades do Administrador?

A lei estadual nº 13.666 de 01/07/2002 que institui o quadro próprio do poder executivo do estado do Paraná – QPPE assim conceitua cargo “unidade funcional básica da estrutura organizacional, **de caráter genérico** [grifo nosso], de mesmo grau de complexidade ou responsabilidade, composto por uma ou mais funções relacionadas ao desempenho de tarefas da área de atuação estatal.”. São três os cargos existentes no QPPE: agente profissional, agente de execução e agente de apoio, que têm como requisitos de formação respectivamente: nível superior, médio e fundamental. Administradores, psicólogos, advogados, médicos e outras profissões são consideradas funções de um mesmo cargo. Os cargos do governo do Paraná são os grupos ocupacionais ou classes da bibliografia consultada neste artigo. São extremamente distintas as responsabilidades e requisitos para o exercício da administração e da medicina, logo cargos diferentes. Nota-se que o conceito de função nesta lei é o mesmo conceito de cargo nas bibliografias consultadas: “conjunto de atribuições vinculadas a habilitação correspondente, **de caráter específico** [grifo nosso] para o desempenho de tarefas em um cargo de mesmo grau de complexidade ou responsabilidade.”

1.2. CARREIRA

“... dois dos componentes mais importantes da gestão do fator humano, em razão da quantidade de variáveis que envolvem e da potencialidade de causar ou evitar problemas, são a remuneração e a carreira.” (RESENDE, 1999, p. 3). Rotatividade, insatisfação, greves, desmotivação, comodismo, falta de proatividade, baixo desempenho são alguns dos problemas relacionados diretamente a inexistência ou práticas e políticas de carreira sem qualidade. Por outro lado uma política de carreira bem estruturada e integrada com outros instrumentos e processos de trabalho da gestão de pessoas possibilitam a potencialização de talentos e competências, o alinhamento de interesses e necessidades pessoais com as necessidades e objetivos organizacionais, o foco em resultados e no cidadão-

usuário, a melhoria da qualidade dos serviços e ações realizadas, a potencialização dos investimentos em capacitação, clima organizacional elevado e equidade salarial (PONTES, 1987, p. 200; RESENDE, 1999, p. 10).

Estabelecer políticas e práticas de gestão de carreira com qualidade envolve alguns desafios e variáveis, o primeiro deles é compreender o conceito de carreira separado da discussão de progressão ou promoção salarial, apesar de estarem integrados.

Carreira para Pontes (1987, p. 202) é a “sucessão de cargos ocupados por um indivíduo em sua vida profissional”. Essa sucessão de cargos pode envolver responsabilidades e requisitos progressivos ou regressivos na linha do tempo. Dentro de uma mesma organização, preferencialmente, a carreira deve ser progressiva. Neste conceito de Pontes fica evidente que carreira não é aumento de salário e sim aumento de responsabilidades, que por princípio de equidade exige aumento de salário. Para este mesmo autor plano de carreira é “... o instrumento que define as trajetórias de carreiras...” (Ibid, p. 202).

Para Dutra (1996, apud LIMA; SILVA; CALVOSA, 2011, p.4) carreira é “... sequência de posições e de trabalhos realizados pelas pessoas. Essa sequência articulada de forma a conciliar o desenvolvimento das pessoas com o desenvolvimento da empresa [organização] é o que chamamos de carreira.” Dutra complementa o conceito trazido por Pontes ao inserir nele o principal objetivo de um plano de carreira: desenvolvimento profissional e pessoal. Progressão ou promoção salarial por si só não produzem este objetivo e nem derivam, necessariamente, do desenvolvimento profissional e pessoal.

A comparação presente neste capítulo entre carreira e progressão ou promoção salarial se faz necessária em função da inexistência do elemento carreira nos PCCS dos governos federal, estadual e municipais. A ONG internacional para o Desenvolvimento Econômico – OCDE ao avaliar a Gestão de Recursos Humanos no Governo Federal do Brasil em 2010 também chegou a esta conclusão: o termo carreira nos PCCS é apenas modismo. “A única forma de progressão disponível na maioria das carreiras é o movimento de crescimento da escala de salário. Esta não é nenhuma progressão de carreira no sentido correto do termo.” (OCDE, 2010, p. 159). “Sistemas mais fortemente baseados na carreira, como na Irlanda e no Japão (...). Diferentemente do atual sistema de níveis de remuneração nas carreiras no Brasil, os níveis de promoção implicam no aumento dos níveis de responsabilidade...” (Ibid, p. 170).

O “Plano de Carreiras” do QPPE do Governo do Paraná é composto por 12 referências de progressão salarial e 3 classes de promoção salarial, totalizando 36 níveis de trajetória salarial. Os critérios utilizados serão debatidos no capítulo 2.3. Salários, no entanto nenhum deles está relacionado a aumento de responsabilidades. O psicólogo entra ocupando determinadas responsabilidades e se aposenta tendo, perante a lei, as mesmas responsabilidades de quando foi nomeado, no entanto o salário pode ter passado por uma amplitude de 276,54%, diferença entre a classe III referência 1, para classe I referência 12 do “cargo” agente profissional.

Trilhar uma carreira é ocupar responsabilidades progressivas na linha do tempo, não necessariamente em cargos diferentes – o que seria inviável legalmente, nem tão pouco ocupando cargos gerenciais – o que seria inviável operacionalmente; muitos interessados e poucas vagas. No mais nas organizações públicas os cargos gerenciais são políticos de livre provimento, inviabilizando quase que totalmente a possibilidade de carreira.

Para solucionar as restrições e inviabilidades das carreiras verticais foram formuladas teorias de carreiras horizontais e combinações destas com aquelas, uma delas a carreira em Y, dividida em carreira técnica com especialização de responsabilidades e carreira gerencial com generalização de responsabilidades (LIBERA, 2011, p. 1-2). Essas duas ramificações da carreira surgiu em função da diferença da natureza dos cargos gerenciais para os cargos técnicos quanto aos conhecimentos, habilidades e atitudes (competências) necessárias a realização satisfatória de suas responsabilidades. Também é um movimento de reconhecer as diferenças quanto a interesses e necessidades dos trabalhadores. “Da necessidade de utilizar o melhor de cada um surgiu o conceito de carreira em y (...), um sistema de promoção cujas ramificações representam evoluções hierárquicas paralelas em um eixo de gestão e um eixo técnico especialista.” (LIBERA, 2011, p. 2)

A lei que institui o QPPE do Governo do Paraná não prevê trajetórias de carreira, no entanto existem práticas ao promover um funcionário de carreira a cargos em comissão. A promoção pode tanto ser gerencial, quando o funcionário assume a chefia de coordenações, grupos, setores ou divisões, quanto técnica, quando o funcionário apesar de receber um cargo em comissão presta apenas assessoria técnica e política. Existem práticas, não existem é critérios explícitos em normativas e legislações. Os cargos em comissão são de livre provimento e estão dentro do poder discricionário dos agentes públicos, poder que não está acima dos princípios constitucionais da eficiência e racionalidade, nem tão difíceis de serem avaliados em tais práticas (HACH, 2008, p. 39).

Vale ponderar que apesar de existir indícios de carreira em y no Governo do Paraná, os salários mais altos são direcionados a carreira gerencial. Fato que provoca o interesse quase unânime entre os funcionários por este tipo de carreira, sintoma de práticas de carreira vertical. O psicólogo de alto desempenho em suas atribuições de especialista na temática psicologia se vê tentado a seguir carreira de gestor (administrador), onde a exigência em conhecimentos, habilidades e atitudes serão distintas das que o consagrou como um bom psicólogo, tudo em função de práticas de gestão de carreira que privilegia os cargos em comissão de chefia com salários, status, poder e reconhecimento acima dos demais.

A carreira vertical pode apresentar efeitos negativos, a saber (LIBERA, 2011, p. 2; RESENDE, 1999, p. 14):

- a) limitações em relação as possibilidades de acesso;
- b) dificuldades de auto-realização e sustentação no cargo de trabalhadores com perfis muito técnicos;
- c) desperdício de competências técnicas alocadas em cargos gerenciais e vice-versa.

Estabelecer um plano de carreira por si só não garante que os objetivos deste instrumento sejam alcançados. A qualidade do plano de carreira e de sua efetiva implementação é que determinarão estes objetivos. A qualidade deste instrumento pode ser avaliada através de:

- a) critérios equitativos, transparentes, racionais, eficientes e eficazes para progressão, promoção e movimentação na carreira;
- b) alinhamento com o Plano Municipal de Assistência Social e outros instrumentos de planejamento estratégico;
- c) integração com o sistema de recompensa (salários), avaliação de desempenho, instrumentos e processos de desenvolvimento profissional (capacitação, coaching, mentoring, formação de líderes).

Os critérios para progressão, promoção e movimentação na carreira visam dar transparência, racionalidade e equidade na alocação de um determinado servidor a um novo cargo ou a um novo conjunto de responsabilidades dentro de um mesmo cargo, ou, ainda, o mesmo cargo e as mesmas responsabilidades no entanto aplicadas em um contexto diferente (setor, coordenação).

Requisitos exigidos pelos cargos sucessórios na trajetória de carreira são, ou deveriam ser, os principais critérios para progressão ou promoção de um servidor. Dentre os requisitos, já discutidos no capítulo 2.1. Cargos, destaca-se o item habilidade, uma vez que a capacidade de entrega, de produzir resultados é uma habilidade que pode ser mensurada com racionalidade, transparência e equidade através do processo de avaliação de desempenho. A habilidade de produzir resultados deriva de conhecimentos aplicados com sucesso sobre o objeto de trabalho do cargo, mais atitudes e comportamentos que assim permitiram o resultado alcançado.

Deve-se evitar critérios subjetivos, difíceis de serem mensurados, ou que permitem inclusive injustiças ou práticas de perseguição por chefes. Deve-se evitar, principalmente, critérios que levam a escolha de pessoas a serem promovidas que não agregam valor a organização. “Se atentarmos bem para a questão, verificaremos que tempo de casa, assiduidade, pontualidade e dedicação, por exemplo – critérios ainda predominantes de diferenciação salarial (...) – não garantem que as pessoas tenham melhor desempenho ou agreguem mais valores às suas organizações” (RESENDE, 1999, p. 6).

Os critérios de progressão e promoção devem permitir tanto o reconhecimento sobre os resultados, comportamentos e atitudes do passado, quanto as possibilidades de desenvolvimento profissional e organizacional para o futuro, alinhados com os requisitos dos cargos a serem ocupados.

Mesmo critérios como o conhecimento devem ser ponderados com outros. No QPPE do Governo do Paraná o servidor de nível superior recebe um nível de progressão salarial para cada 180 horas de certificados apresentados relacionados ao seu trabalho a cada 4 anos. Critério que provoca uma corrida por certificados. Possuir certificado não significa possuir conhecimento. No entanto, mais uma vez, possuir conhecimento, que já é melhor do que apenas possuir certificado, não garante por si só a obtenção de resultados para a organização ou desempenho melhor nas atribuições do cargo. Conhecimento, habilidade e atitudes pessoais somados ao ambiente organizacional propício, mais condições externas a organização é que permitirão o desenvolvimento profissional e organizacional, objetivo fim de um plano de carreira.

A qualidade de um plano de carreira está em estabelecer critérios com assertividade e aplicá-los com coerência no dia-a-dia, através de processos de avaliação de desempenho pessoal e organizacional – dimensão do passado – e processos de certificação de conhecimentos, habilidades e atitudes – dimensão do futuro (RESENDE, 1999, p. 62). No processo de certificação destacam-se as provas de conhecimento e os testes de habilidades. Os desafios para as organizações públicas é implementar estes processos com o mínimo de dispêndio de recursos, utilizando-se da tecnologia da informação.

O processo de avaliação de desempenho neste contexto faz parte de um conjunto de facilitadores organizacionais para a progressão ou promoção na carreira, por consequência o desenvolvimento profissional. Logo tem que estar integrado a outros facilitadores como coaching, mentoring, capacitação, formação de líderes, condições de trabalho fornecidas pelas organizações quanto a estrutura

física e tecnológica, comunicação, liderança, relacionamentos, higiene, segurança, saúde, clima organizacional, remuneração com equidade interna e externa (KNAPIK, 2008, p. 184).

Ao elencar facilitadores organizacionais para progressão ou promoção na carreira, afirma-se que a responsabilidade pelo desenvolvimento profissional é compartilhada entre o servidor e a organização (PONTES, 1987, p. 201).

1.3. SALÁRIOS

Todos os diagnósticos e pesquisas de clima indicam que a maior causa de insatisfação dos funcionários tem a ver com critérios de concessões salariais (...). Ainda predomina a crença de que a satisfação dos funcionários é obtida com quantidade de valores e aumentos salariais. Mas está suficientemente provado que eles continuarão insatisfeitos, independentemente de valores, enquanto perceberem falta de coerência, equidade e transparência. (RESENDE, 1999, p. 2)

Segundo Chiavenato (2000, p. 51-77), Frederick Winslow Taylor, escola da administração científica, reconhecia no final do século XIX a importância do salário nas relações de trabalho. Taylor exagerou ao criar o conceito de homem econômico, como se o salário fosse a única motivação do trabalhador em cooperar com a organização. No entanto Taylor além de reconhecer a importância do salário criou a remuneração baseada na produção, era o início do princípio da coerência, equidade e transparência nas políticas salariais. “Concluiu que se o operário mais produtivo percebe que obtém a mesma remuneração que o seu colega menos produtivo, acaba se acomodando, perdendo o interesse e não produzindo de acordo com sua capacidade.” (CHIAVENATO, 2000, p. 52)

O salário faz parte de um sistema de recompensa ao trabalhador, como contrapartida da organização perante aqueles que são a própria organização. Recompensa que pode ser dividida em três categorias: financeira direta, aqui entra o salário; financeira indireta - férias, gratificações, adicional por tempo de serviço, seguro de vida, plano de saúde, alimentação e transporte subsidiado, e não financeira - reconhecimento, auto-estima, segurança, orgulho. (CHIAVENATO, 2002, p. 369-372)

Para Chiavenato (2002, p. 371) “Salário é a retribuição em dinheiro ou equivalente paga pelo empregador ao empregado em função do cargo que este exerce e dos serviços que presta durante determinado período de tempo”.

Tão importante quanto a compensação através do salário é a equidade interna, que pode ser obtida através do processo de avaliação e classificação de cargos, e a equidade externa, obtida através de pesquisa salarial (KNAPICK, 2008, p. 192). A equidade interna também é uma exigência da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT: “Sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, na mesma localidade, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, nacionalidade ou idade.” (BRASIL, CLT, Art. 461). A inobservância a este artigo abre possibilidade para ações judiciais de pedido de equiparação salarial.

Para Chiavenato (2002, p. 376-387) avaliar cargos “... é um meio de determinar-se o valor relativo de cada cargo dentro da estrutura organizacional.” Este mesmo autor cita 4 métodos de avaliação de cargos: escalonamento, categorias predeterminadas, comparação de fatores e avaliação por pontos.

A pesquisa salarial deve ser realizada em organizações que atuam na oferta de produtos e serviços semelhantes ou iguais aos seus clientes ou cidadãos-usuários, do mesmo porte de receita e de número de servidores (PONTES, 1987, p. 157-174). Não se pode comparar o salário pago a um psicólogo pelo órgão gestor municipal da política de assistência social de Araucária, com o valor pago por Querência do Norte. Araucária tem a receita per-capita mais alta do Paraná, como consequência espera-se que o valor salarial admissional seja mais elevado.

O salário admissional de cada cargo ou grupo ocupacional é a resultante da equação entre a avaliação de cargos de um lado e a pesquisa salarial de outro. Os grupos ocupacionais ou classes salariais são interessantes para padronizar e estabelecer equidade interna entre cargos com diferenças mínimas no resultado de avaliação de cargos, no entanto quando um cargo deste grupo ocupacional se sobressai na pesquisa salarial, deve-se ponderar sob a possibilidade de encontrar dificuldade na reposição de pessoas para o cargo. Logo por uma imposição da equidade externa sobre a interna, o referido cargo ocupará outra classe salarial.

No QPPE do Governo do Paraná todas as profissões de nível superior recebem o mesmo salário, apesar de suas diferenças em termos de responsabilidade e requisitos, e, principalmente, diferença quanto aos salários praticados no mercado de trabalho. A inequidade produzida por avaliação de cargos insuficiente é mais acentuada quando da comparação entre secretarias diferentes ou ministérios. “O serviço público brasileiro também precisa de um meio padrão de avaliação de cargos para fins de remuneração e classificação, a fim de introduzir mais transparência no sistema de remuneração.” (OCDE, 2010, p. 168)

As organizações precisam gerenciar a política salarial com foco nos resultados e nos cidadãos-usuários, alinhamento com o planejamento estratégico, a isto se dá o nome de remuneração estratégica. “A remuneração estratégica vem sendo construída com base nas competências e no desempenho para atingir as metas e os objetivos organizacionais” (KNAPICK, 2008, p. 197). Logo a determinação do salário admissional, bem como dos reajustes em função das progressões e promoções salariais, devem seguir este princípio. A determinação do salário fixo é estabelecida com base na avaliação de cargos e na pesquisa salarial. Para esta determinação ser estratégica adotam-se os itens conhecimentos, habilidades e atitudes (competências) como peso elevado na avaliação de cargos. (RESENDE, 1999, p. 22)

O desempenho para atingir as metas e os objetivos organizacionais, outro componente da remuneração estratégica, deve ser associado a remuneração variável (RESENDE, 1999, p. 22). Salário fixo determinantes de natureza estática, salário variável determinantes de natureza variável. A capacidade de produzir resultados de uma pessoa é variável na linha do tempo, depende do contexto, apesar de estar associada aos conhecimentos e habilidades que são fixos na linha do tempo, ou seja, uma vez obtidos não desaparecerão. Aumentar o salário base de uma pessoa porque ela conseguiu realizar 100% de encaminhamentos de usuários com sucesso não garante que ela voltará a repetir este desempenho, logo a partir deste momento temos um caso de incoerência salarial e até iniquidade, que não dá para voltar atrás, haja visto o princípio de irredutibilidade salarial posto no art. 7º, inciso VI, da Constituição Federal.

Um dos objetivos da política salarial é evitar, diminuir ou manter a níveis mínimos o percentual de rotatividade de pessoal. Uma das respostas é implantar curva salarial ou amplitude de faixa alta; diferença do último salário possível para um cargo e o salário admissional (PONTES, 1987, p. 180). Para este autor as

amplitudes de faixa da maioria das organizações varia entre 30 a 50%. No QPPE do Governo do Paraná essa diferença é de 276,54%, excelente fixadora de servidores no decorrer da linha do tempo.

Os critérios que determinarão a progressão e promoção salarial devem, preferencialmente, ser os mesmos da progressão ou promoção na carreira. Carreira e salários devem ser integrados, caso contrário podem revelar grandes iniquidades no interior das organizações. Receber aumentos salariais sem aumento de responsabilidade e de agregação de resultados para a organização fere o princípio constitucional da eficiência, pois aumenta-se os custos e não aumenta o retorno.

1.4. ESTRUTURA E ETAPAS DO PLANO DE CARGOS, CARREIRA E SALÁRIOS

Os subsídios técnicos-conceituais para o conteúdo do Plano de Cargos, carreira e salários foram discutidos nos capítulos anteriores. Aqui será esboçado brevemente modelos de estrutura e etapas para elaboração do PCCS.

Para Pontes (1987, p. 19-20) as etapas para elaboração dos PCCS são:

- a) planejamento e divulgação do plano;
- b) análise dos cargos;
- c) avaliação dos cargos;
- d) pesquisa salarial;
- e) definição da estrutura salarial;
- f) definição da política salarial;
- g) definição da política de remuneração;
- h) definição de carreiras profissionais.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/RH determina que os PCCS sejam debatidos nas mesas de negociação com a presença dos trabalhadores. Logo faz-se necessário a etapa da Constituição da Comissão para elaborar o PCCS, que poderia vir logo após a etapa de planejamento e divulgação. A etapa análise de cargos deve ser precedida da etapa descrição e revisão de cargos. Antes de iniciar as etapas relacionadas a salários, deve-se iniciar as etapas relacionadas a definição de trajetórias de carreira e critérios para progressão e promoção. As etapas política salarial e política de remuneração tratam do mesmo assunto e podem ser uma só. Após elaborado o PCCS deve ser encaminhado para apreciação do setor jurídico do órgão gestor, aprovação da direção (direção geral e secretária (o)), aprovação das secretarias responsáveis pelo pessoal e financeiro do município ou estado, e finalmente aprovação na câmara de vereadores ou assembleia legislativa.

A etapa definição da política salarial está assim dividida por Chiavenato (2002, p. 403):

- a) estrutura de cargos e salários;
- b) salário de admissão;
- c) previsão de reajustes salariais;
 - reajustes coletivos;
 - reajustes individuais, divididos em: reajustes por promoção, por enquadramento ou por mérito.

O PCCS do QPPE do Governo do Paraná está assim estruturado:

- a) disposições preliminares;
- b) conceitos;
- c) composição;
- d) provimento e estágio probatório;

- e) desenvolvimento na carreira;
- f) movimentação;
- g) vencimento e remuneração;
- h) enquadramento;
- i) disposições finais e transitórias.

O PCCS da prefeitura de Suzano-SP, que substitui o S de salário pelo V de vencimentos, tem a estrutura muito parecida com a do Governo do Paraná, apenas acrescenta um capítulo que trata sobre a Comissão de Gestão do PCCV. A prefeitura de Londrina-PR estruturou seu PCCS um pouco diferente, como segue:

- a) disposições preliminares;
- b) estrutura;
- c) carreira;
- d) promoção na carreira por conhecimento;
- e) promoção na carreira por competência e habilidade;
- f) promoção na carreira por merecimento;
- g) funções de confiança;
- h) provimento;
- i) lotação;
- j) vencimentos;
- k) jornada de trabalho;
- l) avaliação funcional;
- m) capacitação e desenvolvimento;
- n) normas de implantação;
- o) disposições finais.

Londrina acrescentou capacitação e avaliação de desempenho, que apesar de integrados, não fazem parte dos processos de gestão de pessoas relativos a cargos, carreira e salários. Por sua abrangência o PCCS de Londrina se assemelha a um Plano de Gestão de Pessoas ou Política de Recursos Humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os PCCS devem servir ao trabalhador, a organização e aos usuários da política de assistência social. São públicos com necessidades diferentes, mas possíveis de serem harmonizadas num único instrumento. As instituições do SUAS precisam de serviços, programas, projetos e benefícios que levam proteção social as famílias e faça com que os indicadores de vulnerabilidades e riscos sociais sejam reduzidos, isto só é possível com trabalhadores comprometidos e competentes.

Estes trabalhadores existem e estão alocados nas instituições públicas e privadas do SUAS no Paraná e no Brasil a espera de líderes e de políticas de recursos humanos que faça desabrochar suas competências e comprometimento. O desenho de cargos, a trajetória de carreira e sua consequente compensação através de salários presentes no PCCS é a resposta inicial aos trabalhadores do SUAS no Paraná. A partir da implantação com qualidade deste instrumento outras demandas que derivam da relação instituição-servidor deverão ser enfrentadas, caso contrário os PCCS por si só não sustentarão esta relação. No mais os PCCS devem ser revistos com frequência, uma vez que o contexto externo e interno da organização se altera.

Implantar efetivamente a possibilidade de trajetória de carreira nas instituições do SUAS no Paraná é o maior desafio quanto a gestão de pessoas. Trajetória de carreira alinhada com o desenvolvimento profissional, com as normativas e

legislações que cercam a coisa pública. O princípio da livre concorrência posto nos concursos públicos restringe os concursos internos como possibilidade de troca de cargos ao longo da carreira do servidor público. Algumas possibilidades podem ser estudadas:

- a) dividir os cargos em níveis de responsabilidade sequencial na linha do tempo, a exemplo Administrador Sênior, Júnior e Master, ou outras nomenclaturas e formatos de enriquecimento de cargo, desde que efetivamente a organização dispõe de trabalho com níveis criteriosamente diferentes para um mesmo cargo;
- b) estabelecer carreira gerencial e técnica através dos cargos em comissão exclusivos para servidores de carreira, com critérios claros de seleção e preparação do servidor para assumir tais responsabilidades. Ponto negativo é a transitoriedade dos cargos em comissão que não combina com a característica temporal alongada do desenvolvimento profissional, objetivo da política de carreira.
- c) Desenhar cargos operacionais, técnicos e gerenciais numa sequência de níveis de responsabilidade e salarial que permita várias trajetórias de carreira, inclusive em y, saindo de um cargo para outro através de concurso interno. Alguns destes cargos em níveis intermediários e avançados poderiam ser exclusivos para concurso interno. É bom lembrar que as especificidades das profissões devem ser respeitadas, ou seja, os concursos internos devem exigir os requisitos do cargo ao futuro pretendente. Esta proposição permite alguém que passou num concurso a muitos anos para atuar como técnico administrativo ocupar cargos de gerência após conclusão de uma faculdade de administração, comprovada suas habilidades gerenciais específicas para o cargo através de processo de certificação ou avaliação de desempenho. Do ponto de vista legal esta proposta precisa de encaminhamentos no legislativo federal.

Outro desafio para os PCCS é a implantação da Remuneração Estratégica. Salário alinhado com responsabilidades e resultados. O alinhamento com as responsabilidades se dá na integração progressão de carreira e progressão salarial, é a implantação do desafio discutido nos capítulos anteriores. O alinhamento com os resultados se dá no estabelecimento da remuneração variável, prática já iniciada em algumas prefeituras e governos estaduais, discutida desde o século XIX na administração científica de Taylor. Receber por resultados, por produtos e serviços produzidos, será possível no atual contexto da gestão pública brasileira? Não abriria possibilidades para práticas paternalistas e clientelistas?

Por fim, não menos importante, a estrutura dos PCCS que as instituições do SUAS no Paraná devem adotar tem que ser flexíveis ao contexto e necessidades do ambiente organizacional de cada uma delas e adotar os conceitos de gestão contemporânea discutidas neste artigo. Para ser assertivo o instrumento deve possuir foco no assunto tratado. PCCS que falam de capacitação, avaliação de desempenho, processo de recrutamento e seleção (concursos) não são apenas PCCS; são Políticas de Gestão de Pessoas. Nestes casos como os assuntos são variados a abordagem acaba sendo genérica e superficial, perdendo a qualidade.

Os PCCS devem trazer em anexo os instrumentos meio que permitiram a elaboração dos critérios, formatos e fluxos dos cargos, carreira e salários. Qual método de avaliação de cargos foi utilizado? Houve pesquisa externa de salários? Com base no que foram estabelecidas as responsabilidades e requisitos dos cargos? Existe coerência entre as responsabilidades e os requisitos? Qual a

amplitude da curva salarial e por quê? Os instrumentos meio devem responder tais perguntas e não o corpo estrutural do PCCS que deve ser instituído em formato de lei, ou seja, por artigos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Lei nº 12.435 (2011). **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Brasília, DF, 2011.
- CHIAVENATO, I. **Recursos Humanos**: edição compacta. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 6 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução nº 17 (2011). **Ratifica as Equipes de Referência da NOB/RH**. Brasília, DF, 2011.
- GURJÃO, P. **Banco de Potenciais Humanos: gestão estratégica de RH**. São Paulo: Editora Gente, 1996.
- HACK, É. **Noções Preliminares de Direito Administrativo e Direito Tributário**. 2 ed. revista, atualizada e ampliada. Curitiba: IBPEX, 2008.
- KNAPIK, J. **Gestão de Pessoas e Talentos**. 2 ed. Curitiba: IBPEX, 2008.
- LIBERA, M. C. D. **Carreira em Y e Retenção de Talentos**: reconhecer as diferenças entre especialistas e generalistas contribui para atração e retenção de talentos. Revista BSP. São Paulo, v. 2, n. 2, jul. 2011.
- LIMA, R. O. F; SILVA, E. P; CALVOSA, M. V. D. **Uma Visão sobre Carreira dentro da Estrutura Organizacional em Redes**. Revista Cadernos de Administração da UFRRJ. Rio de Janeiro, v.1, n. 2, jul-dez 2008.
- MENDIETA, M. V; MATUTE, E. D. P. **Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas**. Madrid: Tecnos, 1997.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Censo SUAS 2010**. Brasília, 2011.
- ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE; MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Relatório OCDE: Brasil 2010**. Brasília, 2010.
- PARANÁ. Lei nº 13666 (2002). **Institui o Quadro Próprio do Poder Executivo**. Curitiba, PR, 2002.
- PONTES, B. R. **Administração de Cargos e Salários**. São Paulo: LTr, 1987.
- RESENDE, E. **Remuneração e Carreira Baseadas em Competências e Habilidades**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.
- SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, EMPREGO E PROMOÇÃO SOCIAL – SETP. **Relatório do Monitoramento**. Curitiba, 2010.
- SUZANO. Lei nº 4392 (2010). **Institui o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos**. Suzano, SP, 2010.