

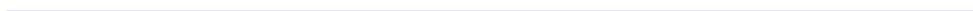


VII Congresso **CONSAD**  
de Gestão Pública

Centro de Convenções Ulysses Guimarães  
Brasília/DF – 25, 26 e 27 de março de 2014

# **A CARREIRA DO MODELO DE INTEGRAÇÃO DE GESTÃO DE PERNAMBUCO**

**ELISANDRA PAIVA RODRIGUES  
LUÍS ALEXANDRE FARIAS DE ARAÚJO  
NOEL TEIXEIRA LOPES NETO**



## A CARREIRA DO MODELO DE INTEGRAÇÃO DE GESTÃO DE PERNAMBUCO

Elisandra Paiva Rodrigues  
Luís Alexandre Farias de Araújo  
Noel Teixeira Lopes Neto

### RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar o histórico de criação, estrutura e aplicação das carreiras de Analista em Gestão Administrativa, Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão e Analista de Controle Interno para a profissionalização e institucionalização do Modelo Integrado de Gestão do Estado de Pernambuco, estabelecido formalmente pela Lei Complementar Estadual nº 141, de 03 de Setembro de 2009. Partindo da primeira nomeação de analistas no poder executivo estadual em Janeiro de 2010, estabelecemos marcos temporais até o ano de 2014 para análise de sua inserção na estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual através da ocupação de funções de confiança e gratificações. Concluiu-se que existem pontos de melhoria na aplicação, treinamento, remuneração e distribuição destas carreiras, visando à obtenção dos resultados esperados com a implantação do Modelo Integrado de Gestão.



## 1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro viveu ao longo do século passado diversas experiências de reforma na máquina pública. Desde o combate ao patrimonialismo no serviço público através da burocracia, na década de 1930, até experiências recentes, com a administração pública gerencial, orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos. Dentro desse histórico de reformas verifica-se um fenômeno que não é exclusivo desta nação, encontrando eco em experiências reformistas de outros países ou vividas por organismos internacionais que os apoiaram. Essas tentativas terminam por padecer por descontinuidade, ou “falha sequencial”, conforme apregoa Frederico Lustosa (*apud* Lustosa, 2008, p. 272):

(...) falha sequencial, ou seja, a descontinuidade, o abandono e o término de processos de intervenção, sem que seus objetivos sejam alcançados ou que tenha havido melhoria de performance no aparato burocrático.

Apesar de existirem poucos trabalhos que tentam identificar as causas de tantas reformas padecerem desta “falha sequencial”, e, mesmo considerando que – em cada uma delas – existia um contexto específico que impunha dificuldades particulares (crises econômicas, transição democrática, etc.) parece-nos razoável admitir que para o êxito e manutenção de iniciativas como essa é importante a existência de um corpo técnico de carreira, voltado para a gestão pública, implantando e monitorando as políticas de forma continuada. Nessa esteira de raciocínio temos a criação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo Federal, a partir de 1988, e das carreiras estaduais assemelhadas.

Em Pernambuco, o processo de modernização da gestão pública teve como ponto de partida o Plano de Modernização da Gestão e Reforma Institucional, implementado a partir de 1999. Mas, apenas a partir de 2003, as tentativas de profissionalizar a gestão começaram, quando, em virtude de avanços ainda pouco significativos, o Governo do Estado alterou a estratégia adotada até aquele momento para a modernização. Dentre os diversos movimentos, surge – naquele ano – a primeira tentativa, através da capacitação, com carga horária reduzida



(30h/a), de servidores existentes no próprio quadro de pessoal, os Analistas de Tecnologia de Gestão. Estes eram responsáveis por prestar “consultorias” aos órgãos e entidades estaduais sobre a metodologia de planejamento adotada até então. Ainda em 2003, foi editada a Lei Complementar nº 049, de 31 de Janeiro de 2003, que dispunha sobre a nova estrutura organizacional do Estado e criava 90 empregos de Gestor Público divididos em 4 faixas de remuneração, com salários que equivaliam de 8 até 20 salários mínimos da primeira à última faixa, o que – à época – representava uma remuneração acima da média dos demais servidores estaduais. Apesar de legalmente criados, nunca foram providos estes empregos, e a ideia de capacitar servidores com carga horária tão reduzida mostrou poucos resultados, restando adormecido o debate de uma carreira específica que seria retomado a partir do ano 2007.

Ao longo deste breve trabalho, acompanharemos – no capítulo 2 – a criação do Modelo Integrado de Gestão e a estrutura de cada carreira. No capítulo 3, analisaremos a aplicação desta mão de obra no Estado de Pernambuco passando ao capítulo 4 com as perspectivas de futuro e, por fim, apresentando as conclusões no capítulo 5.

## **2 O MODELO INTEGRADO DE GESTÃO E SUA PROFISSIONALIZAÇÃO**

O governo federal, em 1938, criou o Departamento Administrativo do Serviço Público com a finalidade de gerar uma elite técnica instituindo uma nova ordem política e padronizando o funcionalismo. Para atingir isso o governo incentivou intercâmbio entre o alto escalão de servidores federais com a finalidade de observância dos modelos de outros países (RABELO, 2011). A criação das carreiras de Analista em Gestão Administrativa, Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão e Analista de Controle Interno fazem parte do processo de modernização da gestão pública no Estado de Pernambuco, o qual teve como ponto de partida o Plano de Modernização da Gestão e Reforma Institucional, implementado a partir de 1999, e que ganhou um novo vigor com a institucionalização do Modelo Integrado de Gestão.



De acordo com Cruz (*apud* Cruz, 2013, p. 3), as ações daquele Plano estavam estruturadas em quatro eixos (grifo nosso):

- **Reforma Institucional:** compreendendo a formatação de um novo marco legal para o desenho e atuação da administração pública estadual, o redesenho, modernização e redução da máquina pública, a reestruturação e redução dos cargos comissionados e funções gratificadas, o desenho e prática de um modelo gerencial orientado para resultados e atendimento do cidadão e as inovações e parcerias para prestação dos serviços públicos não exclusivos do estado, como as Organizações Sociais (OS's) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs);
- **Modernização da Gestão:** voltado para a modernização tecnológica da gestão pública, compreendendo o Programa Progestão, centrado em novas tecnologias de gestão baseadas em estratégia e aferição de resultados, e o Programa Governo Digital, centrado no desenvolvimento e disseminação do uso das tecnologias da informação e comunicação para a gestão, produção de serviços e administração pública;
- **Gestão de Pessoas:** envolvendo o desenvolvimento integral do capital humano para atender às novas necessidades e exigências de desempenho da administração pública estadual e os programas de valorização e qualidade de vida dos servidores e empregados públicos, criando com isto a base para uma gestão pública de qualidade, resultados e voltada para o atendimento do cidadão;
- **Apoio ao Ajuste Fiscal:** compreendendo um grande número de ações inovadoras nos campos de controle das despesas de pessoal, de gerenciamento e resolução dos passivos trabalhistas, de licitação da conta única e da folha de pagamento, entre outras, em apoio às atividades de ajuste fiscal desenvolvidas pela SEFAZ.

Em linha com o eixo da modernização da gestão, o Modelo Integrado de Gestão foi instituído pela Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009, com o objetivo de racionalizar o uso dos recursos disponíveis e ampliação do desempenho geral do Governo do Estado na entrega de bens e serviços à sociedade, com a qualidade necessária e cada vez mais cobrada pela população.

Para tanto, o Modelo foi concebido na forma de quatro sistemas intercomunicantes: 1. Sistema de Controle Social; 2. Sistema de Planejamento e Gestão; 3. Sistema de Gestão Administrativa; e 4. Sistema de Controle Interno.

A coordenação do Modelo ficou a cargo do Núcleo de Gestão, um colegiado subordinado diretamente ao Governador do Estado e formado pelos titulares da Vice-Governadoria, da Secretaria da Casa Civil, da Procuradoria Geral do Estado, da Secretaria de Planejamento e Gestão, da Secretaria da Fazenda, da Secretaria de Administração, da Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado e da Chefia de Gabinete do Governador. A referida Lei Complementar prevê ainda que, quando a pauta incluir deliberações sobre o Sistema de Controle Social,



os titulares da Secretaria Especial de Articulação Social e a Secretaria Especial de Articulação Regional integrarão o referido Núcleo.

No entanto, a efetiva institucionalização do Modelo demandava o estabelecimento de um corpo técnico composto por servidores efetivos, sob pena de não resistir a mudanças próprias dos ciclos políticos. Com isso, concebia-se não apenas um modelo de gestão de governo, com uma vida útil de 4 a 8 anos, mas um modelo de gestão de Estado, receptivo a mudanças programáticas, orientado para resultados e em constante aperfeiçoamento.

Com essa perspectiva é que foram criadas as carreiras de Analista em Gestão Administrativa, Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão e Analista de Controle Interno, as quais estão estruturadas similarmente.

## 2.1 Analista em Gestão Administrativa (AGAD)

A carreira de Gestão Administrativa foi criada por meio da Lei Complementar nº 117, de 26 de junho de 2008, composta inicialmente por 300 cargos de Analista em Gestão Administrativa, de provimento efetivo e de nível superior. Mais tarde, por meio da Lei Complementar nº 131, de 11 de dezembro de 2008, houve um acréscimo de 50 cargos.

Os cargos estão organizados em classe única com 15 referências, estando os servidores sujeitos a uma jornada semanal de 40 horas de trabalho. A Lei de criação da carreira traz ainda elementos que reforçam a meritocracia e a formação continuada, prevendo em seu art. 26:

Art. 26 A progressão da referência 08 (oito) para a referência 09 (nove) da carreira fica condicionada à conclusão de pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu* na respectiva área de atuação, nos prazos e áreas definidas em decreto. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 172, de 7 de julho de 2011.)

Em adição, inicialmente, a supracitada Lei Complementar nº 117/2008 previa uma remuneração variável, conforme redação original de seu art. 32 (grifo nosso):

Art. 32. Compõe a remuneração dos titulares dos cargos de Analista em Gestão Administrativa o vencimento base, demonstrado no Anexo Único desta Lei Complementar, acrescido dos **Adicionais de Desempenho Individual - ADI, Desempenho Institucional - ADIT e Incentivo à Qualificação Profissional - AIQP**, de natureza variável.



Assim, a princípio, o Adicional de Desempenho Individual - ADI era atribuído em função de avaliação de desempenho individual anual, no percentual de até 30% incidente sobre o vencimento base. Já o Adicional de Desempenho Institucional - ADIT era atribuído em função do resultado da avaliação de desempenho institucional anual, no percentual de até 50% incidente sobre o vencimento base do servidor. Por fim, o Adicional de Incentivo à Qualificação Profissional - AIQP era atribuído em função do cumprimento da carga horária de 80 horas-aula de formação continuada e da conclusão de pós-graduação na área de atuação, no percentual de até 20% incidente sobre o vencimento base do servidor.

Com isso, nessa primeira modelagem, 50% da remuneração do servidor era variável, representando uma radicalização e distorção do modelo de meritocracia, que carecia de critérios objetivos para a concessão do ADI e do ADIT, gerando uma grande insegurança no servidor, sem de fato cumprir o objetivo proposto de valorização dos bons profissionais.

Por esse motivo, nem o ADI e nem o ADIT prosperaram, ambos sendo revogados pela Lei Complementar nº 213, de 31 de outubro de 2012. Subsistiu, apenas, o Adicional de Incentivo à Qualificação Profissional (AIQP), mas – agora – somente atrelado ao cumprimento de uma carga horária mínima de 60 horas-aula, anualmente, no percentual de até 50% incidente sobre o vencimento base do servidor. Com isso, na nova modelagem, apenas 25% da remuneração do servidor é variável e está condicionada a um critério objetivo, sendo efetivamente um elemento motivador para o aprimoramento profissional.

Outro ponto que merece destaque na estruturação da carreira em comento é o limite de cessão estabelecido na LC nº 117/2008, cuja redação original do § 1º do art. 8º previa (grifo nosso):

Art. 8º É vedada a cessão de servidores ocupantes de cargos integrantes da Carreira de Gestão Administrativa, salvo para o exercício de cargo em comissão, e ainda, observado disposto no art. 39, incisos I, alínea "i", e inciso III, desta Lei Complementar.

1º A cessão de que trata o caput deste artigo dependerá, sempre, de prévia anuência do Secretário de Administração, respeitado o **limite máximo de 5% (cinco por cento) do quantitativo de cargos efetivos ocupados**.

Mais tarde, esse limite foi ampliado, com a variação da alíquota e da base cálculo, *in verbis* (grifo nosso):



§ 1º A cessão de que trata o caput dependerá, sempre, de prévia anuência do Secretário de Administração, respeitado o limite máximo de **10% (dez por cento) do quantitativo de cargos da Carreira de que trata esta Lei Complementar**. (Redação alterada pelo art. 8º da Lei Complementar nº 220, de 7 de dezembro de 2012.)

Por um lado, esse dispositivo garante a permanência de um quantitativo mínimo de servidores em seu órgão de origem, de forma a não comprometer as rotinas e processos de trabalho da Secretaria. Por outro lado, representa um freio à transversalidade do cargo.

## 2.2 Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão (APOG)

A carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão foi criada pela Lei Complementar nº 118, de 26 de junho de 2008, constituída por 220 cargos de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão, de provimento efetivo e de nível superior.

Tal como a carreira de Gestão Administrativa, os cargos estão organizados em classe única com 15 referências, estando os servidores sujeitos a uma jornada semanal de 40 horas de trabalho. Assim como aquela, a progressão da referência 8 para a 9 da carreira está condicionada à conclusão de pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu* na respectiva área de atuação, nos prazos e áreas definidas em decreto.<sup>1</sup>

A remuneração do servidor dessa carreira também é variável, apresentando na sua modelagem inicial a composição disposta na redação original do art. 32 da referenciada LC nº 118/2008 (grifo nosso):

Art. 32. Compõe a remuneração dos titulares dos cargos de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão o vencimento base do cargo, demonstrado no Anexo Único desta Lei Complementar, acrescido dos **Adicionais de Formação Continuada e Instrutoria – AFC** e de **Desempenho da Atividade de Planejamento, Orçamento e Gestão – ADA**, de natureza variável

Assim, originalmente, o AFC era atribuído em função do cumprimento da carga horária mínima de 80 horas-aula de formação continuada, no percentual de

---

<sup>1</sup> Até o presente momento, não houve a regulamentação do dispositivo sobre a progressão condicionada à conclusão de pós-graduação.



50% incidente sobre o vencimento base. Já o ADA era atribuído em função dos resultados obtidos no nível institucional pelo órgão ou entidade da Administração Pública Estadual em que o servidor esteve em exercício no ano anterior, no percentual de até 50% incidente sobre o vencimento base.

Com isso, 50% da remuneração do Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão também era variável. Essa modelagem, pelas mesmas razões expostas anteriormente, foi reformada, sendo revogados o ADA e o AFC e estabelecido o Adicional de Incentivo à Qualificação Profissional – AIQP nos mesmos moldes da carreira de Gestão Administrativa.

A LC 118/2008 também limitou a cessão de servidores, mas diferentemente da carreira de Gestão Administrativa, o dispositivo na sua forma original continua em vigor, conforme segue (grifo nosso):

Art. 8º É vedada a cessão de servidores da carreira de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, salvo para o exercício de cargo em comissão e, ainda, observado o disposto no art. 36, inciso I, alínea "i", e inciso III, desta Lei Complementar.

§ 1º A cessão de que trata o caput deste artigo dependerá, sempre, de prévia anuência do Secretário de Planejamento e Gestão, **respeitado o limite máximo de 5% (cinco por cento) do quantitativo de cargos efetivos ocupados.**

Por um lado, esse dispositivo garante a permanência de um quantitativo mínimo de servidores em seu órgão de origem, de forma a não comprometer as rotinas e processos de trabalho da Secretaria. Por outro lado, representa um freio à transversalidade do cargo.

### **2.3 Analista de Controle Interno (ACI)**

A carreira de Controle Interno foi criada pela Lei Complementar nº 119, de 26 de junho de 2008, constituída por 180 cargos de Analista de Controle Interno, de provimento efetivo e de nível superior.

Tal como as outras duas carreiras, os cargos estão organizados em classe única com 15 referências, estando os servidores também sujeitos a uma jornada semanal de 40 horas de trabalho. Assim como aquelas, a progressão da referência 8 para a 9 da carreira está condicionada à conclusão de pós-graduação



*lato sensu* ou *stricto sensu* na respectiva área de atuação, nos prazos e áreas definidas em decreto<sup>2</sup>.

A remuneração do servidor dessa carreira também é variável, apresentando na sua modelagem inicial a composição disposta na redação original dos arts. 35 e 36 da referenciada LC nº 119/2008 (grifo nosso):

Art. 35. Compõe a remuneração dos titulares dos cargos de Analista de Controle Interno o vencimento base do cargo, demonstrada no Anexo Único desta Lei Complementar, acrescido do Adicional de Desempenho de Atividade de Controladoria - ADAC, de natureza variável.

Art. 36. Fica instituído o ADAC, devido aos ocupantes dos cargos de Analista de Controle Interno da Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado – SECGE, no percentual de até **100% (cem por cento), incidente sobre o vencimento base do servidor.**

Essa modelagem, pelas mesmas razões apresentadas com relação às outras carreiras, foi revista, sendo revogado o ADAC e estabelecido o Adicional de Incentivo à Qualificação Profissional – AIQP nos mesmos moldes das outras carreiras.

A LC 119/2008 também limitou a cessão de servidores, mas diferentemente da carreira de Gestão Administrativa, o dispositivo na sua forma original continua em vigor, conforme segue (grifo nosso):

Art. 9º É vedada a cessão de servidores da Carreira de Analista de Controle Interno da Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado - SECGE, salvo para o exercício de cargo em comissão e, ainda, observado o disposto no art. 37, inciso I, alínea "i", e inciso III, desta Lei Complementar.

§ 1º A cessão de que trata o caput deste artigo dependerá, sempre, de prévia anuência do Secretário da SECGE, respeitado o limite máximo de 5% (cinco por cento) do quantitativo de cargos efetivos ocupados.

Em se tratando de meritocracia, foi instituído também pelas Leis Complementares nº 213, nº 214 e nº 217, todas de 31 de Outubro de 2012, para os Analistas em Gestão Administrativa, Analistas de Planejamento, Orçamento e Gestão e Analistas de Controle Interno, respectivamente, o Bônus de Desempenho Anual (BDA), a ser pago sempre no mês de março de cada ano no valor de até R\$ 3.000,00. O percentual do valor pago corresponde ao alcance de metas de programas governamentais específicos que são estipuladas até o final de cada exercício para o exercício seguinte. Estas metas são definidas para cada carreira por sua secretaria de origem.

---

<sup>2</sup> Até o presente momento, não houve a regulamentação do dispositivo sobre a progressão condicionada à conclusão de pós-graduação.



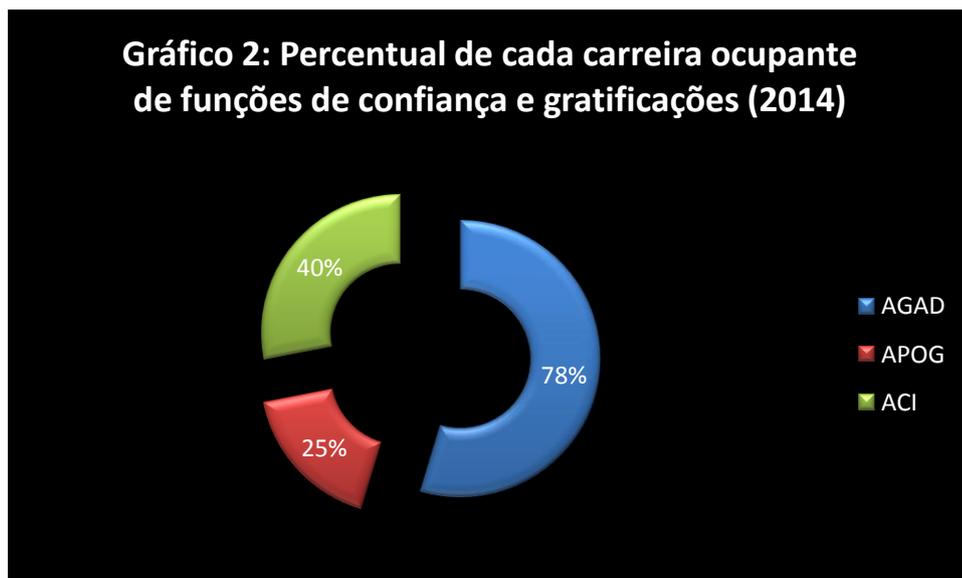
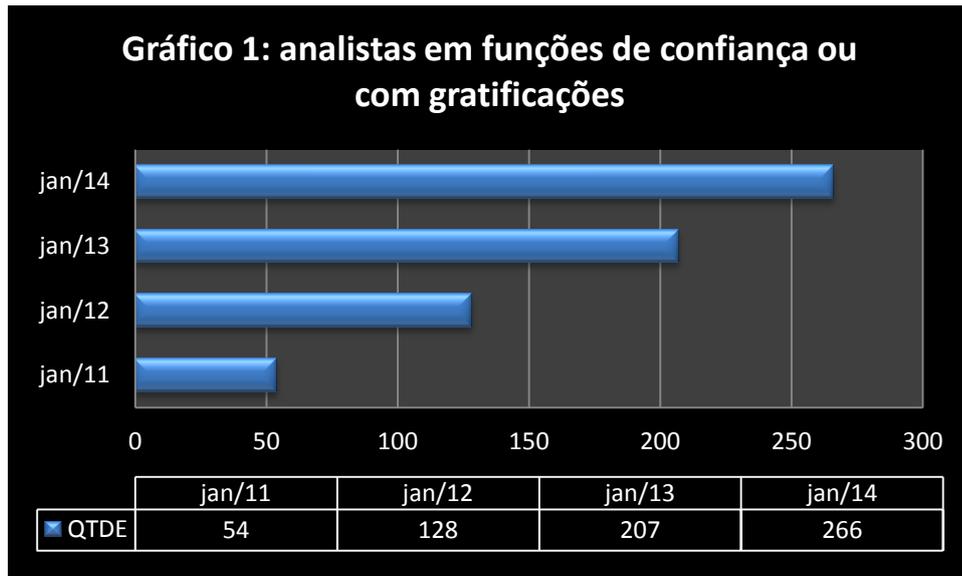
### **3 INTRODUÇÃO E APLICAÇÃO DOS ANALISTAS NO MODELO INTEGRADO DE GESTÃO (MIG)**

A introdução dos analistas na estrutura organizacional do Governo de Pernambuco se deu através de três concursos públicos realizados nos anos de 2009 e 2010, sendo o último apenas para o cargo de Analista de Controle Interno. As nomeações ocorreram nos meses de Janeiro e Agosto de 2010 e Março e Agosto de 2011. Atualmente, existem em exercício 441 analistas, sendo 272 Analistas em Gestão Administrativa da Secretaria de Administração, 72 Analistas de Controle Interno (65 na especialidade Finanças Públicas, 1 na especialidade Obras Públicas e 6 na especialidade Tecnologia da Informação) da Secretaria da Controladoria Geral do Estado e 97 Analistas de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão. Ainda aguardam nomeação, 100 Analistas de Planejamento, Orçamento e Gestão e 82 Analistas de Controle Interno.

As três carreiras possuem atribuições específicas conforme sua atuação nas áreas de administração, planejamento e controle que se integram. Enquanto uma carreira desenvolve e implementa as políticas públicas, projetos e processos, outra constrói e acompanha os indicadores, elaborando estudos, cenários, análises e diagnósticos, sendo acompanhados pelo controle social com a promoção da transparência. Tudo visando ao lucro social, melhorando a qualidade do gasto público, tornando-o mais efetivo.

Para contribuir na análise de utilização desta força de trabalho, utilizamos os dados disponíveis referentes à ocupação destes analistas na estrutura organizacional dos órgãos e entidades estaduais para tentar identificar a tendência de utilização e os locais de concentração dos analistas. Estabelecemos quatro marcos temporais para os meses de janeiro dos anos de 2011 a 2014 em função da data de ingresso da primeira turma de analistas.





Por esses gráficos, analisamos o histórico de ocupação dos analistas em funções de confiança e gratificações. Entendemos função de confiança como termo genérico, que engloba as modalidades cargo em comissão e função gratificada, conforme Borges (*apud* Borges, 2012, p. 46):

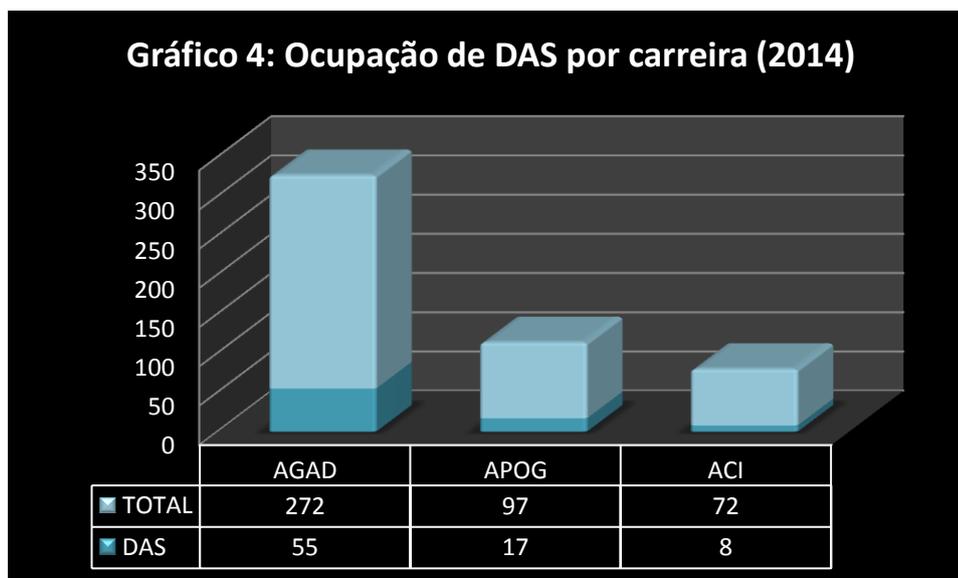
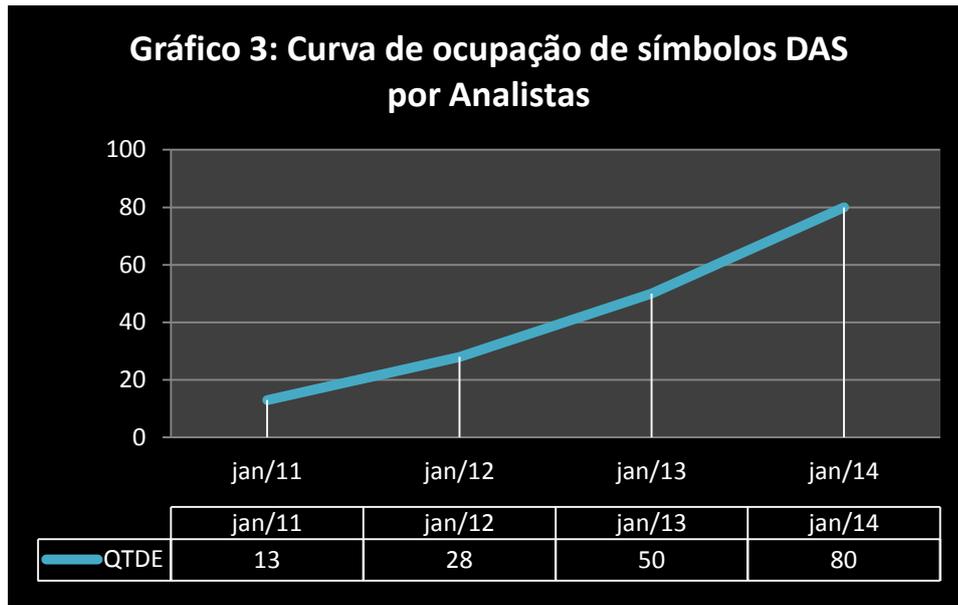


Realizando-se uma abordagem constitucionalmente adequada, pensamos que a terminologia mais apropriada é aquela que define as **funções de confiança** como **gênero**. E dentro desse gênero *funções de confiança*, estão englobados os **cargos em comissão** e as **funções de confiança *stricto sensu***, tendo estas como sinônimos os termos *funções comissionadas* e *funções gratificadas*.

Por gratificações, entendemos as chamadas “gratificações modais”, ou seja, gratificações atribuídas em função do desempenho de uma atividade específica dentre as rotinas operadas em cada secretaria. A leitura dos dados explanados nos passa a sensação de que, ao longo dos anos, as carreiras foram se apropriando da estrutura organizacional do poder executivo, posto que, a cada ano, a escalada de ocupação nestas atividades cresceu a taxas expressivas. Basta vislumbrar que, iniciado o primeiro ano de ingresso, apenas 54 (13%) dos servidores dessas carreiras estavam ocupando estes postos ao passo que, em 2014, atingimos a marca de 266 (61%) do quadro com ocupação desse tipo.

A carreira de Analista em Gestão Administrativa é a que possui o índice mais alto de ocupação (78%), mais do que o somatório do índice das demais. Atribuímos este alto índice ao fato de que dentre as atribuições do cargo estão elementos generalistas, de perfil mais executor, com campo de atuação mais abrangente que as demais, cujos focos são mais voltados para atuação especificamente técnica. Outro fator apontado, deve-se em virtude do maior volume de atividades concentradas no âmbito da Secretaria de Administração, cabendo à mesma o papel gerencial corporativo em áreas de grande demanda como Folha de Pagamento e Gestão de Pessoal, Infraestrutura, Compras, Contratos e Licitações.





Aprofundando-se nos dados, distinguimos os analistas que ocupam cargos comissionados de símbolo DAS (Direção e Assessoramento Superior) e estabelecemos uma curva histórica. Na estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual, estes cargos são distribuídos em faixas de 1 a 5 (DAS-1 a DAS-5), onde o símbolo 1 corresponde geralmente a Diretores-presidentes de entidades da Administração Indireta e Secretários Executivos/Adjuntos na Administração Direta.



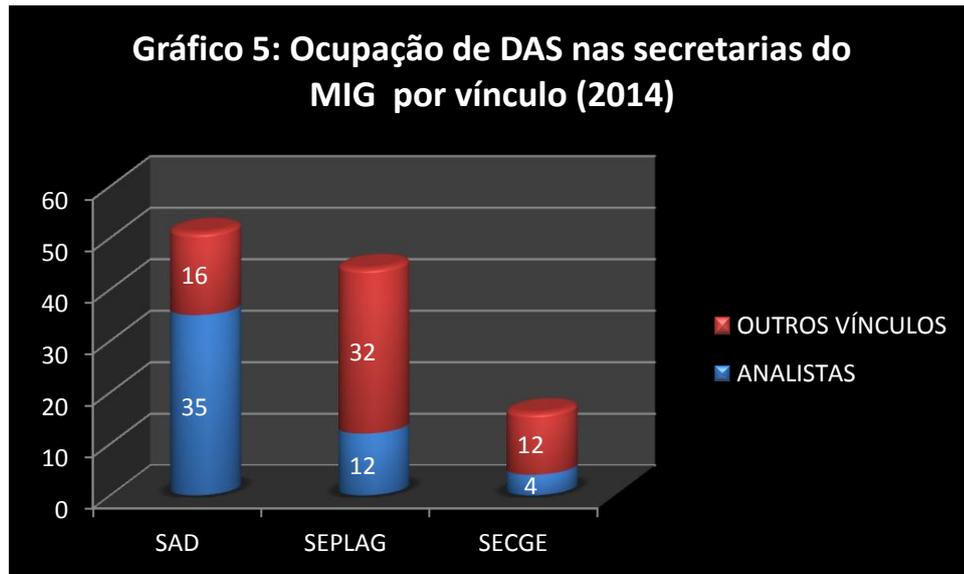
Os demais símbolos são atribuídos aos gerentes gerais e gestores. Em nosso entendimento, são de nível tático, de direção intermediária, e devem ser profissionalizados.

Percebe-se que a ocupação desses símbolos, por analistas, seguiu a tendência explanada no gráfico 1, com subida expressiva em quatro anos. Entretanto, apesar de uma boa parte do grupo ocupar funções gratificadas ou gratificações na gestão estadual (gráfico 2), esse número cai bastante quando damos enfoque apenas aos símbolos DAS e comparamos com os quantitativos em exercício atualmente, conforme mostra o gráfico 4.

Depreende-se, portanto, que a maioria desses servidores está alocada em atividades operacionais e cumprindo rotinas burocráticas pouco focadas na consolidação do Modelo Integrado de Gestão. Este quadro se deve, em grande parte, à falta de investimentos na contratação de mão de obra de nível administrativo no governo estadual e não são poucos os casos em que a falta de capacitação da mesma geram falhas e ocorrência de retrabalhos.

É perigosa a tendência de utilização das carreiras para este fim, pois a capacidade de desempenhar as atribuições previstas para os respectivos cargos restam ameaçadas em virtude da pesada carga de trabalho burocrática e rotineira a que são submetidos estes profissionais. Não são poucos os relatos de analistas que se veem obrigados a assumir diversas tarefas e projetos ao mesmo tempo, sendo quase frequente a ausência de equipes para encaminhamento das demandas referentes às atividades necessárias. Bresser Pereira (1996) aborda a questão trazendo a luz de que se faz necessário, além da separação entre o público e do privado (*res pública* e *res principis*), a separação entre o político e o administrador público fazendo com que surja a administração burocrática moderna, racional-legal.





Ainda nesta esteira de raciocínio, encontramos que 64% dos 80 analistas ocupantes de símbolo DAS estão concentrados nas secretarias do Modelo Integrado de Gestão, enquanto que os demais estão em outras secretarias e entidades. Os índices expressam ainda que os analistas ocupam 69% dos cargos DAS da Secretaria de Administração, 27% da Secretaria de Planejamento e Gestão e 25% da Secretaria da Controladoria Geral do Estado. Isso corrobora uma tendência à centralização desta mão de obra que pode não apresentar resultados com grande impacto a médio e longo prazo. Hoje, também é reduzido o contingente de analistas em exercício fora das secretarias do Modelo Integrado de Gestão, contrariando uma premissa importante para disseminar a profissionalização da gestão e fomentar a atuação transversal dos cargos.

Os limites de cessão impostos pela legislação constituem trava à plena dispersão coordenada dos analistas nas secretarias e entidades, contrapondo-se à situação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal, em que existe dispositivo legal (Decreto Nº 5.176 de 10 de Agosto de 2004) que obriga os integrantes da carreira a ter exercício pelo prazo mínimo de 02 anos fora do ministério de origem, no caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



#### 4 PERSPECTIVAS PARA A CARREIRA

Para garantir a continuidade do Modelo Integrado de Gestão, o qual tem nas carreiras de gestão a sua força-motriz, é preciso atentar para o risco de evasão dos profissionais, diante do qual impende adotar estratégias que garantam a retenção desses servidores.

De acordo com Klein, Galvão e Ferreira (2012), em estudo apresentado no V Congresso CONSAD de Gestão Pública, denominado *Determinantes da Evasão e Retenção dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: Um Estudo Empírico nos Principais Estados Brasileiros*,

**A evasão dos EPPGGs<sup>3</sup> é fundamentalmente determinada por fatores monetários, como remuneração do cargo e sua atratividade (promoção, progressão e valores associados), enquanto a satisfação é determinada não apenas por fatores monetários, mas também por fatores não monetários, como a relevância das atividades desempenhadas, a compatibilidade dessas à descrição do cargo, e os incentivos à formação e capacitação.**

Na esteira desse diagnóstico, recentemente o Governo do Estado do Mato Grosso sancionou a Lei Nº 10.010, de 13 de dezembro de 2013, que reajusta o subsídio dos Gestores Governamentais do Estado de Mato Grosso. Com isso, a remuneração inicial da carreira passou a ser de R\$ 10.784,47 e a final de R\$ 23.322,35, ultrapassando o subsídio fixado no âmbito da União.

A título de comparação, no Governo Federal, os cargos de Analista de Finanças e Controle, Analista de Planejamento e Orçamento, Analista de Comércio Exterior e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental têm um subsídio inicial fixado em R\$ 13.608,81 e final em R\$ 21.391,10<sup>4</sup>.

Cotejando esses dois exemplos com a tabela a seguir, percebe-se a disparidade da remuneração das carreiras de gestão do Estado de Pernambuco um possível fator de evasão dos profissionais está nesse elemento, o qual pode acarretar em verdadeiro risco à continuidade dos planos, projetos e operações em andamento, tendo em vista a curva de aprendizagem e o alto grau de capacitação exigido pelos servidores.

<sup>3</sup> Sigla para Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, cargo criado no Governo Federal e em outros Estados, equiparado aos das carreiras de gestão do Estado de Pernambuco.

<sup>4</sup> Fonte: Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.



**Tabela 1 - Remuneração dos APOG, AGAD e ACI**

Classe	Referência	Vencimento base	AIQP <sup>5</sup>	Total
ÚNICA	1	3.931,03	1.965,52	5.896,55
	2	4.520,68	2.260,34	6.781,02
	3	4.746,71	2.373,36	7.120,07
	4	4.984,05	2.492,02	7.476,07
	5	5.233,25	2.616,63	7.849,88
	6	5.494,91	2.747,46	8.242,37
	7	5.769,66	2.884,83	8.654,50
	8	6.058,14	3.029,07	9.087,22
	9	6.542,80	3.271,40	9.814,20
	10	6.869,93	3.434,97	10.304,90
	11	7.213,44	3.606,72	10.820,16
	12	7.574,10	3.787,05	11.361,15
	13	7.952,81	3.976,40	11.929,21
	14	8.350,45	4.175,22	12.525,67
	15	8.767,97	4.383,99	13.151,96

Fonte: legislação em vigor

Por outro lado, até mesmo para cumprir o dispositivo legal que exige a realização de uma carga horária mínima de 60 horas-aula, o Estado tem investido em cursos de capacitação profissional de alto nível, através de parcerias com instituições de ensino de qualidade e com instrutores qualificados e experientes na área correspondente ao curso ministrado.

Para o caso dos Analistas de Planejamento, Orçamento e Gestão, o Instituto Gestão, vinculado à própria Secretaria de Planejamento e Gestão, é a unidade administrativa responsável pela capacitação dos servidores do Órgão, tanto dos efetivos quanto dos comissionados, e adotou uma metodologia que permite uma *customização* dos cursos de acordo com as necessidades de treinamento de cada servidor.

A ferramenta que permite essa personalização é o *Treinograma*, uma metodologia criada para acompanhar o desenvolvimento dos empregados da RLAM/Petrobrás.

<sup>5</sup> Sigla para Adicional de Incentivo à Qualificação Profissional.



## Segundo Câmara<sup>6</sup>

O Treinograma, na sua sistemática original, identifica basicamente o déficit funcional – distância que separa a qualificação necessária ao exercício da função, da qualificação real do que exerce as atividades naquela mesma função. Tal ferramenta – ampliada a partir de análise estatística desenvolvida por um sistema em Excel pelo Instituto Gestão - PE – passa a gerar uma grade de cursos personalizada para cada analista. Assim, além de identificar-se a existência ou não da necessidade de treinamento, é gerada uma proposta de cursos a partir da análise de priorização indicada pelo sistema e validada pelos gestores – cursos esses dispostos em ordem decrescente de prioridade, com base na adequação às reais necessidades de treinamento do analista. Dessa forma, tal abordagem diferencia-se da proposta tradicional de oferta de cursos nas organizações em que os participantes são normalmente alocados numa programação de cursos pré-estabelecida, a partir da sua disponibilidade de horário ou interesse pessoal.

A partir do diagnóstico de que a SEPLAG precisava de um capital humano com fluência no idioma inglês, para lidar com os parceiros externos do Estado<sup>7</sup>, em 2013 o Instituto Gestão ofertou curso de inglês em nível avançado, para 06 APOG's, que já tinham um bom conhecimento da língua, com uma carga horária de 96 horas-aula.

Adicionalmente, o Instituto estuda a oferta de bolsas para cursos de especialização, mestrado e doutorado. O custo desses investimentos no capital humano é convertido em uma maior produtividade em uma melhoria na qualidade dos produtos e serviços entregues à sociedade, tornando ainda mais premente a necessidade de reter esses profissionais, a partir da valorização das carreiras.

Como um ponto de melhoria e estímulo ao desenvolvimento acadêmico, poderia ser estabelecido um adicional por cada nível de escolaridade. Outrossim, os profissionais que concluíssem a pós-graduação, já deveriam passar para a referência 9, considerando atendido o critério para essa progressão funcional. No curto prazo, essa medida garantiria um corpo técnico totalmente composto por profissionais especializados em suas respectivas áreas de atuação e mais satisfeitos em termos de remuneração.

---

<sup>6</sup> Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão que participou da aplicação do *Treinograma*.

<sup>7</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, por exemplo.



## 5 CONCLUSÕES

O Governo de Pernambuco se modernizou nos últimos anos e construiu um modelo de gestão que consegue produzir resultados concretos como: melhoria e expansão dos serviços públicos; diminuição de índices de criminalidade; e expansão do ensino com melhoria de indicadores. Fato que o governo federal tentou implantar com a criação do DASP em 1938 e posteriormente com a normatização por meio do Decreto-lei 200/67, enfatizando o fator eficiência. Aquele departamento ficou conhecido por preparar a gestão tonando a em uma elite técnica.

Desta feita, é perceptível que os analistas são elementos fundamentais deste processo, apesar da aplicação equivocada destes em atividades operacionais carregadas de rotina burocrática. Esta situação deve ser repensada para que não padeçamos da “falha sequencial” apontada no início deste artigo.

Por vários anos, investiram-se muitos recursos em remuneração e capacitação de carreiras da área jurídica, fiscal e de controle externo do Estado de Pernambuco, de modo que – hoje – o Estado apresenta núcleos de excelência nesses setores. Assim, temos extrema capacidade em arrecadação e controle, mas esquecemos de investir em uma carreira capacitada para gerir este recurso da melhor maneira. Dessa forma, é fundamental a correta aplicação dos analistas no Modelo Integrado de Gestão e sua valorização e treinamento.

Devemos superar os limites de cessão e estabelecer uma coordenação a nível central das secretarias do Modelo Integrado de Gestão para que, em conjunto com um banco de talentos, disperse os analistas para que se possa ocorrer à transversalidade do cargo.

Além da urgente valorização monetária, tanto para manter o capital humano quanto para atrair novos profissionais qualificados, é preciso promover o empoderamento das carreiras de gestão, com a ocupação de cargos de decisão com base em critérios meritocráticos. Avanço neste sentido ocorreu com a edição da lei nº 15.225, de 30 de Dezembro de 2013, que transformou 969 cargos comissionados em Funções de Direção e Assessoramento Superior (FDA). Inspirado em projeto de lei semelhante que tramita no congresso nacional (Projeto de lei nº 3952/2008), estas funções só podem ser ocupadas por servidores efetivos ou empregados públicos.



Com vistas a fortalecer ainda mais o Modelo Integrado de Gestão, ainda é possível promover a unificação das carreiras, que foram concebidas de forma similar, conforme já explanado. Isso garantiria, inclusive, um tratamento isonômico por parte do Governo, facilitando o diálogo e mantendo a coesão do Modelo.

Assim, as carreiras necessitam efetivamente se consolidarem de maneira integrada para suportar mudanças no cenário político, realizando atividades estratégicas para o Estado, de forma a obterem maior relevância na estrutura do Executivo.

## 6 REFERÊNCIAS

BORGES, Maria Cecília. **Das funções de confiança *stricto sensu* e dos cargos em comissão: abordagem constitucionalmente adequada.** In: Revista TCEMG, jan. – fev.– mar., 2012.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** Revista do Serviço Público. 47 (1): 7-29, 1996.

COSTA, Frederico Lustosa. **História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações.** In: Revista do Serviço Público, vol. 059, nº 3, jul. – set. 2008.

CRUZ, Mauricio S. M. **Transformando a gestão pública em Pernambuco: Modelo de Gestão Todos por Pernambuco.** In: XVIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 out. – 01 nov. 2013.

KLEIN, F. A.; GALVÃO, F. V.; FERREIRA, A. M. **Determinantes da evasão e retenção dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: um estudo empírico nos principais estados brasileiros.** In: V Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília/DF, Brasil. 04 - 06 jun. 2012.

PERNAMBUCO. **LEI COMPLEMENTAR Nº 049, de 26 de junho 2008.** Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. Diário Oficial de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 01 fev. 2003. P. 3.

PERNAMBUCO. **LEI COMPLEMENTAR Nº 117, de 26 de junho 2008.** Dispõe sobre a criação da Carreira de Gestão Administrativa e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências. Diário Oficial de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 27 jun. 2008. P. 4.



PERNAMBUCO. **LEI COMPLEMENTAR Nº 118, de 26 de junho 2008**. Dispõe sobre a criação da Carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências. Diário Oficial de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 27 jun. 2008. P. 6.

\_\_\_\_\_. **LEI COMPLEMENTAR Nº 119, de 26 de junho 2008**. Dispõe sobre a criação de Controle Interno e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências. Diário Oficial de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 27 jun. 2008. P. 8.

PERNAMBUCO. **LEI COMPLEMENTAR Nº 141, de 03 de setembro 2009**. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Diário Oficial de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 04 set. 2009. P. 3.

\_\_\_\_\_. **LEI COMPLEMENTAR Nº 213, de 31 de outubro de 2012**. Fixa novos valores de vencimento base do cargo público que indica, e determina outras providências. Diário Oficial de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 1º nov. 2012. P. 4.

\_\_\_\_\_. **LEI COMPLEMENTAR Nº 214, de 31 de outubro de 2012**. Fixa novos valores de vencimento base do cargo público que indica, e determina outras providências. Diário Oficial de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 1º nov. 2012. P. 4.

\_\_\_\_\_. **LEI COMPLEMENTAR Nº 217, de 31 de outubro de 2012**. Fixa novos valores de vencimento base do cargo público que indica, e determina outras providências. Diário Oficial de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, PE, 1º nov. 2012. P. 7.

**Portal da Transparência**. Disponível em:  
<<http://www2.portaldatransparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia.com.br>>.  
Acesso em: 15 jan. 2014.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Paulo, v. 3, n. 6, p.132-142, dez. 2011.



---

**AUTORIA**

**Elisandra Paiva Rodrigues** – Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco.

Endereço eletrônico: [elisandra.seplag@gmail.com](mailto:elisandra.seplag@gmail.com)

**Luís Alexandre Farias de Araújo** – Analista em Gestão Administrativa. Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco.

Endereço eletrônico: [luis.araujo@sad.pe.gov.br](mailto:luis.araujo@sad.pe.gov.br)

**Noel Teixeira Lopes Neto** – Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco.

Endereço eletrônico: [noel.neto@seplag.pe.gov.br](mailto:noel.neto@seplag.pe.gov.br)

